



N° 2504

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 décembre 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, **EN NOUVELLE LECTURE**, SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2020** MODIFIÉ PAR LE SÉNAT
(n° 2493),

Volume 1

Commentaires d'articles

PAR M. JOËL GIRAUD

Rapporteur général,
Député

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{ère} lecture : **2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368**, et T.A. **348**.
Commission mixte paritaire : **2497**.
Nouvelle lecture : **2493**.

Sénat : 1^{ère} lecture : **139 à 146** et T.A. **32** (2019-2020).
Commission mixte paritaire : **200** (2019-2020).

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 21 |
| EXAMEN DES ARTICLES | 23 |
| <i>Article liminaire</i> : Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2020, prévision d'exécution 2019 et exécution 2018 | 23 |
| PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER | 25 |
| TITRE PREMIER – DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES | 25 |
| i. - Impôts et ressources autorisés | 25 |
| <i>B. – Mesures fiscales</i> | 25 |
| <i>Article 2</i> : Baisse de l'impôt sur le revenu (IR) à compter des revenus de l'année 2020, anticipation contemporaine de cette baisse dans le calcul des taux de prélèvement à la source (PAS) et indexation du barème applicable aux revenus de l'année 2019..... | 25 |
| <i>Article 2 bis A (nouveau)</i> : Suppression du plafond pour l'exonération d'impôt sur le revenu du temps de travail additionnel des professionnels médicaux hospitaliers..... | 27 |
| <i>Article 2 bis</i> : Domiciliation fiscale des agents territoriaux exerçant leurs fonctions à l'étranger..... | 31 |
| <i>Article 2 quater</i> : Modification des modalités d'indexation des titres-restaurants..... | 33 |
| <i>Article 2 sexies A (nouveau)</i> : Mise en place de retenues à la source pour lutter contre les montages reposant sur l'arbitrage de dividendes | 35 |
| <i>Article 2 sexies B (nouveau)</i> : Indexation du barème de l'impôt sur la fortune immobilière..... | 40 |
| <i>Article 2 sexies C (nouveau)</i> : Exclusion de l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière des participations immobilières inférieures à 1 % des non-résidents | 41 |
| <i>Article 2 sexies D (nouveau)</i> : Assouplissement des règles déterminant le caractère opérationnel de l'activité d'une société au titre de l'impôt sur la fortune immobilière ... | 42 |
| <i>Article 2 sexies E (nouveau)</i> : Exonération d'impôt sur la fortune immobilière des monuments historiques situés en zone rurale | 44 |

| | |
|---|----|
| <i>Article 2 sexies F (nouveau)</i> : Exonération d'impôt sur la fortune immobilière des locaux d'habitation loués dans le cadre d'une convention entre le propriétaire et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)..... | 45 |
| <i>Article 2 sexies G (nouveau)</i> : Relèvement du plafond de la réduction d'impôt « IFI-dons » et possibilité de la reporter sur les années ultérieures | 46 |
| <i>Article 2 sexies H (nouveau)</i> : Aménagement du plafonnement de l'impôt sur la fortune immobilière..... | 47 |
| <i>Article 2 sexies I (nouveau)</i> : Application des abattements pour durée de détention pour les titres souscrits ou acquis à compter du 1 ^{er} janvier 2018..... | 48 |
| <i>Article 2 sexies J (nouveau)</i> : Mise en place d'un dispositif anti-abus pour le prélèvement forfaitaire unique..... | 50 |
| <i>Article 2 sexies K (nouveau)</i> : Aménagement des conditions requises pour l'imposition des gains et distributions perçus au titre des parts ou actions de « carried interest »..... | 51 |
| <i>Article 2 sexies</i> : Aménagements du régime fiscal appliqué aux produits issus des contrats d'assurance vie..... | 53 |
| <i>Article 2 septies (supprimé)</i> : Aménagement des modalités de détermination du prix d'acquisition des bons de souscription de parts de créateur d'entreprise..... | 59 |
| <i>Article 2 octies A (nouveau)</i> : Faculté pour les sociétés de droit étranger de délivrer des bons de souscription de parts de créateur d'entreprise..... | 62 |
| <i>Article 2 octies</i> : Aménagements à la réforme de l'imposition des revenus des non-résidents issue de la loi de finances initiale pour 2019 | 65 |
| <i>Article 2 nonies A (nouveau)</i> : Déductibilité pour les non-résidents des versements réalisés au titre d'une prestation compensatoire | 75 |
| <i>Article 2 nonies (supprimé)</i> : Prorogation d'une année du taux renforcé de la réduction d'impôt « Madelin »..... | 77 |
| <i>Article 2 decies (nouveau)</i> : Relèvement de 20 à 30 % de l'abattement sur la résidence principale du défunt occupée par des proches | 80 |
| <i>Article 2 undecies (nouveau)</i> : Réduction de 15 à 10 ans du délai de rapport fiscal des donations..... | 81 |
| <i>Article 2 duodecies (nouveau)</i> : Extension à tous les donataires de l'absence de remise en cause du « Pacte Dutreil » en cas de donation durant la période d'engagement de conservation..... | 82 |
| <i>Article 2 terdecies (nouveau)</i> : Relèvement à 90 % de l'exonération permise par le « Pacte Dutreil » en cas de souscription d'un engagement complémentaire prolongeant à huit ans la durée de conservation | 84 |
| <i>Article 2 quaterdecies (nouveau)</i> : Instauration d'une réduction des droits de succession d'un montant égal aux droits de mutation à titre gratuit payés par le défunt au cours des trois années précédant son décès..... | 86 |
| <i>Article 2 quindecies (nouveau)</i> : Relèvement de l'abattement des petits-enfants à 70 000 euros pour les droits de donation..... | 87 |
| <i>Article 3</i> : Domiciliation fiscale en France des dirigeants des grandes entreprises françaises | 88 |
| <i>Article 3 bis (nouveau)</i> : Neutralité fiscale des opérations de constitution de fonds de pérennité..... | 93 |

| | |
|---|-----|
| <i>Article 3 ter (nouveau)</i> : Extension de l'exonération d'impôt sur les plus-values de cessions de biens immobiliers en faveur du logement social aux cessions en faveur des organismes de foncier solidaire | 95 |
| <i>Article 3 quater (nouveau)</i> : Exonération à hauteur de 80 % à concurrence de 20 millions d'euros pour les droits de mutation à titre gratuit des exploitations agricoles en contrepartie d'un maintien de l'exploitation familiale durant 18 ans | 97 |
| <i>Article 4</i> : Mise sous condition de ressources du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) avant sa suppression en 2021 (et remplacement par une prime pour les ménages modestes) | 99 |
| <i>Article 4 bis (nouveau)</i> : Affectation d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques aux collectivités territoriales ayant adopté un plan climat-air-énergie territorial ou un schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie... | 107 |
| <i>Article 4 ter (nouveau)</i> : Affectation d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques aux communautés de communes pour l'exercice de la compétence d'organisation de la mobilité | 110 |
| <i>Article 5</i> : Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et réforme du financement des collectivités territoriales..... | 113 |
| <i>Article 5 bis A (nouveau)</i> : Rationalisation de l'exonération de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière et de contribution de sécurité immobilière en faveur de l'État et de certains de ses établissements publics | 131 |
| <i>Article 5 bis (supprimé)</i> : Aménagements de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement en Île-de-France | 133 |
| <i>Article 5 ter A (nouveau)</i> : Exclusion des surfaces de stationnement de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement en Île-de-France | 138 |
| <i>Article 5 ter</i> : Exonération de taxe d'habitation sur les résidences principales et dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public en faveur des contribuables bénéficiant du dispositif dit de sortie en sifflet | 139 |
| <i>Article 5 quater (nouveau)</i> : Mesure anti-abus relative aux droits d'enregistrement des cessions de parts de sociétés civiles agricoles | 144 |
| <i>Article 6</i> : Suppression des taxes à faible rendement..... | 147 |
| <i>Article 6 bis</i> : Abrogation de la taxe sur les cessions de logements par les organismes de logement social | 172 |
| <i>Article 6 ter A (nouveau)</i> : Prorogation du dispositif « louer abordable » et ajout d'une condition de performance énergétique pour en bénéficier | 173 |
| <i>Article 6 ter B (nouveau)</i> : Aménagements relatifs au délai de justification de la réalisation de travaux applicables dans le cadre de l'éco-prêt à taux zéro | 175 |
| <i>Article 6 ter C (nouveau)</i> : Aménagements du bénéfice de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et du prêt à taux zéro (PTZ) pour les logements ayant fait l'objet d'un prêt social location-accession (PSLA) | 176 |
| <i>Article 6 ter</i> : Aménagement des taxes sur les titres de séjour | 179 |
| <i>Article 6 quinquies</i> : Mesure de coordination relative aux prélèvements sur les paris sportifs..... | 182 |

| | |
|--|-----|
| <i>Article 6 sexies (nouveau)</i> : Exonération du « loto du patrimoine » des prélèvements fiscaux et sociaux sur les jeux de loterie | 189 |
| <i>Article 6 septies (nouveau)</i> : Baisse du taux de la contribution sur les retransmissions sportives..... | 193 |
| <i>Article 7</i> : Limitation dans le temps des dépenses fiscales afin d'en garantir l'évaluation et suppression de dépenses fiscales inefficaces | 195 |
| <i>Article 8</i> : Baisse du taux réduit de la TVA sur certains logements locatifs sociaux dans le cadre du pacte d'investissement pour le logement social | 210 |
| <i>Article 8 bis</i> : Extension aux pharmaciens du bénéfice de l'exonération de taxe sur la valeur ajoutée sur les soins dispensés..... | 215 |
| <i>Article 10</i> : Transposition de la directive (UE) 2018/1910 du Conseil du 4 décembre 2018 en matière de TVA..... | 216 |
| <i>Article 10 bis (nouveau)</i> : Généralisation du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée à l'ensemble des livres audios | 219 |
| <i>Article 10 ter (nouveau)</i> : Application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée de 5,5 % aux réseaux de froid renouvelable..... | 220 |
| <i>Article 10 quater (nouveau)</i> : Régime de la taxe sur la valeur ajoutée portant sur les services annexes aux offres de communication électroniques et les services de télévision..... | 221 |
| <i>Article 10 quinquies (nouveau)</i> : Uniformisation de l'application des taux réduits de la taxe sur la valeur ajoutée aux droits d'entrée perçus pour les activités culturelles, ludiques, éducatives ou professionnelles..... | 224 |
| <i>Article 10 sexies (nouveau)</i> : Taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée portant sur les fournitures d'éléments d'informations réalisées par les agences de presse..... | 226 |
| <i>Article 11 bis A (nouveau)</i> : Suramortissement en faveur des exploitants agricoles au titre de l'acquisition de biens favorisant la lutte contre les risques sanitaires et environnementaux | 227 |
| <i>Article 11 bis B (nouveau)</i> : Facilitation du passage d'un régime d'imposition agricole au régime de l'impôt sur les sociétés | 230 |
| <i>Article 12</i> : Mise en conformité avec le droit européen des retenues et prélèvements à la source applicables aux sociétés non résidentes..... | 233 |
| <i>Article 12 bis (nouveau)</i> : Aménagements au régime fiscal applicable aux fusions et scissions entre sociétés sœurs sans échange de titres..... | 238 |
| <i>Article 12 ter (nouveau)</i> : Extension du régime spécial des fusions aux opérations de restructuration entre sociétés sœurs sans échange de titres | 241 |
| <i>Article 13</i> : Transposition de la directive (UE) 2017/952 du 29 mai 2017 relative à la lutte contre les dispositifs hybrides (ATAD 2) et suites de la transposition de directive (UE) 2016/1164 du 12 juillet 2016 (ATAD 1)..... | 243 |
| <i>Article 13 bis A (nouveau)</i> : Prorogation et ajustement du dispositif de soutien aux jeunes entreprises innovantes..... | 250 |
| <i>Article 13 bis B (nouveau)</i> : Exonération d'impôt sur le revenu des apiculteurs dans la limite de cinquante ruches | 255 |
| <i>Article 13 bis C (nouveau)</i> : Extension de la déduction pour épargne de précaution aux exploitations à l'impôt sur les sociétés..... | 258 |

| | |
|---|-----|
| <i>Article 13 bis D (nouveau)</i> : Exclusion de l'encadrement de la déductibilité des charges financières nettes des charges afférentes à certains stocks de produits à rotation lente... | 260 |
| <i>Article 13 bis E (nouveau)</i> : Modification du plafond de la déduction ouverte au titre de l'acquisition d'œuvres originales d'artistes vivants | 263 |
| <i>Article 13 bis F (nouveau)</i> : Relèvement du plafond des allègements de fiscalité locale dont bénéficie le groupe La Poste | 265 |
| <i>Article 13 bis G (nouveau)</i> : Élargissement de l'assiette de la taxe sur les surfaces commerciales à certains entrepôts..... | 267 |
| <i>Article 13 bis H (nouveau)</i> : Modulation de la taxe sur les surfaces commerciales en fonction de la localisation de l'établissement à l'intérieur ou à l'extérieur d'un centre-ville..... | 271 |
| <i>Article 13 bis</i> : Modification du suramortissement en faveur de l'achat de navires utilisant des énergies propres..... | 273 |
| <i>Article 13 quater</i> : Hausse du plafond des recettes d'exploitation des organismes non lucratifs non assujettis à l'impôt sur les sociétés | 277 |
| <i>Article 13 sexies</i> : Simplification du bénéfice du report de déficits en cas d'opération de fusion..... | 280 |
| <i>Article 13 octies (supprimé)</i> : Augmentation de la quote-part pour frais et charges applicable aux plus-values de cession de long terme devant être intégrées au résultat ... | 282 |
| <i>Article 13 nonies A (nouveau)</i> : Neutralisation des transitions entre régimes micro-fiscaux et régimes réels pour les bénéficiaires agricoles et non commerciaux..... | 287 |
| <i>Article 15</i> : Baisse de la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie..... | 289 |
| <i>Article 15 bis (nouveau)</i> : Aligement du taux de la taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurance sur celui de l'intérêt de retard..... | 299 |
| <i>Article 16</i> : Suppression progressive du tarif réduit de la taxe intérieure de consommation sur les carburants sous condition d'emploi | 301 |
| <i>Article 16 bis A (nouveau)</i> : Extension du dispositif du suramortissement de l'article 39 decies A du code général des impôts aux véhicules qui fonctionnent au carburant B100 | 308 |
| <i>Article 16 bis B (nouveau)</i> : Harmonisation de la composante déchets de la taxe générale sur les activités polluantes et extension de son exonération aux réceptions en vue de fabrication de combustibles par traitement thermique | 310 |
| <i>Article 16 bis C (nouveau)</i> : Exonération des grains minéraux de la taxe générale sur les activités polluantes | 311 |
| <i>Article 16 bis D (nouveau)</i> : Exonération de la production de gaz de taxe générale sur les activités polluantes | 312 |
| <i>Article 16 bis E (nouveau)</i> : Exonération des bois déchets de la taxe générale sur les activités polluantes | 314 |
| <i>Article 16 bis F (nouveau)</i> : Affectation d'une fraction de taxe générale sur les activités polluantes à certaines collectivités territoriales vertueuses en matière de gestion des déchets..... | 315 |
| <i>Article 16 bis G (nouveau)</i> : Modification des tarifs de la taxe générale sur les activités polluantes..... | 316 |

| | |
|---|------------|
| <i>Article 16 bis</i> : Transposition de la directive (UE) 2019/475 du Conseil du 18 février 2019 en ce qui concerne l'inclusion de la municipalité italienne de Campione d'Italia et des eaux italiennes du lac de Lugano dans le territoire douanier de l'Union et dans le champ d'application territorial de la directive 2008/118/CE relative au régime général commun des droits d'accise..... | 317 |
| <i>Article 16 ter A (nouveau)</i> : Rétablissement de l'exonération d'impôts commerciaux au profit des syndicats professionnels au titre de certaines de leurs activités..... | 319 |
| <i>Article 16 ter</i> : Tarif réduit de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité pour la fourniture d'électricité aux navires stationnant à quai dans les ports..... | 322 |
| <i>Article 17</i> : Rationalisation du régime fiscal du gaz naturel | 324 |
| <i>Article 17 bis (nouveau)</i> : Coordination législative suite au transfert du recouvrement de la taxe générale sur les activités polluantes à la direction générale des finances publiques..... | 328 |
| <i>Article 18</i> : Refonte des taxes sur les véhicules à moteur | 329 |
| <i>Article 18 bis (nouveau)</i> : Reconstitution de l'exonération de taxe spéciale sur certains véhicules routiers | 333 |
| <i>Article 19 (supprimé)</i> : Diminution du remboursement de TICPE applicable au secteur du transport routier de marchandises | 335 |
| <i>Article 20</i> : Hausse de la taxe sur les billets d'avion au profit de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) | 337 |
| <i>Article 20 bis (nouveau)</i> : Création d'un dispositif de suramortissement fiscal pour les investissements destinés à assurer la transition énergétique des engins aéroporquaires de piste..... | 343 |
| <i>Article 20 ter (nouveau)</i> : Exclusion de l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée de la taxe de l'aviation civile et de la taxe d'aéroport et modification de leurs redevables..... | 346 |
| <i>Article 20 quater (nouveau)</i> : Désindexation des tarifs de la taxe sur l'aviation civile..... | 348 |
| II. - Ressources affectées | 350 |
| A. - Dispositions relatives aux collectivités territoriales..... | 350 |
| <i>Article 21</i> : Fixation pour 2020 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ainsi que des variables d'ajustement et substitution d'une dotation budgétaire au prélèvement sur recettes en faveur de la Guyane..... | 350 |
| <i>Article 21 bis (nouveau)</i> : Création d'un prélèvement sur les recettes de l'État destiné à compenser intégralement les exonérations de fiscalité locale relatives aux constructions neuves et aux acquisitions de logements sociaux..... | 357 |
| <i>Article 21 ter (nouveau)</i> : Création d'une procédure de rectification du prélèvement au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources..... | 361 |
| <i>Article 22</i> : Compensation des transferts de compétences aux régions et aux départements par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)..... | 365 |
| <i>Article 24</i> : Dispositif d'accompagnement financier des régions au titre de la réforme de l'apprentissage | 376 |
| <i>Article 25</i> : Recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) et du revenu de solidarité (RSO) à La Réunion, et recentralisation du RSO en Guyane..... | 383 |

| | |
|---|-----|
| <i>Article 25 bis (nouveau)</i> : Régime expérimental de vente hors taxes au bénéfice des touristes arrivant à la Guadeloupe ou en Martinique dans le cadre de croisières maritimes | 386 |
| <i>Article 25 ter (nouveau)</i> : Extension du crédit d'impôt en faveur des investissements locatifs outre-mer à certaines opérations de réhabilitation et de démolition-reconstruction..... | 391 |
| <i>Article 25 quater (nouveau)</i> : Extension au secteur de la santé du champ de la réduction d'impôt et du crédit d'impôt en faveur des investissements productifs en outre-mer et du dispositif des zones franches d'activité nouvelle génération (ZFANG)..... | 394 |
| <i>Article 25 quinquies (nouveau)</i> : Augmentation du taux de la réduction d'impôt en faveur des investissements productifs en outre-mer au titre des investissements hôteliers réalisés à Saint-Martin..... | 399 |
| <i>Article 25 sexies (nouveau)</i> : Inclusion du nautisme dans le champ des secteurs d'activités éligibles aux abattements majorés dans les zones franches d'activité nouvelle génération (ZFANG)..... | 401 |
| <i>Article 26</i> : Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales | 403 |
| <i>Article 26 bis A (nouveau)</i> : Création d'une garantie de dotation particulière élu local pour les communes nouvelles..... | 410 |
| <i>Article 26 ter (nouveau)</i> : Élargissement du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée aux véhicules des collectivités territoriales gérés en location longue durée | 412 |
| B. - Impositions et autres ressources affectées à des tiers | 416 |
| <i>Article 27</i> : Mesures relatives à l'ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public..... | 416 |
| <i>Article 27 bis A (nouveau)</i> : Prorogation de l'exonération fiscale des transferts de biens, droits et obligations au bénéfice des opérateurs de compétences (OPCO) | 430 |
| <i>Article 27 bis B (nouveau)</i> : Reversement des excédents financiers des fonds d'assurance formation à France compétences..... | 431 |
| <i>Article 27 bis (supprimé)</i> : Création d'une contribution à l'accès au droit et à la justice | 433 |
| C. - Dispositions relatives aux budgets annexes et aux comptes spéciaux | 457 |
| <i>Article 32</i> : Modification des recettes des comptes d'affectation spéciale Transition énergétique et Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs | 457 |
| <i>Article 33 (supprimé)</i> : Suppression du compte d'affectation spéciale Aides à l'acquisition de véhicules propres en vue de la reprise de ses recettes et de ses dépenses sur le budget général de l'État..... | 462 |
| D. - Autres dispositions | 464 |
| <i>Article 35</i> : Relations financières entre l'État et la sécurité sociale..... | 464 |
| TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES | 467 |
| <i>Article 37</i> : Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois .. | 467 |

| | |
|--|-----|
| SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES | 473 |
| TITRE PREMIER – AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2020 – CRÉDITS ET DÉCOUVERTS | 473 |
| I. – Crédits des missions..... | 473 |
| <i>Article 38 et état B</i> : Crédits du budget général..... | 473 |
| <i>Article 39 et état C</i> : Crédits des budgets annexes..... | 486 |
| <i>Article 40 et état D</i> : Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers..... | 487 |
| TITRE II – AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2020 – PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS | 489 |
| <i>Article 42</i> : Plafonds des autorisations d'emplois de l'État..... | 489 |
| <i>Article 43</i> : Plafonds des emplois des opérateurs de l'État..... | 492 |
| TITRE III – REPORTS DE CRÉDITS DE 2019 SUR 2020 | 497 |
| <i>Article 46</i> : Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement..... | 497 |
| TITRE IV – DISPOSITIONS PERMANENTES | 501 |
| I. - Mesures fiscales et budgétaires non rattachées..... | 501 |
| <i>Article 47 A</i> : Ajustement des modalités de calcul du quota de réinvestissement pour le bénéficiaire du report d'imposition en cas d'apport-cession suivi d'un réinvestissement dans diverses entités de placement à risque..... | 501 |
| <i>Article 47 BA (nouveau)</i> : Réforme du régime d'imposition des plus-values immobilières..... | 506 |
| <i>Article 47 E (nouveau)</i> : Remplacement de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) par un impôt sur la fortune improductive (IFI)..... | 508 |
| <i>Article 47 F (nouveau)</i> : Extension du dispositif « IFI-dons » aux versements au profit des fonds de dotation..... | 509 |
| <i>Article 48 bis A (nouveau)</i> : Suppression de la condition d'agrandissement à plus de 4 hectares de l'unité de gestion pour le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI) acquisition..... | 511 |
| <i>Article 48 bis B (nouveau)</i> : Modification des règles de répartition de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux applicables aux éoliennes terrestres..... | 513 |
| <i>Article 48 bis C (nouveau)</i> : Exonération facultative de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des maisons de santé..... | 517 |
| <i>Article 48 bis D (nouveau)</i> : Relèvement du taux maximal des droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière sur les mutations à titre onéreux..... | 519 |
| <i>Article 48 bis E (nouveau)</i> : Reconduction du dispositif dérogatoire de taux minimal de taxe de séjour pour les hébergements sans classement ou en attente de classement pour certaines collectivités territoriales..... | 522 |
| <i>Article 48 quater</i> : Mise en place d'un versement deux fois par an de la taxe de séjour au réel par les plateformes d'intermédiation locative en ligne..... | 525 |

| | |
|---|-----|
| <i>Article 48 sexies</i> : Modification des modalités de répartition du prélèvement sur le produit des paris hippiques mutualistes..... | 532 |
| <i>Article 48 septies A (nouveau)</i> : Simplification de la procédure de transmission des données relatives à la taxe sur les surfaces commerciales au réseau des chambres de commerce et d'industrie..... | 534 |
| <i>Article 48 septies</i> : Assouplissement des modalités de mise en œuvre de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties au profit des logements qui ont fait l'objet de dépenses d'équipement améliorant leur performance énergétique..... | 536 |
| <i>Article 48 octies (supprimé)</i> : Prorogation et ajustement du dispositif de soutien aux jeunes entreprises innovantes..... | 538 |
| <i>Article 48 nonies (supprimé)</i> : Aménagements du bénéfice de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et du prêt à taux zéro (PTZ) pour les logements ayant fait l'objet d'un prêt social location-accession (PSLA)..... | 538 |
| <i>Article 48 decies A (nouveau)</i> : Création d'un taux plancher de la taxe annuelle sur les logements vacants..... | 541 |
| <i>Article 48 decies B (nouveau)</i> : Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour certains immeubles portés par des établissements publics fonciers..... | 545 |
| <i>Article 48 decies C (nouveau)</i> : Conditionner l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements intermédiaires à la délibération de la collectivité territoriale..... | 549 |
| <i>Article 48 decies D (nouveau)</i> : Possibilité de dérogation à l'absence d'exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements conventionnés issus d'opérations de démolition-reconstruction dans les communes à fort taux de logements sociaux..... | 550 |
| <i>Article 48 decies E (nouveau)</i> : Exonération facultative de droit d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux pour les cessions de logements dans le cadre d'opérations d'accession sociale à la propriété..... | 553 |
| <i>Article 48 decies F (nouveau)</i> : Exonération facultative de droit d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux pour les acquisitions de logements par les organismes d'habitations à loyer modéré destinés à l'intermédiation locative..... | 556 |
| <i>Article 48 decies G (nouveau)</i> : Exonération de taxe d'aménagement des cabanes pastorales à usage agricole..... | 559 |
| <i>Article 48 decies H (nouveau)</i> : Exonération de taxe d'aménagement des serres situées sur les communes classées en zone montagne..... | 561 |
| <i>Article 48 decies I (nouveau)</i> : Assujettissement des éoliennes terrestres à la taxe d'aménagement..... | 563 |
| <i>Article 48 decies J (nouveau)</i> : Exonération partielle de taxe d'aménagement pour les opérations ayant pour effet de changer la destination des locaux agricoles..... | 566 |
| <i>Article 48 undecies</i> : Exonération de cotisation foncière des entreprises pour les petites entreprises de la batellerie artisanale..... | 568 |
| <i>Article 48 quaterdecies (supprimé)</i> : Baisse du tarif de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux pour les nouvelles centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque..... | 570 |
| <i>Article 48 quindecies A (nouveau)</i> : Exonération facultative d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux pour les installations hydroélectriques permettant le stockage de l'énergie..... | 572 |

| | |
|--|-----|
| <i>Article 48</i> octodécies : Prorogation jusqu'au 31 décembre 2020 des bénéficiaires du classement en zones de revitalisation rurale pour des communes qui devaient initialement sortir du classement au 1 ^{er} juillet 2020..... | 574 |
| <i>Article 48</i> novodécies A (<i>nouveau</i>) : Prorogation jusqu'au 31 décembre 2021 des exonérations fiscales applicables dans les zones de revitalisation rurale..... | 579 |
| <i>Article 49</i> : Modification des modalités du forfait des dépenses de fonctionnement pour le calcul du crédit d'impôt recherche et du crédit d'impôt innovation..... | 581 |
| <i>Article 49</i> bis A (<i>nouveau</i>) : Création d'un crédit d'impôt au profit des établissements de crédit octroyant des prêts à taux zéro aux étudiants..... | 592 |
| <i>Article 49</i> bis : Augmentation du taux du crédit d'impôt pour la production de films et œuvres audiovisuelles étrangers pour les œuvres de fiction intensives en effets visuels..... | 596 |
| <i>Article 50</i> : Rationalisation de la réduction d'impôt en faveur du mécénat..... | 598 |
| <i>Article 50</i> bis A (<i>nouveau</i>) : Extension du champ de la réduction d'impôt au titre des dons des particuliers aux dons faits au profit des formations musicales de Radio France..... | 612 |
| <i>Article 50</i> bis B (<i>nouveau</i>) : Extension du mécénat d'entreprise à l'organisation de manifestations sportives consacrées à l'action caritative..... | 614 |
| <i>Article 50</i> bis C (<i>nouveau</i>) : Gel pour cinq ans des conditions d'application du mécénat d'entreprise pour les fondateurs de fondations d'entreprise..... | 615 |
| <i>Article 50</i> bis D (<i>nouveau</i>) : Précisions sur l'assiette des prélèvements sur les jeux de loterie et les paris sportifs..... | 618 |
| <i>Article 50</i> ter : Limitation dans le temps de dépenses fiscales relevant de la catégorie des « trous noirs fiscaux »..... | 620 |
| <i>Article 50</i> quater : Inclusion des véhicules équipés d'un moteur dual fuel dans le champ du suramortissement des véhicules lourds..... | 627 |
| <i>Article 50</i> quinquièmes A (<i>nouveau</i>) : Création d'un tarif journalier de taxe spéciale sur certains véhicules routiers pour les poids-lourds de collection..... | 629 |
| <i>Article 50</i> quinquièmes (<i>supprimé</i>) : Neutralisation des transitions entre régimes micro-fiscaux et régimes réels pour les bénéficiaires agricoles et non commerciaux..... | 631 |
| <i>Article 50</i> sexies (<i>supprimé</i>) : Facilitation du passage d'un régime d'imposition agricole au régime de l'impôt sur les sociétés..... | 631 |
| <i>Article 50</i> octies : Mise en conformité de la réduction d'impôt « Madelin » avec la réglementation européenne..... | 632 |
| <i>Article 50</i> nonies : Plafonnement de dépenses éligibles aux crédits d'impôt cinéma..... | 637 |
| <i>Article 50</i> décies A (<i>nouveau</i>) : Extension au théâtre du crédit d'impôt spectacles vivants..... | 641 |
| <i>Article 50</i> terdecies A (<i>nouveau</i>) : Précisions sur les modalités de dépôt des comptes des sociétés investissant en outre-mer..... | 643 |
| <i>Article 50</i> terdecies B (<i>nouveau</i>) : Assouplissement de la condition géographique prévue pour les avantages fiscaux au titre d'investissements en outre-mer dans des navires de croisière..... | 645 |
| <i>Article 50</i> terdecies C (<i>nouveau</i>) : Rétablissement dans les départements d'outre-mer de la réduction d'impôt au titre des investissements locatifs..... | 648 |

| | |
|---|-----|
| <i>Article 50</i> terdecies <i>D (nouveau)</i> : Extension du crédit d'impôt en faveur des investissements locatifs outre-mer à certaines opérations de démolition-reconstruction..... | 652 |
| <i>Article 50</i> terdecies <i>E (nouveau)</i> : Création d'une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux pour les installations de production d'électricité d'origine géothermique | 654 |
| <i>Article 51</i> : Création d'une taxe forfaitaire sur les contrats à durée déterminée dits d'usage..... | 657 |
| <i>Article 51</i> bis (<i>nouveau</i>) : Exonération de cotisations et de contributions sociales des avantages tirés des cartes de transport accordées par nécessité de service aux salariés des opérateurs de transports publics urbains en application d'une convention collective nationale..... | 664 |
| <i>Article 52</i> : Révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (RVLLH) et simplification des procédures d'évaluation des locaux professionnels..... | 670 |
| <i>Article 54</i> bis (<i>nouveau</i>) : Suppression du dispositif du « mini-abus de droit » contre l'évitement fiscal..... | 673 |
| <i>Article 55</i> : Publication de la liste des plateformes qui ne coopèrent pas avec l'administration fiscale..... | 682 |
| <i>Article 55</i> bis : Télédéclaration des donations et successions et détermination par voie réglementaire des impositions devant faire l'objet de téléprocédures..... | 685 |
| <i>Article 55</i> ter : Transmission de l'éligibilité fiscale de l'épargnant au livret d'épargne populaire par l'administration fiscale sur demande des établissements bancaires..... | 689 |
| <i>Article 55</i> quater (<i>nouveau</i>) : Simplification des cadres budgétaires et comptables applicables aux caisses de crédit municipal..... | 691 |
| <i>Article 56</i> (<i>supprimé</i>) : Mise en œuvre de la facturation électronique dans les relations interentreprises et remise d'un rapport sur les conditions de cette mise en œuvre..... | 693 |
| <i>Article 56</i> bis (<i>nouveau</i>) : Possibilité pour les plateformes en ligne d'opter pour le paiement scindé de la TVA..... | 695 |
| <i>Article 57</i> : Possibilité pour les administrations fiscales et douanières de collecter et exploiter les données rendues publiques sur les sites internet des réseaux sociaux et des opérateurs de plateforme | 698 |
| <i>Article 58</i> ter <i>A (nouveau)</i> : Renforcement de l'abattement de base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire | 702 |
| <i>Article 58</i> ter (<i>supprimé</i>) : Prorogation du dispositif « louer abordable » et ajout d'une condition de performance énergétique pour en bénéficier | 704 |
| <i>Article 58</i> quater : Création d'une réduction d'impôt pour les investissements au sein des foncières solidaires chargées d'un service d'intérêt économique général dans le domaine du logement | 705 |
| <i>Article 58</i> quinquies : Conditions d'attribution de la demi-part fiscale aux conjoints survivants d'un titulaire de la retraite du combattant..... | 712 |
| <i>Article 58</i> septies : Prorogation jusqu'en 2022 de la réduction d'impôt pour la restauration immobilière dans certains quartiers anciens dégradés | 715 |
| <i>Article 58</i> octies (<i>supprimé</i>) : Recentrer le dispositif Pinel sur les bâtiments d'habitation collectifs | 718 |

| | |
|---|-----|
| <i>Article 58 nonies A (nouveau)</i> : Ouverture de la possibilité de proroger le délai de douze mois au terme duquel le logement doit être achevé pour le bénéfice de la réduction d'impôt Pinel..... | 721 |
| <i>Article 58 decies</i> : Augmentation de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons au profit des associations luttant contre la violence domestique | 724 |
| <i>Article 58 undecies</i> : Expérimentation en Bretagne d'un zonage et de conditions d'éligibilité infra-communales pour le dispositif Pinel | 727 |
| <i>Article 58 duodecies (nouveau)</i> : Adaptation de la réduction d'impôt Censi-Bouvard pour les services d'aide et d'accompagnement à domicile..... | 730 |
| <i>Article 59</i> : Obligation de télédéclaration et de télépaiement de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances et des contributions assimilées..... | 732 |
| <i>Article 59 quater A (nouveau)</i> : Exclusion du champ du plafonnement des ressources des agences de l'eau de la majoration du tarif de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau au bénéfice des établissements publics territoriaux de bassin..... | 735 |
| <i>Article 59 sexies</i> : Généralisation des téléprocédures pour les taxes aéronautiques..... | 741 |
| <i>Article 59 decies</i> : Codification et extension à la taxe sur la valeur ajoutée du dispositif relatif aux aviseurs fiscaux | 745 |
| <i>Article 59 undecies (supprimé)</i> : Extension aux sociétés d'investissement immobilier cotées du dispositif relatif aux aviseurs fiscaux..... | 754 |
| <i>Article 59 terdecies (supprimé)</i> : Extension du champ du document de politique transversale relatif à la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales à la lutte contre les infractions économiques et financières | 757 |
| <i>Article 59 quaterdecies A (nouveau)</i> : Facilitation de l'accès des généalogistes professionnels aux déclarations de succession | 762 |
| <i>Article 59 quindecies</i> : Rassemblement en un article unique de l'ensemble des fondements législatifs des annexes générales dites « jaunes budgétaires » au projet de loi de finances | 763 |
| <i>Article 59 sexdecies (supprimé)</i> : Rapport au Parlement sur l'avantage successoral de l'assurance-vie | 768 |
| <i>Article 60</i> : Simplification du recouvrement de la TVA à l'importation auprès des entreprises..... | 774 |
| <i>Article 60 bis A (nouveau)</i> : Clarification du régime juridique de la taxe sur la valeur ajoutée portant sur certains produits destinés à l'alimentation humaine et animale | 776 |
| <i>Article 61</i> : Unification des modalités de déclaration et de recouvrement de certaines impositions indirectes et amendes..... | 778 |
| <i>Article 61 bis A (nouveau)</i> : Suppression de la déclaration préalable de profession pour les professionnels utilisant de l'alcool dénaturé en exonération de droits d'accises..... | 782 |
| <i>Article 61 bis B (nouveau)</i> : Simplification des formalités administratives liées à la vente à distance des produits soumis à accises | 784 |
| <i>Article 61 bis C (nouveau)</i> : Simplification de la circulation en droits acquittés des bouteilles de vin sur le territoire métropolitain..... | 786 |
| <i>Article 61 bis D (nouveau)</i> : Suppression des règles particulières de circulation applicables aux essences d'absinthe et produits assimilés ne contenant pas d'alcool | 787 |

| | |
|--|-----|
| <i>Article 61 bis</i> : Application des modalités de recouvrement des taxes sur le chiffre d'affaires aux taxes sur les boissons non alcooliques et à la taxe générale sur les activités polluantes et adaptation technique pour assurer un niveau de contrôle similaire | 789 |
| <i>Article 61 quater (supprimé)</i> : Suppression de la possibilité de financer par la taxe d'aéroport les matériels de contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique | 793 |
| <i>Article 61 quinques (nouveau)</i> : Suppression de la condition linguistique pour les microentreprises pour le bénéfice du crédit d'impôt en faveur de la production phonographique..... | 794 |
| <i>Article 61 sexies (nouveau)</i> : Demande de rapport à la suite de l'abandon du projet Europacity..... | 796 |
| <i>Article 62</i> : Rééquilibrage des taxes affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée | 797 |
| <i>Article 63</i> : Alignement progressif de la fiscalité du tabac applicable en Corse sur celle applicable sur le continent, à compter de 2022, sur une période de cinq ans | 806 |
| <i>Article 64 (supprimé)</i> : Compensation des revalorisations exceptionnelles du revenu de solidarité active (RSA) | 811 |
| <i>Article 67 (supprimé)</i> : Augmentation maîtrisée de certaines prestations sociales et suppression de l'indexation de la réduction de loyer de solidarité (RLS)..... | 814 |
| <i>Article 68</i> : Interdiction de l'octroi de garantie de l'État au commerce extérieur pour la recherche, l'extraction et la production de charbon | 819 |
| <i>Article 71 ter</i> : Autorisation de la Caisse des dépôts et consignations à recevoir et gérer les fonds destinés au compte d'engagement citoyen | 824 |
| <i>Article 71 quinques</i> : Modalités de répartition de la fraction supplémentaire de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux départements | 826 |
| <i>Article 72 bis A (nouveau)</i> : Modalités de prise en compte d'une part fixe dans la tarification de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)..... | 828 |
| <i>Article 72 bis B (nouveau)</i> : Gratuité du permis de chasser en Guyane jusqu'au 31 décembre 2022 | 830 |
| <i>Article 72 bis</i> : Augmentation à compter de 2021 des objectifs d'incorporation de la taxe relative à l'incorporation de biocarburants pour la filière essence..... | 833 |
| <i>Article 72 quater A (nouveau)</i> : Exonération facultative de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises pour la production de chaleur issue de biomasse..... | 836 |
| <i>Article 72 quater</i> : Réévaluation de la fraction du produit du droit à consommation sur les tabacs affectée au régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac..... | 838 |
| <i>Article 72 quinques</i> : Prorogation du financement des groupements d'intérêt public dans le cadre de l'implantation de Cigéo..... | 840 |
| <i>Article 72 sexies A (nouveau)</i> : Aménagement de la procédure de délibération des tarifs des taxes locales sur la consommation finale d'électricité | 841 |
| <i>Article 72 sexies (supprimé)</i> : Prélèvement sur les recettes des droits de mutation à titre onéreux des départements franciliens au profit de la Société du Grand Paris | 846 |

| | |
|--|-----|
| II. - Autres mesures..... | 849 |
| <i>Action extérieure de l'État</i> | 849 |
| <i>Article 73 AA (nouveau)</i> : Augmentation de la part du produit des droits de visas attribuée au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères | 849 |
| <i>Article 73 A (supprimé)</i> : Rapport annuel sur l'exécution des contrats pluriannuels fixant les objectifs et définissant les moyens des opérateurs de l'État contribuant à l'action extérieure de la France | 853 |
| <i>Administration générale et territoriale de l'État</i> | 859 |
| <i>Article 73 C (supprimé)</i> : Rapport évaluant l'utilité du maintien de la carte électorale | 859 |
| <i>Aide publique au développement</i> | 861 |
| <i>Article 73 D (supprimé)</i> : Demande de rapport au Parlement sur l'activité du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale..... | 861 |
| <i>Cohésion des territoires</i> | 864 |
| <i>Article 75 (supprimé)</i> : Financement complémentaire du Fonds national d'aide au logement (FNAL) par Action Logement..... | 864 |
| <i>Conseil et contrôle de l'État</i> | 866 |
| <i>Article 75 bis A (nouveau)</i> : Possibilité pour les collectivités territoriales de souscrire des titres participatifs émis par les organismes d'habitation à loyer modéré qui leur sont rattachés..... | 866 |
| <i>Écologie, développement et mobilité durables</i> | 870 |
| <i>Article 76 bis A (nouveau)</i> : Arrêt des subventions publiques aux énergies fossiles d'ici 2025..... | 870 |
| <i>Article 76 ter</i> : Mise en place d'un dispositif d'avances remboursables fournies par Aéroports de Paris pour accélérer les insonorisations de logements autour de l'aéroport de Paris Charles-de-Gaulle | 872 |
| <i>Économie</i> | 875 |
| <i>Article 76 sexies</i> : Demande de rapport portant sur les garanties publiques à l'export | 875 |
| <i>Enseignement scolaire</i> | 876 |
| <i>Article 76 septies (supprimé)</i> : Demande de rapport portant sur le recrutement des enseignants contractuels et leurs évolutions de carrière..... | 876 |
| <i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</i> | 877 |
| <i>Article 76 nonies A (nouveau)</i> : Allongement du délai de carence à trois jours dans la fonction publique | 877 |
| <i>Article 76 nonies B (nouveau)</i> : Suppression de la faculté pour l'État de déléguer sa compétence comptable aux collectivités territoriales sous la forme d'agences comptables..... | 880 |

| | |
|--|-----|
| <i>Article 76 nonies C (nouveau)</i> : Report d'un an de l'obligation de placer sur un compte bancaire les fonds des personnes hébergées dans un établissement public de santé, social ou médico-social, placées sous protection juridique, et dont la tutelle est assurée par un préposé d'établissement..... | 884 |
| <i>Immigration, asile et intégration</i> | 886 |
| <i>Article 76 nonies (supprimé)</i> : Suppression d'un titre inopérant dans le CESEDA | 886 |
| <i>Article 76 decies (supprimé)</i> : Élargissement du champ des adaptations à Mayotte susceptibles d'être apportées au contenu du contrat d'intégration républicaine et report de l'entrée en vigueur de ce contrat dans ce territoire..... | 888 |
| <i>Justice</i> | 890 |
| <i>Article 76 terdecies (supprimé)</i> : Réforme de l'aide juridictionnelle..... | 890 |
| <i>Article 76 sexdecies A (nouveau)</i> : Extension du champ du bénéfice du Fonds d'échange éducatif, culturel et sportif..... | 893 |
| <i>Recherche et enseignement supérieur</i> | 894 |
| <i>Article 76 sexdecies (supprimé)</i> : Demande de rapport portant sur l'indicateur relatif à la qualité de la gestion immobilière du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire »..... | 894 |
| <i>Article 76 septdecies A (nouveau)</i> : Exonération de taxe sur les installations nucléaires de base (INB) et de contribution annuelle à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) au profit des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel | 896 |
| <i>Article 76 septdecies (supprimé)</i> : Rapport portant sur la stratégie « Bienvenue en France » | 903 |
| <i>Relations avec les collectivités territoriales</i> | 904 |
| <i>Article 78</i> : Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)..... | 904 |
| <i>Article 78 bis A (nouveau)</i> : Modification de la définition des logements sociaux pris en compte pour le calcul de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale..... | 914 |
| <i>Article 78 bis B (nouveau)</i> : Suppression du plafonnement de la population prise en compte pour l'éligibilité de la DSR « Bourg centre » et le montant des attributions individuelles de cette dotation | 918 |
| <i>Article 78 ter</i> : Création d'une dotation de soutien pour la protection de la biodiversité | 920 |
| <i>Article 78 quinquies (supprimé)</i> : Augmentation des ressources du fonds de solidarité des communes de la région d'Île de France..... | 923 |
| <i>Article 78 sexies A (nouveau)</i> : Suppression du plafonnement de la hausse de la contribution au FSRIF en cas de hausse des ressources du fonds..... | 927 |
| <i>Article 78 sexies</i> : Fusion des trois fonds de péréquation départementaux..... | 928 |
| <i>Article 78 septies</i> : Évolution des règles applicables à la dotation de solidarité communautaire (DSC)..... | 932 |
| <i>Article 78 octies</i> : Suppression, en 2020, de la dotation de soutien à l'investissement territorial versée par la métropole du Grand Paris et maintien, en 2020, de la dotation d'intercommunalité dans la dotation d'équilibre | 936 |

| | |
|--|-----|
| <i>Article 78 nonies</i> : Stabilisation de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) en 2020..... | 941 |
| <i>Article 78 decies A (nouveau)</i> : Procédure d'attribution des subventions au titre de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID)..... | 944 |
| <i>Article 78 decies B (nouveau)</i> : Coordinations rédactionnelles liées au remplacement de la dotation globale d'équipement par la dotation de soutien à l'investissement des départements..... | 946 |
| <i>Article 78 decies C (nouveau)</i> : Attribution de la dotation de soutien à l'investissement local par les préfets de département et création d'une commission des investissements locaux..... | 946 |
| <i>Article 78 decies D (nouveau)</i> : Encadrement de la majoration du taux de subvention au titre de la dotation de soutien à l'investissement local dans le cadre de la contractualisation..... | 949 |
| <i>Article 78 decies E (nouveau)</i> : Création d'une dotation destinée à compenser les frais d'assurance supportés par les communes de moins de 3 500 habitants pour couvrir les coûts résultant de la mise en œuvre de la protection fonctionnelle des maires..... | 952 |
| <i>Article 78 decies F (nouveau)</i> : Rapport au Parlement sur les conséquences de la refonte de la fiscalité locale sur les communes d'outre-mer..... | 954 |
| <i>Santé</i> | 955 |
| <i>Article 78 duodecies</i> : Modification des conditions d'accès et de prise en charge des soins au titre de l'aide médicale de l'État (AME) de droit commun..... | 955 |
| <i>Article 78 terdecies (supprimé)</i> : Ouverture de l'accès à l'aide médicale de l'État pour les demandeurs d'asile..... | 960 |
| <i>Sécurités</i> | 963 |
| <i>Article 78 septdecies (supprimé)</i> : Expérimentation de la possibilité pour des associations agréées de sécurité civile de réaliser des évacuations d'urgence de victimes dans le cadre des opérations de secours d'urgence à personne..... | 963 |
| <i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i> | 966 |
| <i>Article 78 octodecies</i> : Simplification des conditions d'octroi et de renouvellement de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS)..... | 966 |
| <i>Article 78 novodecies</i> : Modification du mode de calcul de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) et suppression du recouvrement sur succession..... | 968 |
| <i>Sport, jeunesse et vie associative</i> | 971 |
| <i>Article 78 unvicies</i> : Affectation au fonds de développement de la vie associative (FDVA) d'une partie des avoirs des comptes inactifs, conservés par la Caisse des dépôts et consignations, et reversés chaque année à l'État..... | 971 |
| <i>Article 78 duovicies</i> : Création d'une annexe au projet de loi de finances sur l'effort financier public dans le domaine du sport..... | 973 |
| <i>Travail et emploi</i> | 974 |
| <i>Article 80</i> : Recentrage de l'aide aux créateurs et repreneurs d'entreprises..... | 974 |

| | |
|--|-----|
| <i>CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'État</i> | 977 |
| <i>Article 83 (supprimé)</i> : Capacité des universités à recourir aux formes de sociétés publiques ou privées pour la valorisation de leur patrimoine immobilier..... | 977 |
| <i>CAS Participations financières de l'État</i> | 978 |
| <i>Article 84 bis (nouveau)</i> : Information du Parlement en cas d'abondement significatif du compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État par le budget général..... | 978 |
| <i>CAS Pensions</i> | 981 |
| <i>Article 84 ter (nouveau)</i> : Décristallisation des pensions servies aux ressortissants étrangers par la CNRACL et le FSPOEIE..... | 981 |

INTRODUCTION

Dans sa version initiale, le présent projet de loi de finances, adopté en Conseil des ministres le 27 septembre 2019, comportait 81 articles dont l'article liminaire. Le déficit budgétaire de l'État pour 2020 était prévu à 93 061 millions d'euros et le déficit public à 2,2 % du produit intérieur brut (PIB).

En première lecture, l'Assemblée nationale a inséré 164 articles additionnels et supprimé un article du projet de loi initial. Le texte adopté en première lecture, le 19 novembre 2019, comprenait ainsi 245 articles dont un supprimé. La prévision de déficit budgétaire de l'État a été revue à 93 342 millions d'euros, sans effet sur le niveau du déficit public.

En première lecture, le Sénat a :

- adopté conformes 110 articles et confirmé la suppression d'un article ;
- supprimé 37 articles ;
- modifié puis adopté 97 articles ;
- et inséré 148 articles additionnels.

Le texte adopté en première lecture par le Sénat, le 10 décembre 2019, comprenait ainsi 282 articles dont 37 supprimés. La prévision de déficit budgétaire de l'État pour 2020 a été revue à 42 270 millions d'euros à la suite du rejet des crédits de 5 missions budgétaires, entraînant une diminution des dépenses du budget général de 52,7 milliards d'euros. Par conséquent, la prévision de solde public pour 2020 a été revue à – 0,1 point de PIB (en amélioration de 2,1 points de PIB).

Une commission mixte paritaire s'est réunie le 11 décembre 2019 pour examiner les dispositions restant en discussion, soit au total 282 articles supprimés, modifiés ou insérés par le Sénat. La commission mixte paritaire a rapidement constaté qu'elle ne pouvait parvenir à un accord sur l'ensemble des dispositions restant en discussion et a conclu à l'échec de ses travaux.

La commission des finances s'est réunie le 13 décembre 2019 pour examiner, en nouvelle lecture, les 282 articles encore en discussion. Elle a adopté sans modification 87 articles et maintenu la suppression de 10 autres articles.

Elle a par ailleurs adopté 287 amendements tendant :

– à rétablir la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture pour 44 articles ;

– à adopter une nouvelle rédaction pour 40 articles ;

– et à supprimer 101 articles.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

La commission a examiné les articles du présent projet de loi de finances, en nouvelle lecture, lors de sa réunion du vendredi 13 décembre 2019 ⁽¹⁾.

Article liminaire

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

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Le présent article porte sur les finances publiques toutes administrations publiques confondues, et non sur le seul budget de l'État.

Il offre ainsi une vision consolidée de l'ensemble des finances publiques : administrations publiques centrales, administrations publiques locales et administrations de sécurité sociale.

Aux termes de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ⁽²⁾, l'article liminaire du PLF présente « *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, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre* ».

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose le tableau de synthèse suivant :

SOLDES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2018 À 2020

(en % du PIB)

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

Source : article liminaire du présent PLF (version initiale).

(1) Voir compte rendu dans le volume 2 du présent rapport.

(2) Article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Le présent article fixe ainsi, pour 2020, un objectif de déficit public de 2,2 % du produit intérieur brut, ce qui n'avait pas été observé depuis 2001. Le déficit public est, en outre, presque entièrement d'origine structurelle.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

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

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

L'examen de la seconde partie du projet de loi de finances par le Sénat a donné lieu au rejet des crédits de cinq missions ⁽¹⁾. Par conséquent, le déficit budgétaire de l'État prévu pour 2020 diminue du montant des crédits cumulés de ces cinq missions, soit 52,7 milliards d'euros (soit 2,1 points de PIB).

Un amendement du Gouvernement, adopté en seconde délibération avec l'avis favorable de la commission des finances, a procédé à la coordination nécessaire de l'incidence de ces votes sur le solde des administrations publiques prévu pour 2020. L'article liminaire a donc été modifié afin de diminuer le solde public effectif et sa décomposition structurelle de 2,1 points de PIB.

SOLDES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2018 À 2020

(en % du PIB)

| Soldes | Exécution 2 018 | Prévision d'exécution 2 019 | Prévision 2 020 |
|--|--------------------|-----------------------------------|--------------------|
| Solde structurel (1) | - 2,3 | - 2,2 | - 0,1 |
| Solde conjoncturel (2) | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| Mesures exceptionnelles et temporaires (3) | - 0,2 | - 0,9 | - 0,1 |
| Solde effectif (1 + 2 + 3) | - 2,5 | - 3,1 | - 0,1 |

Source : article liminaire du présent PLF (version adoptée par le Sénat en première lecture).

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Dans le cadre de la présente nouvelle lecture, les prévisions de soldes publics seront naturellement appelées à évoluer en fonction des votes de l'Assemblée nationale sur la base du texte adopté par le Sénat en première lecture.

Selon toute vraisemblance, les crédits des missions rejetés par le Sénat seront adoptés par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. L'article liminaire sera donc rétabli, à l'issue de l'examen du projet de loi de finances en séance publique et en seconde délibération.

*

* *

(1) Il s'agit des missions Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ; Écologie, développement et mobilité durables ; Immigration, asile et intégration ; Justice ; Sécurité.

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. - IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

B. - Mesures fiscales

Article 2

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

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 2 porte deux types de mesures relatives à l'impôt sur le revenu.

- Il procède, d'une part, à des mesures traditionnelles de revalorisation de l'impôt sur le revenu en fonction de l'inflation. Ainsi, les tranches d'imposition applicables sur le revenu de l'année 2019 sont revalorisées de 1 %.

Cette revalorisation entraîne la revalorisation concomitante d'autres dispositifs indexés, notamment l'abattement forfaitaire sur le revenu en faveur des personnes âgées de plus de soixante-cinq ans (applicable en fonction de seuils de revenus définis), le plafond de l'abattement de 10 % applicable aux pensions de retraite, le plafond de la déduction forfaitaire de 10 % au titre des frais professionnels, le seuil du revenu fiscal de référence associé au bénéfice du taux nul en matière de prélèvement à la source.

Elle s'accompagne également de la revalorisation des différents montants utilisés pour le calcul des avantages retirés du quotient familial et du montant de la décote (abattement pour rattachement d'un enfant majeur marié ou ayant des enfants à charge, plafonnement des effets d'une demi-part du quotient familial de droit commun, plafonnement des effets d'une part au titre du premier enfant à charge pour les personnes seules, plafonnement des effets de la demi-part des personnes seules ayant élevé des enfants qui ne sont plus à leur charge, réduction d'impôt des invalides, pensionnés de guerre et anciens combattants, réduction d'impôts des contribuables veufs ayant des enfants à charge, montant à partir duquel est calculée la décote).

En outre, l'article revalorise l'ensemble des bases mensuelles pour l'application du taux par défaut du prélèvement à la source.

- D'autre part, cet article porte trois mesures dont l'effet combiné est de permettre une baisse d'impôt de 5 milliards d'euros en 2020 concentrée sur les contribuables dont le taux marginal relève des deux premières tranches d'imposition.

En premier lieu, le taux de la première tranche imposable est abaissé de 14 à 11 % et les seuils d'entrée dans les deuxième et troisième tranches imposables sont abaissés respectivement à 25 669 euros et 73 369 euros.

En deuxième lieu, l'article supprime la réduction d'impôt au taux maximal de 20 %, devenue sans objet, en faveur des foyers fiscaux aux revenus modestes.

En troisième lieu, l'article modifie les effets de la décote en adaptant ses paramètres dans le contexte de la baisse de la charge fiscale.

Confirmant la position de la commission des finances et à l'initiative du Rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement rédactionnel qui corrige une disposition initiale de la loi de finances pour 2019 en portant l'entrée en vigueur du *e* du 1 du III de l'article 204 H du code général des impôts, relatif à l'indexation automatique des grilles de taux par défaut, à compter de 2021 et non 2020.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement de la commission des finances avec un avis défavorable du Gouvernement, qui relève le plafond du quotient familial par demi-part de 1 567 euros à 1 750 euros. L'objectif affiché par les sénateurs est « *d'accroître la redistribution horizontale* » et de « *redonner du pouvoir d'achat aux familles* ».

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le plafond du quotient familial, qui permet de limiter l'avantage fiscal résultant de l'application du quotient pour chaque demi-part supplémentaire, est revalorisé en fonction de l'inflation par le présent article, soit à hauteur de 1 %.

L'opportunité de rehausser le plafond du quotient familial a été, comme l'année dernière, débattue en commission des finances et en séance publique à l'Assemblée nationale. Cette mesure n'a pas été retenue, notamment en raison du coût budgétaire associé à une telle mesure et de ses effets peu redistributifs. En effet, ce rehaussement du plafond bénéficierait principalement aux foyers fiscaux appartenant aux deux derniers déciles de revenus.

Le Rapporteur général propose donc de rétablir l'article 2 dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

*

* *

Article 2 bis A (nouveau)

Suppression du plafond pour l'exonération d'impôt sur le revenu du temps de travail additionnel des professionnels médicaux hospitaliers

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

1. L'instauration d'une défiscalisation des heures supplémentaires en 2007

L'article 81 *quater* du CGI, introduit par l'article premier de la loi dite « TEPA »⁽¹⁾, prévoyait une exonération d'impôt sur le revenu des rémunérations perçues au titre de la réalisation d'heures supplémentaires, d'heures complémentaires ou d'un temps de travail additionnel comparable (heure choisie, heure considérée comme supplémentaire, temps de travail additionnel ou temps de travail résultant de la renonciation à un jour de repos), pour l'ensemble des salariés et des agents publics. Cet article a été abrogé par l'article 3 de la loi du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012⁽²⁾.

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

(2) Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

Le cas des professionnels médicaux hospitaliers

Les professionnels médicaux hospitaliers exerçant des fonctions salariées dans des établissements publics de santé ont différents statuts. Ce sont majoritairement des praticiens hospitaliers admis sur concours (60 %) mais cette notion regroupe aussi les médecins-assistants recrutés sur des contrats à durée déterminée, les médecins attachés ou vacataires qui travaillent à temps partiel, les médecins hospitaliers universitaires titulaires et non titulaires, ainsi que d'autres salariés.

Les professionnels médicaux dont les praticiens hospitaliers peuvent accomplir, sur la base du volontariat, en sus de leurs obligations de service hebdomadaires, un temps de travail additionnel donnant lieu soit à récupération, soit au versement d'indemnités de participation à la continuité des soins ou d'indemnités de temps de travail additionnel (prévu par l'article R. 6152-27 du code de la santé publique pour les praticiens hospitaliers).

Les praticiens hospitaliers sont des agents publics sous statut fixé dans le code de la santé publique ⁽¹⁾ et ne sont donc pas soumis aux statuts de la fonction publique hospitalière de 1986 ⁽²⁾. Le temps de travail additionnel des praticiens hospitaliers n'étant pas explicitement visé par le décret du 7 octobre 2007 qui venait préciser les modalités d'application de l'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires pour les agents publics, la défiscalisation de ce temps de travail additionnel n'a pas été appliquée de façon homogène par l'administration fiscale. Le Conseil d'État a estimé, dans une décision du 2 février 2015 ⁽³⁾, que la défiscalisation du temps de travail additionnel était bien applicable aux praticiens hospitaliers à temps plein ou à temps partiel.

2. Une défiscalisation encadrée des heures supplémentaires depuis le 1^{er} janvier 2019

L'article 2 de la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales ⁽⁴⁾ a rétabli l'article 81 *quater* du CGI, afin d'exonérer d'impôt sur le revenu, à compter du 1^{er} janvier 2019 pour l'ensemble des salariés et des agents publics, les rémunérations, majorations et éléments de rémunération versés au titre du temps de travail supplémentaire effectué, mentionnés aux I et III de l'article L. 241-17 du code de la sécurité sociale, rétabli par l'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 ⁽⁵⁾. Ainsi, le champ des rémunérations éligibles à l'exonération fiscale est identique à celui des rémunérations éligibles à l'exonération sociale prévue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 – dont l'entrée en vigueur a été avancée au 1^{er} janvier 2019 par la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales.

(1) Article R. 6152-1 et suivants du code de la santé publique.

(2) Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

(3) Conseil d'État, 2 février 2015, n° 373259

(4) Loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.

(5) Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

L'exonération fiscale est subordonnée au respect de plusieurs conditions :

– elle est conditionnée, comme l'exonération sociale, à l'éligibilité des rémunérations et à l'absence de simple substitution à d'autres éléments de rémunération (V de l'article L. 241-17) ; de même, les rémunérations prises en compte sont plafonnées au niveau des majorations conventionnelles ou, à défaut, des majorations législatives précitées ;

– elle est par ailleurs limitée par un plafond annuel d'exonération de 5 000 euros, soit 417 euros par mois en moyenne.

L'étude d'impact sur le projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales⁽¹⁾ prévoyait que 95 % des heures supplémentaires effectuées se situeraient sous ce plafond. Cette limitation à un niveau élevé de l'exonération, qui n'était pas prévue en 2007, a pour double objectif de recentrer les moyens vers les salariés pour lesquels la mesure est la plus utile et lutter contre des pratiques d'optimisation fiscal-socialisées associées à la déclaration d'heures supplémentaires fictives pour les cadres supérieurs.

Un décret du 27 février 2019⁽²⁾ est venu préciser les modalités d'application aux agents publics de cette exonération d'impôt. Les 13° et 15° de l'article 1 visent notamment les éléments de rémunération du temps de travail additionnel effectif prévus par les dispositions des contrats des agents non titulaires de droit public et les indemnités perçues par les praticiens hospitaliers en contrepartie d'un temps de travail additionnel effectif.

L'article 4 du décret subordonne la réduction de cotisations et l'exonération d'impôt sur le revenu à deux conditions :

– la mise en œuvre par l'autorité hiérarchique de moyens de contrôle permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires ou le temps de travail additionnel effectivement accomplis ;

– l'établissement par l'employeur d'un document, le cas échéant sur support dématérialisé, indiquant, pour chaque agent et par mois civil ou, pour les agents dont le cycle de travail excède un mois, à la fin de chaque cycle, le nombre d'heures supplémentaires ou le temps de travail additionnel effectivement accomplis et la rémunération y afférente.

(1) *Étude d'impact, projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales*, p.18.

(2) *Décret n° 2019-133 du 25 février 2019 portant application aux agents publics de la réduction de cotisations salariales et de l'exonération d'impôt sur le revenu au titre des rémunérations des heures supplémentaires ou du temps de travail additionnel effectif.*

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

À l’initiative de M. Karoutchi (Les Républicains) et de plusieurs de ses collègues, le Sénat a adopté, avec des avis de sagesse du Rapporteur général et défavorable du Gouvernement, un amendement qui supprime le plafond annuel de 5 000 euros pour l’exonération d’impôt sur le revenu du temps de travail additionnel des professionnels médicaux hospitaliers.

Les auteurs de l’amendement estiment que cette mesure permettrait de rendre le temps de travail additionnel pour les personnels médicaux hospitaliers plus attractif, ce qui renforcerait la qualité des soins et entraînerait une dépense globale moindre pour les hôpitaux en réduisant le recours aux intérimaires.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Les professionnels médicaux hospitaliers effectuent de nombreuses heures de temps de travail additionnel, rémunérées le plus souvent par le versement d’indemnités. Pour la première fois pour ces professionnels, une incitation fiscale explicite à l’exercice du temps de travail additionnel a été mise en place depuis le 1^{er} janvier 2019, l’application de la précédente mesure de défiscalisation mise en place par la loi TEPA n’ayant été validée par le Conseil d’État qu’après son abrogation.

Si le Rapporteur général est très sensible à la situation du personnel médical dans les hôpitaux publics français, il estime que le plafond de 5 000 euros annuels pour l’exonération d’impôt sur le revenu du temps de travail additionnel n’est pas un frein à l’exercice raisonné d’heures supplémentaires. En outre, le coût de cette mesure n’est pas évalué et pourrait conduire à constater des effets d’aubaine importants.

Des mesures plus globales provenant du plan d’urgence pour l’hôpital public présentées par le Gouvernement le 20 novembre 2019 ont vocation à répondre, de manière plus juste et efficace, aux difficultés que connaissent les hôpitaux français.

Le rapporteur général propose donc de supprimer cet article.

*

* *

Article 2 bis

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

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 4 A du code général des impôts prévoit que les personnes qui ont leur domicile fiscal en France sont passibles de l'impôt sur le revenu en raison de l'ensemble de leurs revenus. En revanche, les personnes dont le domicile fiscal est situé hors de France, les « non-résidents », ne sont redevables de cet impôt que sur leurs revenus de source française.

L'article 4 B du CGI pose trois conditions alternatives à la domiciliation fiscale en France : les personnes doivent avoir en France leur foyer ou le lieu de leur séjour principal ; exercer en France une activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'elles ne justifient que cette activité y est exercée à titre accessoire ; avoir en France le centre de leurs intérêts économiques.

Le même article ajoute une autre exception : les agents de l'État qui exercent leurs fonctions ou sont chargés de mission dans un pays étranger et qui ne sont pas soumis dans ce pays à un impôt personnel sur l'ensemble de leurs revenus sont considérés comme ayant leur domicile fiscal en France. Ainsi, les règles de droit commun sont appliquées à ces agents en matière d'imposition sur le revenu, notamment le bénéfice du mécanisme de la décote et des crédits et réductions d'impôt.

Les conventions fiscales internationales fixant le cadre applicable notamment en matière d'imposition sur le revenu prévoient traditionnellement que les agents publics rémunérés par un des États contractants, une collectivité territoriale ou une personnalité morale de droit public de cet État qui ne se livrent pas à une activité industrielle et commerciale sont imposables uniquement dans leur État d'origine.

Ainsi, les agents relevant de la fonction publique territoriale ou hospitalière française, ainsi que les agents recrutés sous contrat de droit public, en poste dans un pays étranger ayant conclu ce type de convention fiscale avec la France sont redevables en France de l'impôt sur le revenu en raison de l'ensemble de leurs revenus. Cependant, ces agents sont considérés par l'administration fiscale comme des non-résidents fiscaux et sont soumis, par conséquent, aux règles applicables aux non-résidents fiscaux déterminées par les articles 182 A, 197 A et 197 B du CGI. Ainsi, ils sont soumis à un taux minimum d'imposition (20 %) et ne peuvent ni bénéficier du mécanisme de la décote ni des réductions ou crédits d'impôt sur le revenu.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de la commission des finances et trois autres amendements identiques portés par des députés des groupes Les Républicains, Libertés et Territoires et La République en marche, avec un avis de sagesse du Gouvernement. Ces amendements élargissent aux agents territoriaux qui exercent leurs fonctions à l'étranger et sont imposés sur leurs revenus en France le critère de domiciliation fiscale prévu pour les agents de l'État.

Ces agents pourraient donc conserver leur domicile fiscal en France sous réserve de ne pas être soumis à l'impôt sur le revenu dans le pays où ils exercent leurs fonctions. N'étant alors plus considérés comme des non-résidents, ils pourraient bénéficier du mécanisme de la décote et des crédits et réductions d'impôt sur le revenu.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement rectifié de la commission des finances, qui étend aux agents de la fonction publique hospitalière le principe de la domiciliation fiscale en France dans les conditions applicables aux agents de la fonction publique d'État.

De plus, cet amendement remplace la notion d'« agents territoriaux » par celle d'« agents des collectivités territoriales » pour plus de précision.

À noter que l'amendement initial adopté par la commission des finances du Sénat élargissait à l'ensemble des agents publics le principe de domiciliation fiscale en France afin d'intégrer également les agents recrutés sous contrat de droit public.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Un sous-amendement de Mme Genetet, rejeté par l'Assemblée nationale avec un avis défavorable du Gouvernement et un avis favorable à titre personnel du Rapporteur général, visait à élargir le principe légal de la domiciliation fiscale en France à l'ensemble des agents « d'une personne morale de droit public ». Le Gouvernement avait fait valoir la nécessité d'améliorer la rédaction de la notion d'« agent » au cours de la navette.

Au vu des risques d'aubaine induits par l'élargissement à l'ensemble des agents publics, il semble pertinent d'encadrer le bénéfice de la domiciliation fiscale en France aux seuls agents des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière.

Le Rapporteur général propose donc de conserver cet article dans sa rédaction adoptée par le Sénat.

*

* *

Article 2 quater

Modification des modalités d'indexation des titres-restaurants

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Le 19° de l'article 81 du code général des impôts (CGI) prévoit, sous certaines conditions, l'exonération d'impôt sur le revenu du complément de rémunération qui résulte de la contribution de l'employeur à l'acquisition par le salarié des titres-restaurant.

Les deux limites principales au dispositif sont les suivantes :

– d'une part, la contribution de l'employeur doit être comprise entre 50 % et 60 % de la valeur du ticket, d'après un arrêté du 22 décembre 1967 du ministre chargé du budget ⁽¹⁾ ;

– d'autre part, cette contribution est limitée à un seuil par titre, relevé chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année précédant celle de l'acquisition des titres-restaurant. Cette limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu est, comme tous les seuils et limites du barème de l'impôt sur le revenu sauf cas exceptionnels (« gel » appliqué en 2012 et 2013), indexée sur l'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation hors tabac. Ainsi, le montant de l'exonération est limité à 5,52 euros en 2019 et 5,58 euros en 2020.

Par conséquent, en 2019, pour bénéficier de l'exonération maximale, la valeur du titre-restaurant doit être comprise entre 9,20 euros et 11,04 euros.

Selon le tome II de *l'Évaluation des voies et moyens*, cette dépense fiscale bénéficie à 4,2 millions de ménages, pour un coût évalué à 390 millions d'euros en 2018 et 400 millions d'euros en 2019 et 2020 ⁽²⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel à l'initiative de Mme Véronique Louwagie (Les Républicains), sous-amendé par le Rapporteur général, avec un avis favorable du Gouvernement et du Rapporteur général à titre personnel.

(1) Arrêté du 22 décembre 1967 relatif à l'application du décret n° 67-1165 relatif aux titres-restaurant.

(2) *Évaluation des voies et moyens associée au projet de loi de finances pour 2020, tome II, p. 58.*

Cet article prévoit de revoir les modalités d'indexation de l'exonération de la contribution patronale à l'acquisition des titres-restaurant, de telle sorte que le plafond soit indexé sur l'évolution des prix à la consommation hors tabac et non plus sur la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

Dans les faits, cette modification n'a que peu de conséquences concrètes puisque la tranche supérieure du barème de l'impôt sur le revenu pour l'année $n+1$ est classiquement indexée sur la prévision d'inflation de l'année n . Le plafond serait désormais indexé sur l'inflation réelle constatée pour l'année n , mais les écarts entre la prévision et la réalisation sont généralement trop faibles pour qu'un avantage financier réel soit en l'espèce retiré de cette modification.

Ce changement du mode de calcul permet en revanche de simplifier la mesure et, plus encore, garantit une revalorisation annuelle automatique qui ne pourra pas être remise en cause en cas de gel du barème de l'impôt sur le revenu.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement de sa commission des finances, à l'initiative du Rapporteur général et avec un avis favorable du Gouvernement, qui précise les modalités d'application du présent article.

Ainsi, il indique que la variation des prix à la consommation hors tabac est constatée de façon annuelle, « *entre le 1^{er} octobre de l'avant-dernière année et le 1^{er} octobre de l'année précédente* ».

Il précise également que le dispositif d'indexation entre en vigueur à compter de l'imposition des revenus de l'année 2020.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général considère que la précision apportée par le Sénat est utile mais il estime qu'un doute subsiste sur la formulation « *1^{er} octobre de l'année précédente* ».

Il propose donc l'adoption d'un amendement qui expliciterait ce point en reprenant une partie de la formulation initiale du 19^o de l'article 81 du CGI qui précise, dans le droit en vigueur, que l'année de référence s'entend comme l'année « *précédent celle de l'acquisition des titres restaurant* ». Cet amendement permettrait de clarifier le fait que l'indexation du plafond serait réalisée sur l'inflation réelle constatée pour l'année n .

*

* *

Article 2 sexies A (nouveau)

Mise en place de retenues à la source pour lutter contre les montages reposant sur l'arbitrage de dividendes

Le présent article, introduit par le Sénat à l'initiative de sa commission des finances contre l'avis du Gouvernement, vise à mettre en place des retenues à la source censées lutter contre les montages reposant sur l'arbitrage de dividendes. Il s'agit de la reprise du dispositif adopté l'an dernier par le Sénat, qu'avait ensuite modifié l'Assemblée afin d'en écarter les importantes difficultés qu'il présentait. Il est ainsi renvoyé au commentaire de nouvelle lecture de l'article 13 *bis* du projet de loi de finances pour 2019 pour une présentation exhaustive du cadre juridique alors applicable, de l'analyse du dispositif sénatorial, des lacunes présentées par ce dernier et de l'outil finalement adopté par l'Assemblée nationale ; seuls les principaux aspects de ces éléments figurent dans le présent commentaire⁽¹⁾. Par ailleurs, pour une présentation des mécanismes de retenues et prélèvements à la source, il est renvoyé au commentaire de première lecture de l'article 12 du présent projet de loi⁽²⁾.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

1. Les montages reposant sur l'arbitrage de dividendes

L'arbitrage de dividendes consiste à transférer, de façon artificielle, la propriété de droits, titres ou parts ouvrant droit à la perception de dividendes au moment de la distribution de ceux-ci afin d'échapper aux retenues à la source applicables. Ce type de montages, mis en évidence l'an dernier dans le cadre de l'affaire des « *CumEx Files* », repose essentiellement sur deux formats :

– les montages dits « internes » consistent de façon simplifiée, pour le détenteur de droits ouvrant droit à des dividendes qui n'est pas résident du pays où les dividendes sont distribués, à transférer temporairement ses droits à une personne résidente de ce pays – généralement un établissement financier –, conduisant à une absence de retenue à la source dans la mesure où la distribution est réalisée au profit d'un résident. Ce dernier, dans un second temps, rétrocède les dividendes sous la forme d'un flux financier indirect. Peuvent s'ajouter à l'évitement de la retenue à la source des remboursements indus d'impôts en réalité non payés, rendus possibles par la rapidité des transferts des droits – de telles pratiques relevant de la fraude fiscale ;

(1) Joël Giraud, Rapport en nouvelle lecture sur le projet de loi de finances pour 2019 modifié par le Sénat, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 1504, 14 décembre 2018, pages 149 à 166.

(2) Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2301, 10 octobre 2019, pages 502 à 518.

– les montages dits « externes » reposent sur l'utilisation des conventions fiscales exonérant les dividendes distribués aux résidents des juridictions fiscales liées. Le montage consiste alors en le transfert temporaire des droits à un résident d'une juridiction couverte par une telle convention fiscale, à charge pour lui de restituer ensuite les montants concernés.

Ces pratiques abusives peuvent déjà, en dehors de tout dispositif spécifique, faire l'objet d'une sanction en droit français, notamment à travers la répression de l'abus de droit en cas de motivation fiscale exclusive, ou encore par le jeu des clauses anti-abus permettant de remettre en cause les opérations à finalité fiscale principale – de telles clauses existant non seulement au niveau national, mais aussi dans de nombreuses conventions fiscales.

2. Le dispositif introduit par le Sénat dans le projet de loi de finances pour 2019

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, le Sénat avait introduit à l'unanimité un dispositif particulier ciblant les montages reposant sur l'arbitrage de dividendes, comportant deux volets : le premier concernait les montages internes, le second les montages externes, l'ensemble figurant dans un nouvel article 119 *ter* A du CGI.

a. Les mesures dédiées aux montages internes

Le I du nouvel article 119 *ter* A mettait en place une retenue à la source appliquée par un établissement payeur résidant en France et qui effectuait certains versements au bénéfice d'un non-résident, si les deux conditions cumulatives suivantes étaient réunies :

– en premier lieu, le versement au profit du non-résident devait être conditionné à la distribution de produits d'actions, droits ou parts ou de revenus assimilés à ces derniers au sens du CGI, ou devait porter sur un montant établi en fonction de cette distribution ;

– en second lieu, ce versement devait être lié, de façon directe ou indirecte, soit à la cession temporaire des titres au non-résident – la durée de la cession devant alors être inférieure à une durée fixée par décret –, soit à une opération permettant ou imposant à l'établissement payeur résidant en France de revendre ou restituer les titres au non-résident, soit à un accord dont les effets, du point de vue économique, étaient similaires à la détention des titres par le non-résident – ce, afin d'appréhender les opérations reposant sur des équivalents de dividendes, en s'inspirant du droit américain en la matière – et concernant notamment les produits dérivés.

Le bénéficiaire des versements pouvait obtenir le remboursement de la retenue à la source appliquée sur les montants perçus s'il était en mesure de démontrer qu'il en était bien le bénéficiaire effectif et que ces versements correspondaient à des opérations dont la motivation ou l'effet principal n'était pas

d'éluider l'impôt ou d'obtenir un avantage fiscal. Dans l'hypothèse où les versements constituaient indirectement des produits de participation ou des produits assimilés, s'ajoutait aux deux précédentes conditions une imputation, sur le montant remboursé au bénéficiaire, de la retenue à la source sur les dividendes prévue au 2 de l'article 119 *bis* du CGI ou consacrée par la convention fiscale applicable.

Enfin, était prévu au 4° du I de ce nouvel article 119 *ter* A du CGI l'obligation, pour l'établissement payeur, d'informer chaque année l'administration fiscale sur les versements réalisés, en mentionnant notamment leur montant, leur date et leur bénéficiaire.

b. Les mesures dédiées aux montages externes

Le II du nouvel article 119 *ter* A était dédié aux montages externes reposant sur l'utilisation abusive d'une convention fiscale ne prévoyant aucune retenue à la source sur les produits distribués.

Ce dispositif prévoyait l'application d'une retenue à la source sur les distributions réalisées au profit d'une personne résidant dans un pays lié à la France par une telle convention, sauf si la distribution entrait dans le champ de l'exonération de retenue à la source prévue à l'article 119 *ter* du CGI relative aux dividendes relevant du régime mère-fille européen.

Là aussi, le bénéficiaire des versements pouvait prétendre au remboursement de la retenue à la source s'il démontrait l'absence d'objectif principalement fiscal de la distribution réalisée. Par ailleurs, une obligation d'information de l'administration fiscale était également prévue, incombant à l'établissement payeur.

3. Le dispositif finalement adopté par l'Assemblée nationale

Tout en saluant l'entreprise sénatoriale et les efforts manifestés pour lutter contre les montages reposant sur l'arbitrage de dividendes, l'Assemblée nationale avait substantiellement modifié le dispositif adopté par l'autre chambre.

a. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Outre un changement de codification consacrant le dispositif à un nouvel article 119 *bis* A du CGI, l'Assemblée a fait évoluer les nouvelles règles de la façon suivante.

S'agissant des montages internes, la nouvelle retenue à la source introduite par le Sénat était remplacée par une présomption de distribution de revenus soumis à la retenue à la source prévue au 2 de l'article 119 *bis* du CGI, étendant ainsi le champ de cette dernière et permettant l'application automatique des exonérations prévues, pour éviter toute difficulté juridique sur ce point.

Le reste du dispositif sénatorial dédié aux montages internes était préservé pour l'essentiel, à l'exception de la suppression de son volet portant sur les produits dérivés. En outre, la durée à laquelle la cession devait être inférieure était prévue non plus dans un décret, mais directement dans le nouvel article du CGI, et fixée à quarante-cinq jours, s'inspirant en cela du régime allemand.

Le dispositif sénatorial dédié aux montages externes a en revanche été supprimé.

L'ensemble des nouvelles règles s'appliquaient à compter du 1^{er} juillet 2019.

b. Les raisons de l'évolution du dispositif

Si les sénateurs ont vu ces modifications comme vidant leur dispositif de sa substance, l'Assemblée ne les avait naturellement pas faites par complaisance ou dogmatisme, mais simplement par obligation juridique et par souci de responsabilité.

Dès la discussion au Sénat des amendements dont l'adoption avait conduit à l'introduction de l'article 13 *bis* du projet de loi de finances pour 2019, le Gouvernement avait fait état de ses réserves sur le dispositif alors proposé, trop large et parfois imprécis ⁽¹⁾.

Ces observations avaient été reprises et développées à l'Assemblée nationale, notamment par le Rapporteur général. Ce dernier avait souligné la dimension excessivement large du volet du dispositif dédié aux montages internes relatif aux produits dérivés, dont l'application aurait eu d'importants effets indésirables en embrassant un champ d'opération trop important et disproportionné par rapport à sa cible réelle. En outre, le dispositif américain dont s'inspirait le Sénat présentait, d'après les informations alors obtenues, des problèmes opérationnels élevés.

S'agissant des difficultés juridiques, le dispositif introduit par le Sénat pouvait s'analyser comme une présomption générale de fraude, régulièrement censurée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ⁽²⁾ – là où les modifications apportées par l'Assemblée, plus ciblées et mieux encadrées, entrait dans le champ des outils reconnus compatibles avec le droit européen ⁽³⁾. Avaient été mis en avant les risques de contrariété avec le droit de l'Union européenne sous l'angle de la liberté d'établissement – des États membres pouvant être concernés, telle la Finlande s'agissant des montages externes – mais aussi de la liberté de circulation des capitaux, également applicable vis-à-vis de pays tiers ⁽⁴⁾.

(1) *Sénat, compte rendu intégral des débats, séance du 26 novembre 2018.*

(2) *Voir ainsi CJUE, 8 mars 2017, Société Euro Park Service c. Ministre des finances et des comptes publics, C-14/16, notamment les § 55, 56 et 69.*

(3) *Voir notamment CJUE, 3 octobre 2013, Itelcar – Autómoveis de Aluguer Lda c. Fazenda Pública, C-282/12.*

(4) *Voir ainsi Joël Giraud, rapport précité, pages 161-164.*

Le volet dédié aux montages externes présentait en outre un risque élevé de neutralisation par les conventions fiscales conclues par la France en ce qu'il soumettait à une retenue à la source des flux pourtant exonérés par lesdites conventions ⁽¹⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption par le Sénat, contre l'avis défavorable du Gouvernement, d'un amendement de sa commission des finances ⁽²⁾.

Il vise à rétablir, à compter du 1^{er} janvier 2020, le dispositif qu'avait adopté le Sénat avant les modifications de l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi pour 2019.

D'après les sénateurs, le dispositif prévu à l'article 119 *bis* A du CGI ne serait pas de nature à réellement faire obstacle à l'arbitrage de dividendes, justifiant selon eux le rétablissement proposé.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Il appartient au législateur de tenir compte des obstacles juridiques aux normes qu'il entend faire prospérer, et c'est être responsable que d'en tirer les conséquences pour faire évoluer des projets de règles qui contreviennent manifestement à celles au respect desquelles elles sont subordonnées.

- Toutes les réserves et observations formulées en nouvelle lecture l'année dernière par l'Assemblée nationale trouvent à s'appliquer au présent article, qui ne saurait en conséquence être retenu, sauf à ce que l'Assemblée décide de méconnaître les normes supérieures qui s'imposent à elle dans l'exercice législatif.

- Au demeurant, le nouvel outil contre les montages reposant sur l'arbitrage de dividendes n'est applicable que depuis le 1^{er} juillet 2019, conformément au II de l'article 36 de la loi de finances pour 2019 précitée. Conclure, après moins de cinq mois à peine, à l'inefficacité du dispositif peut laisser perplexe, le recul n'étant, indépendamment de toute considération informatique sur la disponibilité technique des données, pas suffisamment important pour bien apprécier les effets de la mesure.

- En conséquence, pour cette dernière raison et pour toutes celles déjà présentées dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

(1) *Id.*, pages 164-165.

(2) Amendement [n° I-1212](#) de la commission des finances.

*

* *

Article 2 sexies B (nouveau)

Indexation du barème de l'impôt sur la fortune immobilière

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France sont soumises à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) dès lors que leurs actifs immobiliers taxables ont une valeur supérieure à 1 300 000 euros.

L'IFI est liquidé selon le barème progressif suivant.

BARÈME DE L'IFI

| Patrimoine taxable | Taux |
|---|-------------|
| N'excédant pas 800 000 euros | 0 % |
| Supérieur à 800 000 et inférieur ou égal à 1 300 000 euros | 0,5 % |
| Supérieur à 1 300 000 et inférieur ou égal à 2 570 000 euros | 0,7 % |
| Supérieur à 2 570 000 et inférieur ou égal à 5 000 000 euros | 1,0 % |
| Supérieur à 5 000 000 et inférieur ou égal à 10 000 000 euros | 1,25 % |
| Supérieur à 10 000 000 euros | 1,50 % |

Source : article 977 du code général des impôts.

Pour les redevables dont le patrimoine imposable est compris entre 1 300 000 et 1 400 000 euros, le montant de l'impôt est réduit d'une somme égale à la différence entre 17 500 euros et 1,25 % du patrimoine taxable.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article adopté par le Sénat, à l'initiative de sa commission des finances, avec un avis défavorable du Gouvernement, indexe le seuil d'assujettissement et le barème de l'IFI sur l'évolution de l'indice des prix hors tabac de 2019 par rapport à 2018, soit 1 %, et adapte en conséquence le mécanisme de la décote.

Ainsi, le seuil d'assujettissement à l'IFI serait relevé à 1 313 000 euros.

Le barème de l'IFI serait ainsi le suivant.

BARÈME DE L'IFI PROPOSÉ PAR LE SÉNAT

| Patrimoine taxable | Taux |
|---|--------|
| N'excédant pas 808 000 euros | 0 % |
| Supérieur à 808 000 et inférieur ou égal à 1 313 000 euros | 0,5 % |
| Supérieur à 1 313 000 et inférieur ou égal à 2 595 700 euros | 0,7 % |
| Supérieur à 2 595 700 et inférieur ou égal à 5 050 000 euros | 1,0 % |
| Supérieur à 5 050 000 et inférieur ou égal à 10 100 000 euros | 1,25 % |
| Supérieur à 10 100 000 euros | 1,50 % |

Source : présent article dans sa version adoptée par le Sénat.

Pour les redevables dont le patrimoine imposable est compris entre 1 313 000 et 1 413 000 euros, le montant de l'impôt serait réduit d'une somme égale à la différence entre 17 663 euros et 1,25 % du patrimoine taxable.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Conformément à la position qu'il a exprimée en première lecture sur des amendements tendant à l'indexation du barème de l'IFI, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*
* *

Article 2 sexies C (nouveau)

Exclusion de l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière des participations immobilières inférieures à 1 % des non-résidents

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les personnes physiques sont soumises à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) dès lors que leurs actifs immobiliers taxables ont une valeur supérieure à 1 300 000 euros.

Les personnes physiques n'ayant pas leur domicile fiscal en France – les non-résidents – sont imposables sur leurs biens et droits immobiliers situés en France, dont le cas échéant les parts ou actions des sociétés et organismes établis en France à hauteur de la fraction de leur valeur représentative de biens ou droits immobiliers détenus directement ou indirectement par la société ou l'organisme.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article inséré par le Sénat, à l'initiative de sa commission des finances, avec un avis défavorable du Gouvernement, instaure une règle « *de minimis* » excluant de l'assiette de l'IFI les participations inférieures à 1 % des non-résidents dans des sociétés ou organismes.

Il prévoit que « ne sont pas prises en compte les parts ou actions de sociétés ou d'organismes » dans l'assiette de l'IFI des non-résidents dès lors que ces derniers « *détiennent, directement ou indirectement, moins de 1 % du capital et des droits de vote de la société ou moins de 1 % des droits de l'organisme* ».

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'article introduit par le Sénat revient à exonérer partiellement d'IFI les non-résidents.

Le Rapporteur général propose dès lors de supprimer cet article.

*
* *

Article 2 sexies D (nouveau)

Assouplissement des règles déterminant le caractère opérationnel de l'activité d'une société au titre de l'impôt sur la fortune immobilière

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les personnes physiques sont soumises à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) dès lors que leurs actifs immobiliers taxables ont une valeur supérieure à 1 300 000 euros.

Le patrimoine taxable comprend les immeubles, d'une part, et certaines valeurs mobilières pour leur fraction représentative de biens ou droits immobiliers, d'autre part.

L'immobilier d'une société entre ainsi dans l'assiette de l'IFI des contribuables détenteurs de son capital (au prorata de la valeur de l'immobilier sur la valeur totale des actifs).

Dans ce dernier cas, pour déterminer la fraction imposable, il est appliqué à la valeur des titres un coefficient égal au rapport entre la valeur vénale des biens et droits immobiliers de la société, d'une part, et la valeur vénale de l'ensemble des actifs de la société, d'autre part.

Deux exceptions sont cependant prévues par l'article 965 du code général des impôts.

En premier lieu, l'immobilier affecté à « *une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale* » – c'est-à-dire une activité opérationnelle au sens de la doctrine administrative – est exclu du calcul de la fraction imposable.

En second lieu, les participations minoritaires dans des sociétés ayant une activité dite opérationnelle non exclusive sont également exclues de l'assiette de l'IFI. Ainsi, ne sont pas prises en compte les parts ou actions de sociétés ou d'organismes qui ont « *une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale* » et dont le redevable détient directement ou indirectement « *moins de 10 % du capital et des droits de vote* ».

En principe, cette règle ne peut jouer que si l'activité de la société est exclusivement opérationnelle.

Toutefois, à titre de mesure de tempérament, lorsqu'une société exerce, en complément de l'activité opérationnelle, des activités d'une autre nature – par exemple des activités immobilières ou patrimoniales – l'administration fiscale considère que l'activité opérationnelle doit présenter un caractère « *significativement prépondérant* » pour que la société puisse être qualifiée d'opérationnelle.

L'administration admet ainsi « *que l'activité éligible [au bénéfice de l'exonération] est significativement prépondérante lorsque la valeur vénale réelle des actifs qui sont affectés à cette activité et le chiffre d'affaires afférent à cette activité représentent au moins 80 % de la valeur vénale de l'ensemble des éléments de l'actif et respectivement du chiffre d'affaires total* » ([BOI-PAT-IFI-20-20-20-20-20180608, § 20](#)).

II. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article inséré par le Sénat, à l'initiative de sa commission des finances, avec un avis défavorable du Gouvernement, a pour objet de prévoir que le caractère « *prépondérant* » de l'activité opérationnelle serait suffisant pour qu'une société puisse être qualifiée d'opérationnelle, permettant ainsi l'exclusion de ses titres de l'assiette de l'IFI.

Il prévoit que « *sont considérés comme exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale les sociétés ou organismes qui exercent également des activités d'une autre nature, sous réserve que l'activité éligible reste prépondérante* ».

Autrement dit, la fraction représentative de droits immobiliers de participations minoritaires dans une société opérationnelle serait exclue de

l'assiette de l'IFI dès lors que l'activité opérationnelle représente au moins 50 % de l'activité de la société, et non au moins 80 % comme prévu actuellement par la doctrine administrative.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'article introduit par le Sénat revient à diminuer l'assiette imposable de l'IFI, alors même qu'il existe déjà des souplesses administratives pour l'appréciation du caractère opérationnel de l'activité d'une société.

Le Rapporteur général propose dès lors de supprimer cet article.

*
* *

Article 2 sexies E (nouveau)

Exonération d'impôt sur la fortune immobilière des monuments historiques situés en zone rurale

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les personnes physiques sont soumises à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) dès lors que leurs actifs immobiliers taxables ont une valeur supérieure à 1 300 000 euros.

Il existe toutefois un certain nombre d'exonérations partielles, essentiellement dans le domaine rural et agricole. L'article 976 du code général des impôts prévoit ainsi une exonération :

– à hauteur de 75 % pour les bois, forêts et parts de groupements forestiers ;

– à hauteur de 100 % pour certains biens ruraux donnés à bail à long terme dans un cadre familial ;

– et à hauteur de 75 % jusqu'à 101 897 euros, et 50 % au-delà, pour les autres biens ruraux donnés à bail à long terme.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article inséré par le Sénat, à l'initiative du président de sa commission des finances – avec un avis favorable de la commission des finances mais défavorable du Gouvernement – a pour objet d'exonérer d'IFI à hauteur de 75 %

les bâtiments classés ou inscrits au titre des monuments historiques situés dans les zones rurales au sens de l'INSEE.

Il prévoit que « *les immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques, situés dans une commune rurale telle que définie par l'INSEE ou dans une collectivité d'outre-mer prévue à l'article 73 de la Constitution, sont exonérés à concurrence des trois quarts de leur valeur imposable lorsqu'ils sont affectés à une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale ou ouverts au public* ». L'exonération est subordonnée au fait que le propriétaire s'engage « *à les conserver pour une durée minimale de quinze ans à compter de la date d'acquisition* ».

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'article introduit par le Sénat reprend, en l'élargissant à toutes les zones rurales, un amendement de la commission des finances de l'Assemblée qui avait été adopté à l'initiative de notre collègue Gilles Carrez et qui visait seulement les monuments historiques situés dans les zones de revitalisation rurale (ZRR).

Cet amendement a toutefois été rejeté par l'Assemblée en première lecture.

Le Rapporteur général propose dès lors, par cohérence avec la décision de l'Assemblée, de supprimer cet article, dont la portée est au demeurant plus large que celle proposée et rejetée en première lecture.

*

* *

Article 2 sexies F (nouveau)

Exonération d'impôt sur la fortune immobilière des locaux d'habitation loués dans le cadre d'une convention entre le propriétaire et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les personnes physiques sont soumises à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) dès lors que leurs actifs immobiliers taxables ont une valeur supérieure à 1 300 000 euros.

Il existe toutefois un certain nombre d'exonérations partielles, essentiellement dans le domaine rural et agricole. L'article 976 du code général des impôts prévoit ainsi une exonération :

– à hauteur de 75 % pour les bois, forêts et parts de groupements forestiers ;

– à hauteur de 100 % pour certains biens ruraux donnés à bail à long terme dans un cadre familial ;

– et à hauteur de 75 % jusqu'à 101 897 euros, et 50 % au-delà, pour les autres biens ruraux donnés à bail à long terme.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article inséré par le Sénat, à l'initiative de plusieurs membres du groupe Les Républicains – avec un avis favorable de la commission des finances mais défavorable du Gouvernement – a pour objet d'exonérer d'IFI à hauteur de 75 % les locaux d'habitation loués dans le cadre d'une convention entre le propriétaire et l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH).

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'article introduit par le Sénat revient à diminuer l'assiette imposable de l'IFI.

Par ailleurs, il peut être observé que la valeur vénale d'un local loué est décotée par rapport à celle d'un local libre, si bien qu'il y a déjà un avantage à l'IFI lié à la mise en location d'un bien immobilier.

Le Rapporteur général propose dès lors de supprimer cet article.

*

* *

Article 2 sexies G (nouveau)

Relèvement du plafond de la réduction d'impôt « IFI-dons » et possibilité de la reporter sur les années ultérieures

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les redevables de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) peuvent déduire du montant de leur impôt brut 75 % des dons effectués au profit de certains organismes (dispositif dit « IFI-dons »). Le montant de cet avantage fiscal est plafonné à 50 000 euros.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article inséré par le Sénat, à l'initiative du président et du rapporteur général de la commission des finances – avec un avis défavorable du Gouvernement – a pour objet de relever le plafond de la réduction d'IFI au titre des dons et de permettre de la reporter en cas de dépassement du plafond.

Il relève ainsi à 75 000 euros le montant de l'avantage fiscal maximal au titre de l'IFI-dons. Il institue également une possibilité de report sur les années ultérieures jusqu'à la cinquième inclusivement, du bénéfice de la réduction d'impôt lorsque le montant de celle-ci excéderait au titre d'une année la limite de 75 000 euros.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'article introduit par le Sénat revient à alléger le montant de l'IFI alors même qu'il existe déjà un dispositif avantageux de réduction de cet impôt pour les dons et qu'il existe également une telle réduction à l'impôt sur le revenu, dont le taux de droit commun est de 66 %, pour les dons pris dans la limite de 20 % du revenu imposable.

Le Rapporteur général propose dès lors de supprimer cet article.

*

* *

Article 2 sexies H (nouveau)

Aménagement du plafonnement de l'impôt sur la fortune immobilière

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'impôt sur la fortune immobilière (IFI) fait l'objet d'un plafonnement en fonction des revenus et ne peut ainsi excéder 75 % des revenus du redevable.

L'article 979 du code général des impôts prévoit, en effet, que l'IFI est réduit de la différence entre :

– « *d'une part, le total de cet impôt et des impôts dus en France et à l'étranger au titre des revenus et produits de l'année précédente, calculés avant imputation des seuls crédits d'impôt représentatifs d'une imposition acquittée à l'étranger et des retenues non libératoires* » ;

– « *et, d'autre part, 75 % du total des revenus mondiaux nets de frais professionnels de l'année précédente, après déduction des seuls déficits*

catégoriels dont l'imputation est autorisée » ainsi que « *des revenus exonérés d'impôt sur le revenu et des produits soumis à un prélèvement libératoire réalisés au cours de la même année en France ou hors de France* ».

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article adopté par le Sénat – à l'initiative du président et du rapporteur général de sa commission des finances, avec un avis défavorable du Gouvernement – modifie les modalités de calcul du mécanisme de plafonnement de l'IFI en fonction des revenus, dans le but de permettre aux contribuables touchés par ce plafonnement de bénéficier de la réduction d'impôt au titre des dons.

Il est ainsi prévu que le montant de la réduction d'impôt au titre des dons soit réintégré au premier terme de la différence prévue par l'article 979 du code général des impôts. De cette façon, le montant de la réduction au titre du plafonnement de l'IFI est susceptible d'être majoré du montant de la réduction d'impôt obtenue.

II. LA POSITION DU RAPporteur GÉNÉRAL

L'article introduit par le Sénat revient à alléger le montant de l'IFI alors même qu'il existe déjà un dispositif avantageux de réduction d'impôt pour les dons et qu'il existe également une telle réduction à l'impôt sur le revenu, dont le taux de droit commun est de 66 %, pour les versements pris dans la limite de 20 % du revenu imposable.

Le Rapporteur général propose dès lors de supprimer cet article.

*
* *

Article 2 sexies I (nouveau)

**Application des abattements pour durée de détention pour les titres souscrits
ou acquis à compter du 1^{er} janvier 2018**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les plus-values des particuliers réalisées à l'occasion de la cession de valeurs mobilières sont imposées :

– au prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 % (12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu et 17,2 % au titre des prélèvements sociaux) ;

– ou sur option au barème progressif de l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux de 17,2 %.

En cas d'option pour le barème progressif, et uniquement pour les titres souscrits ou acquis avant le 1^{er} janvier 2018 – c'est-à-dire avant l'instauration du PFU –, l'assiette est réduite d'abattements proportionnels pour durée de détention (article 150-0 D du code général des impôts).

L'abattement est égal à :

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

– 65 % pour les titres détenus depuis plus de huit ans.

L'abattement est majoré pour les titres d'une PME souscrits ou acquis dans les dix ans de la création de la PME. Il est porté à :

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

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

– et 85 % pour les titres détenus depuis plus de huit ans.

Ces abattements ont été supprimés pour les titres souscrits ou acquis à compter du 1^{er} janvier 2018 dans le cadre de la mise en œuvre du PFU.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article adopté par le Sénat est issu d'un amendement du président de sa commission des finances. Il a recueilli un avis favorable de la commission des finances mais défavorable du Gouvernement.

Il consiste à réintroduire les abattements pour durée de détention pour les titres souscrits ou acquis à compter du 1^{er} janvier 2018.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Avant l'instauration du PFU, les plus-values de cessions mobilières étaient imposées au barème progressif de l'IR. Elles pouvaient donc faire l'objet d'un taux marginal de 45 %, au lieu de 12,8 % au titre de la part IR du PFU.

La suppression des abattements pour durée de détention se justifie par l'allègement du taux d'imposition des plus-values de cessions mobilières permis par l'instauration du PFU. Ils n'ont été conservés qu'en cas d'option pour le

barème progressif, c'est-à-dire en cas de non-application du PFU, pour les titres souscrits ou acquis avant l'instauration du PFU.

L'article introduit par le Sénat remet en cause l'équilibre trouvé. Le Rapporteur général propose dès lors de le supprimer.

*
* *

Article 2 sexies J (nouveau)

Mise en place d'un dispositif anti-abus pour le prélèvement forfaitaire unique

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La loi de finances pour 2018 a opéré une importante réforme de la fiscalité des revenus du capital avec l'instauration d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) au taux global de 30 % (dont 12,8 % au titre de la part relative à l'impôt sur le revenu – IR – et 17,2 % au titre des prélèvements sociaux).

Pour rappel, sous la précédente législature, il avait été décidé au contraire de soumettre ce type de revenus au barème progressif de l'impôt sur le revenu (réforme dite de la « barémisation des revenus du capital »). Le montant de l'imposition était ainsi variable et croissait avec le revenu global du contribuable. Il pouvait atteindre 62,2 % du fait de l'application du taux marginal de l'impôt sur le revenu (45 %) et des prélèvements sociaux (17,2 %).

L'instauration du PFU a donc constitué un allègement notable de la fiscalité des revenus du capital. Il a permis une plus grande lisibilité du système fiscal et a connu en 2018 un rendement supérieur à ce qui était attendu (3,5 milliards d'euros au titre de la part IR contre une prévision de 2,9 milliards d'euros en loi de finances initiale).

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article adopté par le Sénat est issu d'amendements identiques présentés par le président et le rapporteur général de la commission des finances. Ils ont recueilli un avis défavorable du Gouvernement.

Leur objet, selon l'exposé sommaire, est d'« *instaurer une clause anti-abus limitant le déplacement des salaires vers les dividendes* ».

Ainsi, pour les salariés dirigeants et cadres possédant plus de 10 % des droits de vote d'une société, le bénéfice du PFU serait plafonné à la fraction des dividendes n'excédant pas 10 % du capital investi.

Dans le cas des travailleurs indépendants, le bénéfice du PFU serait plafonné à la part du revenu n'excédant pas 10 % du capital social et du compte courant d'associé.

Le dispositif a pour but d'éviter que le PFU ne se traduise, pour les redevables en mesure de piloter leurs revenus, par un report vers une forme de rémunération basée sur le versement de dividendes plutôt que sur le versement de salaires.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Sénat avait déjà introduit un tel dispositif en première lecture de la discussion du projet de loi de finances pour 2018. Il n'avait cependant pas été repris par l'Assemblée en nouvelle lecture au motif de sa complexité et des effets de seuil.

Par ailleurs, rien n'indique que les comportements abusifs visés par les auteurs des amendements adoptés se soient diffusés avec l'instauration du PFU.

Certes, ainsi que l'a souligné France Stratégie, l'instauration du PFU a permis un « *net rebond des dividendes perçus par les ménages* ». Mais celui-ci ne s'explique pas par une diminution des salaires versés. Il trouve son origine par un effet de rattrapage, les distributions de dividendes ayant été plus modérées sous la période 2013-2017 du fait de leur barémisation. Dans son rapport, France Stratégie conclut que « *la forte hausse de 2018 peut ainsi rattraper le sous-versement de dividendes de la période 2013-2017* »⁽¹⁾.

Le Rapporteur général propose dès lors de supprimer l'article.

*

* *

Article 2 sexies K (nouveau)

Aménagement des conditions requises pour l'imposition des gains et distributions perçus au titre des parts ou actions de « *carried interest* »

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les produits et plus-values de certains fonds de capital investissement peuvent bénéficier d'une exonération d'impôt sur le revenu. Tel est le cas, sous certaines conditions relatives aux investissements réalisés, des fonds communs de

(1) France Stratégie, Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, premier rapport, octobre 2019 ([lien](#)).

placement à risque (FCPR), des fonds professionnels de capital investissement (FPCI), et de sociétés de capital-risque (SCR).

Toutefois, ce régime de faveur ne s'applique pas aux parts et actions disposant de droits spécifiques et réservés aux dirigeants et membres de l'équipe de gestion (« carried interest »).

Contrairement aux options d'achat comme les « stock-options » ou les bons de souscription de parts de créateurs d'entreprises (BSPCE) qui ouvrent droit à acheter des titres ordinaires avec le cas échéant un prix préférentiel, les « carried interest » sont des titres souscrits par l'équipe gestionnaire auxquels sont attachés des droits spécifiques qui doivent être définis dans les documents d'information du fonds. Ces droits spécifiques consistent généralement à accorder aux membres de l'équipe de gestion une part de la plus-value réalisée proportionnellement plus importante que la part attribuée aux investisseurs ordinaires. Les « carried interest » constituent ainsi un dispositif d'intéressement à la performance des gestionnaires des fonds.

En premier lieu, les produits et plus-values des « carried interest » sont soumis à une contribution sociale salariale spécifique de 30 % par application de l'article L. 137-18 du code de la sécurité sociale.

En second lieu, ils sont en principe imposables dans la catégorie des traitements et salaires de l'impôt sur le revenu (IR).

Toutefois, ils peuvent échapper à l'imposition dans la catégorie des traitements et salaires – et ainsi au taux marginal de 45 % – pour être soumis au régime des plus-values des particuliers au taux de 12,8 % correspondant à la part IR du prélèvement forfaitaire unique (PFU).

Pour cela, plusieurs conditions cumulatives sont fixées par l'article 150-0 A du code général des impôts.

Le bénéficiaire doit percevoir une « *rémunération normale au titre du contrat de travail ou du mandat social qui lui a permis de souscrire ou d'acquérir ces parts ou actions* ».

Les produits doivent être versés au moins cinq ans après la date de la constitution du fonds ou de l'émission des titres.

En outre, les titres de « carried interest » détenus par l'équipe de gestionnaires doivent en principe représenter un seuil minimal de 1 % du montant total des souscriptions reçues par le fonds ou la société.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article adopté par le Sénat – à l'initiative du rapporteur général de sa commission des finances et avec un avis favorable du Gouvernement – assouplit la condition relative à la détention d'un seuil minimal de 1 % par l'équipe de gestionnaires lorsque le montant total des souscriptions excède un milliard d'euros.

Il prévoit que le bénéfice du régime d'imposition des plus-values des particuliers est ouvert si les parts ou actions détenues par l'équipe de gestionnaires représentent :

– au moins 1 % du montant total des souscriptions dans le fonds ou la société pour sa fraction inférieure ou égale à un milliard d'euros ;

– et au moins 0,5 % de la fraction du montant total des souscriptions dans le fonds ou la société qui excède un milliard d'euros.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le seuil minimal de 1 % des souscriptions pour bénéficier du régime de faveur des plus-values des particuliers est difficile à atteindre pour les équipes de gestionnaires de fonds de capital investissement dont les souscriptions dépassent le milliard d'euros.

Un seuil réduit à 0,5 % pour la fraction des souscriptions qui excède un milliard d'euros a été qualifié de « *bienvenue* » par le représentant du Gouvernement lors des débats au Sénat.

Le Rapporteur général, dans ce contexte, propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Article 2 sexies

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

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

La fiscalité applicable, au titre de l'impôt sur le revenu, aux produits de l'assurance-vie est déterminée par l'article 125-0 A du code général des impôts. Ces mêmes produits sont également soumis aux prélèvements sociaux, dont le taux global est de 17,2 %.

La loi de finances pour 1983 qui a, pour la première fois, soumis les produits des contrats d'assurance-vie à l'impôt sur le revenu, n'a appliqué cette mesure qu'aux contrats souscrits à compter du 1^{er} janvier 1983. Il s'ensuit que les produits de contrats souscrits avant le 1^{er} janvier 1983 sont exonérés d'impôt sur le revenu.

Jusqu'à l'instauration du prélèvement forfaitaire unique (PFU), les produits de l'assurance vie pouvaient faire l'objet d'un prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) dont le taux était dégressif selon la durée du contrat. Les taux du PFL ont fait l'objet de plusieurs modifications depuis 1983 si bien que la fiscalité applicable dépend également de la date de versement des primes.

L'instauration du PFU par la loi de finances pour 2018 a mis fin à ces modalités d'impositions pour les primes versées à compter du 27 septembre 2017.

RÈGLES D'IMPOSITION DES PRODUITS DE L'ASSURANCE-VIE

| Durée du contrat | Primes versées avant le 27 septembre 2017 | Primes versées depuis le 27 septembre 2017 |
|--------------------------|--|---|
| Inférieure à 4 ans | Barème progressif ou option pour un PFL de 35 % | PFU de 30 % (part IR de 12,8 % et prélèvements sociaux de 17,2 %) ou option pour le barème progressif |
| Comprise entre 4 à 8 ans | Barème progressif ou option pour un PFL de 15 % | |
| À partir de 8 ans | Abattement annuel de 4 600 euros ou 9 200 euros pour un couple — Barème progressif ou option pour un PFL de 7,5 % (0 % pour les primes versées avant le 26 septembre 1997) | Abattement annuel de 4 600 euros ou 9 200 euros pour un couple — Part IR du PFU de 7,5 % jusqu'à 150 000 euros d'encours, puis 12,8 % au-delà + Prélèvements sociaux de 17,2 % ou option pour le barème progressif |

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

Règles d'imposition à l'impôt sur le revenu des produits de l'assurance-vie

Pour les primes versées avant le 27 septembre 2017, les produits sont imposés au barème progressif de l'impôt sur le revenu, mais peuvent sur option faire l'objet d'un prélèvement forfaitaire libératoire dégressif selon la durée du contrat (de 35 à 7,5 %). À cela s'ajoute, pour les contrats de plus de 8 ans, un abattement annuel de 4 600 euros pour une personne seule, et 9 200 euros pour un couple.

Pour les primes versées à compter du 27 septembre 2017, la taxation des produits de l'assurance-vie a été modifiée, en raison de l'importante réforme de la fiscalité des revenus du capital opérée par la loi de finances pour 2018 avec l'instauration du prélèvement forfaitaire unique (PFU), au taux global de 30 % (12,8 % au titre de la part relative à l'impôt sur le revenu et 17,2 % au titre de la part relative aux prélèvements sociaux).

Le régime d'imposition a été aligné sur le PFU pour les contrats d'une durée inférieure à 8 ans. En revanche, pour les contrats d'une durée supérieure à 8 ans, l'alignement n'est que partiel dans la mesure où l'abattement annuel a été conservé, d'une part, et où un PFU à un taux réduit a été prévu pour la fraction des encours inférieurs à 150 000 euros (7,5 % au lieu de 12,8 %), d'autre part.

L'ensemble de ces règles, avec le taux effectif d'imposition compte tenu des prélèvements sociaux de 17,2 %, sont résumées dans le tableau ci-après.

IMPOSITION DES PRODUITS DE L'ASSURANCE-VIE

| Date de souscription | Date de versement des primes | Durée de détention | Taux du PFL ou PFU (sauf choix du barème progressif) | Prélèvements sociaux | Taux effectif d'imposition |
|--|------------------------------|--------------------|--|---|----------------------------|
| Avant le 1 ^{er} janvier 1983 | Sans objet | | | 17,2 % | 17,2 % |
| Entre le 1 ^{er} janvier 1983 et le 31 décembre 1989 | Avant le 31 décembre 1989 | Moins de 2 ans | 45 %* | | 62,2 %* |
| | | De 2 à 4 ans | 25 %* | | 42,2 %* |
| | | De 4 à 6 ans | 15 %* | | 32,2 %* |
| | | Plus de 6 ans | 0 % | | 17,2 % |
| À compter du 1 ^{er} janvier 1990 | Avant le 26 septembre 1997 | Moins de 4 ans | 35 %* | | 52,2 %* |
| | | De 4 à 8 ans | 15 %* | | 32,2 %* |
| | | Plus de 8 ans | 0 % | | 17,2 % |
| | Avant le 26 septembre 2017 | Moins de 4 ans | 35 % | | 52,2 % |
| | | De 4 à 8 ans | 15 % | | 32,2 % |
| | | Plus de 8 ans | 7,5 % | 24,7 % | |
| | Après le 26 septembre 2017 | Moins de 8 ans | 12,8 % | 30 % | |
| | | Plus de 8 ans | 7,5 ou 12,8 pour la fraction de l'encours supérieure à 150 000 euros | 24,7 % ou 30 % pour la fraction de l'encours supérieure à 150 000 euros | |

* sans objet car la durée est nécessairement supérieure à huit ans à ce jour ; les taux sont rappelés à titre indicatif.

Source : d'après l'article 125-0 A du code général des impôts.

À noter que pour inciter à son déploiement, la transformation d'un contrat d'assurance-vie en contrat « euro-croissance » peut se faire avec le bénéfice de la conservation de l'antériorité fiscale du contrat. Ainsi, la sortie de l'ancien contrat n'est pas considérée comme un dénouement et permet de reporter les plus ou moins-values latentes sur le nouveau contrat. Ce dispositif de transformation, initialement prévu jusqu'à fin 2018, a été prolongé **jusqu'à la fin de l'année 2021** (1). En contrepartie de cet avantage, la transformation d'un contrat en contrat euro-croissance donne lieu à une taxe de 0,32 % conformément au IV de l'article 9 de la loi de finances rectificative pour 2013 (2).

Le contrat d'assurance-vie « euro-croissance »

L'article 9 de la loi de finances rectificative pour 2013 a créé le contrat d'assurance-vie « euro-croissance », un type de contrat qui se veut une alternative aux deux autres types de contrat, en euros et en unités de compte. Il repose sur le principe d'une garantie en capital (comme les fonds euros), qui ne s'applique qu'après un délai d'au moins 8 ans après la souscription du contrat (pour permettre des investissements sur des valeurs plus risqués).

L'article 72 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises, dite « PACTE », en a modernisé les caractéristiques pour augmenter la part des investissements risqués et le rendre plus lisible.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'exonération des produits pour les contrats souscrits avant le 1^{er} janvier 1983 donne lieu à des pratiques d'optimisation grâce au mécanisme de co-souscription qui permet d'élargir le nombre de souscripteurs susceptibles de bénéficier de l'exonération.

Le présent article, inséré à l'initiative de la commission des finances avec un avis favorable du Gouvernement, met fin à l'exonération d'impôt sur le revenu des produits issus des primes versées à compter du 10 octobre 2019 sur les contrats d'assurance-vie souscrits avant le 1^{er} janvier 1983 dans le cadre de rachat total ou partiel à compter du 1^{er} janvier 2020.

Lesdits produits seront soumis à l'impôt sur le revenu, au taux de 7,5 %.

Il modifie en conséquence l'article 125-0 A du code général des impôts, et par coordination l'article 200 A du même code relatif au PFU.

Le présent article procède également à des corrections rédactionnelles de l'article 125-0 A du code général des impôts.

(1) Décret n° 2018-1303 du 28 décembre 2018 modifiant le décret n° 2016-959 du 13 juillet 2016 relatif aux transferts d'actifs vers des engagements donnant lieu à constitution d'une provision de diversification.

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

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté en des termes identiques le dispositif inséré par l'Assemblée nationale tendant à mettre fin à l'exonération d'impôt sur le revenu des produits des contrats d'assurance-vie souscrits avant le 1^{er} janvier 1983.

Le Sénat a également adopté deux autres amendements qui, tout en portant sur l'assurance-vie, n'ont pas de lien avec le dispositif introduit par l'Assemblée relative aux contrats souscrits avant le 1^{er} janvier 1983.

Un premier amendement, présenté par les membres du groupe La République en Marche, et ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement mais défavorable de la commission, a procédé à une coordination rédactionnelle, d'une part, et a apporté des modifications techniques en lien avec l'article 72 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises, dite « PACTE », d'autre part.

Ces ajustements ont pour objet d'alléger les conditions à remplir pour que la transformation d'anciens contrats d'assurance-vie en nouveaux contrats « euro-croissance » aboutisse au maintien de l'antériorité fiscale du contrat.

Par ailleurs, le Sénat a adopté un second amendement présenté par le rapporteur général de sa commission des finances visant, selon son exposé sommaire, à « *moduler l'imposition des produits issus de l'assurance vie au PFU selon le degré d'investissement dans les produits de fonds propres* ». Cet amendement a recueilli un avis favorable du Gouvernement.

L'amendement adopté maintient le taux réduit de la part IR de PFU de 7,5 % (au lieu de 12,8 %) pour la fraction d'encours supérieure à 150 000 euros des contrats de plus de 8 ans lorsqu'elle est « *attachée à des primes représentées par une ou plusieurs unités de compte constituées à hauteur de 70 % au moins de titres mentionnés au 1° et aux a à c du 2° du 2 du I bis de l'article 990 I* ».

Autrement dit, le bénéfice du taux réduit de PFU est étendu pour les investissements dans des entreprises dont les seuils d'activité n'excèdent pas ceux d'une entreprise de taille intermédiaire (ETI) ou dans des actifs de l'économie sociale et solidaire, et dans des fonds de capital investissement.

Dans le détail, il s'agit :

– des sociétés exerçant une activité économique qui, d'une part, occupent moins de 5 000 personnes et qui, d'autre part, ont un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 1 500 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 2 000 millions d'euros, sous réserve que le souscripteur du contrat, son conjoint et leurs ascendants et descendants ne détiennent pas ensemble, pendant la durée du contrat, directement ou indirectement, plus de 25 % des droits dans les bénéfices de la société ou n'ont pas détenu une telle participation à un moment quelconque au cours des cinq années précédant la souscription du contrat ;

– des sociétés à prépondérance immobilière, des OPCI (organismes de placement collectif immobilier) et des SCPI (sociétés civiles de placement immobilier) contribuant au financement du logement social ou intermédiaire ;

– des FCPR (fonds communs de placement à risques) ou de fonds professionnels de capital investissement, des sociétés de libre partenariat, des fonds communs de placement dans l’innovation, ou des fonds d’investissement de proximité ;

– ou encore des actifs relevant de l’économie sociale et solidaire respectant des conditions définies par décret en Conseil d’État.

Compte tenu des prélèvements sociaux (17,2 %), le taux effectif d’imposition passerait dans cette situation de 30 à 24,7 %.

**TAUX EFFECTIF D’IMPOSITION DES PRODUITS DE L’ASSURANCE VIE POUR DES PRIMES
VERSÉES À COMPTE DU 26 SEPTEMBRE 2017**

| Durée du contrat | État du droit | Droit proposé |
|-------------------------|---|--|
| moins de huit ans | | 30 % |
| plus de huit ans | <p>24,7 %</p> <p>pour la fraction de l’encours inférieure à 150 000 euros</p> <p>–</p> <p>30 % au-delà.</p> | <p>24,7 %</p> <p>– pour la fraction de l’encours inférieure à 150 000 euros ;</p> <p>– et pour les unités de compte investies à hauteur de 70 % dans des titres de certaines entités dont les seuils d’activité n’excèdent pas ceux d’une entreprise de taille intermédiaire (ETI) ou dans des actifs de l’économie sociale et solidaire, et des fonds de capital investissement.</p> <p>–</p> <p>30 % dans les autres cas</p> |

Source : présent article, dans sa version adoptée par le Sénat.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le présent article procède à plusieurs aménagements de la fiscalité applicable aux produits de l’assurance-vie.

La version adoptée à l’Assemblée met un terme à l’exonération d’impôt sur le revenu pour les contrats souscrits avant le 1^{er} janvier 1983, et en conséquence à la pratique d’optimisation excessive permise par le mécanisme de co-souscription des contrats d’assurance-vie.

La version adoptée au Sénat ajoute deux aménagements qui permettent :

– d’inciter à la transformation d’anciens contrats d’assurance-vie en nouveaux contrats « *Euro-croissance* » ;

– et d’étendre l’application du taux réduit de PFU lorsque les primes ont été investies dans des entreprises de taille intermédiaire (ETI), ou dans des actifs de l’économie sociale et solidaire, et des fonds de capital investissement.

Les apports du Sénat vont dans le sens des orientations décidées sous cette législature en vue de favoriser l’orientation de l’épargne sur les secteurs les plus productifs de l’économie.

Le Rapporteur général propose d’adopter cet article sans modification.

*

* *

Article 2 septies (supprimé)

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

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Les options d’achat de titres émises par une entreprise au profit de ses salariés ou de ses dirigeants – communément désignés selon la terminologie anglophone « *stock-options* » – permettent à ceux-ci d’acquérir à un prix préférentiel les titres de la société émettrice et de réaliser un gain d’acquisition lors de la levée de l’option.

La plus-value d’acquisition réalisée lors de la levée de stock-options attribuées depuis le 28 septembre 2012 est imposée dans la catégorie des traitements et salaires, conformément au I de l’article 80 *bis* du code général des impôts.

En complément, elle est également soumise :

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

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

Les bons de souscription de parts de créateur d’entreprise (BSPCE) sont une catégorie particulière de stock-options, qui bénéficie d’une fiscalité avantageuse définie à l’article 163 *bis* G du code général des impôts.

Une société doit remplir cinq conditions pour pouvoir attribuer des BSPCE :

– avoir moins de quinze ans ;

– être une société non cotée ou de petite capitalisation boursière (jusqu'à 150 millions d'euros) ;

– être détenue directement et de manière continue pour 25 % au moins par des personnes physiques ou par des personnes morales elles-mêmes directement détenues pour 75 % au moins de leur capital par des personnes physiques ;

– être passible en France de l'impôt sur les sociétés ;

– ne pas avoir été créée dans le cadre d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension ou d'une reprise d'activités préexistantes.

Le gain net des BSPCE est soumis aux prélèvements sociaux de 17,2 %, soit un taux global inférieur à celui applicable aux autres stock-options (19,7 % compte tenu de la CSG-CRDS et de la contribution salariale spécifique).

S'agissant de l'impôt sur le revenu, le gain net est taxé à un taux forfaitaire qui, au regard de la catégorie de contribuables concernés, est généralement plus avantageux que leur taux marginal d'imposition.

Pour les BSPCE attribués jusqu'au 31 décembre 2017, le gain net est ainsi taxé au taux de 19 %, ou de 30 % lorsque le bénéficiaire exerce son activité dans la société depuis moins de trois ans.

Pour les BSPCE attribués à compter du 1^{er} janvier 2018, le gain net est désormais taxé à 12,8 %, correspondant à la part IR du prélèvement forfaitaire unique (PFU) avec application le cas échéant de l'abattement fixe de 500 000 euros en faveur des dirigeants partant à la retraite, prévu par l'article 150-0 D du code général des impôts. Il est en outre désormais possible d'opter pour l'application du barème progressif.

Le taux a été en revanche maintenu à 30 % lorsque le bénéficiaire exerce son activité dans la société depuis moins de trois ans.

FISCALITÉ DES BSPCE

| Date d'attribution | Impôt sur le revenu | Prélèvements sociaux |
|--|--|----------------------|
| Jusqu'au 31 décembre 2017 | 19 % – ou 30 % lorsque le bénéficiaire exerce son activité dans la société depuis moins de trois ans | 17,2 % |
| À compter du 1 ^{er} janvier 2018 | 12,8 % après application, le cas échéant, de l'abattement « dirigeant partant à la retraite » (ou sur option, barème progressif de l'IR) – ou 30 % lorsque le bénéficiaire exerce son activité dans la société depuis moins de trois ans (sans abattement possible et sans option pour le barème progressif de l'IR) | |

Source : commission des finances.

Le gain imposable se calcule par différence avec le prix d'acquisition.

Le prix d'acquisition doit être fixé au jour de l'attribution par une assemblée générale extraordinaire. Il doit être au moins égal, lorsque la société émettrice a procédé dans les six mois précédant l'attribution du bon à une augmentation de capital par émission de titres conférant des droits équivalents à ceux résultant de l'exercice du bon, au prix d'émission des titres concernés alors fixé.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif inséré à l'Assemblée, à l'initiative de nos collègues Olivia Grégoire et Laurent Saint-Martin, avec l'avis favorable du Gouvernement et du Rapporteur général, a pour but de préciser que le prix d'acquisition peut faire l'objet d'une décote en cas d'augmentation de capital ayant donné lieu à l'attribution de BSPCE dans les six mois qui ont précédé la nouvelle émission de BSPCE à un prix différent de l'émission précédente.

Le présent article complète ainsi le premier alinéa du III de l'article 163 bis G afin de préciser que *« lorsque les droits des titres résultant de l'exercice du bon ne sont pas au moins équivalents à ceux des titres émis lors d'une telle augmentation de capital », le prix d'émission « peut également, pour déterminer le prix d'acquisition du titre souscrit en exercice du bon, être diminué le cas échéant d'une décote correspondant à cette différence ».*

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Selon le rapporteur général de la commission des finances du Sénat, *« les dispositions proposées sont superfétatoires, dès lors qu'aucune disposition légale n'empêche aujourd'hui les entreprises d'appliquer une décote lorsque les droits des titres liés aux BSPCE diffèrent de ceux émis lors de l'augmentation de capital ».*

Ce dernier a ainsi présenté un amendement de suppression qui a été adopté par le Sénat.

Le Gouvernement avait cependant émis un avis défavorable au motif que *« cet article a pour vocation de sécuriser les entreprises qui appliquent une décote sur les frais d'acquisition des BSPCE ».*

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le dispositif introduit par l'Assemblée, et supprimé par le Sénat, sécurise le calcul de la plus-value d'acquisition des BSPCE dans les hypothèses où les bons ont été émis dans les six mois qui ont suivi une augmentation de capital ayant le même objet.

Le Rapporteur général propose de rétablir cet article dans sa version adoptée par l'Assemblée en première lecture.

*

* *

Article 2 octies A (nouveau)

Faculté pour les sociétés de droit étranger de délivrer des bons de souscription de parts de créateur d'entreprise

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les options d'achat de titres émises par une entreprise au profit de ses salariés ou de ses dirigeants – communément désignés selon la terminologie anglophone « *stock-options* » – permettent à ceux-ci d'acquérir à un prix préférentiel les titres de la société émettrice et de réaliser un gain d'acquisition lors de la levée de l'option.

La plus-value d'acquisition réalisée lors de la levée de stock-options attribuées depuis le 28 septembre 2012 est imposée dans la catégorie des traitements et salaires, conformément au I de l'article 80 *bis* du code général des impôts.

En complément, elle est également soumise :

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

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

Les bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE) sont une catégorie particulière de stock-options, qui bénéficie d'une fiscalité avantageuse définie à l'article 163 *bis* G du code général des impôts.

Une société doit remplir cinq conditions pour pouvoir attribuer des BSPCE :

– être immatriculée au registre du commerce et des sociétés depuis moins de quinze ans ;

– être une société non cotée ou de petite capitalisation boursière (jusqu'à 150 millions d'euros) ;

– être détenue directement et de manière continue pour 25 % au moins par des personnes physiques ou par des personnes morales elles-mêmes directement détenues pour 75 % au moins de leur capital par des personnes physiques ;

– être passible en France de l'impôt sur les sociétés ;

– ne pas avoir été créée dans le cadre d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension ou d'une reprise d'activités préexistantes.

Le gain net des BSPCE est soumis aux prélèvements sociaux de 17,2 %, soit un taux global inférieur à celui applicable aux autres stock-options (19,7 % compte tenu de la CSG-CRDS et de la contribution salariale spécifique).

S'agissant de l'impôt sur le revenu, le gain net est taxé à un taux forfaitaire qui, au regard de la catégorie de contribuables concernés, est généralement plus avantageux que leur taux marginal d'imposition.

Pour les BSPCE attribués jusqu'au 31 décembre 2017, le gain net est ainsi taxé au taux de 19 %, ou de 30 % lorsque le bénéficiaire exerce son activité dans la société depuis moins de trois ans.

Pour les BSPCE attribués à compter du 1^{er} janvier 2018, le gain net est désormais taxé à 12,8 %, correspondant à la part IR du prélèvement forfaitaire unique (PFU), avec application le cas échéant de l'abattement fixe de 500 000 euros en faveur des dirigeants partant à la retraite prévu par l'article 150-0 D du code général des impôts. Il est en outre désormais possible d'opter pour l'application du barème progressif.

Le taux a été en revanche maintenu à 30 % lorsque le bénéficiaire exerce son activité dans la société depuis moins de trois ans.

FISCALITÉ DES BSPCE

| Date d'attribution | Impôt sur le revenu | Prélèvements sociaux |
|---|---|----------------------|
| Jusqu'au 31 décembre 2017 | <p>19 %</p> <p>–</p> <p>ou 30 %</p> <p>lorsque le bénéficiaire exerce son activité dans la société depuis moins de trois ans</p> | 17,2 % |
| À compter du 1 ^{er} janvier 2018 | <p>12,8 %</p> <p>après application, le cas échéant, de l'abattement « dirigeant partant à la retraite » (ou sur option, barème progressif de l'IR)</p> <p>–</p> <p>ou 30 %</p> <p>lorsque le bénéficiaire exerce son activité dans la société depuis moins de trois ans (sans abattement possible et sans option pour le barème progressif de l'IR)</p> | |

Source : commission des finances.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article adopté par le Sénat – issu d'un amendement de notre collègue Philippe Dominati ayant recueilli un double avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement – a pour but de permettre aux entreprises étrangères de faire bénéficier à leurs employés établis en France du régime des BSPCE.

Il substitue ainsi à la condition relative au paiement de l'impôt sur les sociétés en France une condition consistant à « *avoir établi son siège dans un État de l'Union européenne ou dans un État ou territoire ayant conclu avec la France une convention fiscale contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale* ».

Dans le même sens, il supprime la mention relative à l'immatriculation au registre du commerce et des sociétés (RCS), tout en maintenant l'exigence que la société ait été créée depuis moins de quinze ans.

Enfin, il adapte les références aux organes dirigeants prévus par le droit français des sociétés (conseil d'administration, directoire) en prévoyant que la mise en œuvre des BSPCE peut également être effectuée par des organes équivalents habilités.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le dispositif favorise l'attractivité de la France en permettant aux start-up de droit étranger de délivrer également des BSPCE.

Le Rapporteur général propose dès lors d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Article 2 octies

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

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

1. Rappel des principes généraux de la fiscalité des non-résidents

a. La notion de non-résident et d'obligation fiscale restreinte

La notion de « *non-résidents* » résulte des règles de territorialité de l'impôt sur le revenu (IR) telles qu'elles sont posées par l'article 4 A du code général des impôts (CGI).

Article 4 A du code général des impôts (CGI)

Les personnes qui ont en France leur domicile fiscal sont passibles de l'impôt sur le revenu en raison de l'ensemble de leurs revenus.

Celles dont le domicile fiscal est situé hors de France sont passibles de cet impôt en raison de leurs seuls revenus de source française.

Les non-résidents se définissent comme les **personnes domiciliées fiscalement hors de France**. Les critères de domiciliation fiscale sont posés par l'article 4 B du CGI et sont indépendants de la nationalité.

Article 4 B du CGI

1. Sont considérées comme ayant leur domicile fiscal en France au sens de l'article 4 A :

- a. Les personnes qui ont en France leur foyer ou le lieu de leur séjour principal ;
- b. Celles qui exercent en France une activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'elles ne justifient que cette activité y est exercée à titre accessoire ;
- c. Celles qui ont en France le centre de leurs intérêts économiques.

2. Sont également considérés comme ayant leur domicile fiscal en France les agents de l'État qui exercent leurs fonctions ou sont chargés de mission dans un pays étranger et qui ne sont pas soumis dans ce pays à un impôt personnel sur l'ensemble de leurs revenus.

La principale règle spécifique qui s'applique aux non-résidents – et de laquelle découle l'essentiel des autres dérogations qui leur sont applicables – est que leur **obligation fiscale est dite « restreinte »**. À ce titre, les non-résidents sont imposables sur leurs seuls revenus de source française (définis à

l'article 164 B du CGI), contrairement aux résidents qui sont soumis à l'IR tant sur leurs revenus de source française que sur ceux de source étrangère.

ASSIETTE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU (IR) SELON LA DOMICILIATION FISCALE

| Domiciliation fiscale de la personne physique | Assiette de l'IR |
|--|---|
| Résidents en France | Obligation fiscale illimitée : revenus de source française + revenus de source étrangère |
| Non-résidents en France | Obligation fiscale restreinte : revenus de source française |

Source : article 4 A du code général des impôts.

Cette règle d'assiette s'applique sous réserve des conventions internationales dont l'objet est l'élimination des doubles impositions. Les non-résidents ne sont ainsi pas non plus imposables sur les revenus de source française dont le droit d'imposer est retiré à la France par une convention internationale.

b. Les modalités particulières d'imposition des non-résidents

L'obligation fiscale restreinte des non-résidents entraîne des conséquences sur le calcul du taux d'imposition d'une part, et sur l'éligibilité aux avantages fiscaux, d'autre part.

Ces règles sont tempérées par l'application d'une retenue à la source partiellement libératoire sur les traitements, pensions, salaires et rentes viagères à titre gratuit de source française.

i. Le taux minimum d'imposition ou le taux moyen

En premier lieu, les non-résidents peuvent se voir appliquer un **taux minimum d'imposition** (article 197 A du CGI).

Ce taux était auparavant fixé à 20 % du revenu net imposable (14,4 % pour les revenus ayant leur source dans les départements d'outre-mer). Pour les revenus perçus ou réalisés à compter du 1^{er} janvier 2018, ce taux a été relevé de 20 % à 30 % pour la fraction du revenu imposable qui excède la limite supérieure de la deuxième tranche du barème de l'IR, soit 27 794 euros (barème 2019) ⁽¹⁾.

Cette imposition minimale se justifie par le fait que l'application du barème progressif de l'IR sur les seuls revenus imposables en France pourrait conduire à l'application d'un taux inférieur à celui applicable à un résident disposant des mêmes revenus. Le taux moyen d'imposition d'un résident est en effet fixé en fonction de l'ensemble de ses revenus.

L'imposition minimale n'est toutefois pas applicable si le non-résident justifie que **le taux moyen** qui résulterait de l'imposition en France de tous ses

(1) Article 13 de la loi de finances pour 2019.

revenus, de source française comme étrangère (ci-après les « revenus mondiaux »), serait inférieur à 20 %.

Le montant de l'impôt dû par les non-résidents est alors calculé par application du barème progressif prévu à l'article 197 du CGI à la base d'imposition, dans les mêmes conditions que pour un résident, avec application du système du quotient familial, mais sans application de la décote, celle-ci étant assimilée à une réduction d'impôt.

ii. L'éligibilité restreinte aux avantages fiscaux

En second lieu, la **déductibilité des charges, des réductions et crédits d'impôt est également restreinte** pour les non-résidents.

Ainsi, aucune des charges déductibles du revenu global ne peut être déduite (article 164 A du CGI). Tel est le cas, par exemple, des frais d'accueil de personnes âgées de plus de 75 ans.

De même, un critère de domiciliation fiscale en France est posé pour la plupart des réductions et crédits d'impôt. Il s'agit d'éviter un cumul des avantages fiscaux puisque le non-résident peut en bénéficier dans son pays de résidence fiscale.

Liste des charges déductibles, des réductions et crédits d'impôts dont bénéficient les non-résidents

Par exception, à compter de l'imposition des revenus de l'année 2018, les non-résidents peuvent bénéficier de la déductibilité des pensions alimentaires lorsqu'ils ont opté pour le taux moyen d'imposition et que les pensions versées sont imposables entre les mains de leurs bénéficiaires en France.

Les non-résidents peuvent également bénéficier des réductions d'impôt suivantes pour :

- les investissements « Pinel » réalisés à compter du 1^{er} janvier 2019 à condition qu'ils fussent résidents au moment de l'investissement initial (article 199 *novocies*) ;
- les travaux de protection contre les risques technologiques (article 200 *quater A*) ;
- les versements de cotisations syndicales (article 199 *quater C*) ;
- les versements de cotisations pour la prévention des incendies de forêt (article 200 *decies A*) ;
- et pour les frais de comptabilité et de gestion (article 199 *quater B* du CGI).

iii. La retenue à la source spécifique aux revenus salariaux et assimilés

Enfin, une **retenue à la source** spécifique s'applique sur les traitements, pensions, salaires et rentes viagères à titre gratuit de source française – ci-après « la retenue spécifique aux revenus salariaux et assimilés ».

Elle est prévue par l'article 182 A du CGI. Elle est progressive et s'échelonne selon trois taux : 0 %, 12 % et 20 % (0 %, 8 % et 14,4 % dans les départements d'outre-mer). Des taux spécifiques sont prévus pour les prestations artistiques et sportives ⁽¹⁾ et pour les gains issus de la cession de titres souscrits en exercice de bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE) ⁽²⁾.

RETENUE À LA SOURCE APPLICABLE AUX TRAITEMENTS, PENSIONS, SALAIRES ET RENTES VIAGÈRES À TITRE GRATUIT DES NON-RÉSIDENTS

| Taux de la retenue à la source | Fraction de revenus annuels |
|--------------------------------|---------------------------------------|
| 0 % | Inférieure à 14 839 euros |
| 12 % | Comprise entre 14 839 et 43 047 euros |
| 20 % | Supérieure à 43 047 euros |

Source : Article 182 A du CGI.

Cette retenue à la source a pour spécificité d'être partiellement libératoire. Seule la fraction soumise à la retenue à la source au taux de 20 % (14,4 % dans les DOM) est imposée.

Autrement dit, la fraction des revenus ayant fait l'objet d'une retenue la source aux taux de 0 et 12 % (8 % dans les DOM) n'est pas soumise au taux minimum d'imposition ou au taux moyen résultant de l'application du barème.

La base de la retenue à la source est, pour les traitements et salaires, composée des sommes perçues, après application de la déduction forfaitaire de 10 % au titre des frais professionnels. Les pensions et rentes viagères bénéficient également d'un abattement spécial de 10 %. En revanche, les non-résidents ne peuvent pas appliquer les règles relatives aux frais réels.

Lorsqu'elles ne sont pas libératoires, les retenues effectuées sont considérées comme des acomptes. Les revenus correspondants doivent donc être inclus dans la base de l'impôt progressif sur le revenu ; la retenue déjà effectuée s'impute alors sur le montant de l'impôt dû.

À l'inverse, le contribuable peut demander le remboursement de l'excédent de retenue à la source si cette retenue excède le montant de l'impôt dû en application du taux moyen d'imposition (article 197 B du CGI).

(1) Par exception, le taux de la retenue à la source est de 15 % pour les sommes payées, y compris les salaires, en contrepartie de prestations artistiques et sportives. Il est porté à 75 % lorsque les sommes, autres que les salaires, sont versées à des personnes domiciliées ou établies dans un État ou territoire non coopératif (article 182 A bis du CGI). Cette retenue à la source est libératoire pour la fraction du revenu n'excédant pas la limite supérieure pour laquelle s'applique la retenue à la source de 20 % de droit commun sur les revenus salariaux et assimilés.

(2) Par exception, le taux de la retenue à la source pour les gains issus de la cession de titres souscrits en exercice de BSPCE est de 12,8 % si le contribuable exerce ses fonctions depuis au moins trois ans dans la société – soit le taux correspondant à la part IR du prélèvement forfaitaire unique (PFU) – et de 30 % dans le cas contraire.

2. La réforme de la loi de finances pour 2019

L'article 13 de la loi de finances pour 2019 a procédé à une profonde réforme de la fiscalité des non-résidents qui devait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2020.

Cette réforme, introduite par amendement du Gouvernement, a été conçue dans un objectif de convergence des fiscalités entre résidents et non-résidents, conformément aux recommandations du rapport de juin 2018 de notre collègue Anne Genetet ⁽¹⁾.

Pour ce faire, elle soumet ou incite à soumettre l'imposition des revenus imposables des non-résidents au taux moyen résultant de l'application du barème progressif. En contrepartie, elle a assoupli les critères de déductibilité des pensions alimentaires.

a. Le relèvement du taux minimum d'imposition de 20 à 30 % à compter de 2018

En premier lieu, comme vu précédemment, le taux minimum d'imposition a été relevé dans le but d'inciter les non-résidents à opter pour l'application du taux moyen résultant du barème progressif de l'IR.

Le taux minimum d'imposition est passé ainsi de 20 à 30 % pour la fraction du revenu imposable qui excède la limite supérieure de la deuxième tranche du barème de l'IR, soit 27 794 euros (barème 2019). Corrélativement, le taux de 14,4 % passe à 20 % pour les revenus ayant leur source dans les DOM.

b. La suppression du caractère partiellement libératoire et la modification du taux de la retenue à la source spécifique à compter de 2020

En deuxième lieu, il était prévu qu'à compter du 1^{er} janvier 2020, les revenus salariaux et assimilés de source française des non-résidents fassent l'objet d'une retenue à la source non libératoire calculée en appliquant la grille de taux dite par défaut utilisée pour le prélèvement à la source de l'IR des résidents.

Autrement dit, le caractère partiellement libératoire de la retenue à la source spécifique aux revenus salariaux et assimilés devait être supprimé à compter du 1^{er} janvier 2020.

De ce fait, l'ensemble des revenus concernés devait être soumis soit à l'imposition minimale de 20 à 30 % (de 14,4 à 20 % dans les DOM), soit au taux moyen résultant de l'application du barème.

(1) Anne Genetet, *La mobilité internationale des Français*, juin 2018 ([lien](#)).

c. La déductibilité des pensions alimentaires

L'article 13 de la loi de finances pour 2019 a également rendu possible, à compter de l'imposition des revenus de l'année 2018, la déduction des pensions alimentaires pour le calcul du taux moyen sur l'ensemble des revenus mondiaux du contribuable. Pour être déductibles du revenu imposable, les pensions alimentaires doivent toutefois être imposables en France et ne pas avoir déjà donné lieu, pour le contribuable, à un avantage fiscal dans son État de résidence.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé est issu d'un amendement de Frédéric Petit, sous-amendé par le Gouvernement. L'amendement et les sous-amendements ont recueilli un avis favorable du Rapporteur général. De même, le Gouvernement a donné un avis favorable à l'amendement sous-amendé.

Il reporte les aspects de la réforme de la fiscalité des non-résidents relatifs à la retenue à la source spécifique aux revenus salariaux et assimilés (**I à III** du présent article).

Il prévoit également la remise d'un rapport au Parlement, avant le 1^{er} juin 2020, sur la fiscalité des non-résidents (**IV** du présent article).

1. Un moratoire pour les aspects de la réforme relatifs à la retenue à la source spécifique aux revenus salariaux et assimilés

Il est prévu un moratoire d'un an pour la suppression du caractère partiellement libératoire, et de trois ans pour l'application du taux par défaut du prélèvement à la source (PAS).

a. Le report d'un an de la suppression du caractère partiellement libératoire

Le **II** du présent article reporte d'une année, soit en 2021, la suppression du caractère partiellement libératoire de la retenue à la source spécifique aux revenus salariaux et assimilés.

Par coordination, les règles déterminant le montant de revenus pris en compte pour le calcul des diverses réductions d'impôts locaux sont également reportées d'une année de façon à conserver dans le calcul les revenus ayant fait l'objet des retenues à la source (article 1417 du CGI). À défaut, seul le revenu imposable aurait été pris en compte pour 2020 et pas les revenus ayant fait l'objet d'une retenue à la source libératoire, ce qui aurait constitué un avantage non justifié.

Autrement dit, pour 2020, comme pour les années antérieures, l'imposition minimale ne s'appliquera que sur la fraction des revenus n'ayant pas fait l'objet d'une retenue à la source libératoire.

Il s'ensuit que le moratoire sur la suppression du caractère partiellement libératoire de la retenue en source est de nature à diminuer l'imposition des non-résidents par rapport à celle qui aurait résulté de l'application de la réforme au 1^{er} janvier 2020.

b. Le report de trois ans de l'application du taux du prélèvement à la source (PAS)

Le **I** et le **III** du présent article reportent de trois années, soit en 2023, l'application du taux du prélèvement à la source pour la retenue à la source spécifique aux revenus salariaux et assimilés.

Autrement dit, la retenue à la source spécifique prévue à l'article 182 A du CGI, applicable aux revenus salariaux et assimilés, est maintenue à titre transitoire pour les années 2020, 2021 et 2022 en conservant son assiette et son barème actuels. Celle-ci ne sera remplacée par le PAS qu'en 2023. Par coordination, une règle similaire est prévue pour les revenus de l'actionnariat salarié.

Ce délai a pour but de laisser aux collecteurs (employeurs, centres de pensions...) et à l'administration fiscale le temps d'adapter leurs systèmes d'information.

En revanche, contrairement au précédent report relatif au caractère partiellement libératoire de la retenue à la source, ce report n'a aucune incidence sur le montant final de l'imposition des non-résidents. En effet, la retenue à la source – que celle-ci soit fixée en fonction du PAS ou qu'elle soit déterminée par le barème actuellement applicable – demeure un acompte et est imputable sur le montant finalement dû.

Enfin, il est également prévue de maintenir la retenue à la source spécifique pour les gains provenant de dispositifs d'actionnariat salarié de source française des non-résidents prévue à l'article 182 A *ter* du CGI. Par cohérence, ces gains seront également soumis, à compter du 1^{er} janvier 2023, à l'assiette du PAS et au taux proportionnel résultant des grilles de taux par défaut du PAS.

2. Un rapport au 1^{er} juin 2020

Le **IV** du présent article prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement, avant le 1^{er} juin 2020, relatif à la fiscalité appliquée « *aux revenus de source française des contribuables fiscalement domiciliés hors de France* ». Ce rapport doit établir « *un état des lieux de l'impact des évolutions récentes sur les non-résidents en 2020, tant sur sa mise en œuvre pour l'administration et le contribuable que sur le niveau de recettes pour l'État imputable au taux minimum et au taux moyen respectivement* ». Il doit également dresser « *les perspectives attendues pour 2021* ». Il est prévu enfin que ce rapport puisse « *servir de base à d'éventuelles corrections et améliorations pour l'établissement du projet de loi de finances pour 2021* ».

Ce faisant, l'article adopté prévoit la remise d'une étude d'impact détaillée qui permettra au Parlement, à l'issue du moratoire décidé, de se prononcer sur les éventuels ajustements complémentaires qui seraient nécessaires en matière de fiscalité des non-résidents.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a conservé l'essentiel du dispositif inséré par l'Assemblée, à savoir le moratoire sur la réforme de la retenue à la source applicable aux revenus salariaux et assimilés.

Le Sénat a, en outre, adopté sept amendements, l'un portant sur le taux minimum d'imposition, et les six autres sur le contenu du rapport.

A. LA SUPPRESSION DU RELÈVEMENT DU TAUX MINIMUM D'IMPOSITION

En premier lieu, le Sénat a adopté un amendement de sa commission des finances, ayant recueilli un avis défavorable du Gouvernement, qui supprime la hausse du taux minimum d'imposition.

L'imposition minimale demeurerait à 20 % pour l'ensemble des revenus.

La position du Sénat est cohérente avec celle qu'il a adoptée l'année dernière lors du relèvement du taux minimal d'imposition de 20 à 30 % pour la fraction des revenus qui excède la limite supérieure de la deuxième tranche du barème de l'IR.

B. LES AJOUTS AU CONTENU DU RAPPORT

Le Sénat a modifié le contenu du rapport prévu par l'Assemblée nationale en première lecture.

En premier lieu, le Sénat a adopté un amendement de nos collègues membres du groupe socialiste et républicain – avec un avis de sagesse de sa commission des finances mais défavorable du Gouvernement – en vue d'avancer au 1^{er} mai la remise du rapport.

En second lieu, le Sénat a adopté cinq amendements de plusieurs collègues membres du groupe Les Républicains – avec un avis de sagesse de sa commission des finances mais défavorable du Gouvernement – qui prévoient que le rapport :

– précise les conditions de mise en œuvre pour les non-résidents d'un « simulateur en ligne leur permettant d'opter de manière éclairée entre le taux moyen et le taux personnalisé » ;

– étudie « l'impact de la suppression de la retenue à la source spécifique partiellement libératoire » ;

– examine les déductions, crédits d’impôt et exonérations accordés aux contribuables résidents ;

– évalue les effets du moratoire de la réforme de la fiscalité des non-résidents ;

– et étudie les modalités selon lesquelles l’administration fiscale calcule et rembourse les trop-perçus.

Au final, la rédaction du **IV** du présent article, dans sa version issue de la première lecture au Sénat, ressort ainsi (les passages soulignés correspondent aux ajouts et modifications du Sénat par rapport au texte adopté par l’Assemblée en première lecture) :

« Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} mai 2020, un rapport relatif à la fiscalité appliquée aux revenus de source française des contribuables fiscalement domiciliés hors de France. Il précise les conditions dans lesquelles sont mises à disposition des contribuables non-résidents, avant l’entrée en vigueur du prélèvement à la source au 1^{er} janvier 2023, un service de simulateur en ligne leur permettant d’opter de manière éclairée entre le taux moyen et le taux personnalisé. Ce rapport établit un état des lieux de l’impact des évolutions récentes sur les non-résidents en 2020, tant sur [leur] mise en œuvre pour l’administration et le contribuable que sur le niveau de recettes pour l’État imputable à la suppression de la retenue à la source spécifique partiellement libératoire, au taux minimum et au taux moyen respectivement et en matière d’application aux Français non-résidents des déductions, crédits d’impôt et d’exonérations accordés aux contribuables résidents. Il dresse également les perspectives attendues pour 2021, compte tenu des dispositions prévues par le code général des impôts et du moratoire décidé par le présent article. Il étudie les modalités selon lesquelles l’administration fiscale calcule et rembourse les trop-perçus. Ce rapport peut servir de base à d’éventuelles corrections et améliorations pour l’établissement du projet de loi de finances pour 2021 ».

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. SUR L’IMPOSITION MINIMALE

Le Rapporteur général rappelle que l’imposition minimale de 20 à 30 % ne s’applique aux non-résidents que dans l’hypothèse où ils n’optent pas pour l’imposition au taux moyen calculé sur leurs revenus mondiaux.

L’imposition minimale est un dispositif utile pour inciter les non-résidents à opter pour le taux moyen et donc pour favoriser la convergence des fiscalités entre résidents et non-résidents.

Au surplus, compte tenu du report d’une année de la suppression du caractère partiellement libératoire de la retenue à la source spécifique aux revenus

salariaux et assimilés, cette imposition minimale ne s'appliquera jusqu'en 2020 qu'à la fraction des revenus n'ayant pas fait l'objet d'une retenue à la source libératoire.

Les règles qui s'appliqueront à compter de 2021, à l'issue du moratoire prévu par le présent article, pourront être modifiées dans le cadre du prochain projet de loi de finances, notamment en fonction des informations et évaluations du rapport dont la remise au Parlement est prévue avant le 1^{er} juin 2020.

Dans ces conditions, le Rapporteur général propose de rétablir sur ce point le texte dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

B. SUR LE RAPPORT

1. Sur la date de remise

Le Rapporteur général ne considère pas que le fait d'avancer d'un mois – du 1^{er} juin au 1^{er} mai 2020 – la date de remise du rapport soit de nature à mieux éclairer le Parlement en vue de l'examen du projet de loi de finances pour 2021. En effet, une remise avant le 1^{er} juin permet aux parlementaires de disposer de plus de quatre mois avant l'examen du prochain projet de loi de finances.

Le Rapporteur général propose dès lors de rétablir la date de remise du rapport adoptée par l'Assemblée en première lecture.

2. Sur le contenu du rapport

a. Sur l'opportunité de mettre en place un simulateur en ligne

Le Rapporteur général rappelle qu'il n'y a aucun risque pour un non-résident de se voir appliquer une imposition supérieure s'il opte pour le taux moyen sur les revenus mondiaux.

En effet, un non-résident ayant opté pour l'application du taux moyen et pour lequel le taux minimum d'imposition s'avérerait plus favorable se voit automatiquement appliquer ce dernier taux. La demande d'option pour le taux moyen est donc avantageuse pour le non-résident dans tous les cas.

Dans ces conditions, la crainte exprimée par les auteurs de l'amendement au soutien de leur demande de complément du rapport sur la question d'un simulateur en ligne n'est pas justifiée.

La mise en place d'un simulateur en ligne dédié aux non-résidents n'est donc pas indispensable à la réforme.

Un tel simulateur serait toutefois utile pour inciter les non-résidents à opter pour le taux moyen. Le Gouvernement s'est d'ailleurs engagé lors des débats au Sénat à ce que soit enrichie « *la documentation disponible pour permettre aux*

usagers d'utiliser le simulateur actuel pour déterminer si l'option du recours au taux moyen et de la déclaration des revenus mondiaux leur est favorable ».

Au regard de ces éléments, le Rapporteur général propose de revenir au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

b. Sur les autres ajouts du Sénat

Le Rapporteur général considère que les autres ajouts du Sénat relatifs au contenu du rapport sont satisfaits par la version adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

En effet, le rapport a pour objet de dresser un état des lieux complet et de dresser les perspectives d'évolution de la fiscalité des non-résidents.

Par ailleurs, lors des débats en séance, le Gouvernement s'est engagé à ce que le rapport examine, au titre des évolutions possibles, la question de l'application aux non-résidents de la décote pour le calcul de l'IR. Un tel engagement était également contenu dans l'exposé sommaire du sous-amendement du Gouvernement adopté à l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

Le Rapporteur général propose dès lors de rétablir cet article dans sa version adoptée par l'Assemblée en première lecture.

*

* *

Article 2 nonies A (nouveau)

Déductibilité pour les non-résidents des versements réalisés au titre d'une prestation compensatoire

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

À l'impôt sur le revenu (IR), la déductibilité des charges du revenu global ainsi que le bénéfice des réductions et crédits d'impôt sont restreints pour les personnes fiscalement domiciliées hors de France – ci-après les « non-résidents ».

Ainsi, aucune des charges déductibles du revenu global ne peut être déduite de l'IR (article 164 A du CGI). Tel est le cas, par exemple, des frais d'accueil de personnes âgées de plus de 75 ans.

De même, un critère de domiciliation fiscale en France est posé pour la plupart des réductions et crédits d'impôt. Il s'agit d'éviter un cumul des avantages

(1) Sous-amendement n° I-3024 du Gouvernement ([lien](#)).

fiscaux puisque le non-résident peut en bénéficier dans son pays de résidence fiscale.

Liste des réductions d'impôt ouvertes aux non-résidents

Les non-résidents peuvent bénéficier des réductions d'impôt suivantes pour :

- les investissements « Pinel » réalisés à compter du 1^{er} janvier 2019 à condition qu'ils fussent résidents au moment de l'investissement initial (article 199 *novicies*) ;
- les travaux de protection contre les risques technologiques (article 200 *quater A*) ;
- les versements de cotisations syndicales (article 199 *quater C*) ;
- les versements de cotisations pour la prévention des incendies de forêt (article 200 *decies A*) ;
- et pour les frais de comptabilité et de gestion (article 199 *quater B* du CGI).

Par exception, à compter de l'imposition des revenus de l'année 2018, les non-résidents peuvent bénéficier de la déductibilité des pensions alimentaires de leur revenu global lorsqu'ils ont opté pour le taux moyen d'imposition résultant du barème progressif de l'IR et que les pensions versées sont imposables entre les mains de leurs bénéficiaires en France.

Cette exception a été introduite par l'article 13 de la loi de finances pour 2019 dans le cadre de la réforme de la fiscalité des non-résidents. Elle est codifiée au *b* de l'article 197 A du CGI. Cette exception est limitée aux pensions alimentaires et n'inclut pas les versements de prestations compensatoires sous forme de rente.

Les prestations compensatoires versées sous forme de rente sont, en revanche, déductibles du revenu global chez le débiteur lorsque celui-ci est domicilié fiscalement en France tout comme les pensions alimentaires (2^o du II de l'article 156 du CGI).

Il existe également une réduction d'impôt de 25 % pour les versements sous forme de capital, dans la limite d'un plafond égal à 30 500 euros (article 199 *octodecies* du CGI).

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article adopté par le Sénat est issu d'un amendement de plusieurs de nos collègues membres du groupe Les Républicains, ayant recueilli un avis de sagesse de sa commission des finances mais défavorable du Gouvernement.

Il permet aux non-résidents, ayant opté pour l'imposition selon le taux moyen résultant du barème progressif de l'IR, de déduire les prestations compensatoires « *lorsque ces prestations sont imposables entre les mains de leur*

bénéficiaire en France »⁽¹⁾ et que « leur prise en compte n'est pas de nature à minorer l'impôt dû par le contribuable dans son État de résidence ».

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général souhaite maintenir l'équilibre trouvé à l'article 2 *octies* en matière de fiscalité des non-résidents. En outre, un rapport devant être remis avant le 1^{er} juin 2020 au Parlement doit dresser un état des lieux et des perspectives d'évolution de la fiscalité des non-résidents dans le cadre d'une réflexion d'ensemble.

Le Rapporteur général n'est dès lors pas favorable, en l'état, à une extension des avantages fiscaux ouverts aux non-résidents.

Au surplus, l'article adopté présente une difficulté rédactionnelle en ce qu'il vise l'article relatif à la réduction d'impôt pour versement d'une prestation compensatoire sous forme de capital (article 199 *octodecies* du CGI) alors qu'il est rédigé en vue de permettre une déduction du revenu global. Il aurait dû viser l'article 156 du CGI, comme d'ailleurs le fait en l'état du droit l'article permettant la déduction des pensions alimentaires pour les non-résidents sous certaines conditions.

Le Rapporteur général propose dès lors de supprimer cet article.

*
* *

Article 2 nonies (supprimé)
**Prorogation d'une année du taux renforcé
de la réduction d'impôt « Madelin »**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Prévu à l'article 199 *terdecies*-0 A du code général des impôts, le dispositif « Madelin » ouvre droit à une réduction d'impôt sur le revenu au titre de la souscription en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de certaines petites et moyennes entreprises (PME) non cotées. L'octroi définitif de l'avantage fiscal est subordonné à la conservation des titres pendant cinq ans.

(1) Il ne peut donc s'agir que de prestations compensatoires versées sous forme de rente.

1. Un dispositif encadré

La société doit satisfaire plusieurs conditions pour que la réduction d'impôt soit applicable :

- répondre à la définition européenne des PME ;
- ne pas être qualifiable d'entreprise en difficulté au sens de la réglementation européenne ;
- exercer une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale. Plusieurs activités sont toutefois exclues : les activités procurant des revenus garantis en raison de l'existence d'un tarif réglementé de rachat de la production ou bénéficiant d'un contrat offrant un complément de rémunération, les activités financières, les activités de gestion de patrimoine immobilier, les activités de construction d'immeubles en vue de leur vente ou de leur location et les activités immobilières ;
- remplir au moins une des conditions suivantes au moment de l'investissement initial : soit elle n'exerce son activité sur aucun marché, soit elle exerce son activité sur un marché depuis moins de sept ans après sa première vente commerciale, soit elle a besoin d'un investissement en faveur du financement des risques qui, sur la base d'un plan d'entreprise établi en vue d'intégrer un nouveau marché géographique ou de produits, est supérieur à 50 % de son chiffre annuel moyen des cinq années précédentes ;
- ne pas être cotée sur un marché réglementé ou sur un système multilatéral de négociation français ou étranger sauf s'il s'agit d'un système multilatéral où la majorité des instruments négociés sont émis par des PME ;
- être soumise à l'impôt sur les bénéfices dans les conditions de droit commun ;
- compter au moins deux salariés à la clôture de l'exercice qui suit la souscription ou un salarié si la société est soumise à l'obligation de s'inscrire à la chambre des métiers et de l'artisanat ;
- avoir son siège de direction effective dans un État membre de l'Union européenne, en Norvège, en Islande ou au Lichtenstein ;
- voir ses actifs ne pas être constitués de façon prépondérante de métaux précieux, d'œuvres d'art, d'objets de collection, d'antiquités, de chevaux de course ou de concours, ou, sauf si l'objet même de son activité consiste en leur consommation ou leur vente au détail, de vins ou d'alcools.

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

d'investissement de proximité (FIP) ou un fonds commun de placement dans l'innovation (FCPI), ces limites annuelles sont ramenées à respectivement 12 000 euros et 24 000 euros.

2. Un taux majoré jamais appliqué

Le taux de la réduction d'impôt est de 18 % du montant des versements effectués au titre de l'ensemble des souscriptions éligibles. Afin de compenser la suppression des réductions d'impôt sur la fortune (ISF) pour l'investissement dans les PME dans le contexte de la suppression de l'ISF, le taux de la réduction d'impôt a été porté de façon provisoire, jusqu'au 31 décembre 2018, à 25 % par l'article 74 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

L'entrée en vigueur de ce taux majoré était conditionnée à la notification par la Commission européenne d'une décision de conformité du dispositif au droit de l'Union européenne, dans la mesure où cette réduction d'impôt a le caractère d'une aide d'État.

En l'absence de validation de cette mesure par la Commission européenne en 2018, la disposition n'a pas été appliquée et a été reconduite par l'article 118 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 pour les versements réalisés jusqu'au 31 décembre 2019. Ce taux majoré n'a pas non plus été appliqué en 2019, pour les mêmes raisons qu'en 2018. Aucun versement n'a donc bénéficié de ce taux majoré transitoire.

D'après le tome II de l'annexe *Évaluation des voies et moyens*, le coût total du dispositif applicable au taux de droit commun est évalué à 168 millions d'euros en 2018 ⁽¹⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

À l'initiative de M. Jean-Noël Barrot (MoDem) et de plusieurs de ses collègues, l'Assemblée nationale a adopté un amendement ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, qui proroge d'une année, jusqu'au 31 décembre 2020, le taux majoré de 25 % de la réduction d'impôt.

Ce taux ne s'appliquerait qu'aux versements effectués « à compter d'une date fixée par décret, qui ne peut être postérieure de plus de deux mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer la disposition lui ayant été notifiée comme étant conforme au droit de l'Union européenne ».

(1) *Évaluations des voies et moyens, tome 2, annexé au projet de loi de finances pour 2020, pages 46, 48, 50, 54.*

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Tenant compte de l'adoption par l'Assemblée nationale en seconde partie (article 50 *octies*) d'un amendement du Gouvernement qui procède à la mise en conformité du dispositif Madelin avec le droit européen et prévoit la prorogation du taux majoré de 25 % pour les versements effectués jusqu'au 31 décembre 2020 ⁽¹⁾, le Sénat a confirmé la position de sa commission des finances et supprimé l'article 2 *nonies*, avec un avis favorable du Gouvernement.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Compte tenu de l'adoption de l'article 50 *octies* en seconde partie à l'Assemblée nationale, le Rapporteur général propose de maintenir la suppression du présent article 2 *nonies*.

Le Gouvernement a précisé en séance à l'Assemblée nationale dans le cadre des débats sur la seconde partie du présent projet de loi de finances que la décision de conformité de la Commission européenne devrait être notifiée dans les prochaines semaines à la France.

*

* *

Article 2 decies (nouveau)

Relèvement de 20 à 30 % de l'abattement sur la résidence principale du défunt occupée par des proches

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les immeubles sont estimés d'après leur valeur vénale réelle à la date de la transmission pour le calcul des droits de mutations à titre gratuit (successions et donations), conformément à l'article 761 du code général des impôts.

L'article 764 *bis* du même code prévoit toutefois, en matière de droits de succession, l'application d'un abattement de 20 % pour la résidence principale du défunt lorsque, à la date du décès, elle est occupée à titre de résidence principale par « le conjoint survivant, par le partenaire lié au défunt par un pacte civil de solidarité ou par un ou plusieurs enfants mineurs ou majeurs protégés du défunt, de son conjoint ou de son partenaire ».

(1) Article 50 *octies*.

Ces dispositions s'appliquent également lorsque les enfants majeurs du défunt, de son conjoint ou de son partenaire « *sont incapables de travailler dans des conditions normales de rentabilité, en raison d'une infirmité physique ou mentale* » et qu'ils occupent à titre de résidence principale celle du défunt.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article adopté par le Sénat a été introduit par un amendement du rapporteur général de sa commission des finances ayant recueilli un avis défavorable du Gouvernement.

Il porte de 20 à 30 % l'abattement sur la résidence principale du défunt lorsque celle-ci est occupée par des proches visés à l'article 764 *bis* du code général des impôts.

II. LA POSITION DU RAPporteur GÉNÉRAL

La transmission par succession de la résidence principale bénéficie déjà des abattements de droit commun, en particulier de l'abattement de 100 000 euros par enfant (article 779 du code général des impôts)

Par ailleurs, depuis 2007, le conjoint survivant et le partenaire lié au défunt par un pacte civil de solidarité sont exonérés de droits de succession (article 796-0 bis du code général des impôts).

Ainsi que l'a fait valoir le Gouvernement en séance lors des débats au Sénat, ces dispositifs « *permettent déjà d'exonérer 82 % des successions des droits de mutation* ».

Le Rapporteur général propose dès lors de supprimer cet article.

*

* *

Article 2 undecies (nouveau)

Réduction de 15 à 10 ans du délai de rapport fiscal des donations

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

En vertu de la règle du rapport fiscal, l'assiette des droits de mutation à titre gratuit (donations et successions) porte sur l'ensemble des biens transmis entre les mêmes personnes.

Ainsi, conformément à l'article 784 du code général des impôts, « *les parties sont tenues de faire connaître, dans tout acte constatant une transmission entre vifs à titre gratuit et dans toute déclaration de succession, s'il existe ou non des donations antérieures* ».

Toutefois, les donations de plus de quinze ans sont dispensées du rapport fiscal. Le bénéficiaire de la nouvelle donation ou de la succession peut ainsi bénéficier à nouveau de l'intégralité des abattements et des tranches plus basses du barème progressif des droits de mutation à titre gratuit.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article adopté par le Sénat a été introduit par un amendement des membres du groupe Union Centriste ayant recueilli un double avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Il réduit de 15 à 10 ans le délai du rapport fiscal des donations pour la liquidation des droits de mutation à titre gratuit.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'article adopté est coûteux et ne favoriserait en pratique que les ménages très aisés compte tenu du niveau élevé des abattements existants (100 000 euros par enfant, outre 31 865 euros pour les dons familiaux en espèces).

Le Rapporteur général propose dès lors de supprimer cet article.

*

* *

Article 2 duodécies (nouveau)

Extension à tous les donataires de l'absence de remise en cause du « Pacte Dutreil » en cas de donation durant la période d'engagement de conservation

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 787 B du code général des impôts institue une exonération de droits de mutation à titre gratuit à hauteur de 75 % pour la transmission d'une entreprise, sous réserve qu'un engagement collectif de conservation ait été préalablement signé et que celui-ci soit poursuivi après la transmission. Ce dispositif est communément désigné sous l'appellation « *Pacte Dutreil* ».

Selon le tome 2 de l'annexe *Évaluations des voies et moyens*, le coût de cette dépense fiscale est évalué pour 2020 à 500 millions d'euros.

Plusieurs conditions cumulatives pour bénéficier de cette exonération partielle sont prévues.

La société dont les parts ou actions sont transmises doit exercer une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale.

L'engagement collectif de conservation, souscrit avant la transmission, doit être d'une durée minimale de deux ans. Il doit porter :

– pour les sociétés cotées, sur au moins 10 % des droits financiers et 20 % des droits de vote ;

– pour les sociétés non cotées, sur au moins 17 % des droits financiers et 34 % des droits de vote.

Au moment de la transmission, chacun des bénéficiaires doit s'engager à conserver les titres durant quatre années supplémentaires à compter de l'expiration de l'engagement collectif initial, ou à compter de la transmission si la durée de celui-ci est déjà expirée. Toutefois, si les titres font l'objet d'une donation durant cette période quatre années, l'exonération partielle n'est pas remise en cause malgré l'absence de conservation par le bénéficiaire à deux conditions :

– le ou les donataires sont le ou les descendants du donateur ;

– et le ou les donataires poursuivent l'engagement de conservation de quatre années prévu initialement.

Enfin, l'un des bénéficiaires ou l'un des associés qui a signé l'engagement de conservation doit exercer dans la société, pendant toute la durée de l'engagement collectif et durant au moins les trois années qui suivent la transmission, son activité principale s'il s'agit d'une société de personnes ou une fonction de direction s'il s'agit d'une société de capitaux.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article adopté par le Sénat a été introduit par un amendement de notre collègue Élisabeth Lamure et plusieurs membres du groupe Les Républicains. Il a recueilli un avis favorable de la commission des finances et défavorable du Gouvernement.

Il étend l'absence de remise en cause de l'exonération partielle par suite d'une donation – actuellement réservée au seul cas où les donataires sont des descendants du donateur – à tous les ayants cause de la donation, sous la seule condition que le donataire poursuive l'engagement de conservation post-transmission.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'article 40 de la loi de finances pour 2019 a apporté de nombreux assouplissements au Pacte Dutreil, notamment :

– l'abaissement des seuils de détention des droits soumis à l'engagement collectif (auparavant, 20 % des droits financiers et 34 % des droits de vote étaient exigés pour toutes les sociétés) ;

– l'extension du dispositif aux sociétés unipersonnelles et aux sociétés interposées ;

– la remise en cause de l'exonération partielle à hauteur des titres cédés en cas de cession à un autre signataire du pacte, et non en totalité comme auparavant ;

– et l'allègement des obligations déclaratives.

Lors des débats au Sénat, le Gouvernement a estimé qu'il fallait préserver l'équilibre trouvé et ne pas remettre en cause la stabilité du dispositif.

Le Rapporteur général propose dès lors de supprimer cet article.

*

* *

Article 2 terdecies (nouveau)

Relèvement à 90 % de l'exonération permise par le « Pacte Dutreil » en cas de souscription d'un engagement complémentaire prolongeant à huit ans la durée de conservation

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 787 B du code général des impôts institue une exonération de droits de mutation à titre gratuit à hauteur de 75 % pour la transmission d'une entreprise, sous réserve qu'un engagement collectif de conservation ait été préalablement signé et que celui-ci soit poursuivi après la transmission. Ce dispositif est communément désigné sous l'appellation « *Pacte Dutreil* ».

Selon le tome 2 de l'annexe *Évaluations des voies et moyens*, le coût de cette dépense fiscale est évalué à 500 millions d'euros en 2019.

Plusieurs conditions cumulatives pour bénéficier de cette exonération partielle sont prévues.

La société dont les parts ou actions sont transmises doit exercer une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale.

L'engagement collectif de conservation, souscrit avant la transmission, doit être d'une durée minimale de deux ans. Il doit porter :

– pour les sociétés cotées, sur au moins 10 % des droits financiers et 20 % des droits de vote ;

– pour les sociétés non cotées, sur au moins 17 % des droits financiers et 34 % des droits de vote.

Au moment de la transmission, chacun des bénéficiaires doit s'engager à conserver les titres durant quatre années supplémentaires à compter de l'expiration de l'engagement collectif initial, ou à compter de la transmission si la durée de celui-ci est déjà expirée. Toutefois, si les titres font l'objet d'une donation durant cette période quatre années, l'exonération partielle n'est pas remise en cause malgré l'absence de conservation par le bénéficiaire à deux conditions :

– le ou les donataires sont le ou les descendants du donateur ;

– et le ou les donataires poursuivent l'engagement de conservation de quatre années prévu initialement.

Enfin, l'un des bénéficiaires ou l'un des associés qui a signé l'engagement de conservation doit exercer dans la société, pendant toute la durée de l'engagement collectif et durant au moins les trois années qui suivent la transmission, son activité principale s'il s'agit d'une société de personnes ou une fonction de direction s'il s'agit d'une société de capitaux.

Un dispositif similaire existe pour la transmission d'une entreprise individuelle (article 787 C du code général des impôts).

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article adopté par le Sénat a été introduit par un amendement de notre collègue Elisabeth Lamure et plusieurs membres du groupe Les Républicains. Il a recueilli un avis de sagesse de la commission des finances et défavorable du Gouvernement.

Il relève le montant de l'exonération permise par le Pacte Dutreil à 90 %, au lieu de 75 %, lorsque « *chacun des héritiers, donataires ou légataires prend l'engagement dans la déclaration de succession ou l'acte de donation, pour lui et ses ayants cause à titre gratuit, de conserver les parts ou les actions transmises pendant une durée de quatre ans* » supplémentaire à l'issue du premier engagement de conservation de quatre ans.

Cet engagement individuel « complémentaire » de conservation des titres pour une durée supplémentaire de quatre ans porterait au total à dix ans la durée de conservation requise : deux ans pour l'engagement collectif avant transmission, quatre ans pour l'engagement individuel post-transmission actuellement prévu, et quatre années supplémentaires au titre de l'engagement complémentaire prévu par le dispositif proposé.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Une exonération de 90 % pour la transmission d'une entreprise apparaît disproportionnée et poserait un problème d'égalité devant l'impôt, y compris dans les conditions précisées par le présent article.

La transmission d'entreprises bénéficie déjà de nombreux dispositifs incitatifs. Outre les abattements de droit commun (100 000 euros par enfant tous les 15 ans), elle peut bénéficier de l'exonération partielle de 75 % permise par le Pacte Dutreil ou encore, en cas de donation en pleine propriété par un donateur de moins de 70 ans, d'une réduction de droits de 50 % (article 790 du code général des impôts). Tous ces dispositifs sont cumulables.

Le Rapporteur général propose dès lors de supprimer cet article.

*

* *

Article 2 quaterdecies (nouveau)

Instauration d'une réduction des droits de succession d'un montant égal aux droits de mutation à titre gratuit payés par le défunt au cours des trois années précédant son décès

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Il se déduit de l'article 750 *ter* du code général des impôts que les droits de mutation à titre gratuit (successions ou donations) sont dus à chaque transmission du patrimoine. Ainsi, un même bien faisant l'objet de plusieurs donations successives ou ayant figuré à l'actif de plusieurs successions entre à chaque mutation dans l'assiette des droits à liquider.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article adopté par le Sénat a été introduit par un amendement de notre collègue René-Paul Savary et plusieurs membres du groupe Les Républicains. Il a recueilli un avis favorable de la commission des finances et défavorable du Gouvernement.

Le but poursuivi par l'amendement est, selon son exposé sommaire, d'« éviter une " double imposition " en cas de transmissions rapprochées ».

Il prévoit ainsi que « lorsque le défunt a lui-même hérité ou reçu une donation au cours des trois années précédant le décès » ses ayants droit bénéficient d'une réduction correspondant aux droits payés par le défunt.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

En pratique, compte tenu du niveau élevé des abattements qui existent notamment en ligne directe (100 000 euros par enfant tous les 15 ans), le dispositif introduit par le Sénat ne bénéficierait qu'aux ménages très aisés.

Par ailleurs, il n'atteint pas l'objectif qu'il recherche d'élimination d'une prétendue double imposition puisque le bénéfice de la réduction serait maintenu même si le défunt a consommé les biens qu'il a reçus précédemment en tant qu'héritier, donataire ou légataire (par exemple s'il a utilisé les valeurs reçues pour sa consommation personnelle ou pour réaliser des donations à des tiers).

Le Rapporteur général propose dès lors de supprimer cet article.

*

* *

Article 2 quindecies (nouveau)

Relèvement de l'abattement des petits-enfants à 70 000 euros pour les droits de donation

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 790 B du code général des impôts prévoit un abattement de 31 865 euros pour les petits-enfants en matière de droits de mutation à titre gratuit entre vifs (droits de donation).

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article adopté par le Sénat est issu d'un amendement du rapporteur général de sa commission des finances ayant recueilli un avis défavorable du Gouvernement.

Il relève l'abattement des petits-enfants en matière de droits de donation de 31 865 à 70 000 euros.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Les petits-enfants bénéficient déjà de nombreux abattements en matière de droits de mutation à titre gratuit.

Outre l'abattement de 31 865 euros prévu par l'article 790 B en cas de donation directe à leur profit, ils bénéficient de l'abattement de 100 000 euros prévu pour les enfants lorsqu'ils viennent en représentation (dans l'hypothèse d'un prédécès desdits enfants ou d'une renonciation à succession).

Au surplus, ils peuvent également bénéficier de l'abattement de même montant, soit 31 865 euros, pour les dons familiaux en espèces si le grand-parent donateur a moins de 80 ans. Cet abattement prévu par l'article 790 G du code général des impôts est cumulable avec celui de l'article 790 B.

En pratique, le dispositif proposé par le Sénat ne concernerait donc que des ménages très aisés.

Le Rapporteur général propose dès lors de supprimer cet article.

*

* *

Article 3

Domiciliation fiscale en France des dirigeants des grandes entreprises françaises

Le présent article précise le critère de domiciliation fiscale en France relatif à l'exercice d'une activité professionnelle pour les dirigeants des plus grandes entreprises françaises. Pour une présentation complète du droit existant et du dispositif proposé, il est renvoyé au commentaire de cet article en première lecture ⁽¹⁾.

(1) *Joël Giraud*, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, *tome II* : Examen de la première partie du projet de loi de finances, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2301*, 10 octobre 2019, pages 94 à 104.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Le droit fiscal français en matière d'imposition des revenus repose sur une logique territoriale : aux termes de l'article 4 A du CGI, les personnes dont le domicile fiscal est en France sont passibles de l'impôt sur le revenu (IR) sur l'ensemble de leurs revenus – obligation fiscale illimitée –, tandis que celles dont le domicile fiscal se situe hors de France ne sont passibles de l'IR qu'à raison de leurs revenus de source française – obligation fiscale restreinte.

L'article 4 B du CGI précise les critères de domiciliation en France, attestée dans l'une des situations suivantes :

– le foyer ou le lieu de séjour principal se trouve en France (*a* du 1 de cet article) ;

– l'activité professionnelle principale est exercée en France – le caractère principal s'appréciant à l'aune du temps consacré à cette activité ou, à défaut, au regard du montant des revenus tirés de cette activité (*b* du 1) ;

– le centre des intérêts économiques se trouve en France (*c* du 1).

Le même article prévoit également, à son 2, que les agents de l'État en poste à l'étranger et qui ne s'y trouvent pas soumis à un impôt sur l'ensemble de leurs revenus sont considérés comme ayant leur domicile fiscal en France – l'article 2 *bis* du présent projet de loi prévoit l'extension de cette disposition aux autres agents publics, qu'ils soient fonctionnaires titulaires ou agents recrutés sous contrat de droit public (*cf. supra*, article 2 *bis*).

Les dispositions nationales relatives à la domiciliation fiscale s'appliquent sous réserve des stipulations des conventions fiscales conclues par la France, qui peuvent porter sur la qualification de résident fiscal ou sur le champ des revenus pour lesquels le droit d'imposer est attribué à la France.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article traduit en droit fiscal français l'annonce faite dès le 10 décembre 2018 par le Président de la République, soulignant que « *le dirigeant d'une entreprise française doit payer ses impôts en France* »⁽¹⁾. En janvier 2019, le ministre de l'économie et des finances a confirmé cet objectif en indiquant que les critères de domiciliation fiscale des dirigeants des entreprises ayant leur siège en France seront précisés par la loi.

L'article complète le *b* du 1 de l'article 4 B du CGI, relatif au critère d'activité professionnelle principale, en précisant que les dirigeants des grandes

(1) [Adresse](#) du Président de la République Emmanuel Macron à la Nation, 10 décembre 2018.

entreprises dont le siège se situe en France sont considérés comme y exerçant leur activité professionnelle principale – et, par suite, comme ayant en France leur domicile fiscal.

Les grandes entreprises concernées par le dispositif sont appréciées au regard de leur chiffre d'affaires, le dispositif initial visant celles réalisant en France un chiffre d'affaires annuel supérieur à un milliard d'euros – apprécié au niveau du groupe dans le cas d'un groupe associant une société mère et les sociétés qu'elle contrôle au sens de l'article L. 233-16 du code de commerce. Cela concernait 223 entreprises bénéficiaires assujetties à l'impôt sur les sociétés (IS), d'après les données fournies au Rapporteur général au titre de l'article 11 du présent projet de loi et à l'aune des éléments indiqués par le Gouvernement lors de l'examen du présent article à l'Assemblée nationale en première lecture ⁽¹⁾.

Le présent article dresse également, à son dernier alinéa, la liste des dirigeants concernés par le nouveau dispositif : président du conseil d'administration, directeur général, directeurs généraux délégués, président du conseil de surveillance, président et membres du directoire, gérants et autres dirigeants exerçant des fonctions analogues.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

L'Assemblée nationale a abaissé le seuil de chiffre d'affaires dont le dépassement conduit à l'assujettissement aux nouvelles dispositions, le ramenant d'un milliard d'euros à 250 millions d'euros.

Cette évolution résulte de l'adoption de six amendements identiques ayant fait l'objet d'avis favorables de la commission et du Gouvernement et déposés par la présidente Valérie Rabault et les membres du groupe Socialistes et apparentés ⁽²⁾, par M. Jean-Paul Dufègne et les membres du groupe Gauche démocrate et républicaine (GDR) ⁽³⁾, par Mme Sabine Rubin et des députés membres du groupe La France insoumise (FI) ⁽⁴⁾, par Mme Aude Bono-Vandorme et M. François Jolivet (LaREM) ⁽⁵⁾, par M. Jean-Paul Mattei (MODEM) et M. Éric Coquerel (FI) ⁽⁶⁾ et par M. Jean-Noël Barrot et des députés du groupe MODEM ⁽⁷⁾.

L'abaissement du seuil de chiffre d'affaires à 250 millions d'euros devrait avoir pour effet de rendre éligibles au dispositif proposé 765 entreprises bénéficiaires assujetties à l'IS, à l'aune des données tirées des mêmes sources que

(1) Joël Giraud, rapport précité, page 492 ; Assemblée nationale, XV^e législature, session ordinaire de 2019-2020, compte rendu intégral des débats, deuxième séance du jeudi 17 octobre 2019.

(2) Amendement [n° I-503](#) du groupe Socialistes et apparentés.

(3) Amendement [n° I-542](#) du groupe GDR.

(4) Amendement [n° I-1210](#) de Mme Rubin et plusieurs de ses collègues du groupe FI.

(5) Amendement [n° I-2089](#) de Mme Bono-Vandorme et M. Jolivet.

(6) Amendement [n° I-2186](#) de MM. Mattei et Coquerel.

(7) Amendement [n° I-2643](#) de M. Barrot et plusieurs de ses collègues membres du groupe MODEM.

celles précédemment mentionnées, et devrait ainsi concerner environ 1 500 dirigeants d'après les précisions fournies par le ministre en séance.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a modifié le dispositif adopté par l'Assemblée nationale sur trois points.

- D'une part, en suivant les avis favorables de sa commission des finances et du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement de M. Arnaud de Belenet (LaREM) et plusieurs de ses collègues tendant à exclure du champ du présent article les dirigeants pouvant apporter la preuve qu'ils n'exercent pas en France leur activité professionnelle principale ⁽¹⁾.

- D'autre part, à travers l'adoption d'un amendement de sa commission des finances ayant fait l'objet d'un avis de sagesse du Gouvernement ⁽²⁾, le Sénat a réduit l'application de l'article aux seuls directeur général, président du directoire, gérants et autres dirigeants ayant des fonctions analogues. Sont donc exclus du dispositif le président du conseil d'administration, les directeurs généraux délégués, le président du conseil de surveillance et les membres du directoire. Cette limitation était motivée par le souci de n'inclure dans le champ du dispositif que les dirigeants exerçant des fonctions exécutives, les autres personnes pouvant n'exercer leurs fonctions qu'à titre accessoire et parfois sans rémunération.

- Enfin, en adoptant un second amendement de sa commission des finances contre l'avis défavorable du Gouvernement ⁽³⁾, le Sénat a prévu de consacrer l'application du présent article au 1^{er} janvier 2020 s'agissant des revenus perçus, des successions réalisées ou des donations consenties, et de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) dû, afin d'éviter tout effet rétroactif.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Sur les trois modifications apportées par le Sénat, deux n'apparaissent pas opportunes ou nécessaires.

- En premier lieu, l'introduction d'une possibilité de renverser la présomption de domiciliation fiscale en France par l'apport de la preuve que l'activité de dirigeant d'une société dans le champ du dispositif proposé ne constitue pas l'activité principale de l'intéressé semble judicieuse. Cela prémunit le dispositif de toute rigidité excessive tout en garantissant que sa portée correspond bien à l'ambition qui lui est attachée.

(1) Amendement [n° I-489 rect.](#) de M. de Belenet..

(2) Amendement [n° I-62](#) de la commission des finances..

(3) Amendement [n° I-63](#) de la commission des finances.

- En deuxième lieu, en revanche, les restrictions à la liste des dirigeants concernés par le dispositif n'apparaissent pas toutes opportunes.

À titre liminaire, ces restrictions semblent d'ailleurs excéder la volonté de la commission des finances du Sénat dans la mesure où l'exposé sommaire de l'amendement dont l'adoption a conduit à réduire la liste mentionnait différentes fonctions exclues par le dispositif de l'amendement, ayant pourtant vocation, selon cet exposé sommaire, à être incluses dans le champ de l'article, telles que celle de directeur général délégué et de membre du directoire.

Sur le fond, il ne paraît pas anormal d'inclure certains des fonctions et postes initialement prévus.

S'agissant des sociétés anonymes monistes, exclure le président du conseil d'administration reviendrait à ne pas retenir la personne à la tête de l'entité ayant, aux termes de l'article L. 225-35 du code de commerce, la responsabilité de la détermination et de la mise en œuvre des orientations de l'activité de la société et qui est en charge de la communication aux administrateurs de tous les documents requis pour le bon accomplissement de leur mission. La logique est voisine s'agissant des directeurs généraux délégués qui assistent, avec le directeur général, le président du conseil d'administration.

S'agissant des sociétés anonymes « à l'allemande », ayant retenu une gouvernance dualiste reposant sur un directoire et un conseil de surveillance, si le Sénat a maintenu l'inclusion du président du premier, il a exclu celui du second.

En effet, le conseil de surveillance exerce le contrôle permanent de la gestion de la société par le directoire, en application de l'article L. 225-68 du code de commerce, qui prévoit également que certaines opérations peuvent être subordonnées à l'autorisation préalable du conseil. Son président est donc un dirigeant qui exerce de réelles fonctions de direction.

En revanche, le Rapporteur général n'est pas insensible à l'exclusion des membres du directoire qui résulte du dispositif adopté par le Sénat, dès lors que le président du directoire, lui, est bien inclus dans la liste.

En tout état de cause, il ne paraît pas inutile de préciser que la clause de sauvegarde introduite à l'initiative de M. de Belenet permettra de couvrir les préoccupations manifestées par la commission des finances du Sénat s'agissant d'une éventuelle inclusion dans le champ du dispositif de personnes dont l'activité principale n'est en réalité pas exercée en France.

- En troisième lieu, il ne semble pas non plus souhaitable de conserver les précisions apportées par le Sénat sur les modalités temporelles d'application du présent article.

D'une part, ces précisions sont satisfaites s'agissant des successions, donations et de l'IFI dans la mesure où le 3° du II de l'article 1^{er} du présent projet

de loi prévoit déjà que les dispositions fiscales autres que l'IR et l'IS s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2020.

D'autre part – et en tout état de cause –, si la mesure prévue au présent article pourra revêtir une certaine dimension rétroactive, elle ne peut être considérée comme inattendue et survenant par surprise ou tardivement. Ainsi que cela a été rappelé, l'article se borne à mettre en œuvre des annonces faites dès le 10 décembre 2018 et précisées le 27 janvier 2019, c'est-à-dire il y a environ un an.

● En conséquence, le Rapporteur général propose d'adopter cet article dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale, tout en conservant l'aménagement introduit à l'initiative de M. de Belenet permettant de renverser la présomption introduite par le nouveau dispositif et en excluant de la liste des dirigeants concernés les membres du directoire.

*

* *

Article 3 bis (nouveau)

Neutralité fiscale des opérations de constitution de fonds de pérennité

Le présent article, introduit par le Sénat, vise à assurer la neutralité fiscale des opérations de constitution des nouveaux fonds de pérennité créés par la loi PACTE.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les fonds de pérennité ont été créés par la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi « PACTE »)⁽¹⁾.

Ces fonds, inspirés d'une pratique existant notamment en Europe du Nord – l'exemple de la société danoise Lego ayant été donné lors des débats à l'Assemblée nationale –, sont, aux termes de l'article 177 de la loi PACTE, constitués par l'apport gratuit et irrévocable de titres de capital ou de parts sociales d'une ou plusieurs sociétés qui exercent directement une activité économique ou qui détiennent des participations dans d'autres sociétés en exerçant une.

L'apport est réalisé par un ou plusieurs fondateurs, dans le but de la gestion, par le fonds, des titres ou parts et de l'exercice des droits attachés afin de contribuer à la pérennité économique de la ou des sociétés concernées ou de financer des projets d'intérêt général.

(1) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

L'inaliénabilité des titres ou parts apportés peut être limitée à une quotité garantissant le contrôle, par le fonds, de la ou des sociétés dont les titres ou parts sont apportés, ainsi que le permet le second alinéa du IV de l'article 177 de la loi PACTE.

Les ressources du fonds sont constituées des produits des activités que ses statuts l'autorisent à exercer, des produits et rétributions pour services rendus et des dividendes perçus en contrepartie de sa dotation.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption par le Sénat d'un amendement de M. Michel Canevet (Union Centriste) et plusieurs de ses collègues, qui a reçu un avis favorable de la part de la commission des finances et du Gouvernement ⁽¹⁾.

Cet article, en insérant à l'article 38 du CGI un nouveau 7 *quater*, vise à assurer la neutralité fiscale des opérations de constitution des fonds de pérennité.

Il prévoit que la plus ou moins-value réalisée par les fondateurs résultant de la dotation initiale du fonds de pérennité – c'est-à-dire de la transmission à ce fonds de titres ou parts – est comprise dans le résultat de l'exercice durant lequel cette dotation (c'est-à-dire les titres ou parts transmis) est cédée par le fonds, sous réserve que ce dernier se soit engagé à calculer la plus ou moins-value en retenant la valeur fiscale que les titres ou parts avaient à la date de leur transmission.

Il s'agit concrètement de traiter la transmission comme une opération intercalaire, fiscalement neutre, et de placer la plus ou moins-value en sursis d'imposition.

Ces modalités s'appliqueront aux transmissions réalisées à compter de l'entrée en vigueur de l'article 177 de la loi PACTE, ainsi que le prévoit le II du présent article, ce qui suppose l'adoption des décrets d'application prévus – leur publication était envisagée fin septembre et fin octobre 2019 d'après l'échéancier de mise en application de la loi disponible sur le site Légifrance, mais aucune mesure ne semble avoir été prise à la date de rédaction du présent rapport.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le dispositif proposé est bienvenu en ce qu'il permet de garantir la neutralité fiscale des apports aux fonds de pérennité.

Le Rapporteur général propose donc d'adopter cet article, sous réserve d'un aménagement rédactionnel pour aligner sa rédaction sur celle figurant à l'article 177 de la loi PACTE.

(1) Amendement n° I-1112 *rect.* de M. Canevet.

*

* *

Article 3 ter (nouveau)

Extension de l'exonération d'impôt sur les plus-values de cessions de biens immobiliers en faveur du logement social aux cessions en faveur des organismes de foncier solidaire

Le présent article, introduit par le Sénat contre l'avis de sa commission des finances et du Gouvernement, étend le champ de l'exonération d'impôt au titre des plus-values de cessions faites au profit de certains organismes de logement social à celles réalisées au profit des organismes de foncier solidaire.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

● En application du 7° du II de l'article 150 U du code général des impôts (CGI), les plus-values réalisées lors de la cession à titre onéreux d'immeubles, parties d'immeubles ou droits relatifs à ces biens ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu si la cession est faite au profit de certains organismes intervenant dans le logement social :

- les organismes d'habitations à loyers modérés ;
- les sociétés d'économie mixte gérant des logements sociaux ;

– l'association foncière logement prévue à l'article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation (CCH), ainsi que les sociétés civiles immobilières dont elle détient la majorité des parts ;

– les organismes assurant la maîtrise d'ouvrage d'opérations relatives à des logements et qui bénéficient à ce titre de l'agrément du ministre chargé du logement en application de l'article L. 365-2 du CCH ;

– et tout cessionnaire qui s'engage à réaliser et achever, dans un délai de quatre ans à compter de la date d'acquisition, certains logements sociaux parmi lesquels les logements-foyers de jeunes travailleurs et les logements-foyers assimilés.

L'exonération est totale dans les quatre premières hypothèses, et n'est que partielle dans la dernière : elle est calculée au prorata de la surface habitable des logements sociaux que le cessionnaire s'engage à réaliser par rapport à la surface totale des constructions mentionnées sur le permis de construire.

Cette exonération est applicable aux cessions intervenues entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2020. Sa prolongation jusqu'au 31 décembre

2022 a été adoptée par l'Assemblée nationale *via* l'article 47 B du présent projet de loi, que le Sénat a voté conforme.

- Les organismes de foncier solidaire (OFS), consacrés à l'article L. 329-1 du code de l'urbanisme, sont des structures soumises à agrément préfectoral ayant pour objet l'acquisition et la gestion de terrains en vue de réaliser des logements et équipements collectifs dans le cadre de la politique d'aide au logement définie à l'article L. 301-1 du CCH.

À cet effet, l'OFS recourt au bail réel solidaire (BRS), instrument créé par l'ordonnance du 20 juillet 2016 relative au bail réel solidaire⁽¹⁾ et qui dissocie la propriété du bâti de celle du terrain. Conformément à l'article L. 255-1 du CCH, dans le cadre d'un BRS, l'OFS consent au preneur, pour une durée comprise entre dix-huit et quatre-vingt-dix-neuf ans, des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété de logements.

Le BRS permet de réduire, pour des ménages, le coût d'une acquisition immobilière dans la mesure où ces ménages sont propriétaires des logements mais pas du terrain sur lequel ils sont construits.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption par le Sénat de deux amendements identiques déposés, pour l'un, par Mme Marie-Noëlle Lienemann (rattachée au groupe communiste républicain citoyen et écologiste – CRCE), pour l'autre, par Mme Annie Guillemot et les membres du groupe socialiste et républicain, ces deux amendements ayant reçu de la commission et du Gouvernement un avis défavorable⁽²⁾.

Il vise à inclure dans le champ de l'exonération prévue au 7° du II de l'article 150 U les cessions faites au profit d'un OFS pour la conclusion d'un BRS.

Faute de précision sur l'entrée en vigueur de la mesure, celle-ci s'appliquerait dès l'impôt dû au titre de l'année 2019, ainsi qu'il résulte du 1° du II de l'article 1^{er} du présent projet de loi.

II. LA POSITION DU RAPPEUR GÉNÉRAL

- L'extension du champ de l'exonération des plus-values de cession aux opérations dans lesquelles le cessionnaire est un OFS est un sujet déjà débattu à l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, et de nouveau à l'occasion de la discussion de la première partie du présent texte, les amendements correspondants ayant été rejetés ou retirés par leurs auteurs.

(1) Ordonnance n° 2016-985 du 20 juillet 2016 relative au bail réel solidaire.

(2) Amendements n°s [I-621 rect. bis](#) de Mme Lienemann et [I-775 rect.](#) de Mme Guillemot.

L'inclusion dans le champ de l'exonération prévue au 7° du II de l'article 150 U du CGI des cessions faites au profit d'OFS semble en effet en décalage avec l'économie générale de la mesure, puisque les OFS interviennent surtout en matière d'accession à la propriété.

Soutenir les OFS est en revanche une préoccupation partagée, comme en témoigne d'ailleurs l'extension aux cessions faites au profit d'OFS du taux réduit d'impôt sur les sociétés applicable aux plus-values de cession prévu à l'article 210 F du CGI, lorsque le cessionnaire s'engage à transformer les locaux cédés en locaux à usage d'habitation. Le principe de cette extension figure à l'article 13 *septies* du présent projet de loi, introduit par l'Assemblée nationale et adopté sans modification par le Sénat.

Enfin, il n'est pas inutile de relever que, tel que rédigé, le présent article pourrait conduire à des effets d'aubaines en ce qu'il s'appliquera à des cessions réalisées dès 2019, soit avant que l'extension prévue ne soit consacrée. En effet, ainsi qu'il a été vu, le dispositif proposé s'appliquerait à l'impôt sur le revenu dû au titre de 2019.

• Pour toutes ces raisons, et par cohérence avec la position de l'Assemblée lors de la première lecture, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*

* *

Article 3 quater (nouveau)

Exonération à hauteur de 80 % à concurrence de 20 millions d'euros pour les droits de mutation à titre gratuit des exploitations agricoles en contrepartie d'un maintien de l'exploitation familiale durant 18 ans

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les biens ruraux donnés à bail à long terme bénéficient d'une exonération pour les droits de mutation à titre gratuit à hauteur de 75 % jusqu'à 300 000 euros transmis, et à hauteur de 50 % au-delà (article 793 *bis* du code général des impôts).

Par ailleurs, les exploitations agricoles bénéficient, comme toutes les entreprises ayant une activité opérationnelle, des dispositions prévues aux articles 787 B et 787 C du code général des impôts communément désignées sous l'appellation « *Pacte Dutreil* ».

L'article 787 B du code général des impôts institue ainsi une exonération de droits de mutation à titre gratuit à hauteur de 75 % pour la transmission d'une

entreprise, sous réserve qu'un engagement collectif de conservation ait été préalablement signé et que celui-ci soit poursuivi après la transmission.

Selon le tome 2 de l'annexe *Évaluations des voies et moyens*, le coût de cette dépense fiscale est évalué à 500 millions d'euros pour 2020.

Plusieurs conditions cumulatives pour bénéficier de cette exonération partielle sont prévues.

La société dont les parts ou actions sont transmises doit exercer une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale.

L'engagement collectif de conservation, souscrit avant la transmission, doit être d'une durée minimale de deux ans. Il doit porter :

– pour les sociétés cotées, sur au moins 10 % des droits financiers et 20 % des droits de vote ;

– pour les sociétés non cotées, sur au moins 17 % des droits financiers et 34 % des droits de vote.

Au moment de la transmission, chacun des bénéficiaires doit s'engager à conserver les titres durant quatre années supplémentaires à compter de l'expiration de l'engagement collectif initial, ou à compter de la transmission si la durée de celui-ci est déjà expirée. Toutefois, si les titres font l'objet d'une donation durant cette période de quatre années, l'exonération partielle n'est pas remise en cause malgré l'absence de conservation par le bénéficiaire à deux conditions :

– le ou les donataires sont le ou les descendants du donateur ;

– et le ou les donataires poursuivent l'engagement de conservation de quatre années prévu initialement.

Enfin, l'un des bénéficiaires ou l'un des associés qui a signé l'engagement de conservation doit exercer dans la société, pendant toute la durée de l'engagement collectif et durant au moins les trois années qui suivent la transmission, son activité principale s'il s'agit d'une société de personnes ou une fonction de direction s'il s'agit d'une société de capitaux.

Un dispositif similaire existe pour la transmission d'une entreprise individuelle (article 787 C du code général des impôts).

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article adopté par le Sénat a été introduit par trois amendements identiques présentés par des membres des groupes Les Républicains, Union centriste et Socialiste et Républicain. Ils ont recueilli un avis de sagesse de la commission des finances et défavorable du Gouvernement.

Leur objet est d'instituer une exonération partielle à hauteur de 80 % et à concurrence de 20 millions d'euros pour les droits de mutation à titre gratuit en contrepartie d'un engagement de maintien de l'exploitation familiale agricole durant 18 ans.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La transmission d'entreprises bénéficie déjà de nombreux dispositifs incitatifs. Outre les abattements de droit commun (100 000 euros par enfant tous les 15 ans), elle peut bénéficier de l'exonération partielle de 75 % permise par le Pacte Dutreil ou encore, en cas de donation en pleine propriété par un donateur de moins de 70 ans, d'une réduction de droits de 50 % (article 790 du code général des impôts). Tous ces dispositifs sont cumulables.

En outre, les biens ruraux donnés à bail à long terme font également l'objet d'une exonération spécifique à hauteur de 75 % jusqu'à 300 000 euros transmis, et à hauteur de 50 % au-delà. Ce seuil a d'ailleurs été relevé par la loi de finances pour 2019 : il était auparavant de 101 897 euros.

Enfin, des amendements identiques ont été rejetés par l'Assemblée en première lecture.

Le Rapporteur général propose dès lors de supprimer cet article.

*
* *

Article 4

Mise sous condition de ressources du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) avant sa suppression en 2021 (et remplacement par une prime pour les ménages modestes)

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Codifié à l'article 200 *quater* du code général des impôts (CGI), le CITE, qui a succédé au crédit d'impôt en faveur du développement durable (CIDDD)⁽¹⁾, est un dispositif fiscal qui a un double objectif environnemental (amplifier les travaux de rénovation énergétique des bâtiments pour diminuer la consommation énergétique et faire baisser la facture énergétique) et un objectif économique (créer des emplois).

(1) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, article 3.

Le CITE offre aux contribuables résidant en France un crédit d'impôt sur le revenu au titre des dépenses effectivement supportées pour l'amélioration de la qualité environnementale et pour la rénovation énergétique de leur logement, que ceux-ci soient propriétaires, locataires ou occupants à titre gratuit de leur habitation principale. Le logement accueillant les équipements doit être achevé depuis plus de deux ans à la date du début des travaux.

Un taux forfaitaire de réduction d'impôt de 30 % est applicable à la majorité des dépenses éligibles à l'avantage fiscal, à l'exception des travaux de dépose d'une cuve à fioul (50 %), des chaudières au fioul à très haute performance énergétique (15 % entre le 1^{er} janvier 2018 et le 1^{er} juillet 2018 avant leur exclusion du dispositif) et des dépenses de matériaux d'isolation thermique des parois vitrées en remplacement de parois en simple vitrage (15 %).

Souvent modifiée afin d'être recentrée sur les matériaux et équipements présentant le meilleur rapport coût-bénéfice environnemental, la liste des équipements éligibles à l'avantage fiscal figure à l'article 200 *quater* du CGI et les caractéristiques techniques et critères de performances minimales sont fixés par l'article 18 *bis* de l'annexe IV du CGI.

Le montant des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt ne peut excéder un plafond pluriannuel. Ce dernier s'établit, au titre d'une période de cinq années consécutives comprises entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2019, à 8 000 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et 16 000 euros pour un couple marié ou pacsé soumis à une imposition commune⁽¹⁾. Cette somme est majorée de 400 euros par personne à charge⁽²⁾. L'avantage fiscal accordé au titre du CITE compte pour la détermination du plafond global des avantages fiscaux prévu à l'article 200-0 A du CGI.

Initialement bornée au 31 décembre 2015, la période d'application du CITE a été prorogée dans chaque loi de finances depuis celle de 2016⁽³⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Conformément aux engagements pris par le Président de la République lors de la dernière campagne présidentielle, l'article 4 du projet de loi de finances initie la transformation du CITE en un système de prime immédiatement perceptible lors de l'engagement des dépenses concourant aux objectifs de rénovation énergétique des bâtiments et d'économies d'énergie.

Cette transformation s'effectue en deux temps pour permettre à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), gestionnaire de cette nouvelle prime, d'absorber le

(1) 4 de l'article 200 *quater* du CGI.

(2) La somme est divisée par deux lorsqu'il s'agit d'un enfant réputé être à charge égale de ses deux parents.

(3) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, article 106 ; loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 23 ; loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, article 79 ; loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 182.

flux des demandes. La prime a donc vocation à s'appliquer, à partir de 2021, à l'ensemble des ménages qui remplissent les conditions retenues par décret.

- L'article 4 instaure une prime au titre des dépenses de rénovation énergétiques engagées à compter du 1^{er} janvier 2020 pour les ménages dont les revenus respectent les plafonds de ressources applicables aux aides versées par l'ANAH. Cette nouvelle prime, fusionnée avec l'aide versée par l'ANAH dans le cadre du programme Habiter mieux agilité, sera gérée par l'ANAH. Ses conditions et modalités précises d'attribution et de versement seront précisées par voie réglementaire.

De plus, un régime de sanctions pécuniaires est créé en cas de méconnaissance des dispositions relatives aux modalités et conditions de distribution de la prime par l'ANAH ou ses partenaires habilités.

- L'article 4 proroge le CITE pour une durée d'un an, soit jusqu'au 31 décembre 2020, pour les ménages non éligibles à cette nouvelle prime mais en introduisant une condition de ressources.

Ainsi, il exclut les ménages dont les revenus sont supérieurs 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 partir de la troisième. Modulo une légère revalorisation liée à la prise en compte de l'inflation, ces plafonds correspondent à ceux retenus pour identifier les 80 % de redevables éligibles au dégrèvement de la taxe d'habitation institué par la loi de finances pour 2018. Les 20 % des ménages les plus aisés sont donc exclus du champ du dispositif de prorogation en 2020 du CITE, à l'exception des dépenses pour les systèmes de charge pour véhicules électriques.

Par ailleurs, l'article 4 exclut également les locataires et les occupants à titre gratuit du dispositif, en limitant la perception de l'avantage fiscal aux seuls propriétaires des logements dans lesquels les travaux de rénovation énergétique sont effectués.

De plus, les plafonds liés à l'avantage maximal susceptible d'être accordé au titre du CITE au titre d'une période consécutive de cinq années comprise entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2020 pour l'ensemble des dépenses éligibles sont abaissés : ils passent de 8 000 euros à 2 400 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et de 16 000 euros à 4 800 euros pour un couple soumis à une imposition commune. Le montant de la majoration par personne à charge supplémentaire est porté de 400 euros à 120 euros.

- Enfin, l'article 4 modifie de façon substantielle le dispositif d'incitation fiscale en remplaçant le taux de réduction d'impôt par un montant forfaitaire de prime et de crédit d'impôt spécifique à chaque équipement, tenant compte de l'efficacité et de la contribution des équipements aux objectifs environnementaux d'économies d'énergie et de rénovation des bâtiments.

Le champ des dépenses éligibles à la prime ou au crédit d'impôt est aussi modifié :

- les dépenses liées à la pose des équipements sont ajoutées ;
- les dépenses au titre de l'acquisition et de la pose d'un équipement de ventilation mécanique contrôlée à double flux sont également ajoutées au champ du dispositif d'incitation fiscale ;
- plusieurs dépenses sont exclues du dispositif : les matériaux de calorifugeage d'une installation de production ou de distribution de chaleur ou d'eau chaude sanitaire, l'acquisition d'appareils de régulation de chauffage, les systèmes de fourniture d'électricité à partir de l'énergie hydraulique ou à partir de la biomasse, les diagnostics de performance énergétique, les chaudières à microcogénération gaz, les équipements d'individualisation des frais de chauffage, les équipements ou matériaux visant à l'optimisation de la ventilation naturelle (notamment les brasseurs d'air) pour un immeuble situé à La Réunion, en Guyane, en Martinique, en Guadeloupe ou à Mayotte et les chaudières gaz à très haute performance énergétique, cette dernière exclusion ne s'appliquant cependant pas aux ménages aux revenus modestes bénéficiaires de la nouvelle prime.

- Une budgétisation de 450 millions d'euros est prévue dans le PLF pour 2020 pour financer d'une part, la mise en place de la nouvelle prime et, d'autre part, la revalorisation de l'aide Habiter mieux Sérénité de l'ANAH, versée pour les dépenses de rénovation globale, afin d'en conserver le caractère attractif par rapport à la nouvelle prime.

Le coût de la prorogation en 2020 du CITE pour les ménages non éligibles à la prime et n'appartenant pas aux 9^e et 10^e déciles est estimé à 350 millions d'euros.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

- À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable à titre personnel du Rapporteur général, un amendement qui étend, sous conditions, le champ du CITE aux dépenses de rénovation globale pour les propriétaires de maisons individuelles dont les revenus respectent le plafond de ressources fixé à l'alinéa 36 de l'article 4 dans sa version initiale.

La dépense doit respecter trois conditions cumulatives pour bénéficier du CITE :

- un bouquet de travaux doit être réalisé ;
- la consommation énergétique primaire doit passer d'un niveau supérieur à 331 kWh/m² avant travaux à un niveau inférieur à 150 kWh/m² après travaux, ce qui représente un gain d'efficacité énergétique de 55 % ;

– le forfait « rénovation globale », fixé à 150 euros par mètre carré habitable, est exclusif de la rémunération par type de geste prévue dans le CITE.

Cette disposition vise à aligner l'incitation fiscale à la rénovation globale des ménages aux revenus intermédiaires et celle des ménages aux revenus modestes et très modestes déjà bénéficiaires de l'aide « Habiter mieux sérénité » de l'ANAH versée pour la rénovation globale des logements. Si cette disposition peut contribuer à tendre vers l'objectif de 500 000 rénovations performantes fixé par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, des garanties sont attendues concernant l'articulation de ces dépenses de rénovation globale avec les dispositifs déjà existants, notamment les certificats d'économie d'énergie, afin d'éviter les effets d'aubaine.

● L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement et avec un avis favorable à titre personnel du Rapporteur général, un amendement qui maintient les 20 % des ménages les plus aisés dans le champ du CITE pour les dépenses relatives aux matériaux d'isolation thermique des parois opaques. Cet amendement instaure un forfait dégressif de remboursement de la dépense :

– 10 euros par mètre carré pour l'isolation des murs en façade ou pignon par l'intérieur, des rampants de toiture et des plafonds de combles aménagés ou aménageables, contre 15 euros par mètre carré pour les ménages dont les revenus ne dépassent pas le plafond fixé par l'article ;

– 25 euros par mètre carré pour l'isolation des murs en façade ou pignon par l'extérieur et des toitures-terrasses, contre 50 euros par mètre carré pour les ménages aux revenus intermédiaires qui ne dépassent pas le plafond fixé par l'article.

● Un amendement du Gouvernement a été adopté par l'Assemblée nationale, avec un avis favorable à titre personnel du Rapporteur général, précisant le régime de sanctions mis en place par l'ANAH et les exigences applicables aux mandataires qui font l'objet d'une habilitation par l'ANAH.

L'article 4 prévoit la création d'un régime de sanctions applicable par l'ANAH dans le cadre de la nouvelle prime : le montant des sanctions ne peut excéder dix fois le montant de la prime accordée par dossier pour des personnes morales et 50 % du montant de cette prime pour les personnes physiques, ces sanctions s'ajoutant à la restitution du montant indûment perçu.

L'amendement adopté précise que la sanction appliquée aux personnes morales ne peut excéder 4 % de leur chiffre d'affaires et 6 % en cas de manquements réitérés, ces seuils étant similaires au montant des sanctions pécuniaires prononcées en matière de certificat d'économie d'énergie. L'amendement autorise également le directeur général de l'ANAH à prendre, en plus d'une sanction pécuniaire, une sanction administrative afin d'interdire au bénéficiaire ou au mandataire contrevenant de déposer un dossier pendant une période de cinq ans.

Les exigences applicables aux mandataires sont renforcées : des garanties financières, de compétence, de probité et de moyens appropriés peuvent désormais être exigées, notamment lorsque ces derniers font l'objet d'une habilitation.

- L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de Mme Lise Magnier (UDI, Agir et Indépendants) et de plusieurs de ses collègues ainsi que de M. Jean-Marc Zulesi (LaREM), avec un avis favorable du Gouvernement et un avis personnel favorable du Rapporteur général, deux amendements identiques supprimant la mise sous condition du remboursement des dépenses d'acquisition et de pose des foyers fermés ou des inserts de cheminées intérieures fonctionnant au bois ou autres biomasses.

L'article 4 prévoyait en effet que ces dépenses étaient éligibles au CITE uniquement si l'appareil venait en équipement d'un foyer ouvert ou en renouvellement d'un foyer fermé ou d'un insert. Cet amendement permet donc de conserver la possibilité de bénéficier du CITE pour le premier achat d'un appareil performant de chauffage au bois.

- À l'initiative de M. Jean-Marc Zulesi (LaREM), l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable du Gouvernement et un avis personnel favorable du Rapporteur général, deux amendements supprimant la condition selon laquelle la pompe à chaleur a pour finalité essentielle la production d'eau chaude sanitaire dans les tableaux procédant à la forfaitisation du barème applicable au CITE.

Cet amendement réalise en réalité une coordination avec le 3 du c du 1 de l'article 200 *quater* du CGI qui précise que les pompes à chaleur « dont la finalité essentielle est la production de chaleur ou d'eau chaude sanitaire » font partie des dépenses éligibles au CITE.

- Confirmant la position de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement de la commission adopté à l'initiative du Rapporteur général, qui fixe les seuils de ressources conditionnant l'éligibilité au CITE pour les dépenses réalisées dans les départements et les régions d'outre-mer. Cet amendement apporte également diverses modifications rédactionnelles.

Cet amendement vient résoudre le problème juridique résultant de la détermination de ces seuils de ressources par voie réglementaire, tel que prévu par l'article 4 dans sa version initiale.

Les seuils retenus, légèrement inférieurs à ceux appliqués en métropole, sont les mêmes que ceux utilisés pour les plafonds des logements locatifs sociaux en outre-mer.

- Confirmant la position de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis de sagesse du Gouvernement, un amendement de la commission, préalablement adopté par la commission du développement durable à l'initiative de M. Jean-Marc Zulesi (LaREM) et de plusieurs collègues,

prévoyant la remise par le Gouvernement au Parlement, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi de finances initiale pour 2020, d'un rapport sur l'opportunité d'élargir la prime de transition énergétique aux propriétaires bailleurs.

- Enfin, l'Assemblée nationale a adopté une série de 9 amendements rédactionnels, à l'initiative du Rapporteur général et avec un avis favorable du Gouvernement.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté quinze amendements, qui ont tous reçu un avis défavorable du Gouvernement.

- Six amendements identiques, adoptés avec un avis de sagesse personnel du Rapporteur général, alignent le barème applicable à l'ensemble des poêles, cuisinières, inserts et foyers fermés à bûches certifiés flamme verte ou à granulés à hauteur de 1 500 euros.

- Quatre amendements identiques, adoptés avec un avis de sagesse personnel du Rapporteur général, augmentent de 1 000 euros le forfait applicable à l'installation des pompes à chaleur géothermiques dans les logements collectifs.

- Un amendement de la commission du développement durable, adopté avec un avis de sagesse personnel du Rapporteur général, maintient les chaudières gaz à très haute performance énergétique dans le champ du CITE.

- À l'initiative de M. Daniel Gremillet (Les Républicains) et de plusieurs de ses collègues et avec un avis de sagesse personnel du Rapporteur général, le Sénat a adopté un amendement qui précise que les chaudières au gaz à très haute performance énergétique feront partie des dépenses éligibles à la nouvelle prime unifiée.

- Deux amendements identiques, un de la commission des finances et l'autre de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, élargissent aux 20 % des ménages les plus aisés la possibilité de bénéficier du CITE pour leurs dépenses de rénovation globale sur la base du même forfait que prévu pour les ménages aux revenus intermédiaires (150 euros par mètre carré).

- Enfin, le Sénat a adopté un amendement de la commission des finances qui élargit aux propriétaires bailleurs le bénéfice du CITE.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'article 4 met en œuvre une promesse présidentielle ambitieuse. Cette réforme a deux objectifs : recentrer le dispositif sur les gestes techniques dont

l'efficacité énergétique est à la fois avérée et significative et concentrer l'effort collectif sur les ménages aux revenus les plus modestes.

Par conséquent, certains gestes moins performants ont été exclus du dispositif – c'est notamment le cas des chaudières gaz à très haute performance énergétique – et un barème forfaitaire en lien avec l'efficacité de chaque geste a été arrêté, après une concertation menée avec les secteurs concernés pendant l'été. Le Rapporteur général est donc défavorable à toute remise en question des arbitrages réalisés sur le champ des travaux éligibles au CITE et sur le barème forfaitaire fixé. Il considère également que la précision adoptée par le Sénat concernant le maintien de l'éligibilité des chaudières à gaz à très haute performance énergétique à la nouvelle prime unifiée, qui est un engagement du Gouvernement, relève, le cas échéant, du domaine réglementaire.

De plus, dans un objectif de justice sociale, les ménages les 20 % les plus aisés ont été exclus du champ du CITE, sauf pour les dépenses pour les systèmes de charge pour véhicules électriques et celles relatives aux matériaux d'isolation thermique des parois opaques. Le Rapporteur général considère que le vote de l'Assemblée nationale en première lecture permet d'atteindre un équilibre entre le choix politique assumé du Gouvernement de concentrer l'effort budgétaire sur les ménages modestes et le soutien des ménages aisés pour certaines dépenses très coûteuses qui ont un impact environnemental important. L'élargissement des dépenses de rénovation globale aux ménages aisés n'apparaît donc pas opportun.

L'élargissement du CITE aux propriétaires bailleurs ne semble pas non plus pertinent : les propriétaires bailleurs, qui pouvaient bénéficier du CIDD depuis le 1^{er} janvier 2009 ⁽¹⁾, ont été exclus du bénéfice du crédit d'impôt par la loi de finances initiale pour 2014, afin de tenir compte du fait qu'ils disposent d'une aide alternative avec la déductibilité de ces dépenses de leurs revenus fonciers. De plus, M. Christian Eckert, Rapporteur général ⁽²⁾, avait montré que cette possibilité ouverte aux propriétaires bailleurs n'avait été que très peu utilisée : la dépense fiscale a été limitée à 13,7 millions d'euros en 2010, puis a diminué (10,7 millions d'euros en 2011 et 6,2 millions d'euros en 2012), tandis que le nombre total de bénéficiaires passait de 9 518 personnes en 2010 à 7 209 en 2012 ⁽³⁾. Si l'éligibilité des propriétaires bailleurs à un dispositif qui entre dans sa dernière année d'existence n'est pas souhaitable, une réflexion doit cependant être entamée sur la pertinence d'élargir la nouvelle prime unifiée aux propriétaires bailleurs, d'où l'adoption en première lecture par l'Assemblée nationale d'une demande de rapport au Gouvernement sur ce sujet ⁽⁴⁾.

Le Rapporteur général propose donc de rétablir le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

(1) Article 109 de la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

(2) Article 74 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

(3) Christian Eckert, Rapport n°1428 sur la loi de finances pour 2014, tome III, p.103.

(4) Amendement I-2863 sur la première partie du projet de loi de finances pour 2020 (n°2272), adopté à l'Assemblée nationale en première lecture.

*

* *

Article 4 bis (nouveau)

Affectation d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques aux collectivités territoriales ayant adopté un plan climat-air-énergie territorial ou un schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie

Le présent article, introduit par le Sénat, propose d'affecter une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) aux collectivités territoriales ayant adopté un plan climat-air-énergie territorial (PCAET), un schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) ou un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Le Rapporteur général propose la suppression du présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

En Île-de-France, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) a été créé par l'article 68 de la loi portant engagement national pour l'environnement – dite « Grenelle II » – du 12 juin 2010⁽¹⁾. Ce schéma permet de fixer des objectifs en matière de développement des énergies renouvelables, d'amélioration de l'efficacité énergétique, de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques. Il est élaboré conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional d'Île-de-France.

Codifié à l'article L. 222-1 du code de l'environnement, ce schéma fixe, à l'échelon du territoire régional et à l'horizon 2020 et 2050 :

– les orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter, en cohérence avec les engagements internationaux de la France, ainsi que les objectifs régionaux en matière de maîtrise de l'énergie ;

– les orientations permettant de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets ;

– par zones géographiques, les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre, renouvelable et de récupération, et en matière de mise en œuvre de techniques performantes d'efficacité énergétique.

(1) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, article 68.

Dans les autres régions, le SRCAE prend la forme d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) élaboré par la région. Codifié à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ce dernier fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. Ce schéma peut également fixer des objectifs dans tout autre domaine contribuant à l'aménagement du territoire. Il s'agit ainsi d'un document de programmation régionale plus large que le SRCAE mis en œuvre dans la région d'Île-de-France.

Enfin, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 ⁽¹⁾ a renforcé le rôle des collectivités territoriales dans la lutte contre le changement climatique : elle a notamment créé les plans climat-énergie territoriaux, devenus plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et codifiés à l'article L. 229-26 du code de l'environnement. Ces derniers sont élaborés par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants au plus tard le 31 décembre 2018. L'objectif est de créer des documents-cadres de la politique énergétique et climatique des EPCI. Dans ce cadre, les PCAET définissent sur le territoire de l'EPCI :

– les objectifs stratégiques et opérationnels afin d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter, en cohérence avec les engagements internationaux de la France ;

– le programme d'actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, de développer les réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, d'augmenter la production d'énergie renouvelable, de valoriser le potentiel en énergie de récupération, de développer le stockage et d'optimiser la distribution d'énergie, de développer les territoires à énergie positive, de favoriser la biodiversité pour adapter le territoire au changement climatique, de limiter les émissions de gaz à effet de serre et d'anticiper les impacts du changement climatique ;

– le programme des actions permettant de prévenir ou de réduire les émissions de polluants atmosphériques ;

– un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats.

(1) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été introduit par le Sénat à l'initiative de Mme Christine Lavarde (LR) et de Mme Jocelyne Guidez (Union centriste)⁽¹⁾ ; il a reçu un avis favorable de la commission, mais défavorable du Gouvernement. Pour rappel, un amendement similaire avait été adopté au Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019 à l'initiative de Mme Christine Lavarde (LR).

Il vise à attribuer une fraction de TICPE aux collectivités territoriales ayant adopté un PCAET, un SRCAE ou un SRADDET. Cette fraction s'élève à hauteur de :

– 10 euros par habitant pour les EPCI ayant élaboré un PCAET sauf pour la Métropole du Grand Paris ;

– 5 euros par habitant pour la métropole du Grand Paris (MGP) et 5 euros par habitant pour ses établissements publics territoriaux et la Ville de Paris (soit un total de 10 euros par habitant pour le territoire de la MGP), sous réserve de l'élaboration d'un PCAET ;

– 5 euros par habitant pour les régions ayant élaboré un SRCAE ou un SRADDET.

Il est enfin précisé que les modalités d'attribution de la fraction de TICPE sont fixées dans un contrat conclu entre l'État et la collectivité ou le groupement concerné, la région pouvant être cocontractante des contrats avec les collectivités locales de son territoire.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Comme l'année dernière, le Rapporteur général propose de supprimer le présent article, aux motifs que :

– de nombreuses aides financières sont déjà mobilisées par l'État pour soutenir les actions mises en œuvre au niveau local par les collectivités territoriales, notamment par le biais du fonds chaleur, de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ou encore de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ;

– du caractère très large et trop peu contraignant des PCAET, des SRCAE ou des SRADDET au regard de l'importance du montant de TICPE transféré pour en assurer le financement ;

(1) Amendements n° I-54 de Mme Christine Lavarde (LR) et n° I-15 de Mme Jocelyne Guidez (Union centriste).

– les PCAET et les SRADDET sont élaborés respectivement par les EPCI et les régions, sans droits de regard de l’État qui en assurerait pourtant désormais le financement ;

– les régions sont déjà affectataires de près de 11 milliards d’euros de TICPE ; la remise en cause en 2019 de la trajectoire carbone ne permet pas d’assurer le financement de ces plans sans dégrader significativement le solde budgétaire de l’État ;

– en partant du principe que l’ensemble des régions et des EPCI concernés ont mis en place un plan, le présent article représente un coût de près de 950 millions d’euros pour l’État.

Enfin, cette mesure a déjà été examinée ou rejetée à plusieurs reprises par l’Assemblée nationale, présentée sous forme d’amendements identiques ou similaires, lors de l’examen de la loi de finances pour 2018, la seconde loi de finances rectificative pour 2017, la loi de finances pour 2019, ainsi que la loi de finances pour 2020.

*

* *

Article 4 ter (nouveau)

Affectation d’une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques aux communautés de communes pour l’exercice de la compétence d’organisation de la mobilité

Le présent article, introduit par le Sénat, affecte une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) aux communautés de communes qui exercent la compétence d’organisation de la mobilité et qui n’ont pas institué le versement mobilité. Le Rapporteur général propose la suppression du présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les employeurs sont assujettis à une contribution intitulée versement destiné au financement des transports en commun (dit versement transports ou VT), codifiée aux articles L. 2333-64 à L. 2333-75 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour les régions autres que la région d’Île-de-France et aux articles L. 2531-2 à L. 2531-11 du CGCT pour la région d’Île-de-France.

Le VT s’impose à tout employeur, public ou privé, quelle que soit la nature de son activité ou la forme juridique de son entreprise ou de son

organisation, s'il remplit les deux conditions cumulatives suivantes : il est présent dans une zone géographique où le VT a été institué ; au moins 11 de ses salariés exercent leur activité professionnelle dans le périmètre de cette zone. Conformément à l'article L. 130-1 du code de la sécurité sociale, créé par l'article 11 de la loi dite « PACTE »⁽¹⁾ qui doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2020, le franchissement à la hausse du seuil d'effectif n'est pris en compte que s'il a été atteint ou dépassé pendant cinq années civiles consécutives.

L'instauration du VT est une prérogative facultative des communes et des groupements de communes dont la population dépasse un seuil fixé par la loi ou si une ou plusieurs communes de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) sont classées communes touristiques.

En dehors de la région d'Île-de-France dans laquelle le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) a instauré le VT dans l'ensemble des communes, ce dernier peut être instauré :

– dans une commune ou une communauté urbaine dont la population est supérieure à 10 000 habitants ou, dans les deux cas, lorsque la population est inférieure à 10 000 habitants et que le territoire comprend une ou plusieurs communes classées communes touristiques ;

– dans le ressort d'un EPCI compétent pour l'organisation de la mobilité, lorsque la population de l'ensemble des communes membres de l'établissement atteint le seuil de 10 000 habitants ;

– dans le ressort d'une métropole.

Dans les régions autres que l'Île-de-France, le produit du VT va au budget de la commune ou de l'EPCI. L'article L. 2333-68 du CGCT dispose que cette recette est obligatoirement affectée au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains et non urbains exécutés dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice et organisés par cette autorité, ainsi qu'au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des autres services de transports publics qui, sans être effectués entièrement dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice, concourent à la desserte de l'agglomération dans le cadre d'un contrat passé avec l'autorité organisatrice responsable.

En région parisienne, le produit du VT est affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement, en Île-de-France, des transports publics réguliers de personnes.

Dans ce cadre, l'article 2 du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM) modifie le nom du VT, pour qu'il soit dénommé versement destiné au financement des services de mobilité (dit versement mobilité ou VM). Il modifie le CGCT pour établir un lien clair entre le droit, pour une commune ou un EPCI,

(1) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, article 11.

de percevoir cette recette et la qualité d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) : le versement destiné au financement des services de mobilité ne peut désormais être institué que par une commune ou un EPCI qui est AOM et qui organise au moins un service régulier de transport public de personnes.

Toutefois, lors de l'examen de ce texte au Sénat, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté un amendement du rapporteur visant à permettre à une AOM qui n'organise pas de services réguliers d'instaurer tout de même le VM pour financer d'autres types de services. En complément, elle a également adopté un second amendement du rapporteur visant à affecter, chaque année, une fraction du produit de la TICPE aux communautés de communes qui organisent un ou plusieurs services de mobilité en tant qu'AOM et qui ont institué le VM, mais dans lesquelles le rendement du VM est trop faible. Il est précisé que la fraction de TICPE attribuée à chaque communauté de communes concernée est calculée de façon à permettre un rendement déterminé par voie réglementaire.

En effet, le Sénat a estimé que la faculté donnée aux communautés de communes qui n'organisent pas de services réguliers d'instituer le VM ne permettra pas de répondre entièrement aux besoins de financement de la mobilité dans ces territoires, dès lors que le VM a pour assiette la masse salariale, notamment en raison de la répartition inégale des activités et des emplois.

Ces deux mesures (extension du VM et affectation d'une fraction de TICPE) ont toutefois été supprimées lors de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale, à l'initiative de la commission des finances. En effet, *« l'adoption d'un tel mécanisme dans une loi ordinaire contrevient directement à l'article 36 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui réserve aux lois de finances l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État »*⁽¹⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été introduit par le Sénat à l'initiative de MM. Jean-François Longeot (Union centriste) et Jean-François Mandelli (LR), au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable⁽²⁾ ; il a reçu un avis de sagesse de la commission, mais défavorable du Gouvernement.

Il reprend en partie les dispositions introduites par le Sénat lors de l'examen de la loi LOM et dispose qu'une fraction du produit de la TICPE revenant à l'État est attribuée annuellement aux communautés de communes qui exercent la compétence d'organisation de la mobilité et qui n'ont pas institué le

(1) Amendement n° 794 de Mme Anne-Laure Cattelot et de M. Joël Giraud.

(2) Amendements n° 1-169 de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

versement mobilité. Cette fraction est calculée de manière à ce que le montant versé aux communautés de communes s'élève à 10 euros par habitant.

La mesure vise ainsi les communautés de communes qui n'organisent pas de services réguliers et qui ne peuvent, à ce titre, instituer de VM.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général observe qu'un amendement similaire ⁽¹⁾ a été rejeté par l'Assemblée nationale en première lecture du présent projet de loi aux motifs que :

– la fraction de TVA affectée aux intercommunalités à partir de 2021 aura un caractère dynamique et sera plus favorable que la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et la taxe d'habitation, ce qui permettra aux EPCI concernés d'assurer le financement de leur compétence d'organisation de la mobilité ;

– le complément de recettes pour les communautés de communes du fait du transfert d'une fraction de TVA sera de l'ordre de 30 à 40 millions d'euros supplémentaires chaque année, ce qui permettra d'atteindre le niveau estimé nécessaire pour créer des services sur tout le territoire en trois ou quatre ans.

Le Rapporteur général propose par cohérence avec la position de l'Assemblée nationale en première lecture de supprimer le présent article.

*

* *

Article 5

Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et réforme du financement des collectivités territoriales

Le présent article a été modifié par le Sénat, qui a notamment reporté d'une année la mise en œuvre du nouveau schéma de financement des collectivités territoriales. Le Sénat a également modifié les règles d'indexation des valeurs locatives pour la détermination de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales et des montants de référence utilisés pour le calcul de la compensation aux collectivités territoriales. Le Rapporteur général propose de rétablir cet article dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale, tout en conservant quelques modifications rédactionnelles.

(1) Amendement n° I-2263 de M. Christophe Bouillon (SOC).

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article prévoit la suppression intégrale de la TH pour la résidence principale de tous les contribuables à l'horizon 2023, et la mise en place d'un nouveau schéma de financement pour les collectivités territoriales à compter de 2021. L'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements, en particulier un amendement de dégel des valeurs locatives retenues pour l'établissement de la TH sur les résidences principales en 2020, en indexant les valeurs locatives sur l'indice des prix à la consommation (IPC), soit un taux d'évolution annuel de 0,9 % en septembre 2019.

A. ÉTAT DU DROIT

Un état des lieux complet du droit existant a été réalisé dans le commentaire de l'article 5 du rapport de M. Joël Giraud relatif à la première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾.

Pour rappel, l'article 5 de la loi de finances pour 2018 ⁽²⁾ a instauré un dégrèvement intégral de la TH au titre de la résidence principale qui vise à exonérer progressivement de 2018 à 2020 du paiement de la TH près de 80 % des foyers. Applicable sous conditions de ressources et déclinée en trois étapes, la mise en place de cette mesure prévoit un dégrèvement de 30 % en 2018, de 65 % en 2019 et de 100 % en 2020. Ce dégrèvement, dit « Macron », s'ajoute aux différents mécanismes d'exonération et d'abattement existants et a vocation à dispenser, en 2020, environ 80 % des contribuables du paiement de la TH.

Afin de ne pas porter atteinte aux ressources fiscales des communes et de leurs EPCI à fiscalité propre, la suppression de la TH afférente à la résidence principale pour 80 % des contribuables a pris la forme d'un dégrèvement de l'État permettant une compensation intégrale de la mesure – au contraire des exonérations de fiscalité locale qui font souvent l'objet de minoration. Ainsi, les collectivités territoriales ne subissent aucune conséquence financière et continuent de percevoir l'intégralité de leurs ressources de TH.

Pour rappel, les recettes totales de TH pour les collectivités se sont élevées en 2018 à 22,8 milliards d'euros. Ce total comprend des compensations d'exonérations, à hauteur de 1,7 milliard d'euros, versées par l'État aux collectivités. Il comprend également des dégrèvements, pour près de 6,7 milliards d'euros, en nette hausse par rapport à 2017 du fait de l'entrée en vigueur progressive (30 %) du dégrèvement permettant à 80 % des redevables d'être dispensés partiellement du paiement de la TH au titre de leur résidence principale. Ce montant correspond à la part du produit de TH pour laquelle l'État se substitue au contribuable local.

(1) M. Joël Giraud, Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2020, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2272, 10 octobre 2019.

(2) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, article 5.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, dans sa version proposée par le Gouvernement, prévoit la suppression intégrale de la TH pour la résidence principale de tous les contribuables à l'horizon 2023, et la mise en place d'un nouveau schéma de financement pour les collectivités territoriales à compter de 2021.

En premier lieu, il supprime totalement et définitivement la TH sur les résidences principales :

– en 2020, le dégrèvement, sous conditions de ressources, de TH sur les résidences principales dont bénéficient 80 % des foyers est adapté afin que les contribuables concernés ne paient plus aucune cotisation de TH sur leur résidence principale, même si les collectivités territoriales ont augmenté leur taux d'imposition entre 2017 et 2019 ;

– en 2021 et 2022, pour les 20 % des contribuables qui demeurent assujettis à la TH sur leur résidence principale, le présent article met en place une exonération progressive de 30 % en 2021 et de 65 % en 2022 ;

– en 2023, plus aucun foyer ne paiera de TH sur sa résidence principale.

En second lieu, le présent article transfère à l'État, à compter de 2021, le produit de la TH sur les résidences principales. Corrélativement, il met en place à compter de cette même année un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales afin de compenser, pour ces dernières, le coût de la suppression définitive de la TH sur les résidences principales.

Cette réforme comporte plusieurs volets :

– le transfert de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) aux communes. Ce transfert permet de compenser en grande partie pour les communes la suppression de la TH sur les résidences principales et de renforcer la spécialisation de la TFPB en supprimant un échelon de collectivité bénéficiaire. Toutes les communes devant être compensées à l'euro près et dès lors que le montant de TFPB départementale redescendu ne couvre pas la totalité du montant de TH supprimé, un abondement d'une part des frais de gestion perçus par l'État est prévu ;

– l'instauration d'un mécanisme de coefficient correcteur destiné à neutraliser les écarts de compensation pour les communes du fait du transfert de la part départementale de la TFPB. La différence entre la perte du produit de la TH sur les résidences principales et le produit supplémentaire résultant du transfert de la part départementale de TFPB est, pour chaque commune, calculée sur la base de la situation constatée en 2020. Toutefois, les taux de TH pris en compte sont ceux appliqués en 2017 ;

– la mise en œuvre de mesures de compensation pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et les départements. Il est procédé à l'affectation d'une fraction de TVA aux EPCI à fiscalité propre, aux départements et à la Ville de Paris. Cette fraction de TVA compense, d'une part, la suppression de la TH sur les résidences principales pour les EPCI et la Ville de Paris et, d'autre part, le transfert de la TFPB pour les départements ;

– par le biais d'une dotation budgétaire de l'État, d'une part, la compensation aux régions de la perte des frais de gestion liés à la TH perçus par ces collectivités depuis 2014 et, d'autre part, la compensation aux établissements publics fonciers (EPF) de la perte du produit de la taxe spéciale d'équipement (TSE) réparti, en 2020, entre les personnes assujetties à TH sur les résidences principales ;

– l'adaptation des règles de lien et de plafonnement des taux des impositions directes locales en remplaçant la TH par la TFPB comme imposition pivot ;

– l'adaptation des dispositifs de compensation des exonérations de fiscalité locale ;

– la mise à la charge des communes et des EPCI du produit supplémentaire de TH issu de la hausse des taux entre 2017 et 2019 et qu'ils ont exceptionnellement perçu en 2020 par le biais du dégrèvement de TH sur les résidences principales (ce dernier étant transformé en exonération à compter de 2021).

Enfin, le présent article prévoit le gel, à compter de 2020, des taux et des abattements de TH. De la même manière, les valeurs locatives retenues pour l'établissement de la TH sur les résidences principales ne sont pas revalorisées selon les règles de droit commun qui prévoient une revalorisation au niveau de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) constaté.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

L'Assemblée nationale a effectué plusieurs modifications lors de l'examen de cet article en commission des finances et en séance publique.

En premier lieu, par deux amendements identiques, présentés par la commission des finances de l'Assemblée nationale et le groupe La République en Marche (LaREM)⁽¹⁾, l'Assemblée nationale a procédé au dégel des valeurs locatives retenues pour l'établissement de la TH sur les résidences principales en 2020, en indexant les valeurs locatives sur l'indice des prix à la consommation (IPC) constaté, soit 0,9 % en septembre 2019.

(1) Amendements n° I-2864 de la commission des finances et n° I-1980 du groupe La République en Marche.

Pour rappel, l'article 1518 *bis* du code général des impôts (CGI) dispose que les valeurs locatives font l'objet d'une revalorisation annuelle par l'application d'un coefficient faisant intervenir l'IPCH constaté au cours de l'année précédente. Le dispositif initial proposait que les valeurs locatives retenues pour l'établissement de la TH sur les résidences principales ne soient pas majorées en 2020 du coefficient de l'article 1518 *bis* du CGI. La proposition de l'Assemblée nationale permet de maintenir une revalorisation des valeurs locatives plus conforme à l'évolution réelle des prix constatée en France pour les ménages.

En deuxième lieu, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Rapporteur général de la commission des finances ⁽¹⁾, avec l'avis favorable du Gouvernement, visant à maintenir, pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), la possibilité de supprimer l'exonération de la TFPB applicable aux constructions nouvelles à usage d'habitation, dans la mesure où ces établissements ne bénéficient pas de la redescende de la part départementale de TFPB. Il introduit également davantage de souplesse concernant le taux de limitation de l'exonération pour les communes, en le portant à 40 % au minimum au lieu de 50 % initialement proposé, dans la mesure où en moyenne, le taux départemental de TFPB représente 40 % du taux cumulé de TFPB communal, intercommunal et départemental.

En troisième lieu, l'Assemblée nationale a précisé et complété le contenu de l'évaluation du dispositif à mener en 2024. Plusieurs amendements identiques de la commission des finances, du groupe Socialistes et apparentés, et de notre collègue Charles de Courson ⁽²⁾, précisent que l'évaluation des conséquences sur les ressources financières devra distinguer « *les communes surcompensées et sous compensées* » et porter également sur « *leurs capacités d'investissement* ». Plusieurs amendements identiques des mêmes auteurs ont également avancé la date de remise du rapport d'évaluation d'avril à mars 2024 ⁽³⁾.

Deux autres amendements de Mme Stella Dupont ont été adoptés ⁽⁴⁾. Le premier, adopté avec un avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, précise que les conséquences sur les ressources financières consacrées par les communes à la construction de logements sociaux devront être évaluées par le rapport d'évaluation. Le second, adopté avec un avis favorable du Gouvernement, mais défavorable de la commission des finances, prévoit la nécessité de réformer les indicateurs financiers de péréquation en précisant que ce travail sera réalisé au cours de l'année 2020 en associant, selon des modalités à définir conjointement, les commissions et délégations compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

(1) Amendement n° I-2791 de M. Joël Giraud.

(2) Amendements n° I-2973 de la commission des finances, n° I-2013 du groupe Socialistes et apparentés, et n° I-2976 de M. Charles de Courson (LT).

(3) Amendements n° I-2865 de la commission des finances, n° I-1552 du groupe Socialistes et apparentés, et n° I-1086 de M. Charles de Courson (LT).

(4) Amendements n° I-2859 et n° I-2858 de Mme Stella Dupont (LaREM).

En quatrième lieu, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission, l'affectation d'une fraction supplémentaire du produit de la TVA à certains départements ⁽¹⁾.

La première part, d'un montant fixe de 250 millions d'euros, sera répartie entre les départements éligibles sur la base de critères de ressources et de charges et remplacera, à partir de 2021, le fonds de stabilisation à destination des départements, doté de 115 millions d'euros et institué par la loi de finances pour 2019 ⁽²⁾. Ce dernier doit arriver à échéance en même temps que les pactes financiers conclus entre l'État et les départements, soit 2021. Cette première part sera ainsi un outil de péréquation, complémentaire aux outils de péréquation horizontale.

La deuxième part abondera un fonds de sauvegarde des départements. Elle sera utilisée en cas de dégradation sensible de leur situation financière, liée par exemple au déclenchement d'une crise économique ou d'une situation particulière engendrant un besoin ponctuel de ressources. Cette deuxième part sera annuellement abondée de la totalité de la dynamique de TVA assise sur les 250 millions d'euros affectés à la première part.

Les critères de répartition de la première part ainsi que les conditions d'utilisation du fonds de sauvegarde ont été précisés en seconde partie de loi de finances à l'article 71 *quinquies*.

Enfin, en dernier lieu, l'Assemblée nationale a adopté pas moins de 49 amendements rédactionnels sans incidence sur le dispositif proposé.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a apporté de nombreuses modifications au présent article, en adoptant pas moins de 42 amendements. En dehors de cinq amendements de nature rédactionnelle sans conséquence sur le dispositif proposé, le Gouvernement a émis un avis défavorable sur l'ensemble des modifications adoptées qui visent principalement à augmenter le montant de la compensation à verser aux collectivités territoriales du fait de la suppression de la TH, allant au-delà d'une compensation à l'euro près.

1. Un décalage d'une année de l'entrée en vigueur du nouveau schéma de financement des collectivités territoriales

Le Sénat estime prématuré la réforme du financement des collectivités territoriales et a décalé d'une année l'entrée en vigueur de la mesure, soit une entrée en vigueur en 2022 au lieu de 2021. Pour justifier un tel décalage, le Rapporteur général du Sénat a souligné l'absence de simulations des effets de la

(1) Amendement n° I-3057 du Gouvernement.

(2) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 261.

réforme sur les indicateurs financiers servant à l'éligibilité et l'attribution des dotations et fonds de péréquation horizontale et verticale.

a. Le report d'une année de la mise en œuvre du nouveau schéma de financement des collectivités territoriales

Le Sénat a adopté deux amendements identiques⁽¹⁾ décalant d'une année l'entrée en vigueur du nouveau schéma de financement des collectivités territoriales et procédant à une cinquantaine de coordinations dans le reste de l'article.

Cette décision de report entraîne également des conséquences concernant la date du transfert du produit de la TH sur les résidences principales à l'État, la compensation versée aux collectivités territoriales pour l'année reportée, ainsi que les modalités de transformation du dégrèvement de TH en une exonération. Pour rappel, dans le dispositif proposé initialement, le dégrèvement de TH sur les résidences principales est remplacé, en 2021, par une exonération, date à partir de laquelle le nouveau schéma de financement des collectivités territoriales entre en vigueur tandis que le produit restant de TH est définitivement transféré à l'État.

Dans ce contexte, le Sénat a également adopté :

– deux amendements identiques⁽²⁾ prévoyant la mise en œuvre d'un dégrèvement de 30 % de la cotisation de TH sur les résidences principales en 2021 en faveur des 20 % des ménages les plus favorisés, en lieu et place de l'exonération de 30 % initialement prévue (permettant ainsi une compensation intégrale des collectivités territoriales en 2021 par le biais du dégrèvement) ;

– deux amendements identiques⁽³⁾ transformant en 2022 (et non plus en 2021) le dégrèvement de TH sur les résidences principales en une exonération, tout en élevant le taux de l'exonération de 30 % à 65 % de la cotisation de TH afférente à la résidence principale, soit un niveau d'exonération identique à celui initialement proposé ;

– deux amendements de coordination identiques⁽⁴⁾ supprimant l'exonération progressive en faveur des 20 % des ménages les plus favorisés en 2021 et la hausse du taux de l'exonération de 30 % à 65 % en 2022.

(1) Amendements n° I-69 de la commission des finances et n° I-510 du groupe socialiste et républicain.

(2) Amendements n° I-66 de la commission des finances et n° I-507 du groupe socialiste et républicain.

(3) Amendements n° I-67 de la commission des finances et n° I-508 du groupe socialiste et républicain.

(4) Amendements n° I-68 de la commission des finances et n° I-509 du groupe socialiste et républicain.

b. La réalisation dès l'année prochaine de simulations sur les conséquences financières du nouveau schéma de financement des collectivités territoriales

Afin de mettre à profit l'année de report de l'entrée en vigueur du dispositif de compensation, le Sénat a adopté un amendement de la commission des finances ⁽¹⁾ qui avance de 2024 à 2020 la remise du rapport d'évaluation du Gouvernement, tout en précisant le contenu de ce dernier notamment en matière d'impact sur les indicateurs financiers utilisés pour l'éligibilité et le calcul des dotations de péréquation verticale et horizontale.

Le Rapporteur général du Sénat a en effet estimé que l'évaluation du dispositif prévue en 2024 n'était pas suffisante et intervenait trop tard pour apporter d'éventuelles modifications au dispositif de compensation. L'amendement adopté prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement en 2020 puis en 2021 afin de tirer un premier bilan des évaluations de la réforme réalisées par l'administration fiscale. Ces rapports devront présenter les effets du dispositif de compensation proposé, notamment :

– les conséquences sur les ressources financières des communes, en distinguant les communes surcompensées et les communes sous-compensées, et sur leurs capacités d'investissements ;

– les conséquences sur les ressources financières consacrées par les communes à la construction de logements sociaux ;

– l'impact sur l'évolution de la fiscalité directe locale et les conséquences de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation ;

– l'impact sur le budget de l'État ;

– et enfin, à l'initiative du Sénat, l'impact sur les indicateurs financiers utilisés pour l'éligibilité et le calcul des dotations de péréquation verticale et des dispositifs de péréquation horizontale.

L'article dispose également désormais que ces rapports devront formuler des propositions d'ajustement du dispositif de compensation avant son entrée en vigueur, afin d'en corriger les éventuels effets indésirables.

2. Un renforcement des conditions de compensation aux collectivités territoriales au-delà de la compensation à l'euro près

Le Sénat a adopté plusieurs amendements visant à renforcer les conditions de compensation aux collectivités territoriales du fait de la suppression de la TH sur les résidences principales.

(1) Amendement n° I-73 de la commission des finances.

a. Une revalorisation des valeurs locatives utilisées pour l'établissement de la taxe d'habitation sur les résidences principales à l'indice des prix à la consommation harmonisé

En premier lieu, le Sénat a adopté plusieurs amendements identiques de la commission des finances, du groupe socialiste et républicain (SER) et du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE)⁽¹⁾ visant à revaloriser à l'IPCH les valeurs locatives utilisées pour la détermination de la TH sur les résidences principales. Les amendements procèdent à cette fin à la suppression de la mesure de gel proposée par le Gouvernement (ou de la mesure de revalorisation à l'IPC proposée par l'Assemblée nationale), revenant ainsi à l'application stricte du droit existant.

Pour rappel, le présent article prévoyait initialement que les bases d'imposition de TH sur les résidences principales ne soient pas revalorisées en 2020. Cette proposition dérogeait au droit commun en ce que celui-ci prévoit depuis 2018 que les valeurs locatives sont majorées annuellement d'un coefficient égal à l'IPCH constaté au mois de novembre (article 1518 *bis* du CGI). L'indexation à l'IPCH plutôt qu'à l'IPC a conduit à une hausse des impositions locales pour les contribuables supérieure à l'inflation réellement constatée au niveau national pour les ménages et a une baisse à due concurrence du pouvoir d'achat réel des contribuables.

En effet, l'IPCH est un indicateur permettant d'apprécier le respect du critère de convergence portant sur la stabilité des prix, dans le cadre du traité sur l'Union européenne (TUE). Cet indice est conçu expressément à des fins de comparaison internationale. La différence essentielle avec l'IPC national français tient dans le traitement de la protection sociale et de l'enseignement : dans l'IPCH, seule la part à la charge du consommateur (après remboursement) est prise en compte. De ce fait, l'IPCH s'est avéré supérieur à l'IPC au cours des dernières années.

La mesure de gel proposé par le Gouvernement visait à revenir partiellement sur la hausse de la base des impositions locales nettement supérieure depuis 2018 à l'inflation nationale. Elle consiste ainsi à geler exceptionnellement en 2020 les valeurs locatives utilisées pour la détermination de la TH sur les résidences principales par rapport à 2019, ce qui conduisait à une perte de recettes tendancielles pour les collectivités territoriales de l'ordre de 250 millions d'euros (mais à une stabilité fiscale pour les contribuables après plusieurs années de hausse d'imposition supérieure à leur pouvoir d'achat réel).

En première lecture, la commission des finances de l'Assemblée nationale a estimé que le gel exceptionnel des valeurs locatives proposé par le Gouvernement en 2020 allait à l'encontre de la parole de l'État concernant le principe d'une compensation à l'euro près de la suppression de la TH aux

(1) Amendements n° I-70 de la commission des finances, n° I-512 du groupe socialiste et républicain et n° I-1028 du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste.

collectivités territoriales. Elle a considéré que la compensation devait inclure les variations courantes de la base imposable, en particulier la revalorisation forfaitaire et annuelle des valeurs locatives à l'inflation. Elle a toutefois estimé que le recours à l'IPCH, utilisé comme référence par le CGI, était déconnecté de l'inflation réelle observée en France et de la capacité contributive des redevables.

En conséquence, l'Assemblée nationale avait adopté deux amendements identiques de la commission des finances et du groupe LaREM⁽¹⁾, revalorisant en 2020 les valeurs locatives à l'IPC, soit 0,9 % sur un an en septembre 2019 (au lieu de 1,1 % pour l'IPCH sur un an en septembre 2019).

Le Sénat a toutefois estimé que le retour au droit en vigueur semblait plus justifié et a supprimé les dispositions de compromis introduites par l'Assemblée nationale. En effet, le Rapporteur général du Sénat a estimé que « *rien ne justifie dans son principe, qu'en 2020, – dernière année durant laquelle les collectivités territoriales continueront de percevoir la taxe d'habitation sur les résidences principales – les valeurs locatives ne soient pas revalorisées comme le prévoit le droit en vigueur* » et que « *l'application d'une revalorisation, pour 2020, dans les conditions prévues par le droit en vigueur permettrait d'assurer une recette supplémentaire de taxe d'habitation de l'ordre de 246 millions d'euros au profit du bloc communal* »⁽²⁾. La suppression par le Sénat des dispositions introduites à l'Assemblée nationale et par le Gouvernement conduit à un retour au droit existant, et à une revalorisation des valeurs locatives à l'IPCH.

b. La suppression du mécanisme de reprise aux communes ayant augmenté leur taux de taxe d'habitation

Pour rappel, pour l'année 2020, le dégrèvement sous conditions de ressources de TH sur les résidences principales dont bénéficient 80 % des ménages est adapté afin que les contribuables concernés ne paient plus aucune cotisation de TH sur leur résidence principale, même si les collectivités ont augmenté leur taux d'imposition en 2018 ou en 2019. En effet, le présent article dispose que le montant du dégrèvement est égal « *à la somme de la cotisation de taxe d'habitation de l'année d'imposition* », et non plus en retenant les taux et les abattements appliqués en 2017. Par ce biais, les collectivités territoriales bénéficient d'un dégrèvement de la perte de TH calculé sur la base des taux et des montants d'abattements appliqués en 2020 (c'est-à-dire des taux et des montants d'abattements appliqués en 2019 du fait du gel proposé).

Toutefois, afin de ne pas faire bénéficier d'un effet d'aubaine les communes et les EPCI ayant augmenté leurs taux appliqués en 2018 ou en 2019, le présent article met en place pour 2020 un mécanisme de reprise au profit de l'État sur les avances de fiscalité (impositions locales perçues par l'État pour le

(1) Amendements n° I-2864 de la commission des finances et n° I-1980 du groupe La République en Marche.

(2) M. Albéric de Montgolfier, Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2020, Tome II, Fascicule I, Volume 1, Sénat, session ordinaire de 2019-2020, n° 140, 21 novembre 2019.

compte des collectivités territoriales et reversées par douzième mensuel par le biais du compte de concours financier *Avances aux collectivités territoriales*). Pour chaque commune et EPCI, la reprise correspond à la différence entre, d'une part, le montant du dégrèvement de TH sur les résidences principales au titre de 2020 qui aurait résulté de l'application des taux votés en 2017 et, d'autre part, le montant du dégrèvement de TH sur les résidences principales au titre de 2020 qui a résulté de l'application des taux appliqués en 2019 (c'est-à-dire des taux appliqués en 2020 du fait du gel proposé). Le mécanisme vise ainsi à reprendre aux communes et aux EPCI ayant augmenté leurs taux pour 2018 et 2019 le montant supplémentaire de dégrèvement versé en 2020 du fait du changement de l'année de référence des taux. Il ne concerne pas les baisses d'abattement facultatif décidées par les communes durant la même période.

Le Sénat a adopté deux amendements identiques de la commission des finances et du groupe CRCE ⁽¹⁾ supprimant ce mécanisme exceptionnel de reprise en 2020, au motif qu'il apparaît « *cohérent que l'État prenne à sa charge ce qui relève, en définitive, de son initiative et de son agenda politique* » ⁽²⁾.

c. Une meilleure prise en compte du dynamisme de la compensation versée aux collectivités territoriales

Pour rappel, le présent article prévoit que pour le calcul du montant de la compensation à verser aux collectivités territoriales concernées par la suppression de la TH (et le transfert de la TFPB départementale aux communes), il est additionné les éléments suivants :

– le montant du produit issu de la TH sur les résidences principales pour les communes ou les EPCI (ou de la TFPB pour les départements) qui résulte de l'application aux bases d'impositions déterminées en 2020 du taux de TH (ou de TFPB) appliqué en 2017 sur le territoire de la commune ou de l'EPCI (ou en 2019 sur le territoire du département) ;

– le montant des compensations d'exonération de TH (ou de TFPB) versées en 2020 à la commune ou à l'EPCI (ou au département) ;

– et le montant correspondant à la moyenne annuelle des rôles supplémentaires de TH sur les résidences principales (ou de TFPB) émis en 2018, 2019 et 2020 au profit de la commune ou de l'EPCI (ou du département).

Dans ce cadre, le Sénat a adopté plusieurs amendements de la commission des finances, avec un avis défavorable du Gouvernement, visant à rendre plus dynamique le calcul de la compensation, allant au-delà d'une compensation à

(1) Amendements n° I-87 de la commission des finances et n° I-1031 du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste.

(2) M. Albéric de Montgolfier, Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2020, Tome II, Fascicule I, Volume I, Sénat, session ordinaire de 2019-2020, n° 140, 21 novembre 2019.

l'euro près de la suppression de la TH ou du transfert de la part départementale de la TFPB aux communes. Ces amendements :

– indexent sur l'IPCH les montants du produit issu de la TH sur les résidences principales pour les EPCI et la Ville de Paris (et de la TFPB pour les départements) utilisés pour le calcul de la compensation ⁽¹⁾ ;

– indexent sur l'IPCH les montants du produit des compensations d'exonération de TH (et de TFPB) versées en 2020 à l'EPCI et à la Ville de Paris (et aux départements) ⁽²⁾ ;

– remplacent la moyenne des trois dernières années des rôles supplémentaires de TH (et de TFPB) par le montant des rôles supplémentaires de la dernière année avant l'entrée en vigueur de la réforme, majoré du taux de croissance annuel moyen de ces mêmes rôles constaté durant les trois dernières années ⁽³⁾.

Ensuite, plusieurs amendements de la commission des finances ⁽⁴⁾ modifient le dispositif de garantie concernant la compensation aux EPCI, à la Ville de Paris et aux départements par une fraction de TVA des pertes de recettes engendrées par la réforme. Pour rappel, le présent article dispose que si le produit de la TVA attribué pour une année donnée représente un montant inférieur au montant de la compensation versée en 2021, la différence fait l'objet d'une attribution à due concurrence d'une part de la TVA revenant à l'État. Il s'agit d'un mécanisme de garantie permettant d'assurer que le montant de la compensation versé chaque année ne peut être inférieur à celui versé en 2021, année de la mise en œuvre du nouveau schéma de financement des collectivités territoriales. Les amendements adoptés au Sénat prévoient que le mécanisme de garantie s'enclenche dès lors que le montant de la TVA affectée aux EPCI, à la Ville de Paris ou aux départements est inférieur à celui versé à l'année précédente : il s'agit ainsi de mettre en place une garantie flottante.

Enfin, le Sénat a adopté un amendement de la commission des finances ⁽⁵⁾ qui prévoit que lorsque l'évaluation de TVA utilisée pour le calcul de la fraction attribuée aux EPCI, à la Ville de Paris et aux départements s'est avérée erronée et supérieure aux montants réellement encaissés, les collectivités territoriales

(1) Amendements n° I-74 de la commission des finances (EPCI), n° I-78 de la commission des finances (départements) et n° I-82 de la commission des finances (Ville de Paris).

(2) Amendements n° I-76 de la commission des finances (EPCI), n° I-80 de la commission des finances (départements) et n° I-84 de la commission des finances (Ville de Paris).

(3) Amendements n° I-72 de la commission des finances (communes), n° I-75 de la commission des finances (EPCI), n° I-79 de la commission des finances (départements) et n° I-83 de la commission des finances (Ville de Paris).

(4) Amendement n° I-77 de la commission des finances (EPCI), amendements identiques n° I-81 de la commission des finances et n° I-290 de M. Bernard Delcros – Union centriste (départements), amendement n° 85 de la commission des finances (Ville de Paris).

(5) Amendement n° I-86 de la commission des finances.

concernées ne seront pas pénalisées par une diminution au cours de l'année des ressources leur restant à percevoir.

3. Une modification de l'année de référence du taux de taxe d'habitation utilisé pour le calcul de la cotisation en 2021 et 2022

Pour rappel, à compter de l'année 2021, le produit de TH sur les résidences principales est transféré à l'État tandis que le nouveau schéma de financement des collectivités territoriales entre en vigueur. Pour les impositions établies au titre des années 2021 et 2022, le présent article dispose que le taux et les montants d'abattement retenus sont ceux applicables en 2019 (soit ceux applicables en 2020 dans la mesure où ces derniers sont gelés).

Le Sénat a toutefois estimé que « *le fait de retenir les taux applicables en 2019 pour l'établissement de l'impôt sur cette période ne se justifie pas* » dans la mesure où « *les dispositifs de compensation des communes et des EPCI [seront] [...] mis en œuvre en prenant comme référence les bases d'imposition en 2020 et les taux applicables en 2017* ». Le Rapporteur général du Sénat souligne ainsi que « *le produit perçu par l'État sera supérieur à celui effectivement compensé aux communes et aux EPCI* »⁽¹⁾.

Pour ces raisons, le Sénat a adopté un amendement de la commission des finances⁽²⁾ prévoyant que le taux applicable durant la période allant de 2021 à 2022 du produit de la TH sera le même que celui servant de référence au schéma de compensation, c'est-à-dire celui de l'année 2017 (au lieu de 2019).

4. Une exonération de taxe d'habitation pour les organismes privés non lucratifs gérant des activités sanitaires, sociales et médico-sociales

Le Sénat a adopté, avec un avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement, cinq amendements identiques⁽³⁾ proposant d'exonérer de TH les organismes privés non lucratifs gérant des activités sanitaires, sociales et médico-sociales.

Pour rappel, l'article 1407 du CGI dispose que la TH est due pour tous les locaux meublés affectés à l'habitation (au titre de résidence principale ou secondaire) ainsi que « *pour les locaux meublés conformément à leur destination et occupés à titre privatif par les sociétés, associations et organismes privés et qui ne sont pas retenus pour l'établissement de la cotisation foncière des entreprises* ». Ainsi, lorsqu'un local est occupé à titre privatif par un organisme

(1) M. Albéric de Montgolfier, Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2020, Tome II, Fascicule I, Volume I, Sénat, session ordinaire de 2019-2020, n° 140, 21 novembre 2019.

(2) Amendement n° I-71 de la commission des finances.

(3) Amendements n° I-116 de M. Philippe Mouiller (LR), n° I-259 de M. Arnaud Bazin (LR), n° I-422 de M. Alain Fouché (Les Indépendants), n° I-708 de M. Yves Daudigny (SER) et n° I-717 de M. Jean-Marc Gabouty (RDSE).

privé non lucratif, cet organisme est exonéré de cotisation foncière des entreprises (CFE), mais doit en retour s'acquitter de la TH sur ce local.

L'article 1414 D, créé par l'article 6 de la loi de finances pour 2018 ⁽¹⁾, permet toutefois à certains établissements à but non lucratif qui accueillent des personnes âgées de demander l'application des différents mécanismes de dégrèvement et d'exonération de TH au titre des dispositifs dont auraient bénéficié leurs résidents s'ils avaient été redevables de la TH au titre du logement qu'ils occupent dans leur établissement. Il est également prévu que les gestionnaires de ces établissements restituent le montant du dégrèvement à leurs résidents, soit sous la forme d'une réduction opérée sur le montant du tarif journalier mis à leur charge en contrepartie des prestations minimales d'hébergement, soit sous forme d'une restitution intégrale.

Dans ce cadre, le présent article prévoyait initialement la suppression de la TH uniquement sur les locaux meublés affectés à l'habitation au titre de résidence principale. La mesure ne concernait pas les locaux d'habitation occupés comme résidence secondaire ainsi que les locaux meublés conformément à leur destination et occupés à titre privatif par les sociétés, associations et organismes privés et qui ne sont pas retenus pour l'établissement de la CFE. Le Sénat a ainsi introduit une nouvelle exception en exonérant de TH l'ensemble des organismes privés non lucratifs gérant des activités sanitaires, sociales et médico-sociales.

5. Une compensation pour les collectivités territoriales de l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties situées dans le périmètre du projet d'intérêt général de Metaleurop

L'article 1388 *quinquies* B du CGI, créé par la loi de finances rectificative pour 2016 ⁽²⁾, permet aux collectivités territoriales de délibérer pour mettre en place un abattement de 50 % de base d'imposition à la TFPB pour les propriétés situées dans le périmètre d'un projet d'intérêt général (PIG) justifié par la pollution de l'environnement.

Cette qualification est délivrée par l'autorité administrative pour tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique et destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles, à l'aménagement agricole et rural ou à la préservation ou la remise en bon état des continuités écologiques.

L'article 48 de la loi de finances rectificative pour 2016 précitée ne prévoit pas de compensation particulière pour les collectivités territoriales en dehors du

(1) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, article 6.

(2) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, article 48.

gage formel permettant de respecter les contraintes de l'article 40 de la Constitution (dit « gage-tabac ») au stade de l'examen du texte. En pratique, ce dispositif de compensation est inopérant et ne peut être mis en œuvre.

Dans ce contexte, le Sénat a adopté un amendement du groupe SER ⁽¹⁾, avec un avis défavorable du Gouvernement et de sagesse de la commission, disposant que la perte de recettes pour les collectivités territoriales résultant de l'article 1388 *quinquies* B du CGI est compensée, pour le PIG de Metaleurop uniquement, par un prélèvement sur recettes (PSR) dont le montant est déterminé par décret.

6. Des amendements rédactionnels sans incidence sur le dispositif proposé

Les autres amendements adoptés au Sénat, à l'initiative du Rapporteur général, n'ont qu'une portée rédactionnelle ⁽²⁾.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de rétablir le présent article dans sa version issue de l'Assemblée nationale, à l'exception de cinq amendements de nature rédactionnelle n'ayant pas de conséquence sur le dispositif proposé. Il propose toutefois quelques adaptations concernant le rapport d'évaluation, notamment en ce qui concerne les conséquences de la réforme sur les indicateurs financiers.

1. Le rétablissement en 2021 de l'entrée en vigueur du nouveau schéma de financement des collectivités territoriales

Le Rapporteur général n'est pas favorable à un report d'une année de l'entrée en vigueur du nouveau schéma de financement des collectivités territoriales, dans la mesure où il souhaite, à l'instar du Gouvernement, que cette réforme soit effective à l'issue du renouvellement général des conseillers municipaux qui doit intervenir en 2020.

Il rappelle que la présente réforme, initialement prévue pour le projet de loi de finances pour 2019, a fait l'objet de plus d'un an de concertation avec les différentes associations d'élus locaux et que le nouveau schéma de financement entrera en vigueur une année après la promulgation de la présente loi. Cette période semble suffisante pour identifier les éventuelles difficultés qui pourraient apparaître et modifier, le cas échéant, le mécanisme de compensation proposé par le présent article.

Le Rapporteur général propose de revenir au calendrier initial de mise en œuvre du présent article, avec une entrée en vigueur du nouveau schéma de

(1) Amendement n° I-526 du groupe socialiste et républicain.

(2) Amendements n° I-1215, I-1216, I-1218, I-1222 et I-1223 de la commission des finances.

financement des collectivités territoriales à compter de 2021. Par cohérence, il propose également de supprimer l'avancement de la date de remise du rapport d'évaluation du Gouvernement.

Concernant la question plus spécifique de l'impact sur les indicateurs financiers utilisés pour l'éligibilité et le calcul des dotations de péréquation verticale et des dispositifs de péréquation horizontale, le Rapporteur général rappelle que le Comité des finances locales (CFL), appuyé par la direction générale des collectivités locales (DGCL), travaillera sur ce sujet au cours du premier semestre 2020.

De même, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics a indiqué, en séance publique au Sénat lors de l'examen du présent article, avoir *« proposé devant votre délégation aux collectivités territoriales voilà quelques semaines, devant le Comité des finances locales, devant l'Assemblée nationale et [...] devant l'assemblée générale du Congrès des maires de France que l'on puisse mettre à profit les six premiers mois de l'année 2020 pour mener un travail explorateur et rendre plus juste le potentiel fiscal. [...] L'entreprise est extrêmement périlleuse : lorsque l'on modifie un tel indicateur, il y a des gagnants et des perdants »*.

Ensuite, le présent article dispose déjà qu'un *« travail visant à la réforme des différents indicateurs financiers utilisés pour l'éligibilité et le calcul des dotations de péréquation verticale et des dispositifs de péréquation horizontale est réalisé au cours de l'année 2020. Il associe, selon des modalités à définir conjointement, les commissions et délégations compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat »*. Le Rapporteur général souligne toutefois que ces dispositions ne semblent pas relever du domaine de la loi, dans la mesure où elles concernent l'organisation interne de l'Assemblée nationale et constituent une forme d'injonction du Parlement au Parlement.

Enfin, le Rapporteur général observe que l'article 78 de la présente loi de finances dispose, à la suite de l'adoption d'un amendement de MM. Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, que *« le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard sept mois après la promulgation de la présente loi, un rapport portant sur les conséquences de la réforme de la fiscalité locale opérée par la présente loi sur la détermination du montant et la répartition des concours financiers de l'État ainsi que sur les fonds de péréquation »*. Il est précisé que ce rapport présente notamment *« les effets attendus en l'absence de refonte des indicateurs financiers utilisés »*, *« l'opportunité d'une simple neutralisation des effets de la réforme de la fiscalité locale opérée par la présente loi sur les dotations de l'État et les fonds de péréquation »*, ainsi qu'une *« perspective d'évolution globale des indicateurs financiers »*⁽¹⁾.

(1) Amendement n° II-2473 de MM. Cazeneuve et Jerretie.

Aussi, le Rapporteur général propose de supprimer la réalisation du travail sur les indicateurs financiers en lien avec les commissions et délégations compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, tout en maintenant le rapport prévu à l'article 78.

2. Le rétablissement d'une compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales à l'euro près et de l'année de référence 2019 pour le calcul de la cotisation en 2021 et 2022

Le Rapporteur général propose de revenir sur la décision du Sénat de procéder à une indexation des valeurs locatives sur l'IPCH, en lieu et place de l'IPC. Il estime que le compromis trouvé à l'Assemblée nationale permet à la fois de tenir compte du principe d'une compensation à l'euro près, mais également de l'évolution réelle des prix au niveau national. Il propose de rétablir en conséquence une indexation au niveau de 0,9 % en 2020.

Il estime que la suppression du mécanisme de reprise des communes ayant augmenté leur taux de taxe d'habitation n'est pas justifiée, dans la mesure où il a toujours été annoncé par le Gouvernement que la compensation du dégrèvement se ferait sur la base du taux 2017, en particulier pour les 80 % des ménages les plus modestes. Or, le mécanisme de reprise vise uniquement l'année 2020 et ne concerne que les 80 % des ménages les plus modestes, dans la mesure où la première tranche d'exonération pour les 20 % des ménages restant entre en vigueur en 2021. Il propose en cohérence de rétablir le mécanisme de reprise pour ne pas faire bénéficier les communes ayant augmenté leur taux d'un effet d'aubaine difficilement justifiable, notamment vis-à-vis des communes ayant réalisé un effort de gestion et de modération fiscale.

Ensuite, le Rapporteur général propose de revenir sur l'ensemble des mesures permettant la prise en compte d'une dynamique fictive l'année de la suppression de la TH pour le calcul de la compensation aux collectivités territoriales. En effet, il estime que l'engagement du Gouvernement est celui d'une compensation à l'euro près et que celle-ci n'inclut pas la dynamique future des impositions supprimées.

Il propose également de revenir sur la mise en place d'un mécanisme de garantie flottante : le présent article prévoit déjà un mécanisme de garantie, selon lequel la fraction de TVA ne pourra jamais être inférieure à celle versée en 2021. Il est rappelé qu'au cours des vingt dernières années, une seule année a connu une baisse du produit de la TVA. Il s'agit de l'année 2009 marquée par une crise systémique.

Le Rapporteur général propose enfin de rétablir l'année 2019 comme année de référence pour le taux retenu pour l'établissement des impositions de TH en 2021 et 2022 dans la mesure où cette référence est également utilisée pour le calcul de la TH sur les résidences secondaires. Le maintien de la version du Sénat, c'est-à-dire la prise en compte des taux applicables en 2017, induirait une perte de

recettes pour les collectivités territoriales concernées, allant à l'encontre de la volonté du Sénat d'assurer la meilleure ressource possible pour les communes et les EPCI.

3. La suppression de l'exonération de taxe d'habitation pour les organismes privés non lucratifs gérant des activités sanitaires, sociales et médico-sociales

Le Rapporteur général n'est pas favorable à la mise en place d'une exonération spécifique de TH pour les organismes privés non lucratifs gérant des activités sanitaires, sociales et médico-sociales. Il rappelle qu'un amendement similaire a été rejeté par l'Assemblée nationale en première lecture ⁽¹⁾, au motif que le droit en vigueur n'induit aucune rupture d'égalité devant la loi : en effet, les organismes privés lucratifs gérant de telles activités sont assujettis à la CFE (tandis que les organismes privés non lucratifs sont assujettis à la TH).

Le Rapporteur général rappelle que l'article 1414 D permet également à certains établissements à but non lucratif qui accueillent des personnes âgées de demander l'application des différents mécanismes de dégrèvement et d'exonération de TH au titre des dispositifs dont auraient bénéficié leurs résidents s'ils avaient été redevables de la TH au titre du logement qu'ils occupent dans leur établissement.

4. La suppression de la compensation pour les collectivités territoriales de l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties situées dans le périmètre du projet d'intérêt général de Metaleurop

Enfin, le Rapporteur général propose de supprimer la compensation pour les collectivités territoriales de l'abattement de TFPB situées dans le périmètre du PIG de Metaleurop. Il s'agit en effet d'une exonération facultative qui n'a pas vocation à être compensée, au contraire des exonérations obligatoires imposées par le législateur national.

Il rappelle que l'article 48 de la loi de finances rectificative pour 2016 ne prévoyait pas de compensation particulière pour les collectivités territoriales en dehors du gage formel permettant de respecter les contraintes de l'article 40 de la Constitution (dit « gage-tabac »).

Enfin, la mesure prévoit que le montant du PSR de compensation soit déterminé par décret. Cette disposition contrevient à l'article 34 de la LOLF ⁽²⁾ qui dispose que la première partie de la loi de finances évalue chacun des PSR.

*

* *

(1) Amendement n° II-2874 de M. Daniel Labaronne (LaREM).

(2) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, article 34.

Article 5 bis A (nouveau)

Rationalisation de l'exonération de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière et de contribution de sécurité immobilière en faveur de l'État et de certains de ses établissements publics

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 1040 du code général des impôts (CGI) exonère de droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière les acquisitions et les échanges faits par :

– l'État ;

– les « établissements publics scientifiques, d'enseignement, d'assistance et de bienfaisance » de l'État ;

– ainsi que, par l'effet de l'article 22 de la loi du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017, les « établissements publics fonciers » de l'État.

L'article 1040 *bis* du même code exonère de droits d'enregistrement, de la taxe de publicité foncière et de la contribution de sécurité immobilière les transferts à titre gratuit de biens mobiliers et immobiliers effectués par l'État et l'Établissement public d'aménagement de Paris-Saclay au profit d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article adopté par le Sénat a été introduit par un amendement du Gouvernement ayant recueilli un avis de sagesse de la commission des finances.

Selon son exposé sommaire, il vise à clarifier et rationaliser le champ d'application de l'exonération de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière et de contribution de sécurité immobilière en faveur de l'État et de certains établissements publics.

Pour ce faire, l'article procède à une double modification de l'article 1040 du CGI.

En premier lieu, il étend le champ d'application de l'article 1040 précité aux établissements publics de « recherche ».

Le Gouvernement indique dans l'exposé sommaire de l'amendement que « la mesure proposée permet d'assurer une neutralité fiscale pour les opérations de restructuration des établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche afin de faciliter les transferts effectués dans le cadre de

rapprochements, regroupements ou fusions d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche ».

En effet, avec la nouvelle rédaction proposée de l'article 1040 du CGI, les exonérations prévues bénéficieraient également aux établissements publics de recherche (EPR), tout comme elles bénéficient en l'état du droit aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), aux établissements publics d'enseignement supérieur (EPES) et aux établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST), pour toutes leurs acquisitions, notamment pour les transferts de biens entre ces mêmes établissements.

En second lieu, il étend le bénéfice de l'exonération, pour l'État et l'ensemble des établissements publics visés par l'article 1040, à la contribution de sécurité immobilière.

L'article abroge également, en conséquence, l'article 1040 *bis* du code général des impôts, qui devient sans objet en ce qu'il vise une exonération de contribution de sécurité immobilière qui serait désormais incluse dans la nouvelle rédaction de l'article 1040 du même code.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La mesure proposée par le Gouvernement constitue une légère extension du champ des exonérations de la fiscalité applicable pour les mutations essentiellement immobilières au profit de l'État et de certains de ses établissements publics.

L'extension de l'exonération à la contribution de sécurité immobilière présente un coût modéré dans la mesure où le taux de cette taxe se limite à 0,1 % de la valeur des biens immobiliers transmis (article 881 K du code général des impôts).

L'extension du bénéfice des exonérations aux établissements publics de recherche permet d'éviter les « frottements fiscaux » consécutifs aux transferts de biens dans le cadre de rapprochements, regroupements ou fusions d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

Le Rapporteur général propose dès lors d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Article 5 bis (supprimé)

**Aménagements de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux,
les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de
stationnement en Île-de-France**

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, augmente de 20 % le tarif de la taxe annuelle sur les bureaux, commerces, locaux de stockages et surfaces de stationnement, dite « taxe sur les bureaux », applicable aux locaux à usage de bureaux dans les zones les plus attractives de la région d'Île-de-France. Le Sénat ayant supprimé cet article, le Rapporteur général propose de le rétablir dans sa version issue de l'Assemblée nationale.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 231 *ter* du code général des impôts (CGI) définit une taxe annuelle sur les bureaux, commerces, locaux de stockages et surfaces de stationnement, dite « taxe sur les bureaux », applicable dans la seule région d'Île-de-France. Le produit de la taxe est affecté à 50 % au profit de la région d'Île-de-France, dans la limite de 212,9 millions d'euros (article L. 4414-7 du code général des collectivités territoriales – CGCT), puis au fonds national d'aide au logement (FNAL) et à la Société du Grand Paris (SGP) ⁽¹⁾ dans le respect des plafonds fixés en loi de finances ⁽²⁾. Le plafond d'affectation au FNAL est fixé à 116,1 millions d'euros en 2019 et celui propre à la SGP à 500 millions d'euros. Le reliquat éventuel est versé au budget général de l'État.

Pour rappel, l'Assemblée nationale a adopté l'année dernière, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, un amendement de la commission des finances, à l'initiative de notre collègue Gilles Carrez ⁽³⁾, avec un avis favorable du Gouvernement, élargissant l'assiette de la taxe aux surfaces de stationnement qui font l'objet d'une exploitation commerciale. En contrepartie, les locaux et aires des parcs relais sont exonérés dès lors que leur vocation exclusive est de faciliter l'accès des voyageurs au réseau de transport en commun. L'amendement prévoyait également une augmentation des tarifs des locaux à usage de bureaux et des surfaces de stationnement en première circonscription (cf. définition des circonscriptions *infra*) de 10 %.

Ainsi, la taxe sur les bureaux s'applique désormais en Île-de-France :

– aux locaux à usage de bureaux, c'est-à-dire aux bureaux et à leurs dépendances immédiates, mais aussi aux locaux professionnels destinés à

(1) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 36.

(2) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, article 46.

(3) Amendement n° II-1993 de la commission des finances.

l'exercice d'activités libérales ou utilisés par des associations ou organismes privés ;

– aux locaux commerciaux, c'est-à-dire aux locaux destinés à l'exercice d'une activité de commerce de détail ou de gros et de prestations de services à caractère commercial ou artisanal, ainsi qu'à leurs réserves attenantes couvertes ou non et aux emplacements attenants affectés en permanence à la vente ou, depuis la loi de finances pour 2019, à des prestations de service ⁽¹⁾ ;

– aux locaux de stockage, c'est-à-dire aux locaux ou aires couvertes destinés à l'entreposage de produits, de marchandises ou de biens ;

– et depuis la loi de finances pour 2019 précitée, aux surfaces de stationnement, c'est-à-dire aux locaux ou aires, couvertes ou non couvertes, destinés au stationnement des véhicules et qui font l'objet d'une exploitation commerciale ou sont annexés aux locaux de bureaux, commerciaux et de stockage.

Toutefois sont exonérés de la taxe :

– les locaux et surfaces de stationnement appartenant aux fondations et aux associations reconnues d'utilité publique, ainsi que les locaux spécialement aménagés pour l'archivage administratif et pour l'exercice d'activités de recherche ou à caractère sanitaire, social, éducatif ou culturel ;

– les locaux administratifs et les surfaces de stationnement des établissements publics d'enseignement des premier et second degrés et des établissements privés sous contrat avec l'État ;

– les locaux à usage de bureaux d'une superficie inférieure à 100 mètres carrés, les locaux commerciaux d'une superficie inférieure à 2 500 mètres carrés, les locaux de stockage d'une superficie inférieure à 5 000 mètres carrés et les surfaces de stationnement de moins de 500 mètres carrés annexées à ces catégories de locaux ;

– les locaux de stockage appartenant aux sociétés coopératives agricoles ou à leurs unions ;

– les locaux situés dans une zone franche urbaine – territoire entrepreneur ;

– et depuis la loi de finances pour 2019 précitée, les locaux et aires des parcs relais, qui s'entendent des parcs de stationnement assurant la liaison vers différents réseaux de transport en commun et dont la vocation exclusive est de faciliter l'accès des voyageurs à ces réseaux.

Les tarifs par mètre carré de la taxe dépendent de la catégorie des locaux et de la localisation de ces locaux en fonction de trois circonscriptions :

– première circonscription : Paris et les communes du département des Hauts-de-Seine ;

(1) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 165.

– deuxième circonscription : les communes de l'unité urbaine de Paris autres que Paris et les communes du département des Hauts-de-Seine ;

– troisième circonscription : les autres communes de la région d'Île-de-France.

Toutefois, les communes de la deuxième circonscription éligibles à la fois à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et au bénéfice du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) sont classées dans la troisième circonscription pour le calcul de la taxe. De plus, les communes de la première circonscription éligibles aux mêmes dotations bénéficient sur le tarif appliqué pour le calcul de la taxe d'une réduction du tarif de 10 %.

Enfin, un tarif réduit est également appliqué pour les bureaux appartenant à la collectivité publique ou aux organismes professionnels ainsi qu'à certaines associations ou certains organismes privés sans but lucratif.

TARIFS APPLICABLES EN 2019

(en euros par mètre carré)

| Circonscriptions | Première | Deuxième | Troisième |
|---|----------|----------|-----------|
| Locaux à usage de bureaux – Tarif normal | 19,31 | 10,55 | 5,08 |
| Locaux à usage de bureaux – Tarif réduit | 9,59 | 6,34 | 4,59 |
| Locaux commerciaux | 7,86 | 4,06 | 2,05 |
| Locaux de stockage | 4,07 | 2,05 | 1,05 |
| Surfaces de stationnement | 2,58 | 1,38 | 0,71 |

Source : article 231 ter du CGI.

Pour rappel, les tarifs des locaux de bureaux et des surfaces de stationnement en première circonscription ont été augmentés de 10 % par la loi de finances pour 2019, sauf pour les communes qui bénéficient aujourd'hui de la dérogation tarifaire de 10 % en première circonscription (communes bénéficiant de la DSU et du FSRIF).

Enfin, les tarifs sont actualisés au 1^{er} janvier de chaque année en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la construction publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans la poursuite des propositions formulées par notre collègue Gilles Carrez dans un rapport remis au Premier ministre en juillet 2018⁽¹⁾, le présent article propose de moderniser la taxe sur les bureaux de manière à fournir des

(1) Gilles Carrez, Ressources de la Société du Grand Paris, juillet 2018.

ressources supplémentaires à la SGP qui porte le projet de transports du Grand Paris Express.

Dans ce contexte, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de M. Gilles Carrez et du Rapporteur général⁽¹⁾, avec un avis favorable du Gouvernement, augmentant de 20 % le tarif de la taxe sur les bureaux applicable aux locaux à usage de bureaux dans les zones les plus attractives de la région d'Île-de-France. Cette zone serait constituée par les 1^{er}, 2^e, 7^e, 8^e, 9^e, 10^e, 15^e, 16^e et 17^e arrondissements de Paris et les communes de Boulogne-Billancourt, Courbevoie, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine et Puteaux.

Ainsi, les tarifs par mètre carré de la taxe seront désormais fonction de quatre circonscriptions :

– première circonscription : 1^{er}, 2^e, 7^e, 8^e, 9^e, 10^e, 15^e, 16^e et 17^e arrondissements de Paris et les communes de Boulogne-Billancourt, Courbevoie, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine et Puteaux ;

– deuxième circonscription : les arrondissements de Paris et les communes du département des Hauts-de-Seine autres que ceux de la première circonscription ;

– troisième circonscription : les communes de l'unité urbaine de Paris autres que Paris et les communes du département des Hauts-de-Seine ;

– quatrième circonscription : les autres communes de la région d'Île-de-France.

TARIFS APPLICABLES EN 2020

(en euros par mètre carré)

| Circonscriptions | Première | Deuxième | Troisième | Quatrième |
|--|----------|----------|-----------|-----------|
| Locaux à usage de bureaux – Tarif normal | 23,18 | 19,31 | 10,55 | 5,08 |
| Locaux à usage de bureaux – Tarif réduit | 11,51 | 9,59 | 6,34 | 4,59 |
| Locaux commerciaux | 7,86 | | 4,06 | 2,05 |
| Locaux de stockage | 4,07 | | 2,05 | 1,05 |
| Surfaces de stationnement | 2,58 | | 1,38 | 0,71 |

Source : article 231 ter du CGI et présent projet de loi de finances.

Le présent article prévoit également que l'actualisation annuelle en fonction de l'inflation ne s'appliquerait pas, en 2020, aux tarifs de la première circonscription.

La hausse de tarif a pour conséquence d'accroître de 44 millions d'euros le plafond d'affectation à la SGP de la taxe sur les bureaux.

(1) Amendement n° I-2468 de M. Gilles Carrez (LR) et du Rapporteur général.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement de la commission des finances du Sénat ⁽¹⁾, avec un avis défavorable du Gouvernement, supprimant le présent article. En effet, le rapporteur général de la commission des finances du Sénat regrette qu'une « *fois de plus, la seule solution imaginée pour financer un équipement public soit une nouvelle progression de la taxation des entreprises* » et estime qu'une « *taxe ciblant explicitement les quartiers et communes accueillant des immeubles de bureaux constitue un mauvais signal alors qu'il convient au contraire, à l'occasion du Brexit, d'accroître l'attractivité de la France et notamment de la région parisienne* » ⁽²⁾.

Le rapporteur général du Sénat s'interroge également, dans le rapport précité, sur « *la définition d'une zone définie sur des critères non clairement explicités, avec tous les effets de seuil qu'entraîne inmanquablement une taxation reposant sur un zonage* ».

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général rappelle que le présent article vise à assurer le financement, par une hausse de fiscalité concentrée sur la région d'Île-de-France, du projet du Grand Paris Express porté par la SGP. En conséquence, il propose de rétablir le présent article dans sa version telle qu'adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

Il note que le zonage existant en trois circonscriptions ne repose d'ores et déjà sur aucun critère clairement explicité. Dans ce cadre, la création d'un tarif majoré pour certaines zones de la région parisienne se justifie par le caractère particulièrement attractif de ces zones situées dans le cœur historique de Paris ou à proximité du quartier d'affaires de La Défense, et ceci pour les locaux à usage de bureaux uniquement. Ce sont dans ces arrondissements et dans ces communes que se concentrent de nombreux locaux à usage de bureaux qui bénéficient fortement des externalités positives du réseau de transport francilien.

*

* *

(1) Amendement n° I-88 de la commission des finances.

(2) M. Albéric de Montgolfier, Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2020, Tome II, Fascicule I, Volume I, Sénat, session ordinaire de 2019-2020, n° 140, 21 novembre 2019.

Article 5 ter A (nouveau)

Exclusion des surfaces de stationnement de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement en Île-de-France

Le présent article, introduit par le Sénat, exclut de l'assiette de la taxe annuelle sur les bureaux, commerces, locaux de stockages et surfaces de stationnement, dite « taxe sur les bureaux », les surfaces de stationnement qui font l'objet d'une exploitation commerciale. Le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Un état détaillé du droit applicable est effectué au commentaire de l'article 5 *bis* du présent rapport ⁽¹⁾.

Pour rappel, l'Assemblée nationale a adopté l'année dernière, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, un amendement de la commission des finances, à l'initiative de notre collègue Gilles Carrez ⁽²⁾, avec un avis favorable du Gouvernement, élargissant l'assiette de la taxe sur les bureaux aux surfaces de stationnement qui font l'objet d'une exploitation commerciale. En contrepartie, les locaux et aires des parcs relais sont exonérés dès lors que leur vocation exclusive est de faciliter l'accès des voyageurs au réseau de transport en commun.

L'amendement prévoyait également une augmentation des tarifs des locaux à usage de bureaux et des surfaces de stationnement en première circonscription de 10 %.

L'article résultant de l'adoption de cet amendement avait été supprimé au Sénat en première lecture, puis avait été rétabli par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, qui résulte de l'adoption au Sénat d'un amendement de M. Philippe Dominati ⁽³⁾, avec un avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement, exclut de l'assiette de la taxe sur les bureaux les surfaces de

(1) Cf. *commentaire, dans le présent rapport général, de l'article 5 bis relatif à la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement en Île-de-France.*

(2) Amendement n° II-1993 de la commission des finances.

(3) Amendement n° I-802 de M. Philippe Dominati (LR).

stationnement qui font l'objet d'une exploitation commerciale. Il supprime en conséquence l'exonération applicable aux locaux et aires des parcs relais.

L'auteur de l'amendement estime en effet que l'élargissement de l'assiette aux surfaces de stationnement voté l'année dernière en loi de finances pour 2019 « constitue effectivement un frein à la mobilité en Île-de-France pour les habitants qui ne disposent pas d'alternative en matière de transports en commun » et qu'il « conviendrait plutôt d'encourager les automobilistes à utiliser les parcs de stationnement souterrains ou couverts afin de réduire l'encombrement des rues et le stationnement illégal en surface »⁽¹⁾.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article qui revient sur une mesure adoptée l'année dernière en loi de finances pour 2019⁽²⁾. Il rappelle que cette mesure permet d'assurer le financement, par une hausse de fiscalité concentrée sur la région d'Île-de-France, du projet du Grand Paris Express porté par la Société du Grand Paris (SGP). Elle permet de faire contribuer à ce titre les surfaces de stationnement qui font l'objet d'une exploitation commerciale au financement du développement des infrastructures de transport en Île-de-France, au même titre que les locaux de bureaux et les locaux commerciaux.

Il observe également qu'en contrepartie de l'élargissement de l'assiette voté il y a un an, le législateur a introduit une nouvelle exonération applicable aux locaux et aires des parcs relais. Il s'agit ainsi d'encourager les automobilistes à utiliser les parcs de stationnement lorsqu'ils ont également recours à des transports publics. La mesure permet ainsi d'encourager le développement de l'intermodalité en Île-de-France.

*

* *

Article 5 ter

Exonération de taxe d'habitation sur les résidences principales et dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public en faveur des contribuables bénéficiant du dispositif dit de sortie en sifflet

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, prévoit que les contribuables ayant bénéficié du dispositif dit de sortie en sifflet en 2018 sont exceptionnellement exonérés de taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales et dégrévés de contribution à l'audiovisuel public (CAP) en 2019. À l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, le Sénat a adopté,

(1) Amendement n° I-802 de M. Philippe Dominati (LR).

(2) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 165.

avec un avis défavorable du Gouvernement, un amendement transformant l'exonération de TH en un dégrèvement.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

À l'initiative du Gouvernement, la loi de finances pour 2018 ⁽¹⁾ a introduit une exonération spécifique de TH et de CAP au bénéfice de certains ménages, afin d'assurer la transition entre le mécanisme de sortie en sifflet de TH instauré par la loi de finances pour 2016 ⁽²⁾ et le dégrèvement pour 80 % des ménages instauré par la loi de finances pour 2018 précitée.

1. Les dispositions introduites en loi de finances pour 2016 pour limiter l'entrée dans l'imposition locale de certains ménages

Pour mémoire, l'extinction de la demi-part dite « vieux parents », adoptée en loi de finances pour 2009 ⁽³⁾ et dont les effets se sont manifestés en 2014, à compter de l'imposition des revenus de 2013, et la fiscalisation des majorations de pension pour charges de famille, adoptée en loi de finances pour 2014 ⁽⁴⁾, ont eu pour conséquence d'augmenter – à situation inchangée – le niveau de revenu fiscal de référence (RFR) des contribuables concernés.

En l'absence d'actions correctrices, ces derniers auraient perdu le bénéfice des exonérations de TH et de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), respectivement prévues par les articles 1414 et 1391 du code général des impôts (CGI).

Après l'adoption d'une première mesure transitoire concernant la TH dans la première loi de finances rectificative pour 2014 ⁽⁵⁾ visant à maintenir une année supplémentaire le bénéfice de l'exonération, deux mesures ont été prises en loi de finances pour 2016 ⁽⁶⁾ pour limiter les effets de l'entrée de ces contribuables dans l'imposition locale :

– la clause dite de « grand-père » ou de maintien des droits acquis qui pérennise les exonérations d'imposition locale et de CAP dont ont bénéficié, en 2014, les contribuables âgés de plus de 60 ans ainsi que les veuves et veufs concernés par l'article 28 de la première loi de finances rectificative pour 2014. Pour ces derniers, les seuils de RFR conditionnant l'exonération de TH et de TFPB sont ainsi durablement rehaussés : aux termes du I *bis* de l'article 1417 du

(1) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, article 5.

(2) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, article 75.

(3) Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, article 92.

(4) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, article 5.

(5) Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014, article 28.

(6) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, article 75.

CGI, le seuil de RFR pour la première part de quotient familial est fixé à 13 922 euros, au lieu de 10 988 euros pour les autres redevables ;

– le mécanisme dit de sortie « en sifflet » visant à lisser les effets de seuil pour l'entrée dans l'imposition locale. Ce mécanisme permet notamment aux contribuables ayant perdu le bénéfice de l'exonération de TH prévue au *I bis* de l'article 1414 du CGI de conserver, pendant deux ans, le bénéfice de cette exonération – associée au dégrèvement de CAP – et de s'acquitter ensuite progressivement d'une partie croissante de leur TH. À l'issue de la deuxième année, ils bénéficient, pour le calcul de leur TH, d'un abattement des deux tiers de leur valeur locative puis d'un abattement d'un tiers la quatrième année.

2. L'articulation entre le mécanisme de sortie en sifflet et le dégrèvement de taxe d'habitation en faveur de 80 % des foyers

L'article 5 de la loi de finances pour 2018⁽¹⁾ a mis en place, sous conditions de ressources, un dégrèvement progressif de TH au titre de la résidence principale. La mesure se traduit, pour les personnes étant dans le champ de ce nouveau dispositif, par un dégrèvement croissant de 30 % en 2018, 65 % en 2019 et 100 % en 2020. Le dégrèvement bénéficie à 80 % des foyers.

À l'initiative du Gouvernement, l'article 7 de la loi de finances pour 2018⁽²⁾ a introduit un nouveau mécanisme transitoire au bénéfice des personnes qui ont perdu en 2015 le bénéfice du mécanisme de sortie en sifflet. Ces dernières, qui ont été, en pratique, exonérées de TH en 2015 et en 2016 au titre des deux premières années du mécanisme de sortie en sifflet, auraient dû s'acquitter en 2017 d'un tiers du montant de leur TH. En 2018, le montant de la TH due, porté à deux tiers, aurait dû être minoré de 30 %, au titre du dégrèvement introduit par l'article 5 de la loi de finances pour 2018.

Le dispositif introduit permet donc :

– d'exonérer de TH en 2017 les redevables se trouvant dans la troisième année du mécanisme de sortie en sifflet prévue par le 2° du *I bis* de l'article 1414 du CGI ; ces contribuables bénéficient également au titre de l'année 2017 d'un dégrèvement de CAP ;

– de faire bénéficier d'un dégrèvement de 100 % de la TH en 2018 et en 2019 les redevables qui relèvent des troisième et quatrième années du mécanisme de sortie en sifflet ou qui ont bénéficié de l'exonération de TH en 2017 présentée ci-dessus, et qui sont éligibles au nouveau dégrèvement prévu par l'article 5 de la loi de finances pour 2018. Ces derniers bénéficient donc d'un dégrèvement plus favorable que celui de droit commun de 30 % en 2018 et 65 % en 2019. Ils ne bénéficient toutefois pas du dégrèvement de CAP.

(1) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, article 5.

(2) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, article 7.

Toutefois, une nouvelle fois à l'initiative du Gouvernement, l'article 15 de la loi de finances pour 2019 a prolongé d'une année supplémentaire l'exonération de TH et le dégrèvement de CAP pour les contribuables concernés ⁽¹⁾. Le dispositif prévoit de reconduire le dispositif introduit par l'article 7 de la loi de finances pour 2018. Concrètement, cela implique que :

– les contribuables qui devaient bénéficier en 2018 d'un dégrèvement de 100 % de leur TH seront exonérées de TH. Pour ces personnes, la mesure est strictement neutre du point de vue du paiement de la TH, mais leur permettra de bénéficier d'un dégrèvement de la CAP ;

– les contribuables qui devaient bénéficier en 2018 d'un abattement sur leur TH au titre du mécanisme de sortie en sifflet, dont les conditions de ressources les situent en dehors de l'application du dégrèvement introduit par l'article 5 de la loi de finances pour 2018, seront exonérées de TH et également dégrevé de CAP en 2018.

La transformation du dégrèvement de TH en exonération en 2018, si elle est neutre pour la plupart des contribuables, a toutefois des conséquences pour les finances locales, dans la mesure où une exonération de TH est moins compensée qu'un dégrèvement, pour lequel l'État se substitue au contribuable.

En effet, aux termes de l'article 21 de la loi de finances pour 1992 ⁽²⁾ les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont compensés par un prélèvement sur les recettes (PSR) de l'État des pertes fiscales résultant de l'application des exonérations prévues en matière de TH. Toutefois, il convient d'observer que le montant de l'allocation de compensation versée est déterminé, pour chaque collectivité ou établissement, comme le produit des bases d'imposition exonérées l'année précédente et du taux applicable en 1991.

La mesure a ainsi induit, selon les informations transmises au Rapporteur général lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, une perte de recettes fiscales pour les collectivités territoriales de 56 millions d'euros en 2018.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

À l'initiative de M. Sacha Houlié ⁽³⁾, le présent article introduit à l'Assemblée nationale avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, a prolongé une nouvelle fois d'une année le bénéfice de l'exonération de TH et le dégrèvement de CAP pour les contribuables concernés. Le dispositif prévoit de reconduire une nouvelle fois le dispositif introduit par l'article 7 de la loi de finances pour 2018. Concrètement, cela implique que :

(1) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 15.

(2) Loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992, article 21.

(3) Amendement n° I-2442 de M. Sacha Houlié (LaREM).

– les contribuables qui devaient bénéficier en 2019 d’un dégrèvement de 100 % de leur TH seront une nouvelle fois exonérées de TH. Pour ces personnes, la mesure est strictement neutre du point de vue du paiement de la TH, mais leur permettra de bénéficier de nouveau d’un dégrèvement de la CAP ;

– les contribuables qui devaient bénéficier en 2019 d’un abattement sur leur TH au titre du mécanisme de sortie en sifflet, dont les conditions de ressources les situent en dehors de l’application du dégrèvement introduit par l’article 5 de la loi de finances pour 2018, seront une nouvelle fois exonérées de TH et également dégrevé de CAP en 2019.

La compensation des exonérations de TH étant versée l’année suivante, un amendement du Gouvernement ⁽¹⁾ a tiré les conséquences de l’amendement de M. Sacha Houlié à l’article 26 sur le prélèvement sur les recettes de l’État au titre de 2020. Il précise que « *le prélèvement sur les recettes de l’État au titre de la compensation d’exonérations relatives à la fiscalité locale est majoré de 226 millions d’euros* ».

Ainsi, sur la base de ces informations, du point de vue des collectivités territoriales, le présent article devrait avoir pour conséquences :

– une baisse du montant des dégrèvements de TH, pour 300 millions d’euros, en 2019 ;

– une hausse des PSR de 226 millions d’euros, en 2020 ;

– soit une perte de recettes pour les collectivités territoriales, sur 2019 et 2020, de 74 millions d’euros.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

À l’initiative du rapporteur général de la commission des finances, le Sénat a adopté, avec un avis défavorable du Gouvernement, un amendement transformant l’exonération de TH en un dégrèvement, tout en conservant le dégrèvement de CAP ⁽²⁾.

Le champ des bénéficiaires est conservé, seuls le mécanisme juridique et les modalités de prises en charge de la mesure sont modifiés. Le dégrèvement de TH étant intégralement compensé par l’État, l’amendement réduit à zéro le coût de la mesure pour les collectivités territoriales.

L’amendement met ainsi à la charge de l’État, uniquement pour les contribuables concernés par le mécanisme de sortie en sifflet, d’une part, le coût de l’allègement de TH nouveau créé en faveur des ménages faisant partie des 20 % les plus favorisés et, d’autre part, comme cela est déjà prévu par le droit

(1) Amendement n° I-3103 du Gouvernement.

(2) Amendement n° I-89 de la commission des finances.

actuellement en vigueur, le coût de l'allègement de TH en faveur des ménages faisant partie des 80 % les moins favorisés.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général relève que le présent article a été introduit à l'initiative de M. Sacha Houlié.

*
* *

Article 5 quater (nouveau)

Mesure anti-abus relative aux droits d'enregistrement des cessions de parts de sociétés civiles agricoles

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les cessions de parts sociales à titre onéreux sont soumises à un droit d'enregistrement de 3 % par application de l'article 726 du code général des impôts (CGI). Ce taux est porté à 5 % pour les parts de société à prépondérance immobilière, c'est-à-dire de sociétés dont l'actif est principalement constitué d'immeubles ou de droits immobiliers situés en France, ou de participations dans des personnes morales elles-mêmes à prépondérance immobilière.

La majoration du taux du droit d'enregistrement à 5 %, au lieu de 3 %, permet d'aligner la taxation sur le taux applicable aux mutations immobilières à titre onéreux (article 684 du CGI).

Par exception, et conformément à l'article 730 *bis* du CGI, les cessions de parts de sociétés civiles agricole sont soumises à un droit fixe de 125 euros. Tel est le cas des cessions de parts des groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), des exploitations agricoles à responsabilité limitée (EARL) ou plus largement de « *toutes sociétés civiles à objet principalement agricole, même non exploitantes* ».

La doctrine administrative ⁽¹⁾ mentionne une liste indicative des sociétés civiles à objet principalement agricole comprenant :

- les sociétés civiles d'exploitation agricole (SCEA) ;
- les groupements fonciers agricoles (GFA) même non exploitants ;
- les groupements agricoles fonciers (GAF) ;

(1) BOI-ENR-DMTOM-40-50-20-20141223 ([lien](#)).

- les groupements forestiers ;
- et les groupements fonciers ruraux (GFR).

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article adopté par le Sénat est issu d'un amendement de notre collègue Daniel Laurent et de plusieurs membres du groupe Les Républicains. Il a recueilli un avis favorable de la commission des finances et défavorable du Gouvernement.

Il maintient le bénéfice du droit fixe de 125 euros pour les cessions de parts de GAEC et d'EARL. En revanche, il en restreint le champ d'application pour les cessions de parts de sociétés civiles à objet principalement agricole.

Pour ces dernières, le bénéfice du droit fixe de 125 euros serait réservé aux sociétés constituées depuis au moins trois ans avant la cession et sous réserve :

– que l'opération de cession intervienne « *entre personnes physiques dans un cadre familial jusqu'au quatrième degré* » ;

– ou que le bénéficiaire de la cession soit une « *personne physique ayant la qualité d'exploitant* » et qu'il prenne l'engagement de « *conservation des parts pendant une durée de dix ans* » et que la valeur de cette cession soit « *inférieure à 250 000 euros* ».

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Les sociétés civiles agricoles sont la plupart du temps des sociétés à prépondérance immobilière puisque leur actif est souvent constitué de terres et de bâtiments d'exploitation.

Le droit fixe de 125 euros pour les cessions de parts de sociétés civiles agricoles – en lieu et place du droit de 5 % pour les sociétés à prépondérance immobilière – a pour but de favoriser les transmissions des exploitations.

Lors de la première lecture à l'Assemblée, un amendement d'une portée similaire à celui adopté au Sénat a été présenté par des membres du groupe Socialistes et apparentés. Il prévoyait que « *les cessions de gré à gré de parts de sociétés civiles à objet principalement agricole, constituées depuis au moins trois ans avant la cession, sont enregistrées au droit fixe de 125 €, sous réserve que l'opération de cession soit réalisée par l'intermédiaire d'une société d'aménagement foncier et d'établissement rural et que l'acquéreur s'engage à respecter un cahier des charges d'une durée d'au moins dix ans* ».

L'objet de l'amendement était de mettre un terme à une pratique d'optimisation fiscale consistant à transformer, peu avant la cession des parts, une société de droit commun en société civile agricole afin de bénéficier du droit fixe de 125 euros.

Le Rapporteur général avait indiqué en séance qu'il était ouvert à l'adoption d'un tel amendement si l'optimisation fiscale dénoncée existait réellement. Le Gouvernement avait indiqué en réponse : « *Nous n'avons connaissance d'aucun cas d'optimisation fiscale de ce type. Une telle disposition ne nous semble donc pas nécessaire* ».

L'amendement avait ainsi été rejeté.

Au Sénat en première lecture, le Gouvernement a maintenu son avis défavorable au motif que le dispositif proposé entraînerait « *une complexité juridique inutile pour des opérations d'optimisation que nous n'avons jamais ni mesurées ni vérifiées* ».

Pourtant, les auteurs de l'amendement adoptés ont documenté, dans l'exposé sommaire, leur argumentation selon laquelle existaient bien des pratiques d'optimisation consistant à transformer une société ordinaire en société civile agricole peu avant la cession des parts.

Ainsi, selon les auteurs de l'amendement au moins deux cessions de titres notifiées à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) de Nouvelle Aquitaine illustrent ce détournement.

« Premier cas avéré en 2018, une société holding basée aux Îles Vierges acquiert 100 % des parts d'un cru bourgeois dans le Médoc au prix de 97 millions d'euros. L'acte de cession prévoit expressément la transformation préalable de la forme juridique initiale (SAS) en SCEA.

« Second cas avéré en octobre 2019, une société basée à Paris acquiert 100 % des parts d'un cru au prix de 150 millions d'euros. Le projet de vente transmis à la SAFER stipule expressément « la transformation de la SAS en SCEA avant la date de réalisation de la vente ».

Dans les deux cas, les cessions sont taxées au taux fixe de droit d'enregistrement de 125 €, régime de faveur de la SCEA ; et non au taux proportionnel de 5 % (Article 726 2 ° du code général des impôts) applicable aux cessions de titres de société à prépondérance immobilière des SAS. Cette taxation aurait alors représenté 4 800 000 euros pour le premier cas et 7 500 000 euros pour le second cas. »

Ils ajoutent qu' « *au niveau national, entre 2016 et 2018, 3 400 cessions de parts de SCEA ont été notifiées aux SAFER pour un total de près de 1,1 milliard d'euros, ce qui représente près du tiers de la valeur de ce marché.*

Certes, toutes ces cessions ne correspondent pas à des contournements mais les SAFER ne sont pas en mesure de les étudier au cas par cas pour isoler les montages opportunistes, sauf à effectuer des recherches approfondies et coûteuses.

À titre d'exemples, deux cessions de parts de SCEA ont été notifiées aux SAFER, dont les acquéreurs ne sont pas agriculteurs et concernant des montants importants (16 millions d'euros en Bourgogne Franche-Comté en 2018 et 21 millions d'euros en PACA en 2019). »

Le Gouvernement n'a pas apporté de réponse sur les cas rapportés par les auteurs de l'amendement.

Dans ces conditions, et sous réserve des compléments qui pourraient être apportés en séance par le Gouvernement, le Rapporteur général propose d'adopter cet article.

La durée d'un minimum de trois années entre la constitution de la société civile agricole et le bénéfice du droit fixe paraît de nature à éviter des transformations de société à une date rapprochée de la cession des parts.

Le Rapporteur est, en revanche, plus réservé sur les autres conditions introduites par le Sénat, et notamment le fait de subordonner le bénéfice du droit fixe aux seules personnes physiques. L'exclusion des GAEC et EARL n'apparaît pas justifiée au regard de l'objectif anti-abus du dispositif.

De même, la condition relative à un engagement de conservation de l'exploitation durant dix années pour les seuls cessionnaires hors du cadre familial crée une différence de traitement entre deux catégories de cessionnaires.

Le Rapporteur général propose dès lors de supprimer ces conditions.

*

* *

Article 6

Suppression des taxes à faible rendement

I. L'OBJECTIF DE RÉDUCTION DU NOMBRE DE TAXES À FAIBLE RENDEMENT

La notion de taxes à faible rendement peut faire l'objet de plusieurs définitions qui vont de celle de la Commission européenne – qui qualifie de « *taxes mineures* » les impositions dont le rendement est inférieur à 0,1 point de produit intérieur brut (PIB), soit environ 2,3 milliards d'euros dans le cas de la France – à celle de l'Inspection générale des finances (IGF) qui avait retenu un seuil de 150 millions d'euros dans son rapport de mars 2014⁽¹⁾ et qui en dénombrait 192.

(1) *Inspection générale des finances*, Les taxes à faible rendement, février 2014 ([lien](#))

Dans le cadre du premier « *printemps de l'évaluation* » mis en place sous cette législature, l'Assemblée nationale a adopté une résolution portant spécifiquement sur le sujet de la rationalisation des taxes à faible rendement ([lien](#)).

Partant du constat que l'accumulation des taxes à faible rendement « *porte préjudice à l'efficacité de notre économie, affaiblit la lisibilité de notre système fiscal, s'oppose à sa stabilité, et freine la modernisation du recouvrement* », la résolution adoptée le 20 juin 2018 « *encourage le Gouvernement à conduire une révision générale des taxes à faible rendement, et à fixer un objectif ambitieux de réduction du nombre de ces taxes* ».

Le Gouvernement a ainsi fixé un objectif de réduction du nombre de taxes à faible rendement, dont l'inventaire a été réalisé dans le cadre du programme *Action publique 2022*.

Le programme pluriannuel de suppression et de simplification de taxes à faible rendement a débuté l'année dernière. L'article 26 de la loi de finances pour 2019 a ainsi supprimé 22 petites taxes ou ensemble de petites taxes, représentant un coût pour les finances publiques de près de 311 millions d'euros.

TAXES SUPPRIMÉES PAR L'ARTICLE 26 DE LA LFI POUR 2019

(en millions d'euros)

| Intitulé de la taxe | Disposition législative | Coût de la suppression |
|--|--|------------------------|
| Dispositions supprimées par le projet de loi initial | | |
| Contribution aux poinçonnages et essai de métaux précieux | Article 527 du CGI | - 1,57 |
| Taxe sur les contrats d'échange sur défaut d'un État de l'Union européenne | Article 235 <i>ter</i> ZD <i>ter</i> du CGI | - 0,58 |
| Taxe sur l'ajout de sucre à la vendange | Article 422 du CGI | - 1,13 |
| Droit fixe dû par les opérateurs de jeux ou de paris en ligne | Article 1012 du CGI | 0 |
| Contribution additionnelle à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) applicable aux stations radioélectriques – Fraction État | Article 1609 <i>decies</i> du CGI | - 3,55 |
| Taxe annuelle sur les résidences mobiles terrestres | Article 1013 du CGI | 0 |
| Taxe sur les farines | Article 1618 <i>septies</i> du CGI | - 64 |
| Prélèvement sur les numéros surtaxés pour les jeux et concours radiodiffusés et télévisés | Article L. 137-19 du code de la sécurité sociale | - 3 |
| Contribution additionnelle à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) applicable aux stations radioélectriques | Article 1609 <i>decies</i> du CGI | - 4,85 |
| Taxe sur l'édition des ouvrages de librairie | Article 1609 <i>undecies</i> du CGI | - 4 |
| Taxe sur les appareils de reproduction | Article 1609 <i>undecies</i> du CGI | - 25 |
| Redevance pour la certification des bois et plants de vigne | Article 1606 du CGI | - 0,6 |
| Taxe sur les céréales | Article 1619 du CGI | - 17,5 |
| Taxe sur les produits de la pêche maritime | Article 75 de la loi de finances rectificative pour 2013 | - 4 |

| Intitulé de la taxe | Disposition législative | Coût de la suppression |
|---|--|------------------------|
| Droit d'immatriculation des opérateurs et agences de voyages | Article L. 141-23 du code de tourisme | - 0,2 |
| Taxe affectée à la chambre nationale de la batellerie artisanale | Article L. 4432-3 du code des transports | - 1,2 |
| Dispositions supprimées à la suite de la discussion parlementaire | | |
| Taxe sur les huiles végétales | Article 1609 <i>vicies</i> du CGI | - 130 |
| Certains droits fixes d'enregistrement dus par les sociétés | Articles 810 <i>bis</i> , 810 <i>ter</i> , 811, 812, 814 C et 816 du CGI | NC |
| Taxe sur la recherche de gîtes géothermiques | Article 1591 du CGI | - 0,04 |
| Suppression du montant de la taxe due par la filière animale à l'ITERG | Article 4° du II du G de l'article 71 de la loi de finances rectificatives pour 2003 du 30 décembre 2003 | - 0,01 |
| Exclusion des véhicules utilisés par les cirques et les centres équestres de l'assiette de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers | Article 284 <i>bis</i> du code des douanes | NC |
| Taxe sur plus-values de cessions réalisées par les HLM | Article 130 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 | NC |
| Suppression des taxes sur les messages publicitaires (en 2020) | Articles 302 <i>bis</i> KA, 302 <i>bis</i> KD et 302 <i>bis</i> KG du CGI | - 50 |
| TOTAL | | - 310,97 |

Source : commission des finances.

II. LES NOUVELLES SUPPRESSIONS PROPOSÉES DE TAXES À FAIBLE RENDEMENT

A. L'ARTICLE DANS SA VERSION ADOPTÉE EN CONSEIL DES MINISTRES

L'article, dans sa rédaction initiale, supprime dix-huit taxes ou catégories de taxes relevant de sept codes différents.

TAXES À FAIBLE RENDEMENT DONT LA SUPPRESSION EST PROPOSÉE

| Codes | Articles | Impositions |
|--|---|---|
| Code général des impôts | 302 <i>bis</i> MA | Taxe sur certaines dépenses publicitaires |
| | 564 <i>quinquies</i> | Cotisation de solidarité sur les céréales |
| | 635, 636, 638 A, 662, 733, 847, 848, 867 | Droits d'enregistrement de certains actes et opérations |
| | 1010 <i>bis</i> , 1010 <i>ter</i> , 1011 <i>ter</i> , et 1585 I | Taxes sur les véhicules à moteur |
| | 1519 J et 1599 <i>quinquies</i> C | Redevances sur la production d'électricité au moyen de la géothermie |
| | 1599 <i>terdecies</i> | Taxe sur les permis de conduire |
| Code général des collectivités territoriales | L. 2333-88 à L. 2333-91 | Taxe sur les activités commerciales non salariées à durée saisonnière |
| Code de la santé publique | L. 2133-1 | Contribution due en raison de l'absence d'information à caractère sanitaire dans les messages publicitaires |
| | L. 3513-12 | Taxe sur les déclarations et notifications des produits du vapotage |
| Code de la sécurité sociale | L. 245-5-5-1 | Taxe sur les premières ventes de dispositifs médicaux |
| Code des transports | L. 1261-20 | Droit de sécurité dû par les entreprises ferroviaires |
| | L. 2221-6 | Droit dû par les entreprises ferroviaires pour l'autorité de régulation des activités ferroviaires |
| Code rural et de la pêche maritime | L. 642-13 et L. 642-14 | Droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine, d'une indication géographique ou d'un label rouge |
| Code des douanes | 284 | Taxe sur les voyageurs de commerce |

Source : *présent article*.

Il supprime cinq taxes sur les véhicules à moteur (trois des quatre « malus » automobiles, la taxe fixe sur les certificats d'immatriculation, et la taxe additionnelle sur les certificats d'immatriculation perçue au profit des communes de Saint-Martin et Saint-Barthélemy). Ces suppressions sont compensées à rendement constant – environ 125 millions d'euros en 2018 – par la refonte des taxes sur les véhicules à moteur prévue par l'article 18 du présent projet de loi.

Treize autres taxes et catégories de taxes – dont le rendement annuel global, selon les dernières données disponibles, s'élève à 114,4 millions d'euros – sont supprimées :

- la taxe sur les activités commerciales non salariées à durée saisonnière (TCDS) ;

- le droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine, d'une indication géographique ou d'un label rouge, perçu au profit de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) ;

- la taxe sur les premières ventes de dispositifs médicaux ;

- la contribution due en raison de l'absence d'information à caractère sanitaire dans les messages publicitaires ;

- la taxe sur les déclarations et notifications des produits de vapotage ;

- les deux redevances – communale et régionale – sur la production d'électricité au moyen de la géothermie ;

- le droit de sécurité dû par les entreprises ferroviaires ;
- le droit dû par les entreprises ferroviaires pour l'autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAFER) ;
- la taxe sur certaines dépenses publicitaires ;
- la taxe sur les permis de conduire ;
- la cotisation de solidarité sur les céréales ;
- la taxe sur les voyageurs de commerce ;
- et certains droits et formalités d'enregistrement.

La suppression de ces taxes doit intervenir dès 2020, sauf pour les taxes sur les véhicules à moteur, la taxe sur les premières ventes de dispositifs médicaux et le droit dû par les entreprises ferroviaires pour l'ARAFER, dont les suppressions sont prévues pour 2021.

Par ailleurs, l'article procède à un changement des règles d'affectation des recettes annuelles de la taxe pour frais de contrôle due par les concessionnaires d'autoroutes. À compter de 2020, ces recettes seront affectées en totalité au budget général de l'État alors qu'elles sont actuellement affectées à l'ARAFER (devenue l'Autorité de régulation des transports – ART – le 1er octobre 2019) dans la limite de 2,6 millions d'euros. Le 15° du A du I de l'article 27 du présent projet de loi prend également acte de ce changement d'affectation en retirant cette imposition de la liste des taxes affectées prévue à l'article 46 de la loi de finances pour 2012.

B. LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE

L'Assemblée nationale a adopté seize des dix-huit suppressions de taxes proposées par le Gouvernement.

Elle a, en revanche, adopté des amendements tendant au maintien :

- de la taxe sur certaines dépenses publicitaires ⁽¹⁾ ;
- et du droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine, d'une indication géographique ou d'un label rouge perçu au profit de l'INAO ⁽²⁾.

L'Assemblée a également adopté des amendements tendant à la suppression de cinq autres taxes à faible rendement. Ces suppressions supplémentaires portent sur :

- la taxe sur les loyers élevés des logements de petite surface, dite « *Taxe Apparu* » ⁽¹⁾ ;

(1) Amendements n° [I-2867](#) de la commission des finances, n° [I-1590](#) présenté par Mme Pires Beaune.

(2) Amendements n° [I-67](#) présenté par M. Descoeur, n° [I-341](#) présenté par Mme Verdier-Jouclas, n° [I-382](#) présenté par Mme Magnier, n° [I-941](#) présenté par Mme Dalloz, n° [I-966](#) présenté par Mme Corneloup, n° [I-978](#) présenté par M. de Courson.

- la taxe sur les actes des huissiers de justice ⁽²⁾ ;
- le droit fixe de 125 euros sur l’enregistrement des contrats de mariage ⁽³⁾ ;
- la redevance sur les gisements d’hydrocarbures en mer ⁽⁴⁾ ;
- et la taxe sur les spectacles perçue au profit de l’Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP) ⁽⁵⁾.

Enfin, l’Assemblée a prévu deux nouveaux cas de dispense du paiement de l’indemnité compensatoire de défrichement ⁽⁶⁾.

C. LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LE SÉNAT

Au total, le texte transmis au Sénat comprenait vingt-et-une suppressions de taxes à faible rendement, dont seize en provenance de l’article dans sa rédaction initiale, et cinq insérées par l’Assemblée nationale.

Le Sénat a adopté des amendements tendant au maintien :

- de la taxe Apparu ;
- de la redevance sur la production d’électricité au moyen de la géothermie ;
- de la taxe sur les activités commerciales non salariées à durée saisonnière ;
- et de la taxe sur les spectacles perçue au profit de l’Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP).

Le Sénat est également revenu sur les cas de dispense à l’obligation de reboisement que l’Assemblée avait adoptés en première lecture.

Enfin, il a adopté un amendement de coordination et de précision pour l’application de la suppression de la contribution due en raison de l’absence d’information à caractère sanitaire dans les messages publicitaires.

(1) Amendement sn° [I-1408](#) présenté par M. Saint Martin, n° [I-1626](#) présenté par Mme Louwagie, n° [I-2402](#) présenté par M. Paluszkiwicz.

(2) Amendement n° [I-2868](#) de la commission des finances.

(3) Amendement n° [I-2873](#) de la commission des finances.

(4) Amendement n° [I-1414](#) présenté par M. Saint-Martin.

(5) Amendement n° [I-2574](#) présenté par M. Giraud, et sous-amendements n° [I-3011](#) et [I-3014](#) présentés par Mme David.

(6) Amendement n° [I-2884](#) de la commission des finances.

III. L'AVIS DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La position de chaque assemblée sur chacune des taxes ainsi que l'avis du Rapporteur général en vue de la nouvelle lecture sont récapitulés dans le tableau ci-après.

Les différentes taxes font ensuite l'objet d'un examen dans le présent commentaire d'article.

SUPPRESSION DE TAXES A FAIBLE RENDEMENT DU PRÉSENT ARTICLE

| Dépenses fiscales | Version du projet de loi | | | Proposition du Rapporteur général |
|-------------------|--------------------------|--|-------------------------------|-----------------------------------|
| | Conseil des ministres | 1 ^{re} lecture Assemblée nationale (AN) | 1 ^{re} lecture Sénat | |

Suppressions prévues dans le projet de loi adopté en conseil des ministres

| | | | | |
|---|-------------|-----------------|-----------------|----------------------------|
| Taxe sur certaines dépenses publicitaires | Suppression | Maintien | Maintien | Adoption du texte transmis |
| Cotisation de solidarité sur les céréales | Suppression | Suppression | Suppression | Adoption du texte transmis |
| Droits d'enregistrement de certains actes et opérations | Suppression | Suppression | Suppression | Adoption du texte transmis |
| Taxes sur les véhicules à moteur | Suppression | Suppression | Suppression | Adoption du texte transmis |
| Redevances sur la production d'électricité au moyen de la géothermie | Suppression | Suppression | Maintien | Adoption du texte transmis |
| Taxe sur les permis de conduire | Suppression | Suppression | Suppression | Adoption du texte transmis |
| Taxe sur les activités commerciales non salariées à durée saisonnière | Suppression | Suppression | Maintien | Adoption du texte transmis |
| Contribution due en raison de l'absence d'information à caractère sanitaire dans les messages publicitaires | Suppression | Suppression | Suppression | Adoption du texte transmis |
| Taxe sur les déclarations et notifications des produits du vapotage | Suppression | Suppression | Suppression | Adoption du texte transmis |
| Taxe sur les premières ventes de dispositifs médicaux | Suppression | Suppression | Suppression | Adoption du texte transmis |
| Droit de sécurité dû par les entreprises ferroviaires | Suppression | Suppression | Suppression | Adoption du texte transmis |
| Droit dû par les entreprises ferroviaires pour l'autorité de régulation des activités ferroviaires | Suppression | Suppression | Suppression | Adoption du texte transmis |
| Droit perçu au profit de l'INAO sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine, d'une indication géographique ou d'un label rouge | Suppression | Maintien | Maintien | Adoption du texte transmis |
| Taxe sur les voyageurs de commerce | Suppression | Suppression | Suppression | Adoption du texte transmis |

Suppressions prévues dans le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

| | | | |
|---|-------------|-----------------|----------------------------|
| Taxe sur les loyers élevés des logements de petites surfaces (taxe Apparu) | Suppression | Maintien | Retour au texte AN |
| Taxe sur les actes des huissiers de justice | Suppression | Suppression | Adoption du texte transmis |
| Droit fixe de 125 euros sur les contrats de mariage | Suppression | Suppression | Adoption du texte transmis |
| Redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer | Suppression | Suppression | Adoption du texte transmis |
| Indemnité compensatoire de défrichement | Dispenses | Maintien | Retour au texte AN |
| Taxe sur les spectacles perçue au profit de l'Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP) | Suppression | Maintien | Retour au texte AN |

Source : commission des finances.

A. LES SUPPRESSIONS DE TAXES PRÉVUES PAR L'ARTICLE INITIAL ET ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE ET LE SÉNAT

Le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté en des termes identiques la suppression de treize taxes à faible rendement parmi les dix-huit dont la suppression était proposée par l'article dans sa rédaction adoptée en conseil des ministres.

En outre, la suppression de la contribution due en raison de l'absence d'information à caractère sanitaire dans les messages publicitaires a été adoptée en des termes quasi-identiques, puisqu'au Sénat elle a fait seulement l'objet d'un amendement de coordination et de précision ayant recueilli un double avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Au total, ce sont donc quatorze des dix-huit suppressions de taxes proposées par le Gouvernement dans le projet de loi, qui ont été adoptées par l'Assemblée nationale et le Sénat.

Pour ces quatorze taxes, il est renvoyé au commentaire de l'article initial figurant dans le rapport de première lecture du Rapporteur général ⁽¹⁾.

LES QUATORZE TAXES À FAIBLE RENDEMENT DONT LA SUPPRESSION A ÉTÉ ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE SÉNAT

| |
|---|
| Cotisation de solidarité sur les céréales |
| Droits d'enregistrement de certains actes et opérations |
| Cinq taxes sur les véhicules à moteur |
| Redevances sur la production d'électricité au moyen de la géothermie |
| Taxe sur les permis de conduire |
| Contribution due en raison de l'absence d'information à caractère sanitaire dans les messages publicitaires |
| Taxe sur les déclarations et notifications des produits du vapotage |
| Taxe sur les premières ventes de dispositifs médicaux |
| Droit de sécurité dû par les entreprises ferroviaires |
| Droit dû par les entreprises ferroviaires pour l'autorité de régulation des activités ferroviaires |

Source : *commission des finances*.

Compte tenu de l'accord intervenu entre les deux assemblées en première lecture, le Rapporteur général propose d'adopter à nouveau en nouvelle lecture la suppression de ces quatorze taxes, sans modification.

B. LES SUPPRESSIONS DE TAXES PROPOSÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET ACCEPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté en des termes identiques trois suppressions de taxes qui ont été insérées dans l'article par l'Assemblée nationale lors de la première lecture.

(1) Joël Giraud, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, tome II : Examen de la première partie du projet de loi de finances, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 230J, 10 octobre 2019, pages 299-350.*

1. La taxe sur les actes des huissiers de justice

a. L'État du droit

Les actes des huissiers de justice sont, en principe, soumis à une taxe forfaitaire de 14,89 euros par application de l'article 302 *bis* Y du CGI.

Il existe plusieurs cas d'exonération dont, par exemple, l'exonération sur les actes accomplis à la requête d'une personne qui bénéficie de l'aide juridique totale ou partielle.

La taxe est due par les huissiers de justice pour le compte du débiteur (soit la personne à qui l'huissier réclame le règlement de l'acte) et elle est constatée, recouvrée et contrôlée selon les règles, garanties et sanctions prévues en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Jusqu'en 2016, le rendement de la taxe était affecté au Conseil national des barreaux. Selon le tome 1 de l'annexe *Évaluations des voies et moyens* au projet de loi de finances pour 2016, le rendement prévisionnel pour 2015 était de 11 millions d'euros. Ladite annexe ne contient plus d'information sur le rendement de cette taxe depuis le projet de loi de finances pour 2017.

b. Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

L'assemblée nationale a adopté un amendement de la commission des finances ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement qui supprime la taxe forfaitaire sur les actes des huissiers de justice pour les actes établis à compter du 1^{er} janvier 2021.

c. L'adoption sans modification par le Sénat

Dans son rapport, le rapporteur général de la commission des finances du Sénat a fait valoir que « *cette proposition de suppression de taxe est bienvenue, dès lors qu'elle fera baisser la pression fiscale pesant sur les particuliers* ». Suivant son avis, le Sénat a adopté sans modification la suppression proposée par l'Assemblée.

d. La position du Rapporteur général

Compte tenu de l'accord intervenu entre les deux assemblées en première lecture, le Rapporteur général propose d'adopter à nouveau en nouvelle lecture la suppression de cette taxe, sans modification.

2. Le droit fixe de 125 euros sur les contrats de mariage

a. L'État du droit

L'article 847 du CGI soumet à un droit fixe de 125 euros l'enregistrement des contrats de mariage.

b. Le dispositif proposé par l'Assemblée

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de la commission des finances, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement, qui supprime le droit fixe de 125 euros pour l'enregistrement des contrats de mariage. Ceux-ci seront désormais enregistrés gratuitement.

Cette suppression est chiffrée par le Rapporteur général à un peu moins de 4,5 millions d'euros. En effet selon l'Insee, il y a eu 235 000 mariages en 2018 et la proportion de jeunes couples ayant opté pour une séparation de biens peut être estimée à 15 % ⁽¹⁾.

c. L'adoption sans modification par le Sénat

Dans son rapport, le rapporteur général de la commission des finances du Sénat a fait valoir que « *l'enregistrement gratuit des contrats de mariage ne pose pas de difficulté* ». Suivant son avis, le Sénat a adopté sans modification la suppression proposée par l'Assemblée.

d. La position du Rapporteur général

Compte tenu de l'accord intervenu entre les deux assemblées en première lecture, le Rapporteur général propose d'adopter à nouveau en nouvelle lecture la suppression de ce droit fixe, sans modification.

3. La redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer

a. L'État du droit

La redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer est définie par l'article L. 132-16-1 du code minier.

Cet article prévoit que les titulaires de concessions de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux sont tenus de payer annuellement à l'État, au profit de ce dernier et des régions, une redevance à taux progressif et calculée sur la production pour les gisements en mer situés dans les limites du plateau continental.

Le taux est fixé par décret dans la limite de 12 %.

Le produit de la taxe est affecté à 50 % à l'État et à 50 % à la région dont le point du territoire est le plus proche du gisement.

En pratique, cette redevance a toutefois un rendement nul dès lors que les projets d'extraction d'hydrocarbures sur le plateau continental guyanais ont été abandonnés.

(1) Insee, Plus ou moins mariés : l'évolution du mariage et des régimes matrimoniaux en France, 9 janvier 2014 ([lien](#)).

b. Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par M. Saint-Martin, ayant recueilli un avis de sagesse du Rapporteur général et défavorable du Gouvernement, qui supprime la redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer.

c. L'adoption sans modification du Sénat

Dans son rapport, le rapporteur général de la commission des finances du Sénat a indiqué être favorable à la suppression de cette redevance. Suivant son avis, le Sénat a adopté sans modification la suppression proposée par l'Assemblée.

d. La position du Rapporteur général

Le Rapporteur général observe que le Gouvernement n'a pas présenté d'amendement au Sénat pour rétablir la redevance supprimée en première lecture à l'Assemblée.

Il est vrai que la taxe comporte une finalité écologique sur laquelle le Gouvernement s'était fondé pour justifier son avis défavorable.

Pour autant, le Rapporteur général maintient son avis de sagesse dans la mesure où le rendement de cette taxe est nul, d'autant que, sous cette législature, les projets d'extraction d'hydrocarbures sur le plateau continental guyanais ont été abandonnés. Il ne propose donc pas, à ce stade, d'amendement de rétablissement de la taxe.

C. LES MAINTIENS DE TAXES DONT LA SUPPRESSION AVAIT ÉTÉ PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT OU L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Six taxes dont la suppression était proposée ont été maintenues par l'Assemblée nationale et/ou le Sénat.

1. La taxe sur certaines dépenses publicitaires

a. L'État du droit

L'article 302 *bis* MA du code général des impôts institue une taxe sur certaines dépenses de publicité. Elle est due par les personnes assujetties à la TVA dont le chiffre d'affaires de l'année civile précédente est supérieur à 763 000 euros hors taxe. Elle s'élève à 1 % d'une assiette qui comprend les dépenses engagées au cours de l'année civile précédente ayant pour objet :

– la réalisation ou la distribution d'imprimés publicitaires ;

– et les annonces et insertions dans les journaux mis gratuitement à la disposition du public.

Par exception, sont exclues de l'assiette les dépenses :

– de réalisation et distribution de catalogues dont l'objet est la vente à distance ;

– et relatives à la promotion d'activités non soumises à la TVA, ou de diverses opérations d'organismes sans but lucratif.

La taxe est déclarée et payée en mars. Elle est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la TVA.

Selon le Gouvernement, le dernier rendement connu de cette taxe s'élève à 24 millions d'euros et porte sur l'année 2017.

b. Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de la commission des finances et un amendement identique, ayant recueilli un avis défavorable du Gouvernement, en vue de maintenir la taxe sur certaines dépenses publicitaires.

Au soutien de son avis défavorable, le Gouvernement a expliqué que le renforcement de l'éco-contribution, prévue à l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement, serait plus efficace que la taxe.

c. L'adoption sans modification par le Sénat

Dans son rapport, le rapporteur général de la commission des finances du Sénat a estimé qu'il était « *préférable de maintenir la présente taxe à l'heure actuelle* ». En effet, la substitution par une éco-contribution renforcée ne « *pourra réellement se concevoir que lorsque ce renforcement sera effectif* ».

d. La position du Rapporteur général

Cette taxe vise à limiter le recours aux imprimés publicitaires au regard de leur impact environnemental. Elle s'applique notamment aux prospectus, brochures, catalogues et lettres publicitaires.

Elle poursuit à ce titre indéniablement une finalité écologique.

Le Rapporteur général observe, en outre, que l'existence d'un seuil de chiffre affaires à 763 000 euros permet de garantir que cette taxe ne concerne pas les petits commerces et artisans.

Dans ce contexte, et compte tenu de l'accord intervenu entre les deux assemblées, le Rapporteur général propose d'adopter à nouveau en nouvelle lecture le maintien de cette taxe, sans modification.

2. Les redevances sur la production d'électricité au moyen de la géothermie

a. L'État du droit

Les articles 1519 J et 1599 *quinquies* C du code général des impôts instituent deux redevances sur la production d'électricité au moyen de la géothermie :

– une redevance communale de 2 euros par mégawatt-heure de production (article 1519 J) ;

– et une redevance régionale de 3,5 euros par mégawatt-heure de production (article 1599 *quinquies* C).

Ces redevances ont été créées par l'article 138 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, dite loi « EROM ». Elles ont été créées sur le modèle des redevances départementale et communale des mines pour offrir aux collectivités une compensation financière aux inconvénients environnementaux et sanitaires causés par ce type d'installations.

Le décret de mise en œuvre de ces dispositions n'a toutefois jamais été pris.

b. Le dispositif proposé par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale

Le Gouvernement a proposé, au présent article 6, la suppression de cette redevance.

Selon le Gouvernement, ces redevances ne visent en pratique que la centrale de Bouillante, en Guadeloupe, dont la puissance atteint quinze mégawatts. Il s'agissait d'ailleurs de l'intention des auteurs de l'amendement sénatorial duquel sont issues ces redevances.

Dans les évaluations préalables, le Gouvernement a indiqué que, rapporté à la production de la centrale de Bouillante pour l'année 2014 (83 gigawattheures), le rendement théorique de ces taxes est chiffré à 160 000 euros pour la commune et 290 000 euros pour la région. Toutefois, ces dispositions ne sont jamais entrées en vigueur et leur rendement réel est donc nul.

Au soutien de la mesure, le Gouvernement a fait valoir que le renvoi à un décret est fragile juridiquement, tout comme la conformité de ces redevances au droit européen, en particulier au mécanisme européen de l'accise sur l'électricité issu des directives 2008/118/CE et 2003/96/CE. En effet, le fait générateur et l'exigibilité doivent correspondre à la fourniture d'électricité à un utilisateur final, et non à sa production.

c. Le rétablissement des redevances par le Sénat

Le Sénat a adopté un amendement de notre collègue Victorin Lurel – ayant recueilli un avis de sagesse de sa commission des finances et défavorable du Gouvernement – qui rétablit les redevances supprimées.

Au soutien de son avis défavorable, le Gouvernement a fait valoir qu’il n’avait pas pu prendre le décret d’application de ces redevances en raison des imperfections de la disposition de la loi EROM qui les avait instituées.

Le rapporteur général de la commission des finances du Sénat a qualifié d’« *ubuesque* » cette situation.

d. La position du Rapporteur général

Le Rapporteur général partage l’analyse de son homologue du Sénat selon laquelle le Gouvernement ne peut se prévaloir du rendement nul pour justifier sa proposition de suppression dès lors qu’il résulte de l’absence de prise de décret.

Pour autant, compte tenu des difficultés de compatibilité avec le droit européen, et au regard du vote intervenu en première lecture à l’Assemblée, le Rapporteur général propose de rétablir la suppression des redevances.

3. La taxe sur les activités commerciales non salariées à durée saisonnière

a. L’État du droit

La taxe sur les activités commerciales non salariées à durée saisonnière (TACDS) est codifiée aux articles L. 2333-88 à L. 2333-91 du code général des collectivités territoriales. Ses aspects réglementaires sont codifiés aux articles R. 2333-133 à 2333-138 du même code. Toute commune peut instituer une telle taxe sur son territoire à la suite d’une délibération du conseil municipal.

La TACDS a pour origine un amendement parlementaire, devenu l’article 71 de la loi de finances pour 2001. La création de la taxe visait à pallier l’absence d’assujettissement des activités saisonnières à la taxe professionnelle. En effet, la taxe professionnelle n’était due, pour l’année entière, que par les contribuables exerçant leur activité au 1^{er} janvier. L’objectif poursuivi était d’établir des conditions de concurrence normales entre les établissements pérennes sur le territoire des communes et les exploitants saisonniers y exerçant la même activité.

Les redevables de cette taxe sont les exploitants d’emplacement ou de véhicule utilisé pour des activités commerciales non salariées à durée saisonnière lorsque ces derniers ne sont pas redevables de la cotisation foncière des entreprises (CFE). La taxe concerne, par exemple, les commerçants ambulants, les marchands saisonniers, les exploitants de « food truck » (camion à pizza, baraque à frites

mobile, etc.). Elle a pour assiette le nombre de jours d'activité et la surface du local ou de l'emplacement, étant précisé que cette surface est doublée lorsque l'activité est exercée exclusivement dans un véhicule. Son taux est fixé par la commune dans une fourchette comprise entre 0,76 et 9,15 euros par mètre carré et par jour d'activité. Elle est recouvrée par la commune sur déclaration du redevable. La taxe doit être versée le jour de la déclaration et pour la durée du séjour auprès du receveur municipal ou du régisseur de recettes. Au-delà d'un mois d'activité, le déclarant peut demander un paiement mensuel en l'indiquant dans sa déclaration. Le manquement aux obligations de déclaration ou de paiement peut être sanctionné d'une amende prévue pour les contraventions de deuxième classe, soit 150 euros

Selon le Gouvernement, « *les recettes procurées par la taxe ne peuvent être déterminées dans la mesure où il n'existe pas de compte dédié dans la nomenclature comptable des communes. En outre, aucun recensement n'a permis à ce jour de déterminer le nombre de communes ayant institué la taxe* ».

b. Le dispositif proposé par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale

Le Gouvernement a proposé, à l'article 6, la suppression de cette taxe.

Plusieurs raisons peuvent être avancées au soutien de cette proposition.

Tout d'abord, s'agissant des activités de vente exercées à l'intérieur d'un véhicule, la TACDS peut faire double emploi avec la redevance de stationnement qu'il est loisible aux communes d'instituer.

Ensuite, cette taxe n'est pas nécessairement le bon outil pour atteindre l'objectif fixé lors de sa création. Son tarif n'est en effet pas fixé en fonction du montant des cotisations foncières acquittées par les entreprises du secteur géographique concerné mais selon une fourchette nationale, plutôt large.

c. Le maintien par le Sénat

Le Sénat a adopté un amendement de sa commission des finances, ayant recueilli un avis défavorable du Gouvernement, qui revient sur la suppression de la TACDS.

Au soutien de l'amendement, le rapporteur général a fait valoir en séance qu'il convenait de « *préserver les libertés locales* » et de ne pas priver les communes qui l'ont instituée des ressources procurées par cette taxe.

Le Gouvernement a confirmé ne pas disposer d'informations sur le nombre de communes ayant institué la taxe sur leur territoire.

d. La position du Rapporteur général

La taxe n'a pas été instituée dans une logique de rendement budgétaire mais dans un souci d'équité entre les commerçants. Elle frappe essentiellement les saisonniers du secteur du tourisme et les commerces éphémères.

Son rendement n'est pas connu, ni même le nombre de communes qui l'ont instituée.

Le Rapporteur général regrette que les représentants des communes n'aient pas été consultés sur cette suppression.

Le Sénat, en charge de la représentation des collectivités territoriales, a estimé qu'il fallait préserver cette liberté locale.

Pour autant, le Rapporteur général observe qu'à ce stade de l'examen du projet de loi de finances, les communes éventuellement concernées par la suppression de cette taxe ne se sont pas manifestées. Aucun cas n'a d'ailleurs été cité au cours des débats au Sénat.

Dans ces conditions, et compte tenu du vote intervenu en première lecture à l'Assemblée, le Rapporteur général propose de rétablir la suppression de la TACDS.

4. Le droit perçu au profit de l'INAO

a. L'état du droit

Les signes officiels de la qualité et de l'origine (SIQO) offrent une garantie officielle pour le consommateur de l'origine, de la qualité, de la recette et du mode de production d'un produit agricole ou agroalimentaire. Un certain nombre d'entre eux sont gérés par l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Il s'agit des signes suivants : appellation d'origine contrôlée (AOC), appellation d'origine protégée (AOP), indication géographique protégée (IGP), spécialité traditionnelle garantie (STG), Label rouge (LR) et agriculture biologique (AB).

L'INAO est en charge de l'instruction des demandes de reconnaissance du bénéficiaire du signe officiel, de leur protection et de la supervision des contrôles. Il a également pour mission de proposer la reconnaissance des produits susceptibles de bénéficier des signes d'identification, de contribuer à leur défense et à leur promotion tant en France qu'à l'étranger.

Il perçoit, pour son financement, un droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine, d'une indication géographique ou d'un label rouge – ci-après le « *droit SIQO* ». Il s'agit d'un impôt régi par les articles L. 642-13 et L. 642-14 du code rural et de la pêche maritime.

Le droit SIQO a pour assiette les quantités produites en vue d'une commercialisation en appellation d'origine, en indication géographique ou en label rouge au cours de l'année précédente. Il est acquitté annuellement par les opérateurs habilités à utiliser le signe concerné.

Le tarif est fixé par le conseil permanent de l'INAO, dans les limites définies par l'article L. 642-13 du code rural et de la pêche maritime.

Tarif maximal du droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine, d'une indication géographique ou d'un label rouge

Le tarif maximal du droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine, d'une indication géographique ou d'un label rouge est de :

- 0,15 € par hectolitre pour les vins d'appellation d'origine ;
- 0,12 € par hectolitre ou 1,2 € par hectolitre d'alcool pur pour les boissons alcoolisées d'appellation d'origine autres que les vins ;
- 0,03 € par hectolitre pour les produits vitivinicoles bénéficiant d'une indication géographique protégée ;
- 0,075 € par hectolitre ou 0,75 € par hectolitre d'alcool pur pour les boissons alcoolisées bénéficiant d'une indication géographique autres que les produits vitivinicoles bénéficiant d'une indication géographique protégée.
- 10 € par tonne pour les produits agroalimentaires ou forestiers d'appellation d'origine autres que les vins et les boissons alcoolisées ;
- 7,5 € par tonne pour les produits bénéficiant d'une indication géographique protégée, autres que les produits vitivinicoles et boissons alcoolisées.
- 0,075 € par hectolitre ou 0,75 € par hectolitre d'alcool pur pour les boissons alcoolisées bénéficiant d'un label rouge autres que les produits vitivinicoles bénéficiant d'une indication géographique ;
- 7,5 € par tonne pour les produits bénéficiant d'un label rouge autres que les produits vitivinicoles et boissons alcoolisées.

Source : article L. 642-13 du code rural et de la pêche maritime.

b. Le dispositif proposé par le Gouvernement

Le Gouvernement a proposé au présent article 6 la suppression du droit perçu au profit de l'INAO. Son rendement n'a été que de 7 millions d'euros en 2018 et ne représente qu'une part minoritaire du financement de l'INAO.

Le Rapporteur général a interrogé le Gouvernement pour connaître les modalités de compensation à l'INAO et notamment le montant de sa dotation budgétaire pour 2020. Selon la réponse obtenue, les crédits alloués à l'INAO en loi de finances pour 2019 s'élevaient à 16,93 millions d'euros tandis que ceux prévus dans le cadre du présent projet de loi seraient de 24,38 millions d'euros. Il s'ensuit que la dotation allouée à l'INAO augmenterait de 7,46 millions d'euros ce qui compense la suppression de la taxe.

c. Le maintien adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat

Malgré un avis défavorable tant du Gouvernement que de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté une série de six amendements identiques tendant à maintenir le droit perçu au profit de l'INAO.

Ce maintien a été confirmé par le Sénat.

d. La position du Rapporteur général

Bien que peu convaincu par les arguments avancés en soutien de la taxe, et en particulier par l'argument relatif à l'indépendance de l'INAO, le Rapporteur général propose d'adopter sur ce point l'article sans modification compte tenu de l'accord intervenu entre les deux assemblées.

5. La taxe Apparu

a. L'État du droit

L'article 234 du code général des impôts institue une « *taxe annuelle due à raison des loyers perçus au titre de logements situés dans des communes classées dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre particulièrement important entre l'offre et la demande de logements, donnés en location nue ou meublée pour une durée minimale de neuf mois et dont la surface habitable, au sens du code de la construction et de l'habitation, est inférieure ou égale à 14 mètres carrés, lorsque le montant du loyer mensuel, charges non comprises, des logements concernés excède un montant, fixé par décret, compris entre 31,85 et 47,79 € par mètre carré de surface habitable* ».

Communément désignée sous l'appellation « Taxe Apparu », cette taxe a été créée par l'article 79 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

En pratique, le recouvrement de cette taxe pose beaucoup de difficultés et est proche de zéro.

b. La suppression proposée par l'Assemblée

L'Assemblée nationale a adopté une série de trois amendements identiques tendant à la suppression de la taxe Apparu.

Ils avaient recueilli un avis de sagesse du Rapporteur général et un avis favorable du Gouvernement.

Le Gouvernement avait d'ailleurs indiqué en séance que « *le rendement de cette taxe semble très, très faible, et l'on peut penser qu'il est inférieur à son coût de recouvrement* ». Il avait ajouté que la taxe « *n'atteint pas son objectif* ».

c. Le maintien proposé par le Sénat

Le Sénat a adopté un amendement présenté par les membres du groupe Les Républicains tendant à revenir sur la suppression de la taxe Apparu. Cet amendement a recueilli un avis favorable de la commission des finances et un avis de sagesse du Gouvernement.

Le rapporteur général de la commission des finances s'est étonné en séance de la complexité des obligations déclaratives et y a vu un facteur de la faiblesse du recouvrement : « *Pour ma part, j'ai l'impression que si elle rapporte peu, c'est parce qu'on ne veut pas s'en donner les moyens. Voici le formulaire que doivent remplir les contribuables. (M. le rapporteur général brandit un formulaire.) J'émet un avis favorable sur tous les amendements du Gouvernement si M. le secrétaire d'État est capable de le remplir. (Rires.)* »

« *Ce formulaire contient une formule mathématique permettant de calculer l'écart entre le loyer mensuel et le loyer de référence qui est assez extraordinaire : $C = A \times 41,37$; $D = [(B - C) / C] \times 100$, etc. Je pense que, à l'exception de celui qui a écrit le formulaire, personne ne peut le remplir. »*

d. La position du Rapporteur général

Le Rapporteur général partage l'objectif de lutter contre la spéculation immobilière et contre les loyers excessifs pour les logements de petite surface.

Pour autant, comme lors de la première lecture, il s'interroge sur l'intérêt de maintenir une taxe que l'administration ne sait pas recouvrer. Dans le même temps, il observe que la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique – dite « loi Élan » – contient de nombreuses mesures pour aider les plus fragiles et pour lutter contre les différents abus, notamment contre l'habitat indigne.

Dans ces conditions, le Rapporteur général propose de revenir sur ce point au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

6. La taxe sur les spectacles perçue au profit de l'Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP)

a. État du droit

La taxe sur les spectacles d'art dramatique, lyrique ou chorégraphique est prévue par l'article 77 de la loi de finances rectificative pour 2003⁽¹⁾. L'objet de cette taxe est d'assurer le soutien du théâtre privé à travers l'association de soutien pour le théâtre privé (ASTP).

(1) Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificatives pour 2003. Il s'agit en réalité de la reconduction d'une taxe parafiscale sur les spectacles créée en 1964 et systématiquement renouvelée tous les cinq ans par décret.

Les catégories de spectacles assujetties à la taxe, ainsi que le type d'aides fournies par l'ASTP et les critères de leur attribution, ont été définis par décret ⁽¹⁾.

La taxe est perçue au taux de 3,5 % sur la billetterie hors taxe des spectacles d'art dramatique lyrique ou chorégraphique organisés sur le territoire français. Elle est incluse dans le prix du billet de sorte que le spectateur s'en acquitte automatiquement ⁽²⁾. L'organisateur du spectacle responsable de la billetterie est ensuite redevable de la taxe qu'il a collectée.

L'ASTP, unique bénéficiaire de la taxe, est responsable de toutes les étapes de sa perception. L'article 46 de la loi de finances pour 2012 du 28 décembre 2011 prévoit un plafond d'affectation de 8 millions d'euros ⁽³⁾. Ce plafond est supérieur au rendement de la taxe qui s'est élevé à 6,55 millions d'euros en 2018 ⁽⁴⁾.

En complément du produit de la taxe sur les spectacles, l'association bénéficie également de subventions publiques versées par l'État et la Ville de Paris, pour des recettes totales s'élevant à 13,8 millions d'euros en 2018.

b. Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement et deux sous-amendements ayant fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement.

L'amendement ainsi sous-amendé supprime la taxe sur les spectacles à compter des représentations survenues au 1^{er} janvier 2022.

L'amendement, présenté par le Rapporteur général, prévoyait une suppression pour les représentations survenues à compter du 1^{er} janvier 2021. Les sous-amendements, présentés par Mme Dominique David, rapporteure spéciale de la commission des finances pour la mission *Culture – Création, transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, ont conduit à **repousser au 1^{er} janvier 2022 la suppression de la taxe**, et ont prévu la **remise d'un rapport** par le Gouvernement pour le 30 septembre 2022. Ce rapport a pour objet d'évaluer les conséquences de cette suppression et de son remplacement par une subvention publique, et doit proposer une évolution du dispositif d'aides versées par l'ASTP.

Par coordination, l'amendement adopté supprime la mention de l'ASTP dans l'article 46 de la loi de finances pour 2012 qui prévoit le plafonnement de certaines taxes affectées.

Deux objectifs ont présidé à la suppression de la taxe par l'Assemblée nationale. Cette suppression s'inscrit, tout d'abord, dans la volonté de réduire les

(1) Décret n° 2004-117 du 4 février 2004 modifié par le décret n° 2017-721 du 2 mai 2017.

(2) Les spectacles bénéficient, par ailleurs, d'un taux de TVA favorable à hauteur de 5,5 %, ou 2,1 % pour les recettes de billetterie des 140 premières représentations.

(3) [Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012](#)

(4) Source : ASTP.

taxes à faible rendement. La taxe sur les spectacles avait été identifiée comme tel dès 2014 par l'Inspection générale des finances qui avait recommandé sa suppression ⁽¹⁾. De plus, il s'agissait de répondre à une iniquité, notamment géographique, entre les redevables de la taxe et les bénéficiaires des aides versées par l'ASTP (majoritairement une cinquantaine de théâtres parisiens, membres actifs de l'association) ⁽²⁾.

c. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté un amendement de sa commission des finances, ayant recueilli un avis défavorable du Gouvernement, tendant à revenir sur la suppression de la taxe sur les spectacles ainsi que sur la demande de rapport.

Selon l'auteur de l'amendement, le remplacement de la taxe par des crédits budgétaires pourrait placer l'ASTP dans « *une situation de dépendance* » par rapport à l'État.

d. La position du Rapporteur général

Le Rapporteur général propose de maintenir la suppression de la taxe et d'avancer d'un an la date de remise du rapport au 30 septembre 2021. À la lumière de celui-ci, le Parlement pourrait procéder à d'ultimes ajustements avant la suppression définitive de la taxe au 1^{er} janvier 2022.

L'argument d'une indépendance de l'ASTP vis-à-vis de l'État induite par la taxe affectée ne tient pas. La moitié des recettes de l'ASTP proviennent actuellement de subventions publiques. La taxe est bien une ressource publique à distinguer d'un régime de cotisation volontaire libre.

L'argument d'une instabilité des subventions publiques par comparaison à la taxe affectée est également infondé. Les recettes de la taxe affectée varient dans des proportions non négligeables d'une année sur l'autre (5,2 millions d'euros en 2015 contre 6,6 millions d'euros en 2018). *A contrario*, les dotations publiques versées à l'ASTP sont en hausse : elles sont passées de 6,2 à 6,9 millions d'euros entre 2015 et 2019.

Le système actuel, qui fait porter sur l'ensemble du secteur une taxe dont les subsides ne profitent qu'à un nombre limité de théâtres, est inéquitable. Une subvention adossée à des objectifs de politiques publiques précis, tel que proposé par le Gouvernement, apparaît plus à même de favoriser la production théâtrale sur l'ensemble du territoire.

Enfin, le souhait de différer à 2022 l'entrée en vigueur de la mesure donne deux ans à l'ASTP pour préparer la transformation de son mode de financement.

(1) Rapport n° 2013-M-095-02 relatif aux taxes à faibles rendements de l'Inspection générale des finances, février 2014, tome 1 p. 17 et annexe III p. 7

(2) Cf [rapport](#) de Mme Dominique David n° 2272 sur le projet de loi de finances pour 2020 relatif à la mission Culture – Création, transmission des savoirs et démocratisation de la culture.

Loin de déstabiliser le secteur, la diminution de la taxe pourrait permettre une baisse du prix du billet ou, si elle n'était pas répercutée, une hausse du chiffre d'affaires de tous les théâtres privés sur l'ensemble du territoire d'environ 3,5 %.

D. LES DISPENSES DE PAIEMENT DE L'INDEMNITÉ COMPENSATOIRE DE DÉFRICHEMENT

1. État du droit

En application de l'article L. 341-6 du code forestier, la délivrance d'une autorisation de défrichement est subordonnée à la satisfaction, par le demandeur, de plusieurs conditions, parmi lesquelles l'exécution de travaux de boisement ou reboisement. Le demandeur peut cependant s'acquitter de cette obligation en versant une indemnité compensatoire dont le produit est affecté, sous plafond, à l'Agence de services et de paiement pour alimenter le fonds stratégique de la forêt et du bois. Une dispense de l'obligation de reboisement – et donc du paiement de l'indemnité compensatoire – est prévue pour certaines opérations réalisées en zone de montagne.

2. Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de la commission des finances, résultant d'une initiative du Rapporteur général et de M. Laurent Saint-Martin et ayant fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement⁽¹⁾ en vue de créer deux hypothèses d'exonération de l'indemnité compensatoire de défrichement.

Ces cas de dispense correspondent aux articles 52 et 53 de la loi de finances pour 2019, censurés par le Conseil constitutionnel au motif qu'il s'agissait de cavaliers budgétaires⁽²⁾. Ils doivent également être rapprochés de l'article 6 *quater* du présent projet de loi qui dispense du paiement de l'indemnité compensatoire les défrichements réalisés pour planter des arbres truffiers, également introduit par l'Assemblée et adopté sans modification par le Sénat.

L'amendement adopté prévoit ainsi deux hypothèses ne donnant pas lieu au paiement de cette indemnité compensatoire :

– il étend le champ de la dispense d'obligation de reboisement aux opérations réalisées dans le cadre de la création, de la reprise ou de l'extension d'une exploitation agricole située en zone agricole ou naturelle ;

– et il exonère du paiement de l'indemnité compensatoire les exploitants effectuant sur un terrain agricole d'une superficie inférieure à un hectare un

(1) Amendement [n° I-2884](#) de la commission des finances.

(2) Conseil constitutionnel, décision [n° 2018-777 DC](#) du 28 décembre 2018, Loi de finances pour 2019.

défrichement en vue de la réalisation d'ouvrages concourant à la défense des forêts contre l'incendie (DFCI).

L'objectif de ces mesures est de faciliter l'installation et le développement des exploitations agricoles – notamment vis-à-vis des jeunes exploitants –, dont la pérennité peut être compromise par le paiement de l'indemnité, qui peut atteindre plusieurs milliers d'euros par hectare de terrain défriché. Il s'agit donc d'un dispositif raisonnable en faveur de l'agriculture française.

Par ailleurs, l'amendement adopté relève de 10 000 euros le plafond d'affectation de l'indemnité compensatoire prévu à l'article 46 de la loi de finances pour 2012 ⁽¹⁾, actuellement fixé à 2 millions d'euros.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Les deux exonérations d'indemnité compensatoire de défrichement, prévues par l'Assemblée nationale, ont été supprimées par le Sénat à la suite de l'adoption d'un amendement en ce sens de Mme Nathalie Delattre (Rassemblement Démocratique et Social Européen) et plusieurs de ses collègues, ayant fait l'objet d'un avis de sagesse de la commission et d'un avis favorable du Gouvernement – alors que ce dernier avait accepté à l'Assemblée nationale l'amendement les introduisant ⁽²⁾.

Le Sénat n'a en revanche pas supprimé le relèvement de 10 000 euros du plafond d'affectation de l'indemnité.

4. La position du Rapporteur général

S'agissant des exonérations d'indemnité compensatoire de défrichement, la suppression adoptée par le Sénat ne paraît pas opportune.

Le principe de ces exonérations est justifié. Elles visent en effet à alléger la charge financière pesant sur les exploitations agricoles et à faciliter leur création, leur reprise et leur développement. Elles ont également pour objectif d'améliorer la DFCI en facilitant la construction d'ouvrages utiles.

Sous l'angle juridique, l'analyse du Conseil constitutionnel selon laquelle ces exonérations constituaient des cavaliers budgétaires est contestable, ainsi que le Rapporteur général a déjà eu l'occasion de l'indiquer dans le cadre de l'édition 2019 du rapport sur l'application des mesures fiscales ⁽³⁾, reprenant alors la position commune des deux assemblées.

(1) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(2) Amendement n° I-1147 *rect.* de Mme Delattre.

(3) Joël Giraud, Rapport d'information sur l'application des mesures fiscales, *Assemblée nationale*, XV^e législature, n° 2169, 17 juillet 2019, page 178.

En effet, chacune d'entre elle a admis la recevabilité, au titre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁽¹⁾, d'amendements prévoyant des exonérations d'indemnité de défrichement.

Le Conseil constitutionnel a considéré que ces mesures « *ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie [...] de l'État. [...] Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de finances* »⁽²⁾. Or, si l'indemnité compensatoire de défrichement est une recette non fiscale, elle n'en demeure pas moins une recette pour le budget de l'État dont les modifications d'assiette affectent les ressources de ce dernier.

Rappelons en effet que le produit de cette indemnité fait l'objet d'une affectation plafonnée, l'excédent étant versé au budget général de l'État. En 2018, ce produit était de 3,88 millions d'euros, pour un plafond fixé à 2 millions d'euros. Dès lors, prévoir des hypothèses d'exonération de l'indemnité ou des dispenses de l'obligation qui peut, par compensation, faire l'objet du paiement de cette indemnité, entraîne une diminution du produit et donc une diminution de l'excédent affecté au budget de l'État – diminution qui n'est pas théorique puisque le produit actuel excède largement le plafond.

Il serait d'ailleurs étonnant de considérer que les modifications touchant l'indemnité et affectant ainsi son produit ne relèvent pas du domaine de la loi de finances, alors que les modifications du plafond d'affectation dudit produit au sein d'une loi de finances sont admises.

En conséquence, ces mesures concernent bien les ressources de l'État et affectent l'équilibre budgétaire, au sens des 1^o et 2^o du I de l'article 34 de la LOLF.

Le Rapporteur général propose ainsi de rétablir le dispositif inséré par l'Assemblée nationale en première lecture relatif aux exonérations d'indemnité compensatoire, sous une rédaction formellement différente de celle initialement adoptée par l'Assemblée.

*

* *

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

(2) Conseil constitutionnel, décision précitée, § 83.

Article 6 bis

Abrogation de la taxe sur les cessions de logements par les organismes de logement social

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 130 de la loi de finances pour 2018 ⁽¹⁾ a mis en place une taxe sur les cessions de logements par les organismes de logement social, inscrite à l'article L. 443-14-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Cette taxe s'applique aux plus-values des cessions de logements situés en France métropolitaine, opérées par les organismes d'habitations à loyer modéré et par les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux agréées.

Le produit de cette taxe doit être versé à la Caisse de garantie du logement social (CGLLS) et une fraction de ce produit doit constituer l'une des ressources du fonds national d'aide à la pierre (FNAP).

En raison de difficultés relatives à la mise en place de cette taxe, le I de l'article 26 de la loi de finances pour 2019 ⁽²⁾ a repoussé à 2020 sa mise en œuvre.

B. DISPOSITIF MODIFIÉ

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, un amendement de M. François Pupponi (LT), modifié par un sous-amendement du Gouvernement, afin de supprimer la taxe sur la cession de logements sociaux, au motif que la situation n'a pas évolué en 2019 et que la faiblesse du rendement attendu ne justifierait pas la complexité des circuits et formalités à mettre en place pour la mettre en œuvre de façon effective.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances et avec avis favorable du Gouvernement, un amendement de coordination visant à supprimer l'article L. 443-14-1 du CCH au sein duquel la taxe est codifiée, et non seulement l'article 130 de la loi de finances pour 2018 précité. L'amendement permet également de supprimer la mention de cet article dans d'autres dispositions.

(1) Loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, article 130.

(2) Loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 26.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de voter l'article issu du Sénat sans modification.

*
* *

Article 6 ter A (nouveau)

Prorogation du dispositif « louer abordable » et ajout d'une condition de performance énergétique pour en bénéficier

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Le dispositif Cosse ou « louer abordable », introduit par l'article 46 de la loi de finances rectificative pour 2016, permet aux propriétaires de logements donnés en location dans le cadre d'une convention conclue avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah) de bénéficier d'une déduction sur les revenus fonciers. Le taux de cette déduction varie selon la localisation géographique du bien et le secteur dans lequel la convention est conclue.

Ce dispositif, qui remplace les dispositifs « Besson ancien » et « Borloo ancien », s'applique depuis l'imposition des revenus de 2017. Il est réservé aux logements donnés en location dans le cadre d'une convention conclue entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2019 avec l'Anah d'une durée de six ans ou neuf ans, soit dans le secteur intermédiaire, soit dans le secteur social ou très social.

Le logement doit respecter plusieurs critères pour ouvrir droit à l'avantage fiscal :

– le logement peut être neuf ou ancien mais il doit être loué non meublé et affecté à l'habitation principale du locataire ;

– le logement ne peut être loué aux membres du foyer fiscal, aux ascendants ou descendants du propriétaire, ou à une personne occupant déjà le logement sauf à l'occasion du renouvellement du bail ;

– le logement doit être loué durant toute la durée d'application de la convention.

De plus, les ressources du locataire ne doivent pas dépasser un certain seuil fonction de la composition du foyer, qui dépend également notamment du type de convention passée avec l'Anah.

Le tableau *infra* détaille l'avantage fiscal ouvert en fonction de la zone géographique du bien – le zonage retenu étant le même que celui du dispositif « Pinel » – et de la convention conclue avec l'Anah. Une déduction spécifique sur le revenu brut du logement est calculée ; elle s'ajoute aux frais et charges déductibles dans les conditions de droit commun.

DÉDUCTION SPÉCIFIQUE OUVERTE PAR LE DISPOSITIF « COSSE »

| Localisation de l'immeuble | Conventionnement Anah | | Intermédiation locale pour les personnes défavorisées |
|----------------------------|-----------------------|--|---|
| | Secteur intermédiaire | Secteur social ou très social | |
| Zone A bis, A ou B1 | 30 % | 70 % | 85 % |
| Zone B2 | 15 % | 50 % | |
| Zone C | | 50 % pour les conventions signées à compter du 1 ^{er} janvier 2019 qui prévoient la réalisation de travaux d'amélioration | |

La loi dite « ELAN » du 23 novembre 2018 a relevé le plafond d'imputabilité des déficits fonciers issus du dispositif Cosse de 10 700 euros à 15 300 euros ⁽¹⁾.

Le tome II de l'évaluation des voies et moyens estime à 25 millions d'euros pour 2019 et 38 millions d'euros pour 2020 le coût du dispositif Cosse ⁽²⁾. 3 400 ménages en bénéficieraient.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

À l'initiative de M. Julien Bargeton (LaREM) et de plusieurs de ses collègues, le Sénat a adopté, avec un avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, un amendement qui vise :

– d'une part, à proroger le dispositif « louer abordable » jusqu'au 31 décembre 2022 ;

– d'autre part, à subordonner la déduction fiscale prévue, pour les conventions conclues à partir du 1^{er} janvier 2020, au respect d'un niveau de performance énergétique global fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du logement, de l'énergie et du budget.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Un amendement identique de la commission des finances a été adopté dans la deuxième partie du projet de loi de finances initiale pour 2020 en première

(1) Article 162 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

(2) Évaluation des voies et moyens, tome II, p.74.

lecture à l'Assemblée nationale (article 58 *ter*) avec un avis favorable du Gouvernement. Le dispositif ayant potentiellement une incidence sur le budget de l'État dès 2020 – la déduction de charges peut être modulée de façon contemporaine dans le cadre du prélèvement à la source – le présent article vise à assurer son placement en première partie du PLF.

Le Rapporteur général considère que la prorogation du dispositif, ainsi que sa subordination à un critère de performance énergétique, à l'instar de ce que prévoit déjà l'article 199 *novovicies* pour le dispositif Pinel, va dans le bon sens.

Il propose donc d'adopter cet article sans modification.

*
* *

Article 6 ter B (nouveau)

Aménagements relatifs au délai de justification de la réalisation de travaux applicables dans le cadre de l'éco-prêt à taux zéro

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) est un prêt bonifié créé par la loi de finances pour 2009⁽¹⁾, accessible sans condition de ressources, pour financer des travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements dans la limite d'un plafond de 30 000 euros par logement.

La loi de finances pour 2019⁽²⁾ a prorogé l'éco-PTZ pour 3 ans, jusqu'au 31 décembre 2021.

Le délai de justification de la réalisation des travaux est actuellement fixé à trois ans pour l'ensemble des éco-PTZ.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté, à l'initiative de Julien Bargeton (LaREM) et du groupe La République En Marche, un amendement portant article additionnel ayant reçu un avis favorable tant de la commission des finances que du Gouvernement.

Cet amendement prévoit, d'une part, l'instauration de cas dérogatoires au délai de justification de la réalisation de travaux applicables dans le cadre de

(1) Loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, article 99.

(2) Loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2018, article 184.

l'éco-PTZ et, d'autre part, la modification de la date de départ de ce même délai pour les avances émises à titre collectif, à savoir les éco-PTZ « copropriétés ».

En premier lieu, l'instauration de cas dérogatoires au délai de justification dans certains cas limitativement énumérés – décès de l'emprunteur, accident de santé de ce dernier entraînant une interruption temporaire de travail d'au moins trois mois, état de catastrophe naturelle ou technologique, contestation contentieuse de l'opération ou cas de force majeure – doit permettre de sécuriser les dossiers de prêts et les travaux de rénovation en cours.

Il s'agit au demeurant d'un alignement avec les cas dérogatoires prévus dans le cadre du prêt à taux zéro accession.

En second lieu, la modification de la date de départ du délai pour les avances déjà octroyées et émises à titre collectif, afin qu'elle débute à compter de la date d'émission de l'offre de crédit et non à la date de la signature par l'emprunteur du contrat de prêt, doit également permettre de sécuriser les dossiers de prêts et les travaux de rénovation. En effet, un délai supérieur à un an entre ces deux dates est souvent observé en matière d'éco-PTZ « copropriété », ce qui entame le délai de justification des travaux de trois ans.

Ces dispositions ont vocation à s'appliquer de manière rétroactive : au 1^{er} juillet 2019 s'agissant des demandes de dérogation, et aux offres émises à compter du 1^{er} juillet 2015 s'agissant de la date de départ du délai pour les avances émises à titre collectif.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de voter l'article issu du Sénat sans modification.

*

* *

Article 6 ter C (nouveau)

Aménagements du bénéfice de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et du prêt à taux zéro (PTZ) pour les logements ayant fait l'objet d'un prêt social location-accession (PSLA)

Le présent article, introduit par le Sénat, transfère en première partie l'article 48 *nonies* du présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture en seconde partie. Cette mesure permet d'avancer d'une année l'entrée en vigueur de ces dispositions initialement prévue au 1^{er} janvier 2021. L'article 48 *nonies* sera, par symétrie, supprimé en seconde partie. Le Rapporteur général propose d'adopter sans modification le présent article.

Pour rappel, le présent article précise (comme l'article 48 *nonies* du présent projet de loi) les conditions d'application aux logements anciens réhabilités dans le cadre d'un contrat de location-accession, de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) – et facilite le cumul pour ces logements du prêt social location-accession (PSLA) et du prêt à taux zéro (PTZ).

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La location-accession est un contrat qui permet à un accédant d'acheter sur option un logement après l'avoir occupé préalablement en tant que locataire. L'article 1^{er} de la loi définissant la location-accession à la propriété immobilière⁽¹⁾ définit la location-accession comme « *le contrat par lequel un vendeur s'engage envers un accédant à lui transférer, par la manifestation ultérieure de sa volonté [...] et après une période de jouissance à titre onéreux, la propriété de tout ou partie d'un immeuble moyennant le paiement fractionné ou différé du prix de vente et le versement d'une redevance jusqu'à la date de levée de l'option* ».

L'article 1384 A du code général des impôts (CGI) exonère de TFPB les constructions de logements conventionnés neufs affectés à l'habitation principale faisant l'objet d'un contrat de location-accession pendant une durée de quinze ans à compter de l'année suivant celle de leur achèvement. Il est précisé que l'exonération est maintenue pour la période restant à courir lorsque le locataire-accédant lève l'option, le cas échéant jusqu'à la date de cession du logement ou lorsque le logement fait l'objet d'un nouveau contrat de location-accession respectant les mêmes conditions que le précédent contrat ou qu'il est remis en location conventionnée.

Cette exonération fait l'objet d'une compensation aux collectivités territoriales concernées. En effet, l'article L. 2335-3 du CGCT dispose que lorsque les exonérations de TFPB prévues à l'article 1384 A du CGI « *entraînent pour les communes une perte de recettes substantielle, ces collectivités ont droit à une compensation par l'État* ». Il est ensuite précisé que cette compensation prend la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État.

Par la suite, l'article 158 de la loi de finances pour 2019, introduit à l'initiative du Sénat en première lecture⁽²⁾, a étendu le bénéfice de l'exonération, sur délibération des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, aux logements anciens réhabilités faisant l'objet d'un contrat de location-accession et destinés à être occupés, à titre de résidence principale, par des personnes physiques dont les revenus ne dépassent pas les plafonds maximums fixés pour l'attribution des logements locatifs conventionnés.

(1) Loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière.

(2) Amendements n° II-184 de Mme Marie-Noëlle Lienemann (CRCE) et n° II-344 de M. Xavier Iacovelli (SR).

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, introduit par le Sénat à l'initiative de M. Julien Bargeton (LaREM)⁽¹⁾, avec un avis favorable du Rapporteur général et du Gouvernement, transfère en première partie l'article 48 *nonies* du présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, mais en seconde partie, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement⁽²⁾. Cette mesure permet d'avancer d'une année l'entrée en vigueur de ces dispositions initialement prévue au 1^{er} janvier 2021. L'article 48 *nonies* est, par symétrie, supprimé en seconde partie⁽³⁾.

Pour rappel, le présent article (comme l'article 48 *nonies* du présent projet de loi) précise les conditions d'application aux logements anciens réhabilités dans le cas d'un contrat de location-accession de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

L'article 1384 A du CGI disposera désormais que, sur délibération des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre, les logements anciens réhabilités affectés à l'habitation principale et faisant l'objet d'un contrat de location-accession sont exonérés de TFPB pendant une durée de quinze ans à compter de l'année suivant celle de l'achèvement des travaux de réhabilitation lorsqu'ils font l'objet d'une convention et d'une décision d'agrément prise par le représentant de l'État dans le département. L'exonération est maintenue pour la période restant à courir lorsque le locataire-accédant lève l'option, le cas échéant jusqu'à la date de cession du logement, ou lorsque le logement fait l'objet d'un nouveau contrat de location-accession respectant les mêmes conditions que le précédent contrat ou qu'il est remis en location conventionnée.

Ainsi, le présent article précise que l'achèvement des travaux de réhabilitation constitue le point de départ de l'exonération et aligne en outre les conditions d'octroi de cette exonération, en particulier les conditions de ressources ainsi que les modalités d'encadrement et d'agrément, sur celles qui s'appliquent pour l'exonération des constructions neuves en location-accession. L'exonération sera donc susceptible de s'appliquer aux logements anciens réhabilités qui feront l'objet d'un PSLA.

Ensuite, le présent article facilite également le cumul du PSLA et du prêt à taux zéro (PTZ) pour un logement ancien dans le cadre d'un contrat de location-accession. Ainsi, il est proposé que la condition de travaux pour bénéficier d'un PTZ pour un logement ancien soit présumée remplie pour l'acquéreur d'un logement ayant donné lieu à un contrat de location-accession et ayant fait l'objet

(1) Amendement n° I-1005 de M. Julien Bargeton (LaREM).

(2) Amendements n° II-2880 de M. Daniel Labaronne et n° II-2980 du groupe La République en Marche.

(3) Cf. commentaire, dans le présent rapport général, de l'article 48 *nonies* relatif au bénéfice de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et du prêt à taux zéro (PTZ) pour les logements ayant fait l'objet d'un prêt social location-accession (PSLA).

d'une convention et d'une décision d'agrément prise par le représentant de l'État dans le département.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Dans la mesure où le présent article permet d'anticiper d'une année l'application d'une mesure adoptée à l'Assemblée nationale, à l'initiative de M. Daniel Labaronne et du groupe La République en Marche (LaREM), avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement⁽¹⁾, le Rapporteur général propose d'adopter sans modification le présent article.

*

* *

Article 6 ter

Aménagement des taxes sur les titres de séjour

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

- Les étrangers non communautaires séjournant légalement en France sont tenus de régler des taxes au moment de la délivrance, du renouvellement et de la fourniture d'un duplicata de leur titre de séjour. Cette taxation est déterminée par les articles L. 311-13 à L. 311-18 et par l'article D. 311-18-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). En 2017, le produit de ces contributions et du droit de timbre associé a représenté 193,11 millions d'euros.

- Une récente mission d'information de la commission des finances – conduite par Mme Stella Dupont (LREM), rapporteure, et M. Jean-François Parigi (LR), président⁽²⁾ – a établi un bilan de cette réglementation qui se caractérise par sa complexité, par des tarifs élevés et par une grande latitude laissée au pouvoir réglementaire.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

- Le présent article a été inséré à l'Assemblée nationale par l'adoption de deux amendements identiques déposés, pour l'un, par le Gouvernement et, pour l'autre, par notre collègue Stella Dupont (LREM) et le groupe LREM. Ces amendements ont reçu un avis favorable du Gouvernement et de la commission.

(1) Amendements n° II-2880 de M. Daniel Labaronne et n° II-2980 du groupe La République en Marche.

(2) Assemblée nationale, commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, rapport d'information n° 2041, La taxation des titres de séjour ([lien](#)).

- Le dispositif proposé s’inspire de certaines recommandations de la mission d’information précitée et vise à simplifier le régime applicable, à réduire le montant de certaines taxes, à préciser les pouvoirs du Parlement et à corriger un défaut de coordination de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d’asile effectif et une intégration réussie.

- La simplification du régime de taxation repose sur la réduction du nombre de tarifs qui passe de treize à six.

- Le montant de certaines taxes est abaissé. La taxe de base est ramenée de 250 à 200 euros. Les trois tarifs minorés (30, 60 et 120 euros) sont remplacés par un tarif minoré unique de 50 euros. Les majorations de 9 et 16 euros demandées en cas de fourniture d’un duplicata sont supprimées. En revanche, le droit de timbre (dont le montant était inchangé depuis 2012) est relevé de 19 à 25 euros. Ces ajustements sont favorables à la plupart des redevables. L’économie représente, dans la plupart des cas, 44 euros par titre de séjour. Quelques catégories d’étrangers deviennent cependant redevables de sommes plus importantes. Ces ajustements peuvent être limités : la taxe pour la délivrance d’un document de circulation pour étranger mineur passe de 45 à 50 euros. D’autres ajustements sont plus significatifs. Les travailleurs étrangers saisonniers visés à l’article L. 313-23 du CESEDA perdent l’exonération dont ils bénéficiaient et sont tenus d’acquitter le tarif minoré (50 euros). Plus encore, les travailleurs étrangers temporaires, visés au 2° de l’article L. 313-10 du CESEDA, perdent l’exonération dont ils bénéficiaient et sont tenus d’acquitter la taxe de base (200 euros).

- Les pouvoirs du Parlement sont précisés : le CESEDA détermine des montants exacts et non plus des fourchettes de taxes au sein desquelles le pouvoir réglementaire fixe un montant précis.

- Un défaut de coordination de la loi précitée du 10 septembre 2018 est corrigé.

- Le coût des aménagements proposés est estimé à 25 millions d’euros.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

L’article 6 *ter* a été adopté avec modification par le Sénat.

Un amendement déposé par M. Jean-Yves Leconte (socialiste et républicain) a été adopté avec l’avis favorable du Gouvernement et l’avis défavorable de la commission. Cet amendement précise, au premier alinéa du A de l’article L. 311-13, que la taxation opérée concerne les titres de séjour « à l’exception des autorisations provisoires de séjour » accordées à certaines catégories d’étrangers ⁽¹⁾.

(1) Ces autorisations provisoires de séjour peuvent être délivrées, sous certaines conditions, à trois catégories d’étrangers non-communautaires : les personnes effectuant en France une mission de volontariat à caractère social ou humanitaire auprès d’une fondation ou d’une association reconnue d’utilité publique

La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale visait effectivement l'ensemble des titres de séjour et non pas, comme l'actuel article L. 311-13 (A), les seuls titres « *mentionnés aux 3° à 5° de l'article L. 311-1* », à savoir la carte de séjour temporaire d'une durée maximale d'un an, la carte de séjour pluriannuelle d'une durée maximale de quatre ans et la carte de résident d'une durée de dix ans ou à durée indéterminée. Le Sénat a jugé nécessaire d'exclure explicitement les autorisations provisoires de séjour du champ de cette taxation. Cette précision concerne les seuls ressortissants étrangers titulaires d'une autorisation provisoire de séjour et ne revient pas sur les augmentations ponctuelles de taxes supportées par d'autres publics (travailleurs étrangers temporaires et saisonniers, cf. *infra*).

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général approuve la modification apportée par le Sénat.

Il observe par ailleurs que le Sénat a rejeté trois amendements identiques déposés par le Gouvernement, par M. Jean-Yves Leconte (socialiste et républicain) et par M. Richard Yung (LREM) et les membres du groupe LREM abaissant de 340 à 200 euros le montant du droit de visa de régularisation acquitté par les étrangers précédemment en situation irrégulière au moment de la délivrance de leur premier titre de séjour. L'existence de cette surtaxe contribue à porter le coût de ce premier titre de séjour à 609 euros (250 euros de taxe de base + 19 euros de droit de timbre + 340 euros de droit de visa de régularisation). L'article en navette abaisse ce montant à 565 euros (200 euros de taxe de base + 25 euros de droit de timbre + 340 euros de droit de visa de régularisation).

La mission d'information précitée a suggéré de réduire le montant de ce droit de visa de régularisation de 340 à 100 euros. Le 6 novembre 2019, à l'issue d'un comité interministériel sur l'immigration et l'intégration, le Premier ministre a proposé de réduire ce montant de 340 à 200 euros et le Gouvernement a déposé un amendement en ce sens au Sénat. Le Rapporteur général regrette le rejet de cet amendement et des deux amendements identiques et propose d'en reprendre le contenu. Le montant de 200 euros proposé est satisfaisant puisqu'il est substantiel (il est deux fois supérieur au droit de visa usuel de 99 euros) sans être excessif.

Le coût de cette mesure est estimé à 5 millions d'euros. Son adoption, cumulée avec les autres dispositions de l'article 6 *ter*, abaisserait de 609 à 425 euros le montant des taxes dues par un étranger au moment de sa régularisation et de la délivrance d'un premier titre de séjour (200 euros de taxe de base + 200 euros de droit de visa de régularisation + 25 euros de droit de timbre).

Dans l'hypothèse où l'article 6 *ter* ainsi modifié serait adopté, son coût prévisionnel s'établirait à environ 30 millions d'euros.

(L. 311-10) ; les parents d'un étranger mineur admis au séjour pour raisons de santé (L. 311-12) et les personnes victimes d'une infraction prévue aux articles 225-4-1 à 225-4-6 (traite des êtres humains) et 225-5 à 225-10 (proxénétisme) du code pénal et qui, ayant cessé l'activité de prostitution, sont engagées dans un parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle.

*

* *

Article 6 quinquies

Mesure de coordination relative aux prélèvements sur les paris sportifs

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, procède à une coordination relative aux modalités d'exigibilité des prélèvements sur les paris sportifs à la suite de la loi pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE). Il a été complètement réécrit par le Sénat, contre l'avis de sa commission des finances et du Gouvernement.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

• Les prélèvements sur les jeux et paris sportifs ayant fait l'objet d'une ouverture à la concurrence par la loi du 12 mai 2010⁽¹⁾ sont prévus aux articles 302 *bis* ZG, 302 *bis* ZH et 302 *bis* ZI du code général des impôts (CGI) :

– l'article 302 *bis* ZG est relatif au prélèvement sur le pari mutuel organisé et exploité par les sociétés de courses hippiques, dû notamment par le Pari mutuel urbain (PMU) ;

– l'article 302 *bis* ZH est relatif au prélèvement sur les paris sportifs, incluant les paris en ligne ;

– l'article 302 *bis* ZI est relatif au prélèvement sur les jeux de cercle en ligne – c'est-à-dire essentiellement les casinos en ligne, offrant à titre d'exemple des parties de poker en ligne.

Aux termes du premier alinéa de l'article 302 *bis* ZJ du CGI, ces prélèvements sont assis sur le montant des sommes qu'engagent les parieurs et joueurs – incluant les gains réinvestis sous forme de nouvelles mises. Leur exigibilité, en application de l'article 302 *bis* ZL du même code, est constituée par l'encaissement des sommes engagées par les parieurs ou joueurs. Les taux de ces prélèvements, fixés à l'article 302 *bis* ZK, sont de :

– 5,3 % pour celui prévu à l'article 302 *bis* ZG, conformément à l'article 1^{er} du décret du 27 décembre 2013 pris pour l'application du dernier alinéa de l'article 302 *bis* ZK⁽²⁾ ;

(1) Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

(2) Décret n° 2013-1321 du 27 décembre 2013 fixant le taux du prélèvement mentionné à l'article 302 *bis* ZG du code général des impôts.

– 5,7 % pour le prélèvement sur les paris sportifs prévu à l'article 302 *bis* ZH ;

– 1,8 % pour le prélèvement sur les jeux de cercle en ligne prévu à l'article 302 *bis* ZI.

• Les prélèvements sur les jeux et paris ont été substantiellement modifiés par la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite « loi PACTE »⁽¹⁾, parallèlement à l'autorisation donnée au Gouvernement de céder une partie du capital de la Française des Jeux (FDJ) au secteur privé. D'une manière générale, cette réforme a fait basculer l'assiette des différents prélèvements des mises au produit brut des jeux.

L'article 138 de la loi PACTE a ainsi institué à ses I et II deux prélèvements sur les jeux relevant du monopole de la FDJ.

Le premier, prévu au I de cet article, porte sur les jeux de loterie commercialisés en réseau physique de distribution et en ligne, et est assis sur le projet brut des jeux. Ce produit brut est défini comme la différence entre les sommes mises par les joueurs, et les sommes à verser ou reverser aux gagnants – ces dernières excluant les sommes versées à certains joueurs dans le cadre d'actions commerciales.

Son taux est fixé à 54,5 % pour les jeux de tirage traditionnel dont le premier rang de gain est réparti en la forme mutuelle – ce qui vise les jeux de type loto et « Euromillions » –, et de 42 % pour les autres jeux de loterie – la différence de taux se justifiant par le fait que les premiers ont un produit brut supérieur et un bassin de joueurs plus large que les seconds.

Le second prélèvement, prévu au II de l'article 138, porte sur les sommes mises par les joueurs dans le cadre des jeux de loterie commercialisés en réseau physique de distribution et en ligne et sur les jeux de paris sportifs commercialisés en réseau physique de distribution. Il est assis sur les lots et gains non réclamés par les joueurs.

• Par ailleurs, la loi PACTE a modifié les prélèvements prévus aux articles 1609 *novovicies* et 1609 *tricies* du CGI, dont les produits sont affectés à l'Agence nationale du sport chargée de la haute performance sportive et du développement de l'accès à la pratique sportive, qui s'est substituée au Centre national pour le développement du sport (CNDS).

Actuellement, ces prélèvements ont un taux de 1,8 %, celui prévu à l'article 1609 *novovicies* étant assis sur les sommes mises sur les jeux de loterie, celui prévu à l'article 1609 *tricies* étant assis sur le montant brut des sommes engagées par les parieurs sportifs. Leur exigibilité est constituée par l'encaissement de ces sommes.

(1) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

Le III de l'article 138 de la loi PACTE a substantiellement réformé ces prélèvements, celui prévu à l'article 1609 *novovicies* faisant l'objet de son D tandis que son E a complètement réécrit l'article 1609 *tricies*. Dans les deux cas, l'assiette des prélèvements a évolué pour être constituée, à compter du 1^{er} janvier 2020, du produit brut des jeux, constitué de la différence entre les sommes mises par les joueurs et les sommes versées ou à reverser aux gagnants.

Les taux ont également évolué, celui du prélèvement prévu à l'article 1609 *novovicies* passant à 5,1 % tandis que celui du prélèvement prévu à l'article 1609 *tricies* est établi à 6,6 % pour les paris sportifs commercialisés en réseau physique de distribution et à 10,8 % pour les paris sportifs en ligne. Enfin, et en cohérence avec la modification de l'assiette, leur exigibilité sera constituée par la réalisation des événements sur lesquels le jeu repose.

L'agence affectataire du produit du prélèvement demeure inchangée.

• Certains prélèvements et contributions sociaux ont, eux aussi, été réformés par la loi PACTE afin que leur assiette corresponde au produit brut des jeux :

– la contribution sur les jeux de loterie prévue au I de l'article L. 136-7-1 du code de la sécurité sociale ;

– le prélèvement social sur les paris sportifs prévu à l'article L. 137-21 du même code, dont l'exigibilité est prévue au même article – étant précisé que l'article L. 137-26 du même code, qui précise l'exigibilité des prélèvements sur les jeux, concours et paris prévus aux articles L. 137-20 à L. 137-22 dudit code, n'a pas été modifiée en conséquence, ce qui devrait appeler une correction ;

– les contributions prévues à l'article 18 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale ⁽¹⁾, dont les taux sont fixés par son article 19 :

- contribution sur les jeux de loterie prévue au I du même article 18 ;

- contribution sur les casinos prévue au III du même article.

• Enfin, le III du même article 138 de la loi PACTE a modifié l'assiette et le taux du prélèvement prévu à l'article 302 *bis* ZH du CGI :

– les articles 302 *bis* ZH et 302 *bis* ZJ prévoient que l'assiette du prélèvement, qui correspondait aux sommes engagées par les parieurs et joueurs, soit désormais constituée du produit brut des jeux, égal à la différence entre les mises et les gains ;

(1) Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

– le taux, jusque-là de 5,7 % des sommes engagées, sera fixé à 27,9 % du produit brut des jeux dans le cadre de paris sportifs commercialisés à travers un réseau physique et à 33,7 % pour les paris sportifs en ligne.

La loi PACTE n'a cependant pas ajusté en conséquence l'exigibilité du prélèvement sur les paris sportifs.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement du Gouvernement ayant fait l'objet d'un avis favorable de la commission des finances ⁽¹⁾.

Il vise à tirer toutes les conséquences des modifications apportées par l'article 138 de la loi PACTE au prélèvement sur les paris sportifs prévu à l'article 302 *bis* ZH, afin d'ajuster ses modalités d'exigibilité.

L'assiette de ce prélèvement correspondant désormais au produit brut des jeux, c'est-à-dire aux mises diminuées des gains, il est en effet nécessaire d'attendre l'issue du jeu ou de l'événement faisant l'objet du pari pour connaître le montant des gains à reverser aux joueurs lauréats et donc pour pouvoir apprécier correctement l'assiette. Or, ainsi qu'il a été vu, cette exigibilité est, en l'état du droit, toujours constituée par l'encaissement des mises.

L'article adopté à l'Assemblée nationale modifie donc l'article 302 *bis* ZL du CGI en conséquence :

– son 2° prévoit que l'exigibilité du prélèvement est constituée par la réalisation des événements sur lesquels repose le jeu – tels que le score final d'une rencontre sportive, le nombre de points marqués ou encore l'identité des joueurs ayant marqué ;

– son 1°, par coordination, supprime la référence à l'article 302 *bis* ZH à la première phrase de l'article 302 *bis* ZL, aux termes de laquelle l'exigibilité des prélèvements qu'elle mentionne est constituée par l'encaissement des mises.

Si le dispositif adopté par l'Assemblée ne précisait pas ses modalités d'entrée en vigueur, une telle précision pour assurer que son application débiterait au 1^{er} janvier 2020 n'apparaissait pas nécessaire dans la mesure où le 3° du II de l'article 1^{er} du présent projet de loi prévoit une application par défaut à compter de cette date pour les impositions autres que l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés.

(1) Amendement n° I-2979 du Gouvernement.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat, contre les avis défavorables de sa commission des finances et du Gouvernement, a complètement réécrit le présent article en adoptant un amendement de Mme Anne-Catherine Loisier (rattachée au groupe Union Centriste) et plusieurs de ses collègues ⁽¹⁾.

Le dispositif modifié par le Sénat vise ainsi à mettre en œuvre, pour l'ensemble des prélèvements fiscaux et sociaux portant sur les paris hippiques, les paris sportifs et les jeux de cercle en ligne, la substitution d'assiette à laquelle la loi PACTE a procédé pour les jeux relevant de la FDJ et les paris sportifs prévus à l'article 302 *bis* ZH :

– les 1° à 3° de son I modifient en ce sens les articles 302 *bis* ZG, 302 *bis* ZH et 302 *bis* ZI du CGI pour remplacer la référence aux sommes engagées par les parieurs et joueurs par celle relative au produit brut des jeux ;

– le 4° du même I modifie l'article 302 *bis* ZJ du CGI relatif à l'assiette des prélèvements, dans le même sens, en définissant la notion de produit brut des jeux ;

– le 5° dudit I modifie l'article 302 *bis* ZK du CGI relatif aux taux des prélèvements, pour les fixer :

- à 19,9 % du produit brut des jeux pour le prélèvement sur les paris hippiques prévu à l'article 302 *bis* KG ;
- à 33,8 % du produit brut des jeux pour le prélèvement sur les paris sportifs prévu à l'article 302 *bis* KH ;
- à 36,7 % du produit brut des jeux pour le prélèvement sur les jeux de cercle en ligne prévu à l'article 302 *bis* KJ ;

– le 6° du même I, en modifiant l'article 302 *bis* ZL, modifie en conséquence l'exigibilité des prélèvements ;

– le 7 dudit I porte sur le prélèvement prévu à l'article 1609 *tricies* du CGI ;

– le II du présent article procède aux modifications touchant les prélèvements sociaux prévus par le code de la sécurité sociale.

(1) Amendement n° I-676 de Mme Loisier.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. UN DISPOSITIF SÉNATORIAL PRÉMATURÉ ET QUI NE SERAIT PAS OPÉRATIONNEL EN RAISON DE LA RÉFORME DE LA LOI PACTE

• Le dispositif adopté par le Sénat – rappelons-le, contre les avis défavorables de sa commission et du Gouvernement – est ambitieux et, dans son principe, pourrait se révéler opportun en modernisant la fiscalité applicable à certains paris, notamment hippiques.

Tel était d'ailleurs le sens de la réponse donnée par le Gouvernement lors de l'examen de l'amendement dont l'adoption a conduit au présent article, en invitant le Sénat à travailler avec lui sur le sujet de la fiscalité des paris hippiques. Le Gouvernement indiquait cependant que de tels travaux devaient s'accompagner d'un engagement de la filière concernée en faveur d'une transformation du statut du PMU ⁽¹⁾.

Il semble donc prématuré de mettre en œuvre dès 2020 une réforme de l'ampleur de celle ici proposée par le Sénat, sans que la démarche de transformation du PMU ait été engagée et ait porté ses fruits.

• En tout état de cause, même si l'opportunité des modifications proposées se révélait absolument avérée dans leur principe, les modalités sur lesquelles elles reposent font obstacle à l'adoption du dispositif résultant des travaux du Sénat.

En effet, ce dispositif correspond à un amendement que le Sénat avait déjà adopté lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018 – il s'agissait de son article 15 *ter*, supprimé à l'Assemblée nationale. Le fait que ce dispositif ait déjà été adopté par le passé au Sénat, déjà à l'initiative de Mme Lozier, témoigne de la constance de son engagement. Néanmoins, cela pose d'importantes difficultés compte tenu des évolutions substantielles intervenues entre-temps, notamment celles résultant de la loi PACTE.

En premier lieu, cette loi prévoit déjà, s'agissant des prélèvements prévus aux articles 302 *bis* ZH et 1609 *tricies* du CGI, de substituer, pour la définition de l'assiette, le produit brut des jeux aux sommes mises. Sur ces aspects, le dispositif sénatorial est satisfait.

En second lieu, le fait de ne pas avoir tenu compte des évolutions intervenues depuis le projet de loi de finances pour 2019 rend certaines dispositions caduques ou conduirait à des conflits de normes.

D'une part, pour ne prendre que cet exemple, le produit du prélèvement prévu à l'article 1609 *tricies* est censé, dans le dispositif adopté au Sénat, être

(1) Sénat, compte rendu analytique officiel, séance du 23 novembre 2019.

affecté au CNDS. Or, ainsi qu'il a été vu, ce dernier a disparu pour être remplacé par une nouvelle agence.

D'autre part et surtout, l'ensemble des modifications prévues au présent article entreront en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2020 en application du 3^o du II de l'article 1^{er} du présent projet de loi.

Or, les modifications prévues par la loi PACTE s'appliqueront elles aussi à compter du 1^{er} janvier 2020, ce qui conduira à des rédactions concurrentes – les dispositions pertinentes de la loi PACTE n'étant pas abrogées – et donc à un conflit de normes risquant d'aboutir à une inintelligibilité de la loi.

À titre d'illustration, différents taux seraient en concurrence pour le même prélèvement. Par ailleurs, la définition du produit brut des jeux figurant aux articles 302 *bis* ZJ et 1609 *tricies* n'est pas la même dans la loi PACTE et dans le présent article. Cela entraînerait au demeurant une contradiction interne au sein de l'article 302 *bis* ZJ, puisque son premier alinéa déclinerait la définition prévue au présent article s'agissant des prélèvements prévus aux articles 302 *bis* ZG, 302 *bis* ZH et 302 *bis* ZI, tandis que son second alinéa retiendrait, pour le seul prélèvement prévu à l'article 302 *bis* ZH, la définition prévue par la loi PACTE.

B. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EST PERTINENT ET POURRAIT ÊTRE OPPORTUNÉMENT ENRICHİ

Ainsi qu'il a été vu, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale tire les conséquences de la réforme des prélèvements sur les jeux et paris prévue par la loi PACTE. Cette réforme appelle au demeurant d'autres aménagements, pour lesquels le présent article paraît constituer le véhicule idoine.

Le Rapporteur général propose ainsi, en plus du rétablissement du dispositif introduit par l'Assemblée, plusieurs enrichissements liés à la réforme de la loi PACTE et au présent article.

- En premier lieu, il est proposé d'insérer au présent article le dispositif actuellement prévu à l'article 50 *bis* D du présent texte, qui précise l'assiette des prélèvements et contributions sur les jeux et paris modifiés par la loi PACTE.

L'objectif est que ce dispositif puisse s'appliquer dès 2020, en même temps que le reste de la réforme – si cette insertion était adoptée, l'article 50 *bis* D serait alors supprimé par coordination.

- En second lieu, des corrections semblent devoir être apportées s'agissant ;

- de l'exigibilité du prélèvement social sur les paris sportifs, appelant une modification en conséquence du code de la sécurité sociale ;

– du taux de la contribution due par les casinos prévue à l’article 18 de l’ordonnance sur le remboursement de la dette sociale précitée.

• Ces modifications permettraient :

– de conserver le dispositif qu’avait initialement adopté l’Assemblée ;

– d’assurer une entrée en vigueur dès 2020 aux précisions sur l’assiette actuellement prévues en seconde partie du présent texte ;

– de procéder à des ajustements techniques.

• Le Rapporteur général juge par ailleurs qu’une évolution de l’assiette des prélèvements du PMU dans le sens de la loi PACTE, en retenant le produit brut des jeux, serait opportune.

Dans le cadre du PMU, ce produit brut correspondrait à la part des enjeux collectés qui revient à l’organisateur – c’est-à-dire au solde –, étant précisé que les bonus en numéraire versés aux joueurs seraient exclus de l’assiette, à l’image de ce qui existe dans le cadre du prélèvement sur les paris sportifs. Cette modification d’assiette appellerait une évolution du taux.

L’entrée en vigueur du dispositif devrait être différée, ne serait-ce que pour respecter l’exigence de notification à la Commission européenne, mais également pour permettre au PMU de se réorganiser – ainsi que l’y invitait le Gouvernement au Sénat. À cet effet, un rapport remis par le PMU au plus tard à la fin de l’année 2020 permettrait de faire état de l’avancement du plan de transformation du statut de cette structure.

• Le Rapporteur général propose en conséquence d’adopter l’article dans une rédaction mettant en œuvre les modifications proposées, tout en étant ouvert à une évolution des dispositions relatives au PMU, le cas échéant dès l’examen du présent texte en séance publique.

*

* *

Article 6 sexies (nouveau)

Exonération du « loto du patrimoine » des prélèvements fiscaux et sociaux sur les jeux de loterie

Le présent article, introduit par le Sénat contre l’avis du Gouvernement, prévoit d’exonérer le « loto du patrimoine » des prélèvements fiscaux et sociaux applicables au produit brut des jeux de loterie.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Ainsi qu'il a été vu dans le cadre du commentaire de l'article 6 *quinquies* du présent projet de loi (*cf. supra*), la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite « loi PACTE »⁽¹⁾, a substantiellement réformé les prélèvements sur les jeux et paris à compter du 1^{er} janvier 2020.

- Elle a notamment institué, au I de son article 138, un prélèvement sur les jeux de loterie commercialisés en réseau physique de distribution. Ce prélèvement est assis sur le produit brut des jeux, défini comme la différence entre les sommes mises par les joueurs et les sommes à verser ou reverser aux gagnants – ces dernières excluant les sommes versées à certains joueurs dans le cadre d'actions commerciales.

Ce prélèvement connaît deux taux distincts en fonction des jeux : 54,5 % pour les jeux de tirage traditionnel dont le premier rang de gain est réparti en la forme mutuelle – jeux de type loto et « Euromillions » –, et 42 % pour les autres jeux de loterie.

- Par ailleurs, la loi PACTE a modifié les deux prélèvements sur les jeux de loterie prévus à l'article 1609 *novovicis* du code général des impôts (CGI), et sur les paris sportifs prévu à l'article 1609 *tricies* du même code, dont les produits sont affectés à la nouvelle Agence nationale du sport chargée de la haute performance sportive et du développement de l'accès à la pratique sportive.

L'assiette de ces prélèvements, dans le cadre de la logique d'ensemble de la réforme proposée par la loi PACTE, est passée des mises des joueurs au produit brut des jeux, constitué de la différence entre les sommes mises par les joueurs et les sommes versées ou à reverser aux gagnants.

Le taux du prélèvement prévu à l'article 1609 *novovicis* du CGI, actuellement de 1,80 %, sera porté à 5,1 % à compter de 2020 en raison du changement d'assiette. Selon la même logique, le taux du prélèvement prévu à l'article 1609 *tricies*, également aujourd'hui de 1,80 %, passera à 6,6 % s'agissant des paris sportifs commercialisés en réseau physique de distribution et à 10,6 % s'agissant des paris sportifs en ligne.

- Enfin, les IV et V de l'article 138 de la loi PACTE ont modifié d'une manière similaire les prélèvements sociaux sur les jeux de loterie, notamment :

- la contribution prévue à l'article L. 136-7-1 du code de la sécurité sociale ;

(1) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

– celle prévue à l'article 18 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale ⁽¹⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption, par le Sénat, d'un amendement de sa commission des finances ayant fait l'objet d'un avis défavorable du Gouvernement ⁽²⁾.

Il prévoit d'exonérer le « loto du patrimoine » des prélèvements suivants :

– prélèvement sur les jeux de loterie prévu au A du I de l'article 138 de la loi PACTE ;

– prélèvement sur les jeux de loterie prévu à l'article 1609 *novovicies* du CGI ;

– contributions sociales prévues à l'article L. 136-7-1 du code de la sécurité sociale et à l'article 18 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 précitée.

Pour mémoire, le « loto du patrimoine » désigne les jeux de loterie mis en place par la Française des Jeux (FDJ) dans le cadre de la « Mission Patrimoine » et dont une partie du produit est affectée à la sauvegarde du patrimoine.

Ces exonérations s'appliqueraient à compter du 1^{er} janvier 2020.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le soutien au patrimoine est, naturellement, un objectif partagé, compte tenu de la richesse de la France en la matière, de la nécessité de préserver le legs de l'Histoire et d'en faire profiter les générations futures.

Pour autant, les exonérations prévues par le présent article n'apparaissent pas opportunes en ce qu'elles ne semblent pas constituer une solution idoine pour atteindre l'objectif fixé.

● En premier lieu, les montants affectés à la Fondation du patrimoine dans le cadre de la Mission Patrimoine dépendent des mises et achats de tickets. Ainsi, pour 2019 :

– dans le cadre des Journées européennes du patrimoine, des jeux à gratter ont été proposés, l'un conduisant à reverser 1,52 euro pour une mise de 15 euros, l'autre à reverser 0,50 euro pour une mise de 3 euros ;

– le « Super loto Mission Patrimoine » organisé le 14 juillet a conduit à ce que 0,75 euro par grille achetée soit reversé à la Fondation du patrimoine.

(1) Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

(2) Amendement n° I-1224 de la commission des finances.

Il n'est pas nécessairement acquis qu'une exonération des prélèvements conduise à une hausse des montants reversés en faveur de la sauvegarde du patrimoine national. En effet, et ainsi qu'il ressort des indications figurant sur le site même de la Mission Patrimoine, les mises des joueurs se répartissent entre versements aux gagnants, versements à la Fondation du patrimoine et, pour le reste, répartition entre la FDJ, les détaillants et les taxes. Une diminution de ces dernières par l'exonération proposée pourrait simplement conduire à accroître la part perçue par la FDJ.

En tout état de cause, dans la mesure où l'assiette des prélèvements va changer à compter de 2020, il paraît préférable de constater comment cette réforme s'appliquera et quels seront ses effets notamment pour le « loto du patrimoine ».

- En deuxième lieu, et comme l'a souligné le Gouvernement au Sénat, le principe d'une compensation budgétaire a été acté dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2019, qui a été définitivement adoptée le 26 novembre 2019. Ce sont ainsi 21 millions d'euros de crédits de paiement du programme « Patrimoines », initialement mis en réserve et qu'il était prévu d'annuler, qui ont été rétablis et dont une grande partie devrait bénéficier à la Mission Patrimoine.

Ajouter à ces crédits budgétaires une exonération fiscale n'apparaît pas justifié, les premiers poursuivant le même objectif que la seconde, sans doute de façon plus efficiente.

D'une manière générale, il paraît préférable que le soutien au patrimoine, outre une part du produit de certains jeux mis en place à cet effet, passe par des mesures budgétaires plutôt que par des exonérations fiscales sur des prélèvements sur les jeux. La visibilité est plus grande, assurant au Parlement de pouvoir plus facilement contrôler les montants alloués, et ces derniers peuvent être plus aisément pilotés ou modifiés, là où une exonération de prélèvement sur un jeu peut n'avoir qu'un résultat incertain lié à un grand nombre de facteurs, au premier rang desquels la participation des joueurs.

- Enfin, en troisième lieu, si le patrimoine est essentiel, il ne s'agit pas du seul secteur méritant un soutien de la part de l'État. Dans le contexte des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 organisés à Paris, le développement du sport constitue un enjeu capital, qui passe notamment par les ressources allouées à la nouvelle Agence nationale du sport. Or, le produit de l'un des prélèvements sur lesquels l'exonération prévue par le présent article porte est affecté à cette Agence.

L'adoption de cet article conduirait ainsi à réduire les ressources de cette agence. Certains pourraient arguer du fait qu'une hausse à due concurrence des crédits budgétaires pourrait remédier à cette situation, mais une telle réponse trouve également à s'appliquer vis-à-vis du « loto du patrimoine » et a d'ailleurs été celle du Gouvernement sur ce point. Cependant, il ne serait pas cohérent de refuser la solution budgétaire pour la culture tout en la soutenant pour le sport.

● Pour l'ensemble de ces raisons, et tout en soutenant l'objectif qui a conduit le Sénat à voter une telle mesure, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*
* *

Article 6 septies (nouveau)

Baisse du taux de la contribution sur les retransmissions sportives

Le présent article propose d'abaisser de 5 à 4 % le taux de la contribution sur la cession à un éditeur ou un distributeur de services de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives, parfois appelée « taxe Buffet » ou « contribution sur les retransmissions sportives ».

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Instituée par la loi de finances pour 2000⁽¹⁾, la contribution sur les retransmissions sportives est codifiée à l'article 302 *bis* ZE du code général des impôts (CGI).

- Elle est due par :
 - les associations sportives, les sociétés sportives, les sociétés d'économie mixte sportives locales, les fédérations sportives ;
 - toute autre personne physique ou morale de droit privé qui organise une manifestation ou une compétition sportive ;
 - toute personne agissant directement ou indirectement pour le compte de ces personnes.
- Sont imposées les opérations suivantes :
 - la cession à un éditeur ou à un distributeur de services de télévision, au sens des articles 2 et 2-1 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication⁽²⁾, des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives ;
 - la cession des droits de diffusion à une personne qui met à la disposition du public un service offrant l'accès à titre onéreux à des retransmissions de manifestations ou compétitions sportives sur demande individuelle formulée par un procédé de communication électronique.

(1) Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000.

(2) Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Comme le relève le bulletin officiel des finances publiques, sont imposées les opérations de cession, par les personnes redevables de la contribution, des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives à un service de télévision, quel que soit le mode de diffusion de ce service et que ce service soit établi ou non en France. Le lieu où se déroule la compétition n'a pas à être pris en compte ⁽¹⁾.

- La contribution est assise sur les sommes hors TVA perçues au titre de la cession des droits de diffusion par les personnes redevables. L'exigibilité de la contribution est constituée par l'encaissement de ces sommes.

- Le taux de la contribution est fixé à 5 %. Elle est constatée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la TVA.

- Aux termes de l'article 59 de la loi de finances pour 2000, le produit de la contribution est affecté à l'Agence nationale du sport, dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012 ⁽²⁾, c'est-à-dire **40 millions d'euros par an**.

Selon le tome I de l'annexe *Voies et moyens*, le rendement total attendu de cette contribution pour 2020 est de **74,1 millions d'euros**. Par conséquent, l'écrêtement au profit du budget général s'établirait à **34,1 millions d'euros**.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Introduit par amendement au Sénat à l'initiative de M. Michel Savin (LR) et de plusieurs de ses collègues ⁽³⁾, après un avis de sagesse du rapporteur général de la commission des finances et un avis défavorable du Gouvernement, le présent article propose d'abaisser de 5 à 4 % le produit de la contribution.

Selon l'exposé sommaire de l'amendement, l'effet d'assiette de la contribution compenserait largement l'effet de la baisse du taux compte tenu de la hausse des droits de diffusion attendue en 2020. La mesure nouvelle que constituerait la baisse du taux aurait pour effet d'alléger la charge fiscale des redevables de la taxe à hauteur de 14,8 millions d'euros. Sans que cela soit prévu par le dispositif du présent article, les auteurs de l'amendement souhaitent que les redevables de la contribution reversent le montant économisé à l'Agence nationale du sport.

L'objectif de cet amendement, dont l'adoption représenterait une moindre recette pour l'État de **14,8 millions d'euros**, n'est pas atteint par son dispositif. Cette rédaction inadéquate résulte vraisemblablement de l'impossibilité pour les auteurs de cet amendement de proposer une augmentation du plafond d'affectation

(1) Bulletin officiel des finances publiques, BOI-TCA-RSP-20140716.

(2) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(3) Amendement n° I-181 rect. bis.

de la taxe à l'Agence nationale du sport, en raison des règles de recevabilité financière applicables au Sénat.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général recommande la suppression de cet article.

*
* *

Article 7

Limitation dans le temps des dépenses fiscales afin d'en garantir l'évaluation et suppression de dépenses fiscales inefficaces

S'inscrivant dans la continuité de l'effort de rationalisation et d'évaluation des dépenses fiscales engagé depuis le début de la législature, le présent article prévoit la suppression de certaines dépenses fiscales jugées inefficaces et propose d'en borner d'autres dans le temps aux fins d'évaluation.

Il est renvoyé au commentaire de cet article en première lecture pour une présentation exhaustive du contexte dans lequel il s'inscrit, incluant les travaux conduits par le Parlement et ceux du Gouvernement, et pour une analyse approfondie des dispositifs sur lesquels l'article porte et les motifs des modifications prévues ⁽¹⁾.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans sa version initiale, l'article prévoyait la suppression de sept dépenses fiscales et la limitation dans le temps de quatre autres mesures.

1. Les dépenses fiscales dont la suppression est proposée

Sept mesures faisaient l'objet d'une proposition de suppression.

- En premier lieu, est concernée l'exonération provisoire d'impôt sur le revenu (IR) pour les revenus tirés de certaines cultures agréées réalisées sur des terrains auparavant non cultivés et situés dans les départements d'outre-mer (dépense n° 170308, non chiffrée pour 2020).

(1) Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, *tome II* : Examen de la première partie du projet de loi de finances, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2301*, 10 octobre 2019, pages 358-405.

Prévue à l'article 76 *bis* du CGI cette mesure n'a que peu évolué depuis sa création en 1960 et n'est pas appliquée en raison de l'absence de prise des arrêtés préfectoraux requis. Au demeurant, d'autres dispositifs plus performants existent au bénéfice des exploitations situées en outre-mer, tels que les zones franches d'activité nouvelle génération (ZFANG) prévues à l'article 44 *quaterdecies* du CGI.

● En deuxième et troisième lieux, est proposée la suppression de deux mécanismes d'étalement de l'imposition à l'IR :

– l'étalement sur quatre ans de l'imposition portant, d'une part, sur les droits transférés d'un compte épargne temps vers un plan d'épargne entreprise ou un plan d'épargne pour la retraite collective et, d'autre part, sur les indemnités de départ volontaire en retraite ou de mise à la retraite, prévu au I de l'article 163 A du CGI (dépense fiscale n° 120150, non chiffrée pour 2020) ;

– l'étalement de l'imposition de l'indemnité compensatrice de préavis prévu à l'article 163 *quinquies* du CGI (dépense non référencée et non chiffrée pour 2020).

Ces suppressions sont motivées par l'existence d'autres mécanismes d'exonérations ou de lissage de l'imposition – tels que le système du quotient prévu à l'article 163-0 A du CGI – mais aussi par les importantes variations d'IR que la mise en œuvre des dispositifs visés entraînerait dans le cadre du prélèvement à la source.

● En quatrième lieu, est prévue la suppression de l'exonération d'impôt sur les sociétés (IS) de certaines opérations d'aménagement réalisées par des établissements publics, des sociétés d'économie mixte ou des organismes d'habitations à loyer modéré (OHLM), prévue au 6° *bis* du 1 de l'article 207 du CGI (dépense fiscale n° 300205, non chiffrée pour 2020).

L'utilité du dispositif, sur lequel les informations disponibles sont très limitées, n'est pas établie. En outre, d'autres mesures fiscales avantageuses poursuivant le même objectif ou un objectif voisin existent.

● En cinquième lieu, l'article supprime la réduction d'impôt à l'impôt sur les sociétés (IS) de 40 % au titre des sommes consacrées par les entreprises à l'achat d'un trésor national codifiée à l'article 238 *bis*-0 AB du CGI.

Cette dépense fiscale est peu ou pas usitée. Selon les informations contenues dans le tome 2 de l'annexe *Évaluations des voies et moyens*, aucune entreprise n'a bénéficié de cette réduction d'impôt en 2017.

Il convient dès lors d'en déduire qu'elle n'est pas efficiente. Sa suppression ne se justifie donc pas par un souci de rendement budgétaire mais bien par une volonté de toilettage des dépenses fiscales.

- En sixième lieu, est prévue la suppression d'une exonération de TVA sur la mise en valeur de terres dans les départements d'outre-mer (DOM), codifiée aux 3° et 4° du 1 de l'article 295 du CGI.

Cette exonération de TVA a été introduite par l'article 3 de la loi n° 61-843 du 2 août 1961 tendant à l'amélioration dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane de la situation des populations agricoles.

Elle n'est pas bornée dans le temps, et ni le nombre de bénéficiaires, ni son coût budgétaire ne sont connus. L'utilité et l'efficacité du dispositif ne sont pas plus établies.

- En septième et dernier lieu, l'article supprime l'exonération de droits d'enregistrement de certains actes intéressant les sociétés de bains-douches, les organismes de jardins familiaux, les sociétés coopératives artisanales ainsi que les groupements de ces mêmes coopératives, les mutuelles et les sociétés de secours des ouvriers et employés des mines.

Cette dépense fiscale n'a pas de finalité économique. Les bénéficiaires disposent déjà d'avantages fiscaux comme l'exonération de cotisation foncière des entreprises (3° et 4° de l'article 1461 du CGI) ou l'exonération d'impôt sur les sociétés. Enfin et surtout, depuis le 1^{er} janvier 2019, certains actes relatifs à la vie des sociétés ne donnent plus lieu au paiement de droits d'enregistrement. En effet, l'article 26 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a prévu que certains actes qui donnaient précédemment lieu à la perception d'un droit fixe de 375 euros ou de 500 euros soient désormais enregistrés gratuitement.

Toutes ces raisons militent pour la suppression de cette dépense fiscale.

2. Les mesures faisant l'objet d'une limitation dans le temps

Parallèlement aux suppressions proposées, le présent article prévoyait de borner dans le temps quatre dispositifs afin de garantir leur évaluation exhaustive :

- le « crédit d'impôt collection », volet particulier du crédit d'impôt recherche (CIR) applicable au secteur textile-habillement-cuir (THC) et prévu aux *h* et *i* du II de l'article 244 *quater* B du CGI (chiffrage non disponible pour 2020 du fait de l'inclusion de la mesure dans le CIR) ;

- le crédit d'impôt innovation (CII), prévu au *k* du même II (dépense fiscale n° 200310 chiffrée à 200 millions d'euros pour 2020) ;

- le crédit d'impôt pour la formation des dirigeants d'entreprise (CIFDE), prévu à l'article 244 *quater* M du CGI (dépense fiscale n° 210315 chiffrée à 52 millions d'euros pour 2020) ;

- et le crédit d'impôt famille (CIF), prévu à l'article 244 *quater* F du CGI (dépense fiscale n° 200308 chiffrée à 115 millions d'euros pour 2019, non chiffrée pour 2020).

Le bornage des trois premières mesures était fixé au 31 décembre 2022, ces dispositifs ne s’appliquant qu’aux dépenses exposées ou aux heures de formation réalisées jusqu’à cette date, qui correspond au terme de la validité des règlements européens autorisant certains dispositifs d’aides au regard du droit européen en matière d’aides d’État. Le bornage du CIF, quant à lui, était fixé au 31 décembre 2021.

D’une manière générale, il y a lieu de noter que le présent article, à travers son évaluation préalable, est l’occasion pour le Gouvernement de présenter au Parlement son programme pluriannuel d’évaluation de soixante-dix dépenses fiscales entre 2020 et 2023.

B. DISPOSITIF MODIFIÉ

L’Assemblée nationale, tout en conservant l’essentiel de l’article à travers le rejet de nombreux amendements tendant à revenir sur des suppressions et bornages prévus, a modifié le dispositif initial et l’a substantiellement enrichi.

1. Les modifications apportées au dispositif initial

Outre trois amendements rédactionnels ou de précision de la commission des finances à l’initiative desquels se trouvait le Rapporteur général et qui ont obtenu du Gouvernement des avis favorables⁽¹⁾, l’Assemblée nationale a jugé préférable de ne pas borner dans le temps le CIF pour éviter tout risque de pénalisation excessive du secteur économique intéressé à travers une potentielle remise en cause du financement de projets d’achat ou de location de places de crèche, qui ont souvent un caractère pluriannuel. Sensible à une telle précaution, la commission des finances avait déjà décidé de repousser le terme du bornage de deux ans, pour le fixer au 31 décembre 2023.

En séance, l’Assemblée a supprimé ce bornage pour y substituer la remise d’un rapport évaluant en détail le CIF afin d’en présenter les effets et les perspectives d’évolution, incluant un volet dédié à l’éventuelle opportunité d’un bornage temporel de l’outil et l’incidence qu’il pourrait avoir. Cette évolution résulte de l’adoption d’un amendement de Mme Valérie Petit (LaREM) ayant fait l’objet de deux sous-amendements du Gouvernement, l’ensemble ayant recueilli de la part de la commission comme du Gouvernement un avis favorable⁽²⁾.

2. Les compléments apportés à l’article

Les compléments introduits par l’Assemblée nationale sont de deux ordres : l’ajout de nouvelles dépenses fiscales dont la suppression ou le bornage temporel est proposée, et la demande d’évaluation de certaines dépenses fiscales.

(1) Amendements n^{os} [I-2887](#), [I-2892](#) et [I-2898](#) de la commission des finances.

(2) Amendement n^o [I-2576](#) de Mme Petit et sous-amendements n^{os} [I-3081 \(rect.\)](#) et [I-3080](#) du Gouvernement.

a. Les suppressions et bornages complémentaires

Six dépenses fiscales supplémentaires ont été incluses dans le périmètre du présent article, deux faisant l'objet d'une suppression et quatre d'une limitation dans le temps à travers un bornage.

i. Les suppressions

● En premier lieu, l'Assemblée a adopté un amendement de la commission des finances, à l'initiative duquel était Mme Olivia Grégoire, et avec un avis défavorable du Gouvernement, qui supprime l'exonération des dividendes perçus par l'associé unique d'une société unipersonnelle d'investissement à risque (SUIR) ⁽¹⁾.

Cette exonération, définie à l'article 163 *quinquies C bis* du CGI, a été créée par l'article 91 de la loi de finances pour 2004.

Ainsi que l'a souligné le rapporteur général du Sénat dans son rapport, « *ce régime fiscal généreux avait vocation à favoriser l'éclosion d'un écosystème de " business angels " en France au début des années 2000* ».

Toutefois, pour pouvoir bénéficier de l'exonération, le dividende doit provenir d'un bénéfice qui a lui-même été exonéré par application de l'article 208 D du CGI. Au terme de cet article, les SUIR créées avant le 1^{er} juillet 2008 sont exonérées d'impôt sur les sociétés jusqu'au terme du dixième exercice suivant celui de leur création.

Il ressort de la combinaison de ces dispositions que la dépense fiscale supprimée par l'Assemblée était en tout état de cause en extinction car le dividende distribué n'est exonéré d'IR que s'il provient d'un bénéfice réalisé en 2018 au plus tard.

● En deuxième lieu, l'Assemblée a adopté un amendement de la commission des finances, à l'initiative duquel était Mme Lise Magnier, qui supprime l'exonération des plus-values de cession de bateaux affectés au transport fluvial de marchandises, prévue à l'article 238 *sexdecies* du CGI ⁽²⁾.

Le Gouvernement avait cependant émis un avis défavorable au motif que cette mesure « *vise à favoriser le développement du transport fluvial de marchandises* » laquelle présente « *des avantages environnementaux* ».

Pour bénéficier de l'exonération, l'entreprise doit avoir acquis, au cours du dernier exercice, ou avoir pris l'engagement d'acquérir dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la cession, pour les besoins de son exploitation, un ou des bateaux de navigation intérieure, neufs ou d'occasion, affectés au transport de marchandises à un prix au moins égal au prix de cession.

(1) Amendement [n° I-2890](#) de la commission des finances.

(2) Amendement [n° I-2889](#) de la commission des finances.

Le montant total de l'exonération ne peut excéder 100 000 euros par cession.

ii. Les bornages

● En premier lieu, à travers un amendement de la commission des finances à l'origine duquel était Mme Olivia Gregoire et qui a reçu un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée a prévu de borner dans le temps l'exonération d'IR des gains nets réalisés lors de la cession à titre onéreux de titres de sociétés de capital-risque (SCR).

Cette dépense fiscale (n° 150710), prévue au *1 bis* du III de l'article 150-0 A du CGI, est chiffrée pour 2020 à moins de 500 000 euros et bénéficie à un nombre non déterminé de contribuables⁽¹⁾. Par ailleurs, elle n'apparaît pas déterminante dans les décisions de placement, présente une certaine complexité de mise en œuvre et son objectif d'orientation de l'épargne vers les entreprises serait mieux poursuivi par d'autres outils plus performants.

● En deuxième lieu, l'Assemblée a adopté un amendement de la commission des finances, à l'initiative duquel était Mme Olivia Grégoire, qui borne au 31 décembre 2022 la déduction sur 5 ans du prix d'acquisition des œuvres originales d'artistes vivants⁽²⁾.

Cet amendement a recueilli un avis de sagesse du Gouvernement.

L'article 238 *bis* AB du CGI permet aux entreprises ayant acheté des œuvres originales d'artistes vivants ou des instruments de musique de déduire du résultat de l'exercice d'acquisition et des quatre années suivantes, par fractions égales, une somme égale au prix d'acquisition.

Dans le tome 2 de l'annexe *Évaluations des voies et moyens*, cette dépense fiscale est estimée à 5 millions d'euros en 2018 et 2019 mais le nombre de bénéficiaires n'est pas précisé.

● En troisième lieu, l'Assemblée a adopté un amendement de la commission des finances, à l'initiative duquel était Mme Olivia Grégoire, qui borne au 31 décembre 2022 l'exonération des droits d'enregistrement pour les acquisitions de droits sociaux d'une entreprise par ses salariés en vue de la reprendre.

Cet amendement a recueilli un avis de sagesse du Gouvernement.

Dans le tome 2 de l'annexe *Évaluations des voies et moyens*, le coût de cette exonération, codifiée à l'article 732 *bis* du CGI, est inférieur à 500 000 euros par an.

(1) *Évaluations des voies et moyens annexées au projet de loi de finances pour 2020, tome II : Dépenses fiscales, page 87.*

(2) *Amendement n° [L-2894](#) de la commission des finances.*

• Enfin, en quatrième lieu, l'Assemblée a adopté un amendement de la commission des finances, à l'initiative duquel était Mme Olivia Grégoire, dont l'objet mentionné dans l'exposé sommaire était de borner au 31 décembre 2022 les taux réduits de contribution au service public de l'électricité pour des entreprises dites électro ou hyper-électro intensives ⁽¹⁾.

Cet amendement a recueilli un avis défavorable du Gouvernement.

La contribution au service public de l'électricité (CSPE) est une taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité, fournie ou consommée quelle que soit la puissance souscrite, prévue par l'article 266 *quinquies* C du code des douanes.

Le tarif de la taxe est fixé à 22,5 euros par mégawattheure depuis 2016. Son rendement pour 2019 est de 7,84 milliards d'euros. Le rendement prévisionnel pour 2020 est estimé à 7,971 milliards d'euros.

Les taux réduits dont bénéficient les entreprises dites électro ou hyper-électro intensives représentent une dépense fiscale supérieure à 1 milliard d'euros selon le tome 2 de l'annexe *Évaluations des voies et moyens*.

b. Les évaluations complémentaires introduites par l'Assemblée nationale

En plus de celle relative au CIF, venue se substituer au bornage initialement prévu de l'outil, l'Assemblée a enrichi le présent article de deux évaluations complémentaires à travers la remise de rapports en ce sens.

• D'une part, l'Assemblée, suivant l'avis favorable du Gouvernement, a adopté un amendement de sa commission des finances initialement déposé par le Rapporteur général prévoyant la remise chaque année par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) d'un rapport d'évaluation de l'ensemble des crédits d'impôts dont il assure la gestion (traitement des demandes d'agrément), c'est-à-dire :

- le crédit d'impôt pour dépenses dans la production d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles ;
- le crédit d'impôt pour dépenses dans la création de jeux vidéo ;
- et le crédit d'impôt pour dépenses de production exécutive en France d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles étrangères.

L'amendement adopté prévoit qu'en cas d'augmentation de la dépense fiscale de l'un de ces crédits d'impôt, le rapport du CNC formule des recommandations pour en limiter le coût.

• D'autre part, l'Assemblée, suivant l'avis favorable du Gouvernement, a adopté un amendement de sa commission des finances initialement déposé par le

(1) Amendement [n° 1-2897](#) de la commission des finances.

Rapporteur général et prévoyant la remise au Parlement, au plus tard le 30 septembre 2022, d'un rapport sur les exonérations d'IR et de taxe sur les salaires prévues dans le cadre du régime des impatriés, afin de bien appréhender les effets concrets de ces dépenses fiscales sur l'attractivité nationale et d'identifier les éventuelles modifications à leur apporter ⁽¹⁾.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

En plus d'un amendement de précision de sa commission des finances, corrigeant une omission dans la demande de rapport consacré au CIF et ayant reçu un avis favorable du Gouvernement ⁽²⁾, le Sénat a adopté de nombreux amendements modifiant substantiellement le présent article, certaines portant sur le dispositif initial, d'autres sur les apports introduits à l'Assemblée, d'autres enfin consistant en des compléments.

Seules ces modifications sont analysées dans les développements suivants, qui ne portent ainsi pas sur les dispositions prévues au présent article que le Sénat n'a pas remises en cause, déjà présentées.

A. LES MODIFICATIONS TOUCHANT LE DISPOSITIF INITIAL

Trois suppressions de dépenses fiscales et le bornage d'une quatrième, qui figuraient dans le dispositif initial proposé par le Gouvernement, ont été supprimés par le Sénat.

- En premier lieu, le Sénat est revenu sur la suppression de l'exonération d'IS des bénéficiaires tirés de certaines opérations d'aménagement, prévue au 6° *bis* du 1 de l'article 207 du CGI, en supprimant les 6° et 7° du II du présent article.

Cette modification est le fruit de l'adoption de deux amendements identiques, l'un déposé par Mme Annie Guillemot et les membres du groupe socialiste et républicain, l'autre par Mme Marie-Noëlle Lienemann et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE), ayant chacun fait l'objet d'avis défavorables de la commission et du Gouvernement ⁽³⁾.

Le Sénat a par ailleurs modifié le C du III du présent article, relatif aux modalités d'application de l'abrogation de l'exonération d'IS, afin de préciser que, pour les opérations qui ne font pas l'objet d'un appel d'offres prévu à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, l'abrogation s'appliquera aux projets pour lesquels la demande de permis d'aménager ou la déclaration de travaux est déposée à compter du 1^{er} janvier 2020. Ces modalités complémentaires à celles initialement prévues résultent de l'adoption de quatre amendements identiques ayant fait l'objet d'un avis favorable de la commission et d'un avis de sagesse du

(1) Amendement n° I-2899 de la commission des finances.

(2) Amendement n° I-1225 de la commission des finances.

(3) Amendements n° I-777 de Mme Guillemot et I-1044 de Mme Lienemann.

Gouvernement et déposés par Mme Dominique Estrosi Sassone (Les Républicains – LR) et plusieurs de ses collègues, M. Philippe Dallier (LR) et plusieurs de ses collègues, Mme Marie-Noëlle Lienemann et M. Pierre-Yves Collombat (rattachés au groupe CRCE) et Mme Valérie Létard (Union Centriste) et plusieurs de ses collègues ⁽¹⁾.

- En deuxième lieu, le Sénat a adopté un amendement présenté par notre collègue Dominique de Legge et des membres du groupe Les Républicains, ayant recueilli un avis de sagesse de sa commission des finances et défavorable du Gouvernement, tendant à maintenir la réduction d'impôt de 40 % à l'impôt sur les sociétés pour acquisition de Trésors nationaux.

- En troisième lieu, malgré un double avis défavorable de sa commission des finances et du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement présenté par notre collègue Catherine Conconne et des membres du groupe socialiste et républicain tendant à maintenir l'exonération de TVA pour la mise en valeur des terres dans les DOM.

- En quatrième et dernier lieu, en adoptant contre l'avis du Gouvernement un amendement de sa commission des finances ⁽²⁾, le Sénat a supprimé le bornage temporel du crédit d'impôt innovation, prévu au c du 9° du II du présent article.

B. LES MODIFICATIONS TOUCHANT LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le Sénat est revenu sur plusieurs compléments introduits au présent article par l'Assemblée nationale.

- En premier lieu, à l'initiative de sa commission des finances et suivant l'avis favorable du Gouvernement ⁽³⁾, le Sénat a supprimé le bornage de l'exonération des gains nets réalisés lors de la cession à titre onéreux de titres de SCR introduit par l'Assemblée nationale et constituant le 1° *bis* du I du présent article, aux motifs que :

- le bornage ne concerne qu'un volet du régime fiscal des SCR, laissant de côté l'exonération des distributions prélevées sur les bénéficiaires réalisés par les SCR prévue au 2 du II de l'article 163 *quinquies* C du CGI ;

- il conduirait à un décalage entre les SCR et les fonds, tels que les fonds communs de placement à risques (FCPR).

- En deuxième lieu, le Sénat a adopté un amendement de sa commission des finances, avec un avis favorable du Gouvernement, visant à revenir sur la

(1) Amendements n^{os} [I-197 rect.](#) de Mme Estrosi Sassone, [I-251 rect. bis](#) de M. Dallier, [I-630 rect.](#) de Mme Lienemann et [I-1177 rect.](#) de Mme Létard.

(2) Amendement n^o [I-99](#) de la commission des finances.

(3) Amendement n^o [I-96](#) de la commission des finances.

suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu des dividendes perçus par l'associé unique d'une société unipersonnelle d'investissement à risque (SUIR).

- En troisième lieu, le Sénat a adopté un amendement de plusieurs membres du groupe Les Républicains, ayant recueilli un double avis favorable de sa commission des finances et du Gouvernement, visant à revenir sur la suppression de l'exonération des plus-values réalisées lors de la cession de bateaux de navigation intérieure affectés au transport de marchandises.

- En quatrième lieu, le Sénat a adopté un amendement de sa commission des finances, avec un avis favorable du Gouvernement, visant à revenir sur le bornage au 31 décembre 2022 des taux réduits de contribution au service public de l'électricité (CSPE) dont bénéficient les entreprises dites électro ou hyper-électro intensives.

C. LES AJOUTS DU SÉNAT

Enfin, le Sénat a enrichi le dispositif proposé sur deux aspects.

- D'une part, en adoptant un amendement de sa commission des finances ayant fait l'objet d'un avis défavorable du Gouvernement⁽¹⁾, il a consacré à l'article 163-0 A du CGI l'éligibilité au système du quotient des indemnités de départ volontaire en retraite ou de mise à la retraite – consécration figurant dans un nouveau 1^o *ter* du II du présent article.

- D'autre part, le Sénat a complété cet article d'un nouveau VI modifiant l'article 34 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022⁽²⁾ afin de prévoir la remise, par le Gouvernement, d'un rapport annuel sur les dépenses fiscales exclusivement relatives à l'IR et dont le coût excède 500 millions d'euros. Le rapport doit notamment préciser la répartition par décile des contribuables concernés, les données étant rendues publiques.

Ce complément résulte de l'adoption d'un amendement de M. Éric Bocquet et des membres du groupe CRCE ayant fait l'objet d'un avis de sagesse de la commission et d'un avis défavorable du Gouvernement⁽³⁾.

(1) Amendement [n° I-97](#) de la commission des finances.

(2) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

(3) Amendement [n° I-1043](#) de M. Bocquet.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL SUR LES SUPPRESSIONS DE DÉPENSES FISCALES

Dans sa version adoptée en conseil des ministres, le projet de loi prévoyait sept suppressions de dépenses fiscales. L'Assemblée en a ajouté deux en première lecture.

Le Sénat est revenu sur cinq de ces neuf propositions de suppression de dépenses fiscales, trois en provenance du projet de loi initial et deux autres insérées par l'Assemblée nationale en première lecture.

SUPPRESSION DE DÉPENSES FISCALES DU PRÉSENT ARTICLE

| Dépenses fiscales | Version du projet de loi | | | Proposition du Rapporteur général |
|--|--------------------------|--|-------------------------------|-----------------------------------|
| | Conseil des ministres | 1 ^{re} lecture Assemblée nationale (AN) | 1 ^{re} lecture Sénat | |
| Suppressions prévues dans le projet de loi adopté en conseil des ministres | | | | |
| Exonération d'impôt sur le revenu (IR) pour les revenus tirés de certaines cultures agréées réalisées sur des terrains auparavant non cultivés situés dans les départements d'outre-mer | Suppression | Suppression | Suppression | Adoption du texte transmis |
| Étalement de l'imposition à l'IR de certains revenus liés aux départs en retraite | Suppression | Suppression | Suppression | Adoption du texte transmis |
| Étalement de l'imposition à l'IR de l'indemnité compensatrice de préavis | Suppression | Suppression | Suppression | Adoption du texte transmis |
| Exonération d'IS de certaines opérations d'aménagement d'établissements publics, de sociétés d'économie mixte ou d'organismes d'habitation à loyer modéré | Suppression | Suppression | Maintien | Retour au texte AN |
| Réduction d'impôt de 40 % au titre des sommes consacrées par les entreprises à l'achat d'un trésor national | Suppression | Suppression | Maintien | Retour au texte AN |
| Exonération de TVA sur la mise en valeur de terres dans les DOM | Suppression | Suppression | Maintien | Retour au texte AN |
| Exonération de droits d'enregistrement de certains actes intéressant les sociétés de bains-douches, les organismes de jardins familiaux, les sociétés coopératives artisanales ainsi que les groupements de ces mêmes coopératives, les mutuelles et les sociétés de secours des ouvriers et employés des mines. | Suppression | Suppression | Suppression | Adoption du texte transmis |
| Suppressions prévues dans le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en première lecture | | | | |
| Exonération des dividendes versés par une société unipersonnelle d'investissement à risque (SUIR) | Suppression | Maintien | Maintien | Adoption du texte transmis |
| Exonération des plus-values de cession de bateaux affectés au transport fluvial de marchandises | Suppression | Maintien | Maintien | Adoption du texte transmis |

Source : commission des finances.

Le Rapporteur général propose le rétablissement de trois suppressions de dépenses fiscales sur les cinq adoptées par le Sénat.

- En premier lieu, il propose le rétablissement de la suppression de la réduction sur l'impôt sur les sociétés de 40 % des versements pour l'acquisition de trésors nationaux.

Le maintien d'une telle réduction d'impôt ne se justifie pas dans la mesure où elle est peu, voire pas du tout, utilisée et qu'elle poursuit le même objectif que la réduction de l'impôt sur les sociétés égale à 90 % des versements effectués pour permettre l'acquisition par l'État d'un trésor national, dans la limite de 50 % de l'impôt dû.

- En deuxième lieu, le Rapporteur général propose le rétablissement de la suppression de l'exonération de TVA pour la mise en valeur des terres dans les DOM. Le maintien d'une telle exonération ne se justifie pas dans la mesure où cette exonération n'est pas bornée dans le temps et où ne sont connus ni le nombre de bénéficiaires, ni son coût budgétaire.

- En troisième lieu, la suppression de l'abrogation de l'exonération d'IS concernant certaines opérations d'aménagement, adoptée par le Sénat contre l'avis de sa commission des finances et du Gouvernement, ne paraît pas opportune. Ainsi qu'il a été vu et comme cela avait été rappelé par les deux rapporteurs généraux, à l'Assemblée et au Sénat, le dispositif n'a pas démontré son efficacité et de nombreux autres outils fiscaux poursuivent le même objectif.

Il y a lieu de relever une incongruité dans le texte adopté par le Sénat, les sénateurs ayant à la fois décidé de supprimer l'abrogation et de préciser les modalités d'application de ladite abrogation.

Sur le premier point, il est proposé de rétablir l'abrogation pour les raisons déjà exposées.

Sur le second point, en revanche, les précisions apportées ont du sens dans la mesure où toutes les opérations d'aménagement ne font pas nécessairement l'objet d'une concession d'aménagement mentionnée à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, notamment s'agissant de celles réalisées par des OHLM et des sociétés de coordination d'OHLM. Il n'est ainsi pas proposé de revenir sur cette modification.

- Enfin, sensible aux arguments avancés par les sénateurs et le Gouvernement, le Rapporteur général ne propose pas à ce stade le rétablissement de la suppression de l'exonération des dividendes versés par une société unipersonnelle d'investissement à risque (SUIR) et de l'exonération des plus-values de cession de bateaux affectés au transport fluvial de marchandises.

S'agissant des SUIR, le Rapporteur général observe qu'il peut demeurer des dividendes à distribuer sur la période antérieure à 2018, même si la dépense

fiscale est en extinction depuis cette date. L'année dernière, alors que la suppression de cette dépense fiscale avait été proposée au Sénat, le Gouvernement avait estimé qu'il était légitime que les associés uniques des SUIR puissent bénéficier de l'exonération prévue depuis l'instauration du régime.

S'agissant des plus-values de cession de bateaux affectés au transport fluvial de marchandises, le Rapporteur général observe que l'exonération est conditionnée au rachat d'un bateau qui doit avoir été construit à une date plus récente que le bateau cédé. Cette dépense fiscale a donc une finalité environnementale. Le montant maximal de l'exonération est en outre plafonné à 100 000 euros. Il est dès lors permis de s'interroger sur l'opportunité de supprimer une dépense fiscale et à vocation environnementale.

B. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL SUR LES BORNAGES DE DÉPENSES FISCALES

Dans sa version adoptée en conseil des ministres, le projet de loi prévoyait quatre bornages dans le temps de dépenses fiscales. L'Assemblée en a ajouté quatre autres en première lecture, et supprimé une.

Le Sénat est revenu sur trois des sept propositions de bornage de dépenses fiscales ainsi transmises, une en provenance du projet de loi initial et deux autres insérées par l'Assemblée nationale en première lecture.

LES BORNAGES DE DÉPENSES FISCALES DU PRÉSENT ARTICLE

| Dépenses fiscales | Conseil des ministres | 1 ^{re} lecture Assemblée nationale (AN) | 1 ^{re} lecture Sénat | Proposition du Rapporteur général pour la nouvelle lecture |
|--|-----------------------|--|-------------------------------|--|
| Bornages prévus dans le projet de loi adopté en conseil des ministres | | | | |
| Crédit d'impôt collection | 31 décembre 2022 | 31 décembre 2022 | 31 décembre 2022 | Adoption du texte transmis |
| Crédit d'impôt innovation | 31 décembre 2022 | 31 décembre 2022 | Suppression du bornage | Retour au texte AN |
| Crédit d'impôt pour la formation des dirigeants d'entreprise | 31 décembre 2022 | 31 décembre 2022 | 31 décembre 2022 | Adoption du texte transmis |
| Crédit d'impôt famille | 31 décembre 2021 | Suppression du bornage | Suppression du bornage | Adoption du texte transmis |
| Bornages prévus dans le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en première lecture | | | | |
| Exonération d'IR des gains nets réalisés lors de la cession de titre de sociétés de capital-risque | | 31 décembre 2022 | Suppression du bornage | Adoption du texte transmis |
| Déduction sur cinq années du prix d'acquisition des œuvres originales d'artistes vivants | | 31 décembre 2022 | 31 décembre 2022 | Adoption du texte transmis |
| Exonération des droits d'enregistrement pour les acquisitions de droits sociaux effectués par une société créée en vue d'en racheter une autre | | 31 décembre 2022 | 31 décembre 2022 | Adoption du texte transmis |
| Taux réduits de CSPE pour les entreprises électro ou hyper-électro intensives | | 31 décembre 2022 | Suppression du bornage | Adoption du texte transmis |

Source : commission des finances.

• S’agissant du bornage temporel du crédit d’impôt innovation, le Rapporteur général ne partage pas la position du Sénat, qui l’a supprimé.

Ce bornage garantira la pleine effectivité de l’évaluation de l’outil, prévue en 2022 dans le programme d’évaluation pluriannuelle du Gouvernement. En outre, ainsi qu’il a été vu, ce bornage coïncide avec l’échéance des règlements européens en matière d’aides d’État, ce qui le rend d’autant plus pertinent.

Le Rapporteur général propose dès lors le rétablissement du bornage adopté en première lecture par l’Assemblée nationale.

• En revanche, s’agissant des deux autres suppressions de bornage adoptées par le Sénat, le Rapporteur général est sensible aux arguments avancés par les sénateurs et le Gouvernement. Il ne propose donc pas à ce stade de les rétablir.

Tel est le cas, en premier lieu, de la suppression du bornage de l’exonération des gains nets réalisés lors de la cession à titre onéreux de titres de SCR. Celle-ci est motivée par le souci de ne pas induire une différence de traitement fiscal, d’une part, entre les plus-values et les dividendes touchant les SCR, d’autre part, entre ces dernières et les fonds tels que les FCPR :

– s’agissant des SCR, le bornage ne porte que sur les plus-values et ne concerne pas l’exonération d’IR dont les investisseurs peuvent bénéficier au titre des distributions prélevées sur les bénéfices d’une SCR au titre du 2 du II de l’article 163 *quinquies C* du CGI ;

– s’agissant des fonds, rien n’est prévu au titre de l’exonération des plus-values de cession ou de rachat de parts de FCPR prévue au 1 du III de l’article 150-0 A du CGI, ni au titre de l’exonération des revenus de parts de fonds prévue à l’article 163 *quinquies B* du CGI.

Il en résulterait donc bien une différence de traitement fiscal en fonction de la nature du revenu et du véhicule d’investissement retenu, ce qui n’apparaît pas nécessairement opportun.

Dès lors, le Rapporteur général prend acte de la suppression du bornage qu’a adoptée le Sénat.

De même, le Rapporteur général prend acte que le Sénat n’a pas souhaité adopter le bornage des taux réduits de CSPE des entreprises électro-intensives.

C. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL SUR LES AUTRES DISPOSITIONS INSÉRÉES PAR LE SÉNAT

Deux autres dispositions ont été insérées par le Sénat, l’une tendant à inscrire dans la loi l’éligibilité des indemnités de départ volontaire en retraite au système du quotient, l’autre tendant à la remise d’un rapport sur les dépenses fiscales.

Le Rapporteur général propose la suppression de ces deux ajouts du Sénat.

- En premier lieu, l'inscription à l'article 163-0 A du CGI, relatif au système du quotient, des indemnités de départ volontaire en retraite ou de mise à la retraite, si elle poursuit un objectif louable, ne semble en réalité pas souhaitable.

En effet, ces indemnités sont déjà éligibles au système du quotient dans la mesure où ce dernier porte sur les revenus exceptionnels par nature, qui ne peuvent être recueillis annuellement. Le Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP) indique ainsi que « *constituent notamment des revenus exceptionnels dans la catégorie des traitements et salaires : [...] les primes de départ volontaire perçues par les salariés lorsqu'ils quittent l'entreprise sans faire l'objet d'un licenciement, d'une mise à la retraite ou en préretraite* »⁽¹⁾.

Le BOFiP mentionne également ces indemnités parmi les revenus pouvant faire l'objet du système du quotient au titre du second alinéa du I de l'article 163-0 A indépendamment de leur montant : la loi vise les « *primes de départ volontaire* », et le BOFiP précise que cela concerne les « *primes, indemnités ou allocations versées par l'employeur au salarié lorsque ce dernier quitte l'entreprise sans faire l'objet d'une mesure de licenciement, d'une mise à la retraite ou en préretraite* »⁽²⁾.

Le dispositif introduit au Sénat est donc satisfait, ce qu'indiquait d'ailleurs l'évaluation préalable de l'article 7⁽³⁾. Dès lors, son inscription expresse dans la loi n'apparaît pas nécessaire, et serait d'ailleurs redondante avec la mention déjà existante au second alinéa du I de l'article 163-0 A du CGI.

Au demeurant, tous les revenus éligibles au système du quotient ne sont pas mentionnés à cet article. Le fait d'en inscrire certains et pas d'autres pourrait conduire à une interprétation *a contrario* au détriment des seconds.

Le Rapporteur général propose donc de supprimer cet ajout du Sénat.

- En deuxième lieu, le rapport annuel sur les dépenses fiscales les plus coûteuses concernant l'IR n'apparaît pas souhaitable.

D'une part, le champ du rapport est très étroit, et concernerait à peine une quinzaine de mesures. Au demeurant, si l'exposé sommaire de l'amendement adopté par le Sénat fait état d'une « *opacité fiscale maintenue à l'égard des grosses fortunes* », il convient de noter que le coût d'une dépense fiscale n'a pas nécessairement de lien avec le fait qu'elle bénéficie à des foyers très aisés : cela peut simplement résulter d'un nombre élevé de bénéficiaires. Tel est notamment le cas, pour les dépenses qui se trouveraient incluses dans le champ du rapport, de la demi-part supplémentaire pour les contribuables seuls ayant élevé un enfant, du

(1) BOFiP, [BOI-IR-LIQ-20-30-20](#), § 70.

(2) Id., § 150.

(3) Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2020, page 116.

crédit d'impôt pour garde d'enfants ou encore de la réduction d'impôt au titre des dons à des organismes d'intérêt général.

D'autre part, la limitation au seul IR du champ du rapport est étrange, d'autres impôts acquittés par les ménages faisant l'objet de dépenses fiscales.

Enfin, modifier la loi de programmation des finances publiques pour y inscrire un tel rapport, avec les difficultés qu'il présente et qui viennent d'être exposées, ne serait pas opportun.

D. CONCLUSION : LES AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR LE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

En conclusion, le Rapporteur général propose six amendements pour revenir sur certaines des modifications introduites par le Sénat.

Ces amendements tendent à :

– supprimer la consécration législative de l'éligibilité de certaines indemnités au système du quotient ;

– revenir sur la suppression de l'abrogation de l'exonération d'IS au titre de certaines opérations d'aménagement ;

– rétablir le bornage temporel du crédit d'impôt innovation ;

– supprimer la demande de rapport annuel inséré dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 ;

– rétablir la suppression de la réduction d'impôt de 40 % pour acquisition de Trésors nationaux ;

– et rétablir la suppression de l'exonération de TVA pour la mise en valeur des terres dans les DOM.

*

* *

Article 8

Baisse du taux réduit de la TVA sur certains logements locatifs sociaux dans le cadre du pacte d'investissement pour le logement social

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Les différentes catégories de logements sociaux sont déterminées en fonction de la catégorie de prêt ou de subvention accordé par l'État aux organismes HLM lors de leur construction.

Le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) finance des logements locatifs destinés à des ménages modestes et très modestes.

Le prêt locatif à usage social (PLUS) est actuellement le dispositif le plus fréquemment mobilisé pour le financement de la construction de logements sociaux. Ses caractéristiques prennent en compte un objectif de mixité sociale.

En application du 1° de l'article 278 *sexies*-0 A du code général des impôts (CGI), le taux de réduit de 5,5 % s'applique aux livraisons d'immeubles intervenant dans les secteurs de l'accession sociale à la propriété, de l'hébergement temporaire ou d'urgence et de l'accueil des personnes âgées ou handicapées, énumérées aux 4, 5, 8, 11, 11 *bis*, 12 et 13 du I de l'article 278 *sexies* du CGI.

En application du 2° de l'article 278 *sexies*-0 A du CGI, le taux intermédiaire de 10 % s'applique à certaines livraisons d'immeubles réalisées dans le secteur du logement locatif social – dit « LLS » – dont le fait générateur est intervenu depuis le 1^{er} janvier 2018, énumérées aux 1, 2, 3, 6, 7, 7 *bis* et 10 du I de l'article 278 *sexies* du CGI.

En effet, l'article 12 de la loi de finances pour 2018 a porté le taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable à ces livraisons de logements sociaux à 10 % à compter du 1^{er} janvier 2018 ⁽¹⁾, aboutissant à un coût pour le secteur du logement social alors évalué à 350 millions d'euros.

Cette réforme prévoyait une « clause de rendez-vous ». De fait, les concertations menées depuis se sont traduites par la signature, entre le Gouvernement et les acteurs du logement social, du pacte d'investissement pour le logement social, le 25 avril 2019.

Le présent article traduit les engagements de l'État associés à ce pacte s'agissant de la TVA.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Conformément au pacte d'investissement pour le logement social 2020-2022 (v. *supra*), la baisse de TVA de 10 % à 5,5 % portant sur la livraison de certains types de logement sociaux concerne :

- les logements aux plus bas loyers (PLAI et PLUS) ;
- les logements construits dans le cadre de l'ANRU, pour soutenir l'accélération de ce programme dont l'enveloppe globale est passée de 5 à 10 milliards d'euros sur la période 2017-2022 ;
- certains logements sociaux acquis dans le parc privé et rénovés, en cohérence avec le plan d'action « Cœur de ville ».

(1) Loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, article 12.

Il s'agit ainsi, pour ces secteurs, d'un rétablissement du taux à 5,5 %.

En outre, le présent article met à jour le champ d'application du taux de la TVA applicable à certains segments de la politique sociale concernant les structures d'hébergement d'urgence ou temporaire sous réserve qu'ils aient conclu une convention avec le représentant de l'État dans le département venant formaliser l'engagement d'héberger certains publics.

Ainsi, dans le secteur social et médico-social, en application du 3° du présent article, relèveraient désormais d'un taux de TVA à 5,5 % les livraisons et les livraisons à soi-même de locaux dont les acquéreurs sont les structures indiquées dans le tableau suivant.

TAUX DE TVA PORTANT SUR LA LIVRAISON DE CERTAINES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE OU TEMPORAIRE, SELON LE PRÉSENT ARTICLE

| Structure | | Taux de TVA |
|---|---|-------------|
| Structures d'hébergement temporaire ou d'urgence suivantes : | Centres d'hébergement et de réinsertion sociale du 8° de l'article L. 312-1 du CASF. | 5,5 % |
| | Structures « lits halte soins santé », « lits d'accueil médicalisés » et appartements de coordination thérapeutique du 9° de l'article L. 312-1 du CASF. | |
| | Centres d'hébergement d'urgence déclarés selon les modalités de l'article L. 322-1 du CASF, lorsqu'ils sont destinés aux personnes sans domicile. | |
| Les établissements suivants, lorsqu'ils agissent sans but lucratif, que leur gestion est désintéressée et qu'ils assurent un accueil temporaire ou permanent : | Établissements qui hébergent des mineurs ou de jeunes adultes handicapés, mentionnés au 2° du I de l'article L. 312-1 du CASF. | 5,5 % |
| | Établissements qui hébergent des personnes âgées et qui remplissent les critères d'éligibilité d'un prêt réglementé, mentionnés au 6° du I de l'article L. 312-1 du CASF. | |
| | Établissements qui hébergent des personnes handicapées, mentionnés au 7° du I de l'article L. 312-1 du CASF. | |

Source : commission des finances à partir du présent article.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

L'Assemblée nationale a procédé à deux modifications :

– deux amendements identiques, à l'initiative du rapporteur général et de Lise Magnier (UDI, Agir et Indépendants), visent à ajouter les foyers de jeunes travailleurs parmi les établissements du secteur social et médico-social bénéficiant d'un taux réduit de TVA à 5,5 % ;

– un amendement, adopté à l’initiative du Gouvernement, prévoit que le taux applicable en cas de revente d’un logement bénéficiant des taux de TVA réduits prévus à l’article 278 *sexies* du CGI est le même que le taux appliqué lors de la première livraison ou livraison à soi-même.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a procédé, outre l’adoption de deux amendements rédactionnels proposés par sa commission des finances, à 8 modifications, en adoptant :

– quatre amendements identiques, à l’initiative de Dominique Estrosi Sassone (LR), Philippe Dallier (LR), Annie Guillemot (SOC) et Marie-Noëlle Lienemann (CRCE), visant à étendre le bénéfice du taux réduit de TVA de 5,5 % aux travaux d’amélioration exécutés sur des immeubles ou logements cédés à bail emphytéotique par des personnes publiques ;

– trois amendements identiques, à l’initiative de Dominique Estrosi Sassone (LR), Marie-Noëlle Lienemann (CRCE) et Valérie Létard (UC), visant à accroître le délai dont disposent les bailleurs sociaux pour payer la TVA au titre des constructions de logements locatifs sociaux qu’ils réalisent ;

– trois amendements identiques, à l’initiative de Philippe Dallier (LR), Marie-Noëlle Lienemann (CRCE) et Valérie Létard (UC), ce dernier étant sous-amendé par le Gouvernement, visant à subordonner le taux réduit de TVA de 5,5 % pour les constructions de locaux destinés à certains établissements médicaux-sociaux à leur destination, et non à la qualité de l’acquéreur des locaux ;

– deux amendements identiques, à l’initiative d’Anne Guillemot (SOC) et Marie-Noëlle Lienemann (CRCE), visant à appliquer le taux réduit de TVA de 5,5 % sur l’ensemble des opérations de construction et de rénovation des logements locatifs sociaux ;

– deux amendements identiques, à l’initiative de Dominique Estrosi Sassone (LR) et Philippe Dallier (LR), visant à appliquer le taux de TVA de 10 % sur les acquisitions de terrains à bâtir destinées à des opérations de logement social ;

– un amendement, à l’initiative de Philippe Dallier (LR), visant à apporter une correction législative, qui a reçu un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

1. Extension du taux réduit de TVA à 5,5 % pour les travaux d’amélioration exécutés sur les logements cédés à bail emphytéotique par des personnes publiques

Cette modification permet d’étendre le taux de 5,5 % aux opérations d’acquisition-amélioration ainsi qu’aux travaux d’amélioration effectués sur les immeubles ou logements cédés à bail emphytéotique par l’État, les collectivités territoriales ou leurs groupements, lorsque les travaux sont financés par un prêt réglementé.

Cette proposition a reçu un avis favorable de la commission des finances et défavorable du Gouvernement.

2. Accroissement du délai dont disposent les bailleurs sociaux pour payer la TVA due au titre des constructions de logements locatifs sociaux qu'ils réalisent

Cet amendement aboutit à prolonger le délai de 3 à 6 mois dont bénéficient les bailleurs sociaux pour payer la TVA due au titre des constructions de logements locatifs sociaux qu'ils réalisent.

Cette proposition a reçu un avis de sagesse de la commission et défavorable du Gouvernement.

3. Subordination du bénéfice d'un taux réduit de TVA à 5,5 % concernant la construction ou l'amélioration de certains établissements médicaux-sociaux à leur destination

Cet amendement vise à subordonner le taux réduit de 5,5 % non à la qualité de l'acquéreur de certains établissements médicaux-sociaux, mais à leur destination, laquelle sera contrôlée et garantie par une convention signée avec le représentant de l'État dans le département.

Cette proposition a reçu un avis favorable tant de la commission que du Gouvernement.

Un sous-amendement du Gouvernement complète cette proposition en permettant, lorsqu'une convention d'aide personnalisée au logement a été conclue avec l'établissement, que cette dernière puisse tenir lieu de convention spécifique conditionnant l'application du taux réduit.

4. Application du taux réduit de TVA à 5,5 % pour l'ensemble des opérations de construction et de rénovation des logements locatifs sociaux

Cette modification vise à faire bénéficier du taux réduit de TVA de 5,5 % à l'ensemble des opérations de construction et de rénovation des logements locatifs sociaux, quelle que soit leur localisation sur le territoire.

Cette proposition a reçu un avis défavorable tant de la commission que du Gouvernement.

5. Application du taux réduit de TVA à 10 % pour les acquisitions de terrains à bâtir destinés à des opérations de logement social

Cette proposition permet d'appliquer un taux de 10 % sur l'acquisition d'un terrain destiné à une opération de logements taxable à 5,5 %. La TVA payée

sur le logement sera ainsi déductible et l'opération sera taxée, *in fine* et y compris pour la partie terrain, au taux de 5,5 %.

Ces amendements ont reçu un avis favorable tant de la commission des finances que du Gouvernement.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général considère que la prorogation du délai dont bénéficient les bailleurs sociaux pour payer la TVA due au titre des constructions de logements locatifs sociaux qu'ils réalisent, de 3 à 6 mois, n'est pas pertinente, étant donné que la computation du délai se calcule à partir de l'achèvement des travaux et que l'émission de la facture doit, elle, être réalisée dès la réalisation de la vente, c'est-à-dire avant le commencement des travaux.

De même, l'extension du taux de TVA réduit de 5,5 % à l'ensemble des opérations de construction et de rénovation des logements locatifs sociaux, quelle que soit leur localisation sur le territoire, ne saurait être retenue en ce qu'elle vide de sa substance l'économie générale de l'article, calibré pour focaliser l'effort de construction et de rénovation là où les besoins sont les plus prégnants.

Il est proposé de retenir les autres modifications apportées par le Sénat.

Ainsi, le Rapporteur général propose de retenir la version de l'article telle qu'elle issue du Sénat, sans néanmoins retenir les deux modifications précitées.

*

* *

Article 8 bis

Extension aux pharmaciens du bénéfice de l'exonération de taxe sur la valeur ajoutée sur les soins dispensés

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Le 1° du 4 de l'article 261 du code général des impôts (CGI) prévoit une exonération de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les soins dispensés aux personnes par les membres des professions médicales et paramédicales réglementées, ainsi que par les ostéopathes, les chiropracteurs, les psychologues ou les psychothérapeutes et par les psychanalystes, ainsi que sur les travaux d'analyse de biologie médicale et les fournitures de prothèses dentaires par les dentistes et les prothésistes.

Les pharmaciens ne sont pas concernés par ce dispositif.

B. DISPOSITIF MODIFIÉ

À l'initiative de Mme Sarah El Haïry et les membres du groupe Modem, l'Assemblée nationale a adopté, après avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un article additionnel visant à exonérer de TVA les soins accomplis par les pharmaciens.

L'article ainsi inséré prévoit que le régime des pharmaciens soit aligné sur le celui applicable aux professions médicales et paramédicales réglementées et modifie en conséquence le 1^o du 4 de l'article 261 du CGI.

Le présent article s'appuie sur l'extension récente des missions des pharmaciens aux actes de vaccination pour justifier cet élargissement.

Aux termes du II du présent article, cette exonération s'appliquerait pour les actes accomplis à compter du 1^{er} janvier 2020.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté, à l'initiative du Rapporteur général de la commission des finances et avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement visant à rendre applicable cette exonération de TVA sur les actes de soins réalisés par les pharmaciens à compter du 15 octobre 2019. Aussi, les actes de vaccination accomplis actuellement dans le cadre de la campagne annuelle de vaccination contre la grippe saisonnière pourraient être pris en compte.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de voter l'article issu du Sénat sans modification.

*

* *

Article 10

Transposition de la directive (UE) 2018/1910 du Conseil du 4 décembre 2018 en matière de TVA

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Le système européen de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) tel qu'il est aujourd'hui encadré par la **directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre**

2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée repose, depuis 1993, sur **un régime dit « transitoire »**.

La réalisation en 1993 du marché unique avait pourtant été envisagée comme l'opportunité de concrétiser l'objectif, posé dès les premières directives TVA de 1967 ⁽¹⁾, d'instaurer un système de TVA qui fonctionnerait au sein de la Communauté européenne de la même manière que sur le territoire d'un seul État membre : on parle de **principe « du pays d'origine »**. Cependant, des obstacles de nature à la fois politiques et techniques ont conduit les États membres à s'accorder sur la mise en place d'un régime transitoire fondé sur un **principe dit « de destination »**.

Celui-ci prévoit que les transferts de biens entrant dans le champ de la TVA, effectués à titre onéreux et réalisés entre des assujettis agissant en tant que tels établis dans des États membres distincts se décomposent en deux opérations :

– la **livraison intracommunautaire** qui désigne la vente d'un bien à un client situé dans un autre État membre. Elle est **en principe exonérée de TVA** dans l'État membre de départ. Elle doit être distinguée formellement d'une exportation, terme qui s'applique désormais uniquement aux ventes de biens à destination de pays tiers ;

– l'**acquisition intracommunautaire** qui désigne l'achat d'un bien à un fournisseur situé dans un autre État membre. Elle est **en principe soumise à la TVA dans l'État membre de destination. Cette opération impose donc à l'assujetti de s'être au préalable identifié à la TVA dans cet État membre**, via l'attribution d'un numéro de TVA ; en France celui-ci est attribué par le service des impôts des entreprises – SIE. L'acquisition intracommunautaire doit être distinguée formellement d'une importation, terme qui s'applique désormais uniquement aux achats de biens en provenance de pays tiers.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à transposer la directive 2018/1910 du Conseil du 4 décembre 2018 relative à l'harmonisation et la simplification de certaines règles dans le système de taxe sur la valeur ajoutée pour la taxation des échanges entre les États membres de l'Union européenne, soit les échanges transfrontières de biens entre assujettis.

Ce texte est lui-même issu d'un accord trouvé lors du Conseil « Ecofin » du 2 octobre 2018 sur un ensemble plus large de mesures destinées à **améliorer le fonctionnement du système de TVA** actuel et **lutter contre la fraude**, dans l'attente de l'adoption d'un système définitif dont les grandes lignes sont tracées

(1) Directive 67/227/CEE du Conseil, du 11 avril 1967, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires ; directive 67/228/CEE du Conseil, du 11 avril 1967, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires - Structure et modalités d'application du système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

depuis le « plan d'action TVA » proposé par la Commission européenne en 2016 ⁽¹⁾.

Aussi la directive en question propose-t-elle trois « **solutions rapides** » (« *quick fixes* ») devant permettre de garantir une meilleure sécurité juridique et de réduire à terme les coûts de mise en conformité pour les entreprises.

En premier lieu, est créé un régime harmonisé de TVA applicable aux stocks sous contrat de dépôt.

En deuxième lieu, est clarifiée, en cas de livraisons successives de biens, la question de l'imputation de l'exonération prévue pour les livraisons intracommunautaires.

En troisième lieu, la communication au fournisseur, par l'acquéreur, de son numéro d'identification à la TVA, devient une condition de fond (c'est-à-dire une condition nécessaire) aux fins de bénéficier de l'exonération associée aux livraisons intracommunautaires. Le dépôt d'un état récapitulatif par le fournisseur devient également une condition de fond de ce régime.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

Cet article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté, à l'initiative du Rapporteur général de la commission des finances et avec avis favorable du Gouvernement, un amendement rédactionnel.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de voter l'article issu du Sénat sans modification.

*
* *

(1) *Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen concernant un plan d'action sur la TVA, 7 avril 2016, COM (2016) 148 final.*

Article 10 bis (nouveau)
**Généralisation du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée
à l'ensemble des livres audios**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Selon les dispositions de l'article 278-0 *bis* du code général des impôts (CGI), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est perçue au taux réduit de 5,5 % en ce qui concerne les livres, sur tout type de support physique.

Les livres audio se voient appliquer un taux de TVA à 5,5 % depuis un rescrit du 15 septembre 2009 ⁽¹⁾, complété par un second rescrit en date du 17 novembre 2009 ⁽²⁾.

Ce rescrit définit les livres audio comme « *des ouvrages dont la lecture à haute voix a été enregistrée sur un disque compact, un cédérom ou tout autre support physique similaire et dont le contenu reproduit, pour l'essentiel, la même information textuelle que celle contenue dans les livres imprimés.* »

Ainsi, seuls sont susceptibles de bénéficier du taux réduit de TVA de 5,5 % les livres audio sur support physique qui constituent la version audio d'un livre sur support physique.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté, à l'initiative du Rapporteur général de la commission des finances avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement qui, d'une part, vise à élever au niveau législatif les dispositions qui prévoient l'application du taux réduit de TVA aux livres audio et, d'autre part, à harmoniser le traitement de l'ensemble des livres audio au titre de la TVA, qu'ils soient enregistrés sur un support physique ou fournis par téléchargement.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*
* *

(1) Rescrit n°2009/48 du 15 septembre 2009.

(2) Rescrit n°2009/63 du 17 novembre 2009.

Article 10 ter (nouveau)

**Application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée de 5,5 %
aux réseaux de froid renouvelable**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 102 de la directive du 28 novembre 2006 relative au système commun de la taxe sur la valeur ajoutée⁽¹⁾, dispose que « *les États membres peuvent appliquer un taux réduit aux fournitures de gaz naturel, d'électricité et de chauffage urbain, à condition qu'il n'en résulte aucun risque de distorsions de concurrence.* »

La France a fait le choix d'affecter l'acheminement de chauffage par les réseaux de chaleur – le « chauffage urbain » – renouvelable d'un taux réduit de TVA de 5,5 %.

Bénéficient ainsi d'un tel taux, selon le B de l'article 278-0 *bis* du code général des impôts (CGI), les « *abonnements relatifs aux livraisons d'électricité d'une puissance maximale inférieure ou égale à 36 kilovoltampères, d'énergie calorifique et de gaz naturel combustible, distribués par réseaux, ainsi que la fourniture de chaleur lorsqu'elle est produite au moins à 50 % à partir de la biomasse, de la géothermie, de l'énergie solaire thermique, des déchets et d'énergie de récupération.* »

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté quatre amendements identiques, à l'initiative d'Angèle Prévile (SOC), Emmanuel Capus (LI-RT), Ronan Dantec (RDSE) et Daniel Gremillet (LR), qui visent étendre le bénéfice du taux de TVA de 5,5 % aux réseaux de froid renouvelable.

Ces amendements ont été adoptés avec un avis défavorable tant de la commission des finances que du Gouvernement.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général relève que les réseaux de froid, c'est-à-dire l'ensemble des installations souterraines qui produisent et acheminent de l'eau glacée vers les bâtiments pour les climatiser, ne peuvent bénéficier d'un taux réduit de TVA en l'état du droit européen, puisque la directive TVA précitée ne vise que l'acheminement de gaz, d'électricité et de *chauffage* urbain.

(1) Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

En conséquence, la suppression de cet article est proposée.

*
* *

Article 10 quater (nouveau)

Régime de la taxe sur la valeur ajoutée portant sur les services annexes aux offres de communication électroniques et les services de télévision

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La généralisation des services de presse en ligne dans les offres composites de télécommunication s'est traduite par une extension excessive du taux réduit de TVA. Dans le cadre de l'enrichissement de leurs offres d'accès à internet et de téléphonie, qui relèvent du taux normal de la TVA, certains opérateurs de communication électronique proposaient, entre 2016 et 2018, à l'ensemble de leurs clients, un abonnement donnant accès à des services de presse en ligne qui, lorsqu'ils sont vendus isolément, relèvent du taux réduit de TVA de 2,1 %. En incluant un service de presse en ligne dans leur forfait téléphonique ou dans leurs offres « triple play », certains opérateurs de télécommunication ont appliqué, conformément à l'article 268 *bis* du CGI, le taux super-réduit de TVA sur une partie de la facture de chaque abonné

L'article 8 de la loi de finances pour 2018 ⁽¹⁾ a clarifié les modalités de mise en œuvre du taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 10 % auxquels sont éligibles les abonnements aux services de télévision et du taux de 2,10 % auxquels sont éligibles les services de presse en ligne, lorsqu'ils sont proposés avec des services ou des équipements de communication électronique.

Selon ce dispositif, lorsque les prestations de presse en ligne sont comprises dans une offre qui comporte, pour un prix forfaitaire, l'accès à un réseau de communications électroniques, le taux réduit de TVA de 2,1 % n'est applicable qu'à la seule part de l'abonnement égale aux sommes payées par le fournisseur de service, par usager, pour l'acquisition des prestations. Il s'agissait alors de prendre en compte dans l'assiette de la TVA, pour le taux réduit, uniquement la part de l'abonnement correspondant aux sommes facturées au fournisseur d'accès par les éditeurs de presse lorsqu'un abonné décide, par le biais d'une l'application mobile ou du site internet, d'accéder à une publication numérique de presse en ligne.

Le dispositif visait à empêcher les pratiques d'optimisation fiscale des opérateurs de communications électroniques qui adossaient les services à taux

(1) Loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, article 8.

réduit à leurs offres – auxquelles est applicable le taux normal de TVA, soit 20 % – afin de minimiser la TVA reversée.

Les conditions dans lesquelles doivent être traitées des opérations comprenant plusieurs éléments ont depuis été précisées par la Cour de justice de l'Union européenne ⁽¹⁾, qui a défini des critères permettant d'établir si l'opération donne lieu, aux fins de la TVA, à une prestation unique ou à plusieurs prestations distinctes et indépendantes devant être appréciées séparément.

Ainsi, chaque prestation doit normalement être considérée comme distincte et indépendante et suivre son régime propre en matière de TVA, notamment en matière de taux.

Toutefois, plusieurs prestations formellement distinctes, qui pourraient être fournies séparément et, ainsi, donner lieu, séparément, à un régime de taxation distinct, doivent être considérées, lorsqu'elles ne sont pas indépendantes, comme une opération unique relevant d'un seul et même taux. Tel est le cas :

– lorsque l'opération est composée de plusieurs éléments si étroitement liés qu'ils forment, objectivement, un tout indissociable concourant à la réalisation d'une même opération au plan économique, cette opération ne devant alors pas être artificiellement décomposée ;

– lorsqu'un ou plusieurs éléments doivent être considérés comme constituant la prestation principale alors que, à l'inverse, d'autres doivent être considérés comme accessoires. En particulier, est accessoire l'élément qui constitue pour la clientèle, non pas une fin en soi, mais le moyen de bénéficier dans les meilleures conditions du service principal du prestataire.

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. Cette analyse est à effectuer par le prestataire, de manière simple et économiquement rationnelle, sous sa responsabilité et sous le contrôle de l'administration.

Lorsque l'abonnement aux services de télévision est commercialisé seul, c'est-à-dire qu'il est possible de bénéficier du service sans être tenu de souscrire un autre service ou d'acheter un autre produit, il doit être considéré comme une prestation unique éligible au taux réduit.

Lorsque l'abonnement aux services de télévision est commercialisé au sein d'une offre avec un autre service, ou produit, ne pouvant être considéré comme accessoire, il s'agit d'une prestation unique seulement si les liens entre ces éléments sont suffisamment étroits pour caractériser une même opération formant

(1) CJUE, 18 janvier 2018, aff. C-463/16, *Stadion Amsterdam CV*.

un tout indissociable concourant à la réalisation d'une même opération au plan économique.

Ainsi, dès lors que les abonnements se présentent sous la forme de contrats d'abonnement à durée indéterminée ou à durée déterminée avec une reconduction tacite, l'impossibilité pour le client de renoncer, en cours de contrat, au seul service de télévision, est un élément déterminant pour caractériser l'étroitesse des liens économiques entre les éléments de l'offre. Aussi, dans l'hypothèse d'une offre proposée à un prix indépendant de la consommation effective de chacun des services, comprenant des éléments de mutualisation tels que ceux susmentionnés, et où une renonciation au service de télévision impliquerait la résiliation de l'ensemble du contrat, l'offre constitue une opération économique unique du point de vue du consommateur.

Lorsque la distribution de services de télévision est comprise dans une offre qui ne constitue pas une prestation unique au plan économique et qui comprend soit l'accès à un réseau de communications électroniques au sens du 2° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques (CPCE), soit l'acquisition d'un équipement terminal au sens du 10° du même article L. 32 du CPCE, il convient de faire application des règles de ventilation prévues au deuxième alinéa du b *octies* de l'article 279 du CGI. En vertu de ces dispositions, le taux réduit est applicable au supplément de prix payé par le client déterminé par rapport au prix d'une offre identique, mais ne comprenant pas tout ou partie de ces services de télévision, commercialisée dans des conditions comparables.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Constatant que des pratiques d'optimisation demeurent en adossant, désormais, des services de livres en ligne ou d'abonnement cinéma – tous deux au taux de TVA de 5,5 % – à des offres de communications électroniques ou de service de télévision, le Sénat, à l'initiative d'Hervé Maurey et du groupe Union Centriste, a adopté un amendement visant à ventiler l'assiette de TVA prévue pour les services de livres en ligne et d'abonnement cinéma adossés à une offre de communications électroniques ou de services de télévision.

Il s'agit donc d'un alignement avec les dispositions en matière de services de presse en ligne (*v. supra*).

Lorsque l'abonnement au service de livres en ligne ou d'abonnement cinéma est commercialisé seul, c'est-à-dire qu'il est possible d'en bénéficier sans être tenu de souscrire un autre service ou d'acheter un autre produit, il doit être considéré comme une prestation unique éligible au taux réduit de 5,5 %.

Lorsque l'abonnement au service de livres en ligne ou d'abonnement cinéma est commercialisé au sein d'une offre avec un autre service, ou produit, ne pouvant être considéré comme accessoire, il s'agit d'une prestation unique si les liens entre ces éléments sont suffisamment étroits pour caractériser une même

opération formant un tout indissociable concourant à la réalisation d'une même opération au plan économique. Le taux de TVA applicable à l'offre de communication électroniques de 20 %, ou de services de télévision de 10 %, s'applique.

Cette initiative a reçu un avis favorable tant du Rapporteur général de la commission des finances que du Gouvernement.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Considérant qu'une telle évolution législative permet de lutter contre l'optimisation fiscale pratiquée par certains opérateurs de communications électroniques et de télévision, le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*
* *

Article 10 quinquies (nouveau)

Uniformisation de l'application des taux réduits de la taxe sur la valeur ajoutée aux droits d'entrée perçus pour les activités culturelles, ludiques, éducatives ou professionnelles

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Selon le b *nonies* de l'article 279 du code général des impôts (CGI), la taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit de 10 % en ce qui concerne « *les droits d'entrée perçus pour la visite des parcs à décors animés qui illustrent un thème culturel et pour la pratique des activités directement liées à ce thème. Les attractions, manèges, spectacles, loteries, jeux et divertissements sportifs présentés à titre accessoire dans ces parcs demeurent soumis au taux qui leur est propre. Il en est de même des recettes procurées par la vente d'articles divers et des ventes à consommer sur place* ».

Les « *droits d'entrée pour la visite des parcs botaniques, des musées, monuments, grottes et sites ainsi que des expositions culturelles* » sont également admissibles à un taux réduit de TVA à 10 %, selon le b *ter* de l'article 279 du CGI.

En revanche, certaines activités analogues demeurent affectées du taux normal de 20 % de TVA, selon la doctrine administrative.

Il en est ainsi des visites de parcs comportant des labyrinthes végétaux qui ne sont pas des attractions traditionnellement exploitées par des professionnels de

la fête foraine ⁽¹⁾. De même, les visites de parcs qui ne correspondent pas à un thème culturel, comme les bases de loisirs et de plein air, les centres sportifs et les parcs aquatiques, ne peuvent bénéficier d'un taux de TVA réduit.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté deux amendements identiques, l'un à l'initiative de Julien Bargeton et des membres du groupe La République En Marche, l'autre à l'initiative de Bernard Delcros (UC), qui ont tous deux reçu un avis de sagesse de la commission des finances et un avis favorable du Gouvernement.

Ces amendements réécrivent le b *nonies* de l'article 279 du CGI afin d'affecter les droits d'admission « *aux expositions, sites et installations à caractère culturel, ludique, éducatif ou professionnel* » d'un taux de TVA de 10 %.

Cette formulation, plus large, doit permettre d'inclure dans le champ du taux réduit de 10 % les activités analogues décrites *supra* qui en sont actuellement exclues.

L'application du taux de 10 % est maintenue pour les droits d'entrée dans les foires, salons, expositions, jeux et manèges forains, parcs botaniques, musées, monuments, grottes, sites, parcs à thèmes et autres expositions culturelles.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article issu du Sénat sans modification.

Le Rapporteur général souligne que cette nouvelle rédaction est opportune en ce qu'elle permet de mettre fin à une différence de traitement qui peut actuellement être perçue comme distorsive de concurrence à l'aune des règles européennes. Il reviendra à l'administration fiscale d'interpréter le terme de « ludique » contenu dans cette nouvelle rédaction conformément au souhait exprimé par le législateur en incluant, notamment, les parcs aquatiques.

*

* *

(1) RES N° 2008/27 (TCA) du 18 novembre 2008.

Article 10 sexies (nouveau)

Taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée portant sur les fournitures d'éléments d'informations réalisées par les agences de presse

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Depuis le 1^{er} janvier 1989, les ventes, commissions et courtages portant sur les publications qui remplissent les conditions prévues par les articles 72 et 73 de l'annexe III du code général des impôts (CGI), pris en application de l'article 52 de la loi du 28 février 1934, sont soumis à la TVA au taux de 2,10 % dans les départements de la France métropolitaine et de 1,05 % dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion.

En d'autres termes, l'ensemble des publications de presse détenant un numéro attribué par la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), y compris la presse en ligne, est affecté d'un taux dit « super-réduit » de 2,10 %.

Sont, en revanche – selon l'article 298 *octies* du CGI – soumises au taux réduit de 10 % les fournitures d'éléments d'information faites par les agences de presse figurant sur une liste prévue à l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 novembre 1945 portant réglementation provisoire des agences de presse ⁽¹⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, adopté à l'initiative de David Assouline (SOC), vise à faire bénéficier la fourniture d'élément d'information par les agences de presse d'un taux de TVA réduit de 5,5 %.

La commission des finances et le Gouvernement ont donné un avis défavorable.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Comme l'an passé, le Rapporteur général juge inopportune cette réduction de TVA. Il remarque que de nombreuses dispositions fiscales dérogatoires existent pour les entreprises de presse, à l'instar de la TVA à taux super-réduit pour la presse papier et numérique ⁽²⁾, l'exonération de contribution économique territoriale (CET) pour les diffuseurs de presse ⁽³⁾, la déduction fiscale des

(1) Ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945 portant réglementation provisoire des agences de presse.

(2) Article 298 septies du CGI.

(3) Article 1464 L du CGI.

investissements pour les entreprises de presse⁽¹⁾, la réduction d'impôt des particuliers pour dons effectués en faveur des entreprises de presse⁽²⁾ ou pour souscription au capital des sociétés de presse⁽³⁾, notamment.

Dès lors, la suppression de cet article est proposée.

*
* *

Article 11 bis A (nouveau)

Suramortissement en faveur des exploitants agricoles au titre de l'acquisition de biens favorisant la lutte contre les risques sanitaires et environnementaux

Le présent article, introduit par le Sénat, met en place un dispositif de suramortissement pour les exploitants agricoles faisant l'acquisition d'équipements permettant d'améliorer la lutte contre les risques sanitaires et environnementaux.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

● Les exploitants agricoles peuvent, en application de l'article 73 du CGI, réaliser une déduction pour épargne de précaution (DEP) leur permettant de déduire de leur bénéfice imposable une certaine somme afin de faire face à toute dépense rendue nécessaire par l'exercice de leur activité professionnelle.

Ce dispositif, introduit par l'article 51 de la loi de finances pour 2019⁽⁴⁾, s'est substitué aux déductions pour investissement et pour aléas (DPI et DPA). Permettant de pratiquer une déduction plus élevée selon des modalités assouplies et pour des hypothèses quasiment illimitées, la nouvelle DEP a été prévue pour faciliter l'activité des agriculteurs qui doivent faire face à de nombreux aléas climatiques, sanitaires ou encore économiques et qui sont amenés à renouveler leurs équipements.

● Par ailleurs, ces dernières années, plusieurs dispositifs de suramortissement ont été introduits, consistant à permettre à certaines entreprises de déduire de leur résultat imposable, en plus des annuités d'amortissement, une somme supplémentaire égale à une fraction du coût de l'investissement.

L'un des derniers suramortissements mis en place, introduit par l'article 55 de la loi de finances pour 2019 précitée, est prévu à l'article 39 *decies* B du CGI.

(1) Article 39 bis A du CGI.

(2) Article 200 du CGI.

(3) Article 199 terdecies-0 C du CGI.

(4) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Ciblé sur les petites et moyennes entreprises industrielles, il vise à favoriser leur transformation numérique et robotique en leur permettant de déduire de leur résultat une somme égale à 40 % de la valeur de certains biens.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption par le Sénat de deux amendements identiques de M. Laurent Duplomb (Les Républicains, LR) et plusieurs de ses collègues et de M. Jean-Claude Tissot (Socialiste et Républicain) et plusieurs de ses collègues – malgré l'avis défavorable du Gouvernement, la commission des finances du Sénat s'en étant remise à la sagesse de l'assemblée ⁽¹⁾.

Cet article introduit dans le CGI un nouvel article 39 *decies* E mettant en place un suramortissement au profit des exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition, qu'ils relèvent de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, égal à 40 % de la valeur d'origine de certains biens acquis entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2023, le montant de ce suramortissement étant réparti linéairement sur la durée d'utilisation normale des biens éligibles. Ces derniers sont :

– les équipements de lutte contre tous les risques affectant les exploitations agricoles, notamment les risques climatique, sanitaire, phytosanitaire et environnemental (1° du I du nouvel article 39 *decies* E) ;

– les équipements permettant de réduire le risque d'introduction, de développement et de propagation de dangers sanitaires au sens de l'article L. 201-1 du code rural et de la pêche maritime, c'est-à-dire les dangers de nature à porter atteinte à la santé des animaux et des végétaux ou à la sécurité sanitaire des aliments, ainsi que les maladies animales ou végétales transmissibles à l'humain (2° du même I) ;

– les agroéquipements permettant de réduire l'usage de produits phytopharmaceutiques (3° dudit I).

Les caractéristiques techniques que ces biens doivent présenter pour être éligibles au suramortissement doivent, en vertu de l'avant-dernier alinéa du I du nouvel article 39 *decies* E du CGI, être définies par un décret en Conseil d'État.

Le II de ce nouvel article précise les modalités d'application du suramortissement pour les coopératives agricoles en indiquant que chaque associé coopérateur peut déduire une quote-part du suramortissement correspondant à sa proportion d'utilisation du bien pour les coopératives d'utilisation de matériel agricole, ou au nombre de parts détenus dans le capital de la coopérative pour les autres types de coopératives.

(1) Amendements n^{os} [I-646 rect. ter](#) de M. Duplomb et [I-649](#) de M. Tissot.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

● Le sujet soulevé par le présent article est important au moins à deux égards :

– d’une part, le dispositif introduit par le Sénat traduit la préoccupation constante du Parlement de soutenir les exploitants agricoles et de faire en sorte qu’ils puissent disposer d’outils efficaces pour faciliter leur activité ;

– d’autre part, le champ du suramortissement proposé s’inscrit dans le cadre de la transition environnementale et de la réduction des risques.

Néanmoins, le dispositif proposé n’apparaît pas nécessairement opportun et présente en outre plusieurs difficultés juridiques.

● En premier lieu, le coût du nouvel outil n’est pas chiffré, circonstance toujours problématique s’agissant d’une proposition de création d’une nouvelle dépense fiscale – surtout dans un contexte où le Parlement s’efforce de mieux évaluer ces dispositifs dérogatoires et de les encadrer.

Compte tenu du champ large du suramortissement proposé, surtout s’agissant des équipements permettant de lutter contre tout type de risques susceptibles d’affecter les exploitations agricoles, le coût de la mesure pourrait se révéler conséquent.

● En deuxième lieu, la DEP créée par la loi de finances pour 2019 couvre, sinon la totalité, au moins une très grande partie des biens visés par le suramortissement proposé. La DEP, à la différence des anciennes DPI et DPA, peut en effet être utilisée dès lors que la dépense est engagée dans l’intérêt de l’exploitation. Le dispositif introduit par le Sénat constituerait ainsi une mesure redondante et moins bien cadrée que la DEP, qui a été créée précisément pour aider les exploitants agricoles de façon large et souple.

L’existence de la DEP a d’ailleurs constitué l’un des arguments ayant conduit l’Assemblée nationale, lors de l’examen du projet de loi de finances pour 2019 mais aussi à l’occasion de la discussion du présent projet de loi, à ne pas adopter de propositions de suramortissement en faveur des exploitants agricoles.

● En troisième et dernier lieu, au-delà des motifs d’opportunité précédemment mentionnés, le dispositif qu’a introduit le Sénat pose de sérieuses questions juridiques.

D’une part, il renvoie à un décret le soin de préciser les caractéristiques techniques et écologiques que les biens doivent revêtir pour être éligibles au suramortissement. Ce renvoi, associé à une définition relativement large de ces biens, pourrait exposer l’outil à un risque de censure constitutionnelle sur le fondement de l’incompétence négative du législateur.

À titre de comparaison, les autres suramortissements prévus aux articles 39 *decies* à 39 *decies* D définissent plus finement les biens éligibles, sans renvoyer ce soin au pouvoir réglementaire.

D'autre part, et en tout état de cause, ce nouveau suramortissement pourrait être qualifié d'aide d'État contraire au droit de l'Union européenne. En effet, il conduit à avantager un secteur d'activité en particulier – le secteur agricole – sans pour autant être subordonné au respect des règlements européens pertinents permettant d'assurer la compatibilité des dépenses fiscales au droit européen.

Le suramortissement en faveur des PME industrielles prévu à l'article 39 *decies* B est, lui, expressément subordonné au respect du règlement d'exemption général par catégorie (RGEC) du 17 juin 2014⁽¹⁾. Selon la même logique, et pour rester sur une dépense fiscale dédiée à l'agriculture, la nouvelle DEP est subordonnée au respect du règlement sur les aides *de minimis* dans le secteur agricole⁽²⁾.

• Pour l'ensemble de ces raisons, et sans contester l'intérêt de l'intention sous-jacente au dispositif proposé, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*
* *

Article 11 bis B (nouveau)

Facilitation du passage d'un régime d'imposition agricole au régime de l'impôt sur les sociétés

Le présent article, introduit par le Sénat à l'initiative du Gouvernement, procède à l'extension du mécanisme d'étalement de l'impôt sur le revenu aux frais de fermage des avances aux cultures et aux éléments de stocks dont la valeur a été bloquée. Il correspond au basculement, dans la première partie du présent projet de loi, du dispositif prévu à son article 50 *sexies*, introduit par l'Assemblée nationale.

(1) 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° 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.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

● Dans le cadre de la détermination du bénéfice agricole (BA), l'article 72 A du code général des impôts (CGI) prévoit que, pour les productions végétales, les produits en cours sont uniquement constitués des avances aux cultures inscrites à leur prix de revient dans les stocks des exploitations. Ces avances correspondent aux frais et charges engagés par l'exploitant au cours d'un exercice pour obtenir la récolte qui sera levée après la clôture de ce dernier, et couvrent les frais de semences, engrais et produits de traitement, les frais de main-d'œuvre afférents aux façons culturales ou encore les frais de matériels relatifs à de tels travaux.

Par ailleurs, l'article 72 B *bis* du même code, rétabli par l'article 58 de la loi de finances pour 2019⁽¹⁾, a réintroduit un mécanisme optionnel de blocage de la valeur des stocks de produits ou d'animaux, permettant de figer cette valeur à celle déterminée à la clôture de l'exercice précédant celui durant lequel l'option est exercée.

● L'article 75-0 C du CGI, rétabli par l'article 59 de la loi de finances pour 2019 précitée, prévoit quant à lui, pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2019, un mécanisme optionnel d'étalement de l'imposition des BA, consistant en l'étalement de certains revenus sur cinq ans, l'année de cessation d'activité et les quatre années suivantes, lorsque cette cessation résulte du passage à l'impôt sur les sociétés (IS).

Les revenus concernés par le mécanisme d'étalement sont, aux termes des 1^o à 3^o du I de cet article 75-0 C :

– les sommes déduites dans le cadre des anciennes déductions pour investissement et pour aléas en application des articles 72 D, 72 D *bis* et 72 D *ter* du CGI, ainsi que celles déduites dans le cadre de la nouvelle déduction pour épargne de précaution en application de l'article 73 du même code, lorsqu'elles n'ont pas encore été utilisées et qu'elles sont rapportées au bénéfice imposable de l'exercice de cessation de l'activité ;

– la fraction du revenu exceptionnel ayant fait l'objet du dispositif de lissage prévu à l'article 75-0 A du CGI et incluse dans le bénéfice imposable de cet exercice de cessation ;

– l'excédent du bénéfice agricole imposé selon la moyenne triennale en application de l'article 75-0 B du CGI qui se trouve imposé au taux marginal l'année de la cessation.

● Le passage à l'IS peut toutefois entraîner une augmentation de l'imposition pour les exploitants dont les stocks sont constitués d'avances aux

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

cultures ou d'éléments – produits ou animaux – dont la valeur a été bloquée en application du mécanisme optionnel prévu à l'article 72 B *bis* du CGI, à raison des frais constitutifs de charges incorporables au prix de revient des stocks et qui n'ont pas été pris en compte dans la valeur de ces stocks – ces frais augmentant le prix de revient des stocks et donc la valorisation de ces derniers en application du 3 de l'article 38 du CGI.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption, par le Sénat, d'un amendement du Gouvernement ayant reçu un avis favorable de la commission ⁽¹⁾, prévoyant l'extension du mécanisme d'étalement prévu à l'article 75-0 C du CGI aux profits non encore imposés sur les avances aux cultures et aux stocks ayant fait l'objet du mécanisme optionnel de blocage de leur valeur, qui n'ont pas majoré le prix de revient de ces stocks.

Son 1° complète à cet effet le I de l'article 75-0 C d'un nouveau 4° visant ces éléments de revenus – le 2° du présent article procédant à une coordination.

En l'absence de précision sur ses modalités d'entrée en vigueur, le présent article s'appliquera à l'impôt dû au titre de l'année 2019 et des années suivantes, conformément au 1° du II de l'article 1^{er} du présent projet de loi, et permettra aux exploitants de bénéficier du dispositif dès 2020.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le dispositif proposé correspond à l'article 50 *sexies* du présent projet de loi, introduit dans sa seconde partie par l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption d'un amendement de sa commission des finances, à l'initiative duquel étaient M. Hervé Pellois (LaREM) et plusieurs de ses collègues, qui avait fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement ⁽²⁾.

Le présent article procède ainsi au basculement en première partie de ce dispositif, permettant son application une année plus tôt, dès 2020, ce qui ne peut être que bénéfique pour les exploitants agricoles.

En conséquence, le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification – ce qui supposera, par coordination, de supprimer l'article 50 *sexies* figurant en seconde partie.

*
* *

(1) Amendement [n° I-1247 rect.](#) du Gouvernement.

(2) Amendement [n° II-2534](#) de la commission des finances.

Article 12

Mise en conformité avec le droit européen des retenues et prélèvements à la source applicables aux sociétés non résidentes

Le présent article tire les conséquences de décisions juridictionnelles récentes en matière de retenues et prélèvements à la source applicables à des sociétés non résidentes. Le dispositif proposé et le contexte dans lequel il s'inscrit sont présentés de façon exhaustive dans le commentaire de cet article en première lecture, auquel il est renvoyé pour tout complément ⁽¹⁾.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

• Les revenus et profits qui bénéficient à des sociétés non résidentes, c'est-à-dire établies hors de France, font l'objet de retenues et prélèvements à la source prévus par le droit fiscal français, parmi lesquels la retenue à la source sur les dividendes prévue au 2 de l'article 119 *bis* du CGI.

Pour l'application de cette retenue à la source, l'article 115 *quinquies* du CGI dispose que les bénéfices que réalise en France une société non résidente sont réputés distribués à des associés non résidents. La société non résidente peut néanmoins obtenir une restitution si les bénéficiaires des distributions sont domiciliés en France ou si l'assiette de la retenue à la source excède les montants effectivement distribués à l'étranger.

Par ailleurs, l'article 119 *quinquies* du CGI prévoit une exonération de la retenue à la source pour les sociétés non résidentes établies dans l'Union européenne ou dans une juridiction liée à la France par une convention d'assistance administrative pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, si ces sociétés remplissent les conditions cumulatives suivantes :

- leur résultat est déficitaire ;
- elles sont, à la date de la distribution, en difficulté, c'est-à-dire qu'elles font l'objet d'une procédure comparable à la liquidation judiciaire prévue à l'article L. 640-1 du code de commerce français.

Ainsi, une société non résidente déficitaire mais n'étant pas en difficulté ne peut prétendre au bénéfice de l'exonération, subissant ainsi un désavantage de trésorerie par rapport à une société résidente déficitaire. En effet, si les dividendes distribués à cette dernière sont intégrés au résultat, diminuent le déficit reportable et seront imposés une fois la société redevenue bénéficiaire au cours d'un exercice

(1) Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, *tome II* : Examen de la première partie du projet de loi de finances, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2301*, 10 octobre 2019, pages 502-539.

ultérieur, la société non résidente, elle, supporte immédiatement l'imposition sur les dividendes qu'elle perçoit.

• L'avantage de trésorerie dont bénéficient les sociétés résidentes déficitaires, qui peut d'ailleurs aller jusqu'à une exonération totale en cas de cessation d'activité avant le retour à bénéfice, a été jugé contraire à la liberté de circulation des capitaux par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans une décision *Sofina* rendue le 22 novembre 2018 ⁽¹⁾. L'affaire ne portait pas directement sur le dispositif d'exonération prévu à l'article 119 *quinquies* mais le sens de la décision s'applique à celui-ci.

La présomption de distribution de dividendes à des associés non résidents prévue à l'article 115 *quinquies* du CGI, quant à elle, a été jugée contraire à la liberté d'établissement par le Conseil d'État dans une décision *Cofinimmo* du 10 juillet 2019 ⁽²⁾. Ce dispositif, en effet, ne permettait pas à la société non résidente d'obtenir une restitution de retenue à la source en démontrant que les bénéfices de source française avaient été investis ou mis en réserve et que les distributions aux associés non résidents étaient prélevées sur des bénéfices tirés d'exploitations étrangères.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article met en conformité avec le droit de l'Union européenne les dispositifs de retenues et prélèvements à la source applicables aux revenus et profits perçus par des sociétés non résidentes.

En premier lieu, à la suite de la décision *Cofinimmo* précitée, il ajoute une hypothèse de renversement de la présomption prévue à l'article 115 *quinquies* du CGI en permettant une restitution de retenue à la source si les bénéfices de source française n'ont pas été désinvestis hors de France, c'est-à-dire s'ils ont été investis ou mis en réserve.

En deuxième lieu, tirant les conséquences de la décision *Sofina* de la CJUE, l'article rétablit dans le CGI un article 235 *quater* prévoyant un mécanisme de restitution des retenues et prélèvements à la source assortie d'un report d'imposition pour les sociétés non résidentes déficitaires, sous réserve qu'elles soient établies :

– pour les retenues à la source prévues à l'article 119 *bis* du CGI, dans un État lié à la France par une convention d'assistance administrative en matière de recouvrement et une convention en matière de lutte contre la fraude ;

– pour les autres retenues et prélèvements à la source, dans un État membre de l'Union européenne ou un État partie à l'accord sur l'Espace

(1) CJUE, 22 novembre 2018, *Sofina SA, Rebelco SA, Sidro SA c. Ministre de l'Action et des Comptes publics*, [C-575/17](#).

(2) Conseil d'État, 9^e et 10^e chambres réunies, 10 juillet 2019, Société *Cofinimmo*, [n° 412581](#), aux Tables.

économique européen (EEE) lié à la France par les conventions précédemment mentionnées.

Le report d'imposition prend fin si la société redevient bénéficiaire ou si elle méconnaît les nouvelles obligations déclaratives prévues par le mécanisme et garantissant un bon suivi de la situation de la société. Le détail du fonctionnement de ce mécanisme est présenté dans le commentaire de première lecture ⁽¹⁾.

En troisième lieu, et par cohérence, le dispositif proposé étend l'exonération prévue à l'article 119 *quinquies* du CGI à l'ensemble des retenues et prélèvements à la source.

Enfin, le présent article prévoyait toute une série de précisions et de coordinations relatives aux taux des retenues et prélèvements à la source tirant les conséquences des modifications apportées au taux normal de l'impôt sur les sociétés (IS).

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

En plus de cinq amendements rédactionnels et de précision de la commission des finances adoptés à l'initiative du Rapporteur général après avoir reçu un avis favorable du Gouvernement ⁽²⁾, l'Assemblée nationale a modifié le dispositif proposé sur quatre points principaux.

- En premier lieu, à travers un amendement de Mme Émilie Cariou et des membres du groupe LaREM ⁽³⁾ sous-amendé par le Rapporteur général ⁽⁴⁾, l'ensemble ayant reçu un avis favorable de la commission et du Gouvernement, l'Assemblée a restreint le champ d'application de l'exonération prévue à l'article 119 *quinquies* du CGI et du nouveau mécanisme de restitution assortie de report d'imposition prévu à l'article 235 *quater* rétabli du même code.

L'amendement prévoyait de limiter l'application de ces dispositifs aux seules sociétés établies dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'EEE lié à la France par les conventions précitées, excluant ainsi celles établies dans des pays tiers à l'Union européenne. La justification de cette mesure s'appuyait sur la clause de gel prévue à l'article 64 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, permettant d'écarter l'application de la liberté de circulation des capitaux aux pays tiers.

Le sous-amendement du Rapporteur général a rétabli l'application des dispositifs, s'agissant des retenues à la source prévues à l'article 119 *bis* du CGI, aux sociétés établies dans des pays tiers et dans certaines hypothèses, ce afin de prémunir la restriction prévue par l'amendement de toute difficulté avec le droit de

(1) Joël Giraud, rapport précité, pages 521-532.

(2) Amendements n^{os} I-2905, I-2907, I-2908, I-2909 et I-2910 de la commission des finances.

(3) Amendement n^o I-1981 de Mme Cariou.

(4) Sous-amendement n^o I-3084 du Rapporteur général.

l'Union européenne. En effet, la clause de gel ne s'applique qu'aux investissements directs, qui s'entendent comme ceux permettant à la société étrangère de participer effectivement à la gestion ou au contrôle de la filiale française, ainsi que l'a récemment rappelé le Conseil d'État⁽¹⁾. En conséquence, une participation ne répondant pas à ces critères ne constituerait pas un investissement direct, ne pourrait se voir opposer la clause de gel et demeurerait ainsi éligible à la liberté de circulation des capitaux. Le sous-amendement du Rapporteur général, en maintenant de telles situations dans le champ d'application des dispositifs prévus au présent article, visait à garantir la conformité de ces derniers au droit de l'Union européenne.

- En deuxième lieu, l'Assemblée, en adoptant un amendement du Rapporteur général ayant fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement⁽²⁾, a précisé les modalités de détermination du résultat des sociétés non résidentes déficitaires afin d'inclure les revenus et profits antérieurement placés en report d'imposition et qui le sont toujours. Cela permet de traiter de la même manière ces sociétés et les sociétés françaises déficitaires, dont les revenus perçus réduisent le déficit reportable.

- En troisième lieu, toujours à l'initiative du Rapporteur général, le dispositif prévu à l'article 235 *quater* du CGI, à travers un amendement de la commission des finances ayant reçu un avis favorable du Gouvernement⁽³⁾, a été aménagé s'agissant de son volet relatif aux manquements déclaratifs des sociétés non résidentes déficitaires.

Dans sa version initiale, le dispositif prévoyait que le non-respect, par une société non résidente déficitaire bénéficiant du mécanisme de restitution avec report d'imposition, de ses obligations déclaratives, entraînait automatiquement la fin du report et conduisait ainsi à l'imposition des revenus et profits.

Pour éviter toute brutalité excessive, surtout s'agissant de sociétés étrangères pouvant ne pas être familières des obligations déclaratives françaises, a été introduite une mise en demeure préalable de produire la déclaration exigée ou les compléments requis lorsque ceux-ci n'ont pas été fournis dans le délai prévu de trois mois. Cette mise en demeure est assortie d'une amende de 1 500 euros, due par la société si elle fait droit à la mise en demeure – si elle n'y satisfait pas, la conséquence est la fin du report d'imposition. L'objectif de cette amende est de distinguer la situation de la société ayant respecté ses obligations dans les délais prévus de celle d'une société qu'il a fallu relancer à travers la mise en demeure.

- Enfin, les mesures de précisions et de coordinations relatives aux taux des retenues et prélèvements à la source résultant des modifications apportées au taux normal de l'IS ont été supprimées à la suite de l'adoption d'un amendement de la commission des finances résultant d'une initiative du Rapporteur général et

(1) Conseil d'État, 9^e et 10^e chambres réunies, 30 septembre 2019, Société Findim, [n° 418080](#), aux Tables, § 3.

(2) Amendement [n° I-2409](#) du Rapporteur général.

(3) Amendement [n° I-2911](#) de la commission des finances.

ayant fait l'objet d'un avis favorable de la part du Gouvernement ⁽¹⁾. Elles ont en effet été introduites à l'article 11 du présent projet de loi, au contenu duquel elles sont liées, par un amendement de la commission des finances à l'origine duquel était le Rapporteur général et ayant lui aussi reçu du Gouvernement un avis favorable ⁽²⁾. Cet article 11 a été adopté sans modification par le Sénat.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Outre un amendement rédactionnel de sa commission des finances ayant reçu un avis favorable du Gouvernement ⁽³⁾, le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement en suivant l'avis favorable du Rapporteur général – la commission n'ayant pas examiné l'amendement – tendant à modifier le montant de la pénalité prévue en cas de manquement, par une société non résidente bénéficiant du mécanisme de restitution assortie d'un report d'imposition, aux obligations déclaratives lui incombant ⁽⁴⁾.

Le montant prévu de 1 500 euros est remplacé par un montant proportionnel égal à 5 % des impositions placées en report à la date du manquement.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Les modifications apportées par le Sénat sont marginales à l'aune du dispositif proposé, témoignant du soutien de cette assemblée à l'importante mesure que constitue le présent article.

Le dispositif de mise en demeure assortie d'une amende, ainsi qu'il vient d'être vu, a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Rapporteur général afin d'éviter un terme trop brutal du bénéfice du nouveau mécanisme prévu à l'article 235 *quater* rétabli du CGI.

Le quantum de l'amende, fixé à 1 500 euros, avait été arrêté par référence à l'amende majorée prévue au second alinéa du 1 de l'article 1729 B du CGI et portant sur certains manquements déclaratifs, dont l'obligation déclarative complémentaire prévue dans le cadre du crédit d'impôt recherche au III *bis* de l'article 244 *quater* B du CGI.

Un montant proportionnel apparaissait en effet potentiellement excessif dans la mesure où, ici, le manquement ne compromet pas la détermination de l'assiette imposable, qui est connue de l'administration fiscale, ni le recouvrement

(1) Amendement [n° I-2913](#) de la commission des finances.

(2) Amendement [n° I-2904](#) de la commission des finances.

(3) Amendement [n° I-1230](#) de la commission des finances.

(4) Amendement [n° I-1245](#) du Gouvernement.

de l'impôt dû, puisque la persistance dans le manquement conduit au paiement dudit impôt.

Néanmoins, il est exact qu'une amende forfaitaire de 1 500 euros peut se révéler trop faible et insuffisamment dissuasive lorsque peuvent être en jeu plusieurs millions d'euros. Par ailleurs, le fait que le montant de l'amende modifié par le Sénat repose sur les impositions – et non un agrégat sans lien avec le manquement, tel que le chiffre d'affaires – et qu'il s'appuie sur un taux de 5 %, raisonnable, rend la modification opportune.

En conséquence, le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*
* *

Article 12 bis (nouveau)

Aménagements au régime fiscal applicable aux fusions et scissions entre sociétés sœurs sans échange de titres

Le présent article, introduit par le Sénat à l'initiative du Gouvernement, doit être mis en relation avec l'article suivant – 12 *ter* – également introduit au Sénat, les deux portant sur le régime fiscal des opérations de fusion ou scission entre sociétés sœurs sans échange de titres. Il permet de garantir la neutralité fiscale de ces opérations.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

● Définies aux articles L. 236-1 et suivants du code de commerce, la fusion et la scission sont des opérations de restructuration dans lesquelles, pour la fusion, une ou plusieurs sociétés transmettent leur patrimoine à une société existante – fusion par absorption – ou à une nouvelle société – fusion par création – et, pour la scission, une société transmet son patrimoine à plusieurs sociétés existantes ou nouvelles.

Ces opérations peuvent, si elles respectent les conditions pour ce faire, relever du régime spécial des fusions prévu à l'article 210 A du CGI, dans le cadre duquel la fusion ou la scission est considérée comme une opération intercalaire : la société absorbante ou nouvelle est vue comme continuant l'exploitation des sociétés absorbées ou scindées. Fiscalement, les plus-values réalisées au titre de l'opération ne sont pas soumises à l'impôt sur les sociétés (IS) et font l'objet, pour la société absorbante ou bénéficiaire de l'apport, d'un sursis d'imposition : elles ne seront prises en compte qu'au moment de la cession ultérieure des titres.

Le régime spécial des fusions a été considérablement réformé à compter du 1^{er} janvier 2018 par l'article 23 de la seconde loi de finances rectificative pour 2017⁽¹⁾. Il est renvoyé au commentaire de l'article 14 du second projet de loi de finances rectificative pour 2017 pour une présentation complète du régime et des opérations qu'il concerne, ainsi qu'à celui de l'article 12 du même projet de loi s'agissant de la notion d'opérations intercalaires⁽²⁾.

● La loi du 19 juillet 2019 de simplification, de clarification et d'actualisation du droit des sociétés⁽³⁾ a complété le II de l'article L. 236-3 du code de commerce d'un nouveau 3° pour y inclure les fusions et scissions entre sociétés sœurs détenues intégralement par une autre société. Cette inclusion étend à ces fusions et scissions les opérations ne donnant pas lieu à l'échange de parts ou d'actions de la société bénéficiaire ou absorbante contre des parts ou actions de la société absorbée ou scindée, qui disparaît.

Cette modification n'a toutefois pas fait l'objet de toutes les coordinations nécessaires du point de vue fiscal.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption, par le Sénat, d'un amendement présenté par le Gouvernement ayant reçu du Rapporteur général un avis de sagesse – la commission n'ayant pas examiné l'amendement⁽⁴⁾.

Il vise à tirer les conséquences des modifications apportées par la loi du 19 juillet 2019 précitée et, par anticipation, de la mesure prévue à l'article 12 *ter* du présent projet de loi relative au régime spécial des fusions – *cf. infra* – pour assurer la neutralité fiscale des fusions ou scissions entre sociétés sœurs ne donnant pas lieu à échange de titres.

● En premier lieu, l'article complète le 2 de l'article 38 du CGI relatif à la détermination du bénéfice net servant d'assiette fiscale, aux termes duquel celui-ci est égal à la différence entre les valeurs de l'actif net à la clôture et à l'ouverture de l'exercice, diminuée des suppléments d'apports et augmentée des prélèvements faits par l'exploitant ou ses associés.

Le A du I du présent article précise ainsi que viennent également en diminution de cette différence – et donc du bénéfice net – les sommes qui ont été incorporées aux capitaux propres à l'occasion d'une restructuration sans échange

(1) Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

(2) Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2017, *Assemblée nationale*, XV^e législature, n° 432, 29 novembre 2017, pages 321-342 pour l'article 14 et pages 250-263 pour l'article 12.

(3) Loi n° 2019-744 du 19 juillet 2019 de simplification, de clarification et d'actualisation du droit des sociétés, article 32.

(4) Amendement n° I-1244 du Gouvernement.

de titres. Sans cela, l'opération ne serait pas neutre fiscalement puisqu'elle conduirait à une augmentation du bénéfice imposable.

- En deuxième lieu, le B du II du présent article apporte des précisions sur les conditions et modalités d'application du régime d'imposition des plus et moins-values de long terme, en complétant à cet effet d'un nouveau 12 l'article 39 *duodecies* du CGI relatif aux modalités d'imposition des plus et moins-values. Pour mémoire, le régime de long terme s'applique aux plus-values d'éléments acquis ou créés depuis au moins deux ans.

Ce nouveau 12 précise que les dispositions de l'article 39 *duodecies* s'appliquent aux cessions de titres d'une société résultant d'une restructuration – fusion ou scission – sans échange de titres concernant des sociétés sœurs.

Si la plus-value de cession relève du régime de long terme mais que les titres de la société absorbée ou scindée ont été acquis moins de deux ans avant la date de la cession, alors la plus-value correspondant à la quote-part de valeur de ces titres, définie au dernier alinéa du nouveau 12, ajoutée à celle des titres de la société bénéficiaire des apports, fait l'objet d'un calcul distinct, et cette plus-value relève du régime de court terme.

À l'inverse, si la plus-value de cession relève du régime de court terme mais que les titres de la société absorbée ou scindée ont été acquis depuis plus de deux ans à la date de cette cession, un calcul distinct est réalisé et la plus-value en résultant relève du régime de long terme.

- Enfin, le présent article tire les conséquences des fusions ou scissions entre sociétés sœurs sans échange de titres s'agissant du régime des sociétés mères et filiales, ou « régime mère-fille », dont les conditions d'éligibilité sont définies à l'article 145 du CGI.

Pour mémoire, le régime mère-fille prévoit une quasi-exonération de 95 % des produits de participation perçus par une société mère de ses filiales, sous réserve que les titres ouvrant droit à la distribution soient détenus depuis au moins deux ans et représentent au moins 5 % du capital de la société, ou depuis au moins cinq ans s'ils représentent au moins 2,5 % du capital et 5 % des droits de vote si la filiale est contrôlée par des organismes sans but lucratif.

La condition tenant au délai de conservation des titres est prévue au premier alinéa du c du 1 de l'article 145 du CGI. Le deuxième alinéa du même c précise que si les titres sont apportés dans le cadre d'une fusion ou scission relevant du régime spécial des fusions, le point de départ du délai de conservation est la date de souscription ou d'acquisition par la société apporteuse et son terme est la date de cession des titres par la société ayant bénéficié de l'apport. Cette précision est cohérente avec le régime spécial des fusions qui, ainsi qu'il a été vu, traite l'opération de restructuration comme intercalaire et fiscalement neutre : dès lors, le délai de conservation doit tenir compte de la durée antérieure à l'opération,

sans quoi cette dernière ne serait pas neutre pour l'application du régime mère-fille.

Le C du I du présent article complète le c du 1 de l'article 145 de quatre nouveaux alinéas :

– le premier étend les dispositions du deuxième alinéa du c, qui viennent d'être présentées et relatives aux modalités de détermination du délai de conservation des titres, aux opérations sans échange de titres relevant du 3° du II de l'article L. 236-3 du code de commerce ;

– les trois autres alinéas portent sur les hypothèses de cession des titres intervenues moins de deux ans après l'opération de fusion – ou moins de cinq ans en cas de détention de 2,5 % du capital et de 5 % des droits de vote, et précisent les modalités dans lesquelles le régime mère-fille est ou non applicable.

• Aux termes du II du présent article, les ajustements que ce dernier réalise s'appliquent à compter du 21 juillet 2019, date d'entrée en vigueur de la loi du 19 juillet 2019 précitée. Cette application rétroactive garantit la pleine neutralité fiscale de la réforme opérée par cette loi.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Bien qu'il soit regrettable que ces mesures n'aient pas été prises à l'occasion de la réforme de juillet dernier, omission supposant une adoption tardive à effets rétroactifs, le dispositif proposé par le Gouvernement et adopté par le Sénat est opportun et même nécessaire – tout comme celui prévu à l'article 12 *ter* – en ce qu'il tire pleinement les conséquences de cette réforme du point de vue fiscal.

En conséquence, le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Article 12 ter (nouveau)

Extension du régime spécial des fusions aux opérations de restructuration entre sociétés sœurs sans échange de titres

Le présent article, introduit par le Sénat, étend aux fusions et scissions entre sociétés sœurs sans échange de titres le régime spécial des fusions. Il est étroitement lié à l'article précédent – 12 *bis* – adopté à l'initiative du Gouvernement, auquel il est renvoyé pour tout complément sur l'état du droit (*cf. supra*).

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Ainsi qu'il a été vu dans le cadre du commentaire de l'article 12 *bis*, l'article 32 de la loi du 19 juillet 2019 de simplification, de clarification et d'actualisation du droit des sociétés ⁽¹⁾ a étendu le régime simplifié de fusion ou scission sans échange de titres aux opérations entre sociétés sœurs intégralement détenues par une autre société.

Cette réforme n'a cependant pas porté sur le régime fiscal de ces opérations. L'article 12 *bis* traite de la détermination du bénéfice net, du régime des plus et moins-values et des modalités d'application du régime mère-fille.

Le présent article, résultant de l'adoption d'un amendement de M. Thani Mohamed Soilihi et des membres du groupe La République en Marche ayant fait l'objet d'un avis favorable de la commission et du Gouvernement ⁽²⁾, porte quant à lui sur le régime spécial des fusions prévu à l'article 210 A du CGI. Pour mémoire, dans le cadre de ce régime, une fusion ou une scission est considérée comme une opération intercalaire fiscalement neutre, conduisant à une exonération de la plus-value dégagée par la société absorbée ou scindée et au sursis de l'imposition de cette plus-value au profit de la société absorbante ou bénéficiaire de l'apport.

Ce nouvel article modifie l'article 210-0 A du CGI, précisant les opérations éligibles au régime spécial des fusions, en complétant le 3° de son I, relatif aux opérations ne donnant pas lieu à l'échange de titres, pour y inclure les fusions et scissions entre sociétés sœurs intégralement détenues par la même société mère.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Tout comme les aménagements prévus à l'article 12 *bis*, le dispositif prévu au présent article est particulièrement bienvenu et garantit la neutralité fiscale des opérations qu'il vise.

Le Rapporteur général propose ainsi d'adopter cet article sans modification.

*

* *

(1) Loi n° 2019-744 du 19 juillet 2019 de simplification, de clarification et d'actualisation du droit des sociétés, article 32.

(2) Amendement n° I-947 *rect. bis* de M. Mohamed Soilihi.

Article 13

Transposition de la directive (UE) 2017/952 du 29 mai 2017 relative à la lutte contre les dispositifs hybrides (ATAD 2) et suites de la transposition de directive (UE) 2016/1164 du 12 juillet 2016 (ATAD 1)

Le présent article transpose en droit français la directive du 29 mai 2017 dite « ATAD 2 » (pour « *anti-tax avoidance directive* », soit « directive contre l'évasion fiscale ») relative à la lutte contre les dispositifs hybrides ⁽¹⁾, et complète la transposition de la directive « ATAD 1 » du 12 juillet 2016 ⁽²⁾ engagée par la loi de finances pour 2019 ⁽³⁾.

Il est renvoyé au commentaire de cet article en première lecture pour une présentation complète du droit existant et des initiatives internationales et européennes contre les dispositifs hybrides, ainsi que pour une analyse détaillée et illustrée du dispositif proposé et de ses modalités de mise en œuvre ⁽⁴⁾.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

1. Les outils français contre l'évasion fiscale

Le droit fiscal français comprend déjà de nombreux dispositifs permettant de lutter contre les pratiques d'évasion fiscale, qu'il s'agisse :

– d'outils anti-abus permettant de remettre en cause certaines opérations avec, le cas échéant pour la répression de l'abus de droit prévue à l'article L. 64 du livre des procédures fiscales, des pénalités automatiques relativement lourdes ;

– d'instruments permettant de majorer l'assiette imposable en France à travers la rectification des prix de transfert (article 57 du CGI), le refus de déduction en charges de certains revenus passifs versés à des personnes jouissant d'un régime fiscal privilégié (article 238 A du CGI) ou encore l'imposition en France des bénéfices des sociétés étrangères contrôlées (SEC, article 209 B du même code) ;

– d'outils encadrant la déductibilité des charges financières, notamment le nouveau dispositif plafonnant la déductibilité des charges financières nettes introduit par la loi de finances pour 2019 précitée dans le cadre de la transposition de la directive « ATAD 1 » et prévu aux articles 212 *bis* et 223 B *bis* du CGI ; il

(1) Directive (UE) 2017/952 du Conseil du 27 mai 2017 modifiant la directive (UE) 2016/1164 en ce qui concerne les dispositifs hybrides faisant intervenir des pays tiers.

(2) Directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur.

(3) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, articles 34 et 108.

(4) Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, tome II : Examen de la première partie du projet de loi de finances, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2301, 10 octobre 2019, pages 541-609.

est renvoyé aux commentaires de première lecture et de nouvelle lecture de l'article 13 du projet de loi de finances pour 2019 pour une présentation détaillée du dispositif⁽¹⁾.

Il existe également un outil limitant la déductibilité des charges financières s'inscrivant dans le cadre de dispositifs hybrides. Prévu au *b* du I de l'article 212 du CGI, il ne permet la déduction d'intérêts que si l'entreprise à qui ils sont servis est assujettie, à raison de ceux-ci, à un impôt au moins égal à 25 % de l'impôt français sur les sociétés.

Pour mémoire, un dispositif hybride est un mécanisme qui s'appuie sur les différences de traitement fiscal d'un instrument ou d'une entité par les législations de plusieurs juridictions fiscales pour aboutir à des asymétries fiscales conduisant à une double déduction d'un même paiement ou à une déduction du paiement dans une juridiction sans inclusion de celui-ci dans l'autre juridiction.

L'outil français reste toutefois largement perfectible, surtout à l'aune des récentes avancées internationales et européennes, et singulièrement de la directive « ATAD 2 » du 29 mai 2017, et doit en tout état de cause être adapté afin de satisfaire à l'obligation de transposer cette directive.

2. Les directives « ATAD » contre l'évasion fiscale

S'inscrivant dans le cadre des travaux du projet « BEPS »⁽²⁾ de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) visant à neutraliser les dispositifs hybrides, les directive « ATAD » mettent en œuvre plusieurs mesures destinées à renforcer les législations des États membres contre les pratiques d'évasion fiscale.

a. La directive « ATAD 1 »

La directive « ATAD 1 » du 12 juillet 2016 prévoit différents instruments contre l'évasion fiscale tels qu'un encadrement de la déductibilité des charges financières (article 4), une clause anti-abus générale (article 6), des mesures relatives aux SEC (articles 7 et 8), un mécanisme contre les dispositifs hybrides (article 9, substantiellement enrichi par la directive « ATAD 2 ») ainsi qu'un dispositif d'imposition à la sortie, à son article 5, en cas de transfert d'actifs, de siège, d'établissement ou d'activité dans un autre État – l'impôt dû pouvant être étalé sur cinq ans si certaines conditions sont remplies.

(1) Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2019, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 1302, tome II*, 11 octobre 2018, commentaire de l'article 13, pages 389-437 ; Joël Giraud, Rapport en nouvelle lecture sur le projet de loi de finances pour 2019 modifié par le Sénat, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 1504*, 14 décembre 2018, pages 136-146.

(2) Pour « base erosion and profit shifting », soit « érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices ».

b. La directive « ATAD 2 » contre les dispositifs hybrides

La directive « ATAD 2 » du 29 mai 2017 prévoit une série de règles pour neutraliser les asymétries fiscales résultant de dispositifs hybrides, reprenant les recommandations formulées par l'OCDE au titre de l'action n° 2 du projet « BEPS ».

- Cette directive complète très largement l'article 9 de la directive « ATAD 1 » et y introduit deux nouveaux articles 9 *bis* et 9 *ter*, tout en enrichissant son article 2 de nouvelles définitions intéressant les dispositifs hybrides :

- plusieurs hypothèses de dispositifs hybrides sont prévues, relatives à une situation de déduction sans inclusion ou à une double déduction ;

- les règles de neutralisation varient en fonction de la nature de l'asymétrie fiscale ; sont prévues dans la plupart des cas une règle principale, mise en œuvre en priorité par la juridiction concernée, et une règle défensive, mise en œuvre à titre subsidiaire par l'autre juridiction en l'absence d'application de la règle principale, ce afin d'éviter toute lacune. Ces règles sont présentées dans le tableau suivant.

**MODALITÉS DE NEUTRALISATION DES ASYMÉTRIES FISCALES
PRÉVUES PAR LA DIRECTIVE « ATAD 2 »**

| | Règle principale | Règle défensive |
|---------------------------------|--|--|
| Déduction sans inclusion | Déduction du paiement refusée dans la juridiction du payeur | Inclusion du paiement dans la juridiction du bénéficiaire |
| Double déduction | Déduction du paiement exclue dans la juridiction de l'investisseur | Déduction du paiement exclue dans la juridiction du payeur |

Source : commission des finances.

Certaines hypothèses spécifiques font l'objet de règles particulières consistant, selon les cas, à refuser la déduction ou à inclure le paiement, sans règle défensive. Tel est notamment le cas pour les dispositifs hybrides inversés – faisant intervenir une entité hybride inversée, considérée comme fiscalement transparente par sa juridiction d'établissement et comme opaque et distinctement imposable par l'autre juridiction. Dans une telle hypothèse, la directive prévoit que l'État membre d'établissement qualifie l'entité de résidente fiscale pour y inclure le paiement.

- La directive laisse aux États membres la possibilité d'exclure certaines situations du champ d'application des règles qu'elle prévoit :

- exclusion de la règle défensive pour certaines situations conduisant à une déduction sans inclusion ;

- exclusion des règles principale et défensive pour les dispositifs hybrides correspondant à des instruments financiers intragroupe émis par le secteur

bancaire aux fins de satisfaire aux exigences relatives à la capacité d'absorption des pertes.

Une analyse exhaustive des hypothèses de dispositifs hybrides et des règles prévues par la directive figure dans le commentaire du présent article en première lecture ⁽¹⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

1. La transposition de la directive « ATAD 2 »

● L'essentiel des dispositions prévues au présent article consiste à transposer la directive « ATAD 2 » pour enrichir le droit français d'un corpus complet d'instruments contre les dispositifs hybrides à travers trois nouveaux articles 205 B à 205 D du CGI qui définissent :

- les notions pertinentes en matière de dispositifs hybrides ;
- les hypothèses visées par les nouvelles règles ;
- les modalités de mise en œuvre de ces règles en fonction de la nature de l'asymétrie fiscale et du positionnement de la France dans chaque montage (juridiction du payeur, du bénéficiaire ou de l'investisseur).

Conséquence de la transposition de la directive « ATAD 2 », le présent article abroge, au 3° de son I, le *b* du I de l'article 212 du CGI, trop limitée et ne correspondant plus à la logique des nouvelles règles.

● Le tableau suivant dresse la synthèse des règles applicables en fonction de chaque hypothèse et de la situation de la France. Les notions qui y figurent sont présentées en détail dans le commentaire de première lecture, qui contient également une illustration concrète de chaque situation et auquel il est renvoyé pour tout complément ⁽²⁾.

(1) *Joël Giraud, rapport précité, pages 560-575.*

(2) *Id., pages 575-604 et notamment, s'agissant des règles prévues et des illustrations concrètes de leur mise en œuvre, pages 587-604.*

**SYNTHÈSE DES RÈGLES APPLICABLES DANS LE CGI POUR NEUTRALISER
LES ASYMÉTRIES RÉSULTANT DE DISPOSITIFS HYBRIDES**

| Asymétrie | Dispositif hybride | | Règle principale | | Règle défensive | |
|--------------------------|--|--------------------------|--|-----------------------|--|-----------------------|
| | Dispositif | Défini au | Règle | Fondement | Règle | Fondement |
| Déduction sans inclusion | Instrument financier hybride | Art. 205 B, I, 1, a | France juridiction du débiteur : refus de la déduction | Art. 205 B, III, 1, a | France juridiction du bénéficiaire : inclusion | Art. 205 B, III, 1, b |
| Déduction sans inclusion | Paiement à une entité hybride | Art. 205 B, I, 1, b | | | France juridiction des associés : inclusion | |
| Déduction sans inclusion | Paiement entre un établissement stable et le siège | Art. 205 B, I, 1, c | | | France juridiction du bénéficiaire : inclusion | |
| Déduction sans inclusion | Paiement à un établissement stable non pris en compte | Art. 205 B, I, 1, d | | | France juridiction du siège : inclusion | |
| Déduction sans inclusion | Paiement par une entité hybride | Art. 205 B, I, 1, e | | | France juridiction du bénéficiaire : inclusion | |
| Déduction sans inclusion | Paiement réputé effectué entre un établissement stable et le siège | Art. 205 B, I, 1, f | | | France juridiction du siège : inclusion | |
| Double déduction | Double déduction | Art. 205 B, I, 1, g et 9 | France juridiction de l'investisseur : refus de la déduction | Art. 205 B, III, 2, a | France juridiction du débiteur : refus de la déduction | Art. 205 B, III, 2, b |
| Déduction sans inclusion | Dispositif hybride importé | Art. 205 B, III, 3 | France juridiction du débiteur : refus de la déduction | Art. 205 B, III, 3 | | |
| Déduction sans inclusion | Établissement stable non pris en compte | Art. 205 B, III, 4 | France juridiction du siège : inclusion | Art. 205 B, III, 4 | | |
| Double allègement fiscal | Transfert hybride | Art. 205 B, I, 13 | France : limitation de l'avantage fiscal | Art. 205 B, III, 5 | | |
| Déduction sans inclusion | Dispositif hybride inversé | Art. 205 B, I, 15 | France juridiction de l'entité hybride inversée : inclusion | Art. 205 C | | |
| Double déduction | Double résidence | Art. 205 D | France : refus de la déduction | Art. 205 D | | |

Source : commission des finances.

- Le Gouvernement n'a pas retenu les exclusions optionnelles offertes par la directive.

L'ensemble des nouvelles règles prévues au présent article s'appliqueront aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2020, à l'exception de celles relatives aux dispositifs hybrides inversés dans lesquels une entité hybride inversée est établie en France, qui trouveront application aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2022 comme le prévoit la directive.

2. Les compléments de transposition de la directive « ATAD 1 »

En plus de la transposition de la directive « ATAD 2 », le présent article met en conformité le régime français d'imposition à la sortie prévu à l'article 221 du CGI avec l'article 5 de la directive « ATAD 1 » prévoyant un mécanisme similaire.

Le champ d'application du régime français est en effet plus restreint que celui de la directive dans la mesure où ce dernier concerne non seulement les transferts de siège ou d'établissement, mais également ceux d'actifs isolés. L'enrichissement du dispositif français est réalisé par le 4^o du I du présent article.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

En plus de trois amendements de précision de la commission à l'origine desquels se trouvait le Rapporteur général et qui ont chacun fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement ⁽¹⁾, l'Assemblée nationale a modifié le dispositif proposé sur plusieurs aspects en adoptant quatre amendements de sa commission des finances, initialement déposés par le Rapporteur général et ayant reçu un avis favorable du Gouvernement.

- En premier lieu, l'Assemblée a précisé deux notions utilisées dans le cadre des dispositifs hybrides :

- d'une part, la notion d'établissement au sens du I de l'article 209 du CGI a été remplacée par celle d'entreprise exploitée en France au sens du même I, plus large, afin d'éviter tout risque d'interprétation restrictive du dispositif ⁽²⁾ ;

- d'autre part, la notion d'investisseur dans un organisme de placement collectif de valeurs mobilières a été remplacée par celle de porteur, la notion d'investisseur ayant un sens précis dans le cadre des règles en matière de dispositifs hybrides et renvoyant spécifiquement à une situation de double déduction – l'investisseur visant la personne bénéficiant d'une déduction dans le cadre d'une double déduction et qui n'est pas le débiteur du paiement ⁽³⁾.

(1) Amendement n^{os} [I-2914](#), [I-2916](#) et [I-2918](#) de la commission des finances.

(2) Amendement n^o [I-2915](#) de la commission des finances.

(3) Amendement n^o [I-2919](#) de la commission des finances.

- En deuxième lieu, l’articulation entre les règles relatives aux dispositifs hybrides faisant intervenir un établissement stable non pris en compte et les conventions fiscales conclues par la France a été précisée, comme y invite la directive « ATAD 2 »⁽¹⁾.

- En troisième lieu, enfin, l’Assemblée nationale a, outre la correction d’une erreur de référence, apporté une clarification et un aménagement utiles au dispositif d’encadrement de la déductibilité des charges financières prévu par la directive « ATAD 1 » transposé par la loi de finances pour 2019 précitée.

D’une part, les modalités de détermination du résultat avant intérêts, impôts, dépréciations et amortissements retenu pour l’application du plafonnement de la déductibilité des charges financières nettes, ont été clarifiées par l’indication que le résultat fiscal servant de base à cette détermination s’entend de celui avant imputation des déficits mais aussi avant application de l’encadrement de cette déductibilité – ces précisions figurant aux *a* des 3° *bis* et 5° du I du présent article.

D’autre part, à travers le *b* du 3° *bis* du même I, l’Assemblée a introduit dans le dispositif d’encadrement une souplesse prévue par la directive « ATAD 1 » qui n’avait pas été initialement retenue lors de la transposition réalisée l’année dernière, relative aux entreprises autonomes.

Ces dernières, définies comme des entreprises qui n’appartiennent pas à un groupe consolidé à des fins comptables et qui ne sont pas liées à une autre entreprise, auront désormais la faculté de déduire 75 % des charges non admises en déduction à la suite de l’application des plafonds de droit commun.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat, en adoptant un amendement de sa commission des finances contre l’avis défavorable du Gouvernement⁽²⁾, a exclu du champ d’application des règles visant à lutter contre les dispositifs hybrides, jusqu’à la fin 2022, les asymétries fiscales dans le secteur bancaire, en introduisant en ce sens un nouveau IV à l’article 205 B du CGI.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Si l’exclusion introduite par le Sénat correspond à une possibilité prévue par la directive, elle n’est pas nécessairement opportune pour autant.

Cette possibilité avait été incluse dans la directive à la demande du Royaume-Uni dans la mesure où elle concernait des filiales britanniques d’établissements bancaires étrangers, notamment américains. D’après les données fournies au Rapporteur général, les établissements français ne sont pas concernés.

(1) Amendement n° I-2917 de la commission des finances.

(2) Amendement n° I-1232 de la commission des finances.

En outre, le régulateur bancaire européen préconise aux banques placées sous sa juridiction de ne pas recourir aux pratiques susceptibles d'entrer dans le champ de l'exclusion.

La motivation de la mesure adoptée par le Sénat est de prémunir la France de toute perte éventuelle de compétitivité dans le contexte postérieur à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Néanmoins, ce souci ne justifie pas forcément l'exclusion ainsi prévue, et il n'est pas inutile de rappeler que l'attractivité française repose sur de nombreux autres éléments. La mise en œuvre de règles pour lutter contre les dispositifs hybrides n'apparaît ainsi pas constituer un facteur déterminant dans les décisions d'investissements et de localisation que le secteur bancaire international pourrait être appelé à prendre une fois le Royaume-Uni sorti de l'Union européenne.

Dans ces conditions, et en cohérence avec la position de l'Assemblée en première lecture, le Rapporteur général propose de ne pas retenir l'exclusion du secteur bancaire introduite par le Sénat et d'adopter cet article dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale.

*

* *

Article 13 bis A (nouveau)

**Prorogation et ajustement du dispositif de soutien
aux jeunes entreprises innovantes**

Le présent article, introduit par le Sénat à l'initiative du Gouvernement, proroge pour trois ans le dispositif de soutien aux jeunes entreprises innovantes (JEI) et y apporte un ajustement. Il s'agit du basculement, dans la première partie du présent projet de loi, du dispositif prévu à son article 48 *octies*, introduit par l'Assemblée nationale.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Créé par la loi de finances pour 2004⁽¹⁾, le dispositif de soutien aux jeunes entreprises innovantes (JEI) permet à certaines entreprises de bénéficier d'exonérations fiscales et sociales, si elles répondent aux conditions prévues à l'article 44 *sexies-0 A* du code général des impôts (CGI), qui portent essentiellement sur la nature de l'entreprise, son implication dans la recherche et le développement (R&D) et son ancienneté – ces deux derniers points renvoyant directement à l'appellation du dispositif.

(1) Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, articles 13 et 131.

1. Les conditions de qualification de JEI

Pour prétendre au bénéfice du dispositif, l'entreprise doit :

– être une petite ou moyenne entreprise (PME), définie comme une entreprise ayant un effectif inférieur à 250 salariés et qui réalise un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros ou qui a un total de bilan inférieur à 43 millions d'euros (1° de l'article 44 *sexies*-0 A du CGI) ;

– avoir été créée depuis moins de huit ans (2°), cette création devant constituer une activité réellement nouvelle et non intervenir dans le cadre d'une concentration, d'une restructuration ou d'une extension ou reprise d'activités préexistantes (5°) ;

– engager des dépenses de R&D ouvrant droit au crédit d'impôt recherche (CIR) et mentionnées aux *a* à *g* du II de l'article 244 *quater* B du CGI, qui représentent au moins 15 % des charges déductibles du résultat de l'exercice, étant précisé que sont exclues les charges engagées auprès d'une autre JEI (*a* du 3°) ;

– avoir au moins la moitié de son capital détenu par des personnes physiques, par une PME satisfaisant elle-même cette condition de détention ou par certaines sociétés, telles qu'une autre JEI (4°) ;

Une condition alternative à celle relative à la part occupée par les dépenses de R&D dans le total des charges est prévue au *b* du 3° de l'article 44 *sexies*-0 A du CGI, s'agissant des jeunes entreprises universitaires (JEU), et prévoit que l'entreprise doit être dirigée ou détenue au moins à hauteur de 10 % par des étudiants, des chercheurs ou des enseignants et que sa principale activité consiste en la valorisation de travaux de recherche.

L'ensemble des conditions doivent être satisfaites à la clôture de l'exercice.

2. Les avantages fiscaux et sociaux bénéficiant aux JEI

La qualification de JEI ouvre droit à une série d'exonérations fiscales et sociales.

• Le bénéfice des exonérations fiscales est subordonné au respect du règlement européen du 18 décembre 2013 relatif aux aides *de minimis* ⁽¹⁾. Elles consistent en :

– une exonération d'impôt sur les bénéfices – impôt sur le revenu (IR) ou impôt sur les sociétés (IS) – en application de l'article 44 *sexies* A du CGI ; cette exonération est intégrale au titre du premier exercice bénéficiaire et de 50 % au titre du deuxième ;

(1) Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2014 relatif à application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

– une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en application de l'article 1383 D du CGI ; cette exonération, décidée sur délibération de l'organe délibérant local, porte sur une durée de sept ans ;

– une exonération similaire de cotisation foncière des entreprises (CFE) en application de l'article 1466 D du CGI – qui entraîne une exonération de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sur le fondement du I de l'article 1586 *nonies* du même code.

Ces exonérations fiscales font l'objet d'un bornage temporel :

– prévu au G du I de l'article 13 de la loi de finances pour 2004 précitée, s'agissant des impôts sur les bénéfices ;

– prévu aux articles 1383 D et 1466 D s'agissant des exonérations de TFPB et de CFE.

Elles s'appliquent actuellement aux entreprises créées jusqu'au 31 décembre 2019, en application de l'article 73 de la loi de finances pour 2017 ⁽¹⁾.

• Les exonérations sociales portent sur les cotisations patronales au titre des assurances sociales et des allocations familiales ; elles sont prévues à l'article 131 de la loi de finances pour 2004 précitée.

Ces exonérations s'appliquent jusqu'au dernier jour de la septième année suivant celle de la création de l'entreprise, ainsi que le prévoit le V de cet article 131. La perte, durant cette période, de la qualité de JEI, entraîne la privation du bénéfice des exonérations, mais ces dernières peuvent à nouveau s'appliquer, dans la limite de la période prévue, si l'entreprise satisfait de nouveau aux conditions pour être une JEI.

À la différence de son volet fiscal, le volet social du dispositif de soutien aux JEI n'est pas borné dans le temps.

3. Le soutien aux JEI, un dispositif puissant et reconnu

• D'après une étude de la direction générale des entreprises (DGE) parue fin 2016 ⁽²⁾, le dispositif de soutien aux JEI a bénéficié à près de 8 100 entreprises entre 2004 et 2015. Pour la seule année 2015, elles étaient 3 459, dont 78 % d'entreprises employant moins de dix salariés, pour un effectif global cumulé de près de 26 000 salariés. Par ailleurs, une JEI reste en moyenne quatre ans dans le dispositif, 17 % y restant sept ans.

En termes de coût, toujours d'après la note de la DGE et pour l'année 2015, les exonérations fiscales ont représenté un coût de 11 millions d'euros, tandis que les exonérations sociales ont porté sur un montant de 158 millions

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

(2) Direction générale des entreprises, Les 4 pages de la DGE, n° 66, décembre 2016.

d'euros. Sur la période 2004-2015, le coût du volet fiscal s'est établi à environ 150 millions d'euros, celui du volet social du dispositif a représenté plus de 1,35 milliard d'euros.

• Le dispositif de soutien aux JEI a été salué en 2014 par la Commission européenne à l'occasion d'une étude comparée de quatre-vingt-un outils fiscaux d'incitation à la R&D existant dans une trentaine de pays, incluant les États membres de l'Union européenne mais aussi les États-Unis d'Amérique, le Japon ou encore le Canada ⁽¹⁾.

À l'issu de cette analyse, le dispositif français a été classé à la première place, la Commission jugeant qu'il était le plus efficace pour soutenir la R&D des entreprises.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption, par le Sénat, d'un amendement du Gouvernement ayant fait l'objet d'un avis favorable de la commission ⁽²⁾. Il comprend trois volets.

• Le premier volet du dispositif, figurant aux II et III du présent article, prévoit de proroger pour trois ans les exonérations fiscales offertes aux JEI, qui pourront ainsi bénéficier aux entreprises créées jusqu'au 31 décembre 2022.

Le II du présent article modifie en conséquence les articles 1383 D et 1466 D du CGI, tandis que son III procède à une modification similaire au G du I de l'article 13 de la loi de finances pour 2004 précitée.

• Le deuxième volet, figurant au IV du présent article, est consacré, à travers la remise d'un rapport au Parlement au plus tard le 30 juin 2022, à l'évaluation des effets du dispositif de soutien aux JEI et à l'étude de pistes d'évolution de ce dernier, parmi lesquelles :

– l'élargissement de la qualité de JEI à travers, d'une part, la prise en compte des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt innovation mentionnées au k du II de l'article 244 *quater* B du CGI, et d'autre part, le rallongement de huit à dix ans de la durée d'existence de l'entreprise pour prétendre au bénéfice du dispositif – ces deux pistes avaient été suggérées par le Rapporteur général dans l'édition 2019 du rapport sur l'application des mesures fiscales ⁽³⁾ ;

– une éventuelle suppression de l'exonération d'IR ou d'IS, permettant de financier au moins partiellement l'élargissement précédemment mentionné ;

(1) *Commission européenne, Taxation Papers, A Study on R&D Tax Incentives – Final report, 28 novembre 2014.*

(2) *Amendement n° I-1248 rect. du Gouvernement.*

(3) *Joël Giraud, Rapport d'information sur l'application des mesures fiscales, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2169, 17 juillet 2019, pages 163 à 165.*

– le bornage dans le temps des exonérations sociales, qui constituent le volet le plus coûteux du dispositif.

- Le troisième et dernier volet, figurant au I du présent article, procède à un ajustement de la condition d'éligibilité relative à la part des dépenses de R&D dans le total des charges déductibles du résultat, prévue au *a* du 3° de l'article 44 *sexies*-0 A du CGI.

Compte tenu des variations de cours ou de marchés, certaines entreprises voient leurs charges financières augmenter, ce qui peut les conduire à ne plus satisfaire à cette condition, alors même que leurs dépenses de R&D n'ont pas diminué – et peuvent même avoir augmenté.

L'objectif est donc de neutraliser ces variations de cours et de marchés afin de ne pas pénaliser les PME innovantes pour des raisons conjoncturelles et qui leur sont extérieures.

- En l'absence de précision sur les modalités d'entrée en vigueur du présent article, ce dernier s'appliquera – pour son volet relatif à l'ajustement (cf. *supra* le troisième point) – aux exercices clos à compter du 31 décembre 2019, conformément au 2° du II de l'article 1^{er} du projet de loi.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le dispositif proposé correspond à l'article 48 *octies* du présent projet de loi. Cet article avait été introduit dans la seconde partie du texte par l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption d'un amendement de la commission des finances à l'initiative duquel était le Rapporteur général ⁽¹⁾ et ayant fait l'objet d'un sous-amendement déposé par ce dernier – portant sur l'ajustement proposé – ⁽²⁾, l'ensemble ayant reçu du Gouvernement un avis favorable.

Le basculement du dispositif adopté par l'Assemblée nationale en première partie, auquel procède le présent article, permettra à l'ajustement prévu de s'appliquer dès les exercices clos à compter du 31 décembre 2019, ce qui est bienvenu.

En conséquence, le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification – ce qui supposera de supprimer par coordination l'article 48 *octies* figurant en seconde partie.

*
* *

(1) Amendement [n° II-2517](#) de la commission des finances.

(2) Sous-amendement [n° II-3032](#) du Rapporteur général.

Article 13 bis B (nouveau)
**Exonération d'impôt sur le revenu des apiculteurs
dans la limite de cinquante ruches**

Le présent article, introduit par le Sénat malgré les avis défavorables de sa commission des finances et du Gouvernement, prévoit d'exonérer les apiculteurs d'impôt sur le revenu (IR) dans la limite de cinquante ruches.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

En application du troisième alinéa de l'article 63 du CGI, les produits tirés des exploitations apicoles sont, pour l'application de l'IR, considérés comme des bénéficiaires de l'exploitation agricole et relèvent ainsi du régime fiscal des bénéficiaires agricoles (BA).

L'imposition des BA peut se faire selon un régime réel qui, ainsi que le prévoit l'article 69 du CGI, concerne les exploitants agricoles dont la moyenne des recettes sur trois années consécutives dépasse 82 800 euros ou, lorsque ce seuil n'est pas atteint, les exploitants optent pour un tel régime.

Les exploitants qui ne sont pas soumis au régime prévu à l'article 69 relèvent du régime micro-fiscal applicable aux BA – « micro-BA » – dans le cadre duquel le bénéfice imposable est déterminé en appliquant à la moyenne des recettes hors taxes de l'année d'imposition et des deux années précédentes un abattement de 87 %. Ce régime est prévu à l'article 64 *bis* du CGI.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption par le Sénat de deux amendements identiques, déposés par M. Bernard Delcros (Union Centriste –UC) et plusieurs de ses collègues et par M. Joël Labbé (rattaché au groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen – RDSE), ayant fait l'objet d'avis défavorables de la commission des finances et du Gouvernement ⁽¹⁾.

À travers un nouvel article 69 A du CGI, il prévoit d'exonérer de l'imposition prévue à l'article 69 du même code les apiculteurs possédant moins de cinquante ruches.

Si un apiculteur possède plus de cinquante ruches, il bénéficie également de l'exonération dans la limite de cinquante ruches.

(1) Amendements n^{os} [I-266 rect. quater](#) de M. Delcros et [I-920 rect.](#) de M. Labbé.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le dispositif introduit par le Sénat vise à soutenir fiscalement le secteur apicole et met en avant le rôle essentiel des abeilles pour la biodiversité et, plus généralement, l'environnement.

L'objectif est naturellement partagé, la filière apicole méritant d'être soutenue. En revanche, le dispositif proposé présente trop de difficultés pour pouvoir être adopté et ne saurait ainsi constituer une réponse adaptée et pertinente aux préoccupations soulevées, expliquant le rejet d'amendements identiques ou similaires par l'Assemblée nationale lors de l'examen en première lecture du présent projet de loi de finances.

- En premier lieu, et de manière générale, mettre en place pour une catégorie particulière d'exploitants agricoles – les apiculteurs – une exonération d'IR constituerait vraisemblablement une différence de traitement ne reposant pas, eu égard à son objectif, sur une différence objective de situation et risquerait ainsi d'entraîner une rupture d'égalité contraire à la Constitution.

Par ailleurs, une telle exonération pourrait relever d'une infraction au droit européen en matière d'aides d'État – surtout si l'on considère l'absence de soumission du dispositif au respect du règlement sur les aides *de minimis* dans le secteur agricole ⁽¹⁾.

- En deuxième lieu, la rédaction de l'article ne porte que sur l'imposition définie à l'article 69 du CGI, c'est-à-dire au régime réel d'imposition des BA. Une lecture stricte du dispositif exclurait donc de ce dernier les exploitants relevant du « micro-BA », ce qui pose au moins deux problèmes :

- sous l'angle du principe d'égalité, les exploitants au régime micro-fiscal n'étant pas, au regard de l'objectif de la mesure, dans une situation différente de ceux relevant du régime réel ;

- de cohérence, les exploitants relevant du « micro-BA » étant ceux dégageant les plus faibles recettes – compte tenu du plafond d'éligibilité – et pouvant ainsi être vus comme ayant le plus besoin d'un soutien.

Au demeurant, le régime « micro-BA » constitue déjà en lui-même un outil de soutien aux petites exploitations agricoles, y compris apicoles, à travers ses modalités particulières de détermination du bénéfice imposable faisant intervenir un important abattement de 87 % sur une moyenne triennale des recettes.

- En troisième lieu, enfin, l'article se heurte à un obstacle opérationnel et juridique substantiel en liant le bénéfice de l'exonération qu'il prévoit au nombre

(1) 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.

de ruches possédées par l'exploitant. À titre liminaire, il convient de relever l'oubli, par le dispositif, d'un exploitant possédant exactement cinquante ruches.

Si le nombre de ruches a vraisemblablement un lien avec l'ampleur des recettes et celle du bénéfice, ces derniers éléments n'en résultent toutefois ni directement, ni exclusivement – d'autres facteurs intervenant tels que la qualité du miel produit ou, s'agissant du bénéfice, l'ampleur des charges supportées, pour ne prendre que ces exemples. Un apiculteur peut donc réaliser des recettes et dégager un bénéfice plus important qu'un autre exploitant disposant pourtant de plus de ruches. Dès lors, le lien entre le nombre de ruches et l'exonération ne va pas de soi.

Par ailleurs, le dispositif paraît inapplicable s'agissant des apiculteurs possédant plus de cinquante ruches et exonérés dans la limite de ce nombre. Comment, concrètement, calculer le montant exonéré ? Le seul moyen consisterait à diviser le bénéfice par le nombre total de ruches et à multiplier ce quotient par cinquante, seule la fraction excédant le produit ainsi obtenu étant imposée.

Cependant, l'article ne prévoit rien de tel. En tout état de cause, un tel mécanisme, pour les motifs précédemment exposés, n'aurait pas réellement de sens :

- les recettes peuvent varier d'une ruche à l'autre en fonction de la quantité et de la qualité du miel produit par chacune d'entre elles ;
- le bénéfice, quant à lui, en plus de ces éléments, intègre d'autres aspects tels que les charges supportées ou les amortissements déductibles.

Dès lors, il serait en pratique impossible de quantifier la part exonérée uniquement à partir du nombre de ruches.

Enfin, le dispositif proposé ne traite pas des cas de pluriactivité agricole, par exemple si l'apiculteur exploite parallèlement à ses ruches une grande superficie de cultures céréalières. Une lecture littérale du dispositif conduirait à exonérer l'exploitant sur l'intégralité de ses bénéfices, y compris ceux issus d'une activité agricole non apicole, dès lors qu'il possède moins de cinquante ruches – ce qui serait manifestement excessif et n'apparaît pas souhaitable, ni juridiquement, ni en opportunité.

● Pour tous ces motifs, et tout en soutenant vivement l'apiculture, le miel et les abeilles, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*

* *

Article 13 bis C (nouveau)

**Extension de la déduction pour épargne de précaution
aux exploitations à l'impôt sur les sociétés**

Le présent article, introduit par le Sénat contre l'avis du Gouvernement, étend le bénéfice de la déduction pour épargne de précaution (DEP) aux exploitations assujetties à l'impôt sur les sociétés (IS).

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les exploitants agricoles imposés dans la catégorie des bénéficiaires agricoles (BA) et relevant d'un régime réel d'imposition, normal ou simplifié, peuvent pratiquer une déduction pour épargne de précaution (DEP) prévue à l'article 73 du CGI.

Introduite par l'article 51 de la loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾, la DEP s'est substituée aux déductions pour investissement et pour aléas (DPI et DPA) et constitue, par rapport à celles-ci, un outil plus large, plus généreux et plus souple d'utilisation.

La DEP, en effet, permet une déduction d'un montant plus élevé que les DPI et DPA à travers un barème progressif, pour une durée plus longue – dix ans contre cinq et sept ans pour la DPI et la DPA –, repose sur des conditions allégées, notamment s'agissant de la constitution d'une épargne professionnelle qui peut être satisfaite à travers la constitution de stocks et, surtout, est susceptible d'être utilisée pour faire face à toute dépense rendue nécessaire par l'exercice de l'activité professionnelle. Ce champ d'application quasiment illimité tranche avec les hypothèses de recours à la DPI et à la DPA, rigides et étroites, et traduit la volonté de responsabiliser l'exploitant agricole, qui jugera ce dont il aura effectivement besoin pour son exploitation.

Les exploitants relevant du régime « micro-BA » prévu à l'article 64 *bis* du CGI et ceux assujettis à l'IS ne peuvent prétendre au bénéfice de la DEP – tout comme ils ne pouvaient bénéficier de la DPI et de la DPA.

Pour tout complément sur la DEP – et sur les anciennes DPI et DPA –, il est renvoyé aux commentaires de première lecture et de nouvelle lecture de l'article 18 du projet de loi de finances pour 2019 ⁽²⁾.

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

(2) Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2019, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 1302, tome II*, 11 octobre 2018, commentaire de l'article 13, pages 595 à 630 ; Joël Giraud, Rapport en nouvelle lecture sur le projet de loi de finances pour 2019 modifié par le Sénat, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 1504*, 14 décembre 2018, pages 219 à 226.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption par le Sénat de trois amendements identiques, déposés par M. Daniel Laurent (Les Républicains) et plusieurs de ses collègues, par M. Claude Bérit-Débat (Socialiste et républicain) et plusieurs de ses collègues et par M. Emmanuel Capus (Les Indépendants – République et Territoires) et plusieurs de ses collègues, ayant fait l'objet d'un avis favorable de la commission et d'un avis défavorable du Gouvernement ⁽¹⁾.

Il introduit dans le CGI un nouvel article 209-0 B *bis* ouvrant la possibilité, pour les exploitations agricoles assujetties à l'IS, de bénéficier de la DEP dans les conditions prévues à l'article 73 du CGI.

La notion d'exploitation agricole à l'IS est précisée au I du nouvel article, et correspond aux sociétés à l'IS dont la moyenne du chiffre d'affaires hors taxes des trois derniers exercices résulte à hauteur d'au moins 90 % d'activités agricoles au sens de l'article 63 du CGI – qui définit les activités dont les produits relèvent de la catégorie des BA.

Le II du nouvel article 209-0 B *bis* du CGI précise qu'en cas de passage sous le seuil de 90 %, les sommes déduites au titre de la DEP et non encore rapportées au résultat le sont immédiatement, assorties d'une majoration.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

• L'extension aux sociétés à l'IS du bénéfice de la DEP avait déjà été introduite par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019 et supprimée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. Elle a également été rejetée par l'Assemblée en première lecture lors de la discussion des amendements déposés sur la première partie du présent projet de loi.

Une telle extension n'apparaît en effet pas opportune.

D'une part, elle remettrait en cause l'unicité et la cohérence d'ensemble de l'IS en aboutissant à un impôt différencié selon les secteurs d'activité.

D'autre part, la DEP est un mécanisme construit pour s'appliquer aux exploitations imposées dans la catégorie des BA, comme en témoigne notamment la progressivité des plafonds de déduction qui varient en fonction du bénéfice réalisé. Il y a au demeurant lieu de relever que la DPI et la DPA, auxquelles la DEP a succédé, ne s'appliquaient pas aux sociétés à l'IS, sans que cela n'ait manifestement généré de difficultés ou de revendications particulières.

Enfin, la fiscalité des entreprises en France repose sur deux régimes distincts, chacun présentant des avantages et des inconvénients. Il appartient à chaque entreprise de déterminer, en fonction de sa situation propre et de ses

(1) Amendements n^{os} [I-42 rect. bis](#) de M. Laurent, [I-321 rect. bis](#) de M. Bérit-Débat et [I-438 rect.](#) de M. Capus.

besoins, lequel de ces régimes lui est le plus adapté. Vouloir bénéficier des avantages d'un régime sans en subir les éventuels inconvénients ou en souhaitant profiter des avantages de l'autre régime ne paraît pas souhaitable et ne relève pas d'une bonne politique fiscale.

Il est en tout état de cause rappelé que si des exploitations ont opté pour l'assujettissement à l'IS et qu'elles estiment finalement que ce choix ne leur était pas profitable, elles disposent désormais de la possibilité de renoncer à cette option, faculté introduite par l'article 50 de la loi de finances pour 2019 précitée.

- En conséquence, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*
* *

Article 13 bis D (nouveau)

Exclusion de l'encadrement de la déductibilité des charges financières nettes des charges afférentes à certains stocks de produits à rotation lente

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit d'exclure du mécanisme d'encadrement de la déductibilité des charges financières nettes les charges financières afférentes aux contrats de financement de stocks de produits sujets à une obligation de conservation et à rotation lente.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La déductibilité du résultat imposable des charges financières nettes, entendues comme la différence entre les charges et les produits financiers d'une entreprise, fait l'objet d'un mécanisme d'encadrement spécifique prévu à l'article 212 *bis* du CGI et, s'agissant des groupes fiscalement intégrés, à l'article 223 B *bis* du même code. Ce mécanisme, introduit par l'article 34 de la loi de finances pour 2019⁽¹⁾, résulte de la transposition de l'article 4 de la directive « ATAD 1 » du 12 juillet 2016⁽²⁾. Ne seront présentés dans les développements suivants que les principaux aspects de ce mécanisme ; son analyse détaillée figure dans les commentaires de première lecture et de nouvelle lecture de l'article 13 du projet de loi de finances pour 2019, auxquels il est renvoyé pour tout complément⁽³⁾.

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

(2) Directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur. L'acronyme « ATAD » signifie « anti-tax avoidance directive », soit « directive contre l'évasion fiscale ».

(3) Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2019, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 1302, tome II, 11 octobre 2018, commentaire de l'article 13, pages 389-437 ; Joël Giraud, Rapport en

En vertu du nouveau mécanisme, les charges financières nettes ne sont admises en déduction que dans la limite du plus élevé des plafonds suivants :

- 3 millions d’euros ;
- 30 % du résultat avant intérêts, impôts, dépréciations et amortissements.

En cas de sous-capitalisation, ces plafonds sont respectivement ramenés à un million d’euros et 10 % du résultat précédemment mentionné.

À l’inverse, si l’entreprise montre que le ratio entre ses fonds propres et l’ensemble de ses actifs n’est pas inférieur au même ratio apprécié au niveau du groupe, une clause de sauvegarde est prévue, permettant de déduire 75 % des charges financières nettes non admises en déduction.

En outre, les charges dont la déduction n’a pu être réalisée et la capacité de déduction est inemployée – lorsque le plafond excède les charges financières nettes – peuvent faire l’objet d’un report en avant, limité à cinq ans s’agissant de la capacité de déduction inemployée.

Enfin, et conformément aux dispositions de la directive « ATAD 1 », les charges financières afférentes à certains projets d’infrastructures d’intérêt public sont exclues du mécanisme d’encadrement.

Ce mécanisme s’est substitué à l’ancien dispositif dit du « rabot », consistant à réintégrer au résultat imposable de l’entreprise 25 % des charges financières nettes lorsque le montant de celles-ci dépassait 3 millions d’euros. Certaines charges étaient exclues de ce dispositif, parmi lesquelles celles afférentes aux contrats de financement des stocks de produits faisant l’objet d’une obligation réglementaire de conservation et dont le cycle de rotation est supérieur à trois ans – exclusion prévue au IV *bis* de l’article 212 *bis* du CGI dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2019 précitée.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a introduit le présent article en adoptant deux amendements identiques de M. Daniel Laurent (Les Républicains) et plusieurs de ses collègues et de M. Claude Bérit-Débat (Socialiste et républicain) et plusieurs de ses collègues ayant fait l’objet d’un avis de « sagesse réservée » de la commission des finances et d’un avis défavorable du Gouvernement ⁽¹⁾.

Cet article, en complétant le 1 du III de l’article 212 *bis* du CGI, vise à réintroduire dans le nouveau mécanisme d’encadrement de la déductibilité des charges financières nettes l’exception existante sous l’empire de l’ancien « rabot »

nouvelle lecture sur le projet de loi de finances pour 2019 modifié par le Sénat, *Assemblée nationale*, XV^e législature, n° 1504, 14 décembre 2018, pages 136-146.

(1) Amendement n° [I-45 rect. bis](#) de M. Laurent et [I-323 rect. bis](#) de M. Bérit-Débat.

relative aux charges afférentes aux stocks de produits à rotation lente, tels que le champagne.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

- Le sujet n'est pas inconnu de l'Assemblée nationale, celle-ci ayant, lors de l'examen en première lecture du présent projet de loi de finances, rejeté un amendement identique à celui adopté par le Sénat.

Ce rejet n'était, naturellement, pas motivé par le refus de soutenir les secteurs d'activité concernés par le dispositif, notamment les producteurs de champagne mentionnés dans les exposés sommaires des amendements débattus à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

Il procédait d'une contrainte juridique aussi simple que dirimante : l'exclusion introduite ne figure pas parmi les dispenses prévues et permises par la directive « ATAD 1 », faisant ainsi obstacle à son maintien – sauf à assumer une contrariété avec la directive et risquer ainsi un contentieux européen dont l'issue ne ferait guère de doute.

Si les charges supportées par les cocontractants de l'administration dans le cadre de certains contrats publics portant sur des projets d'infrastructures ont été exclues du champ d'application du nouveau mécanisme, c'est en raison d'une possibilité en ce sens prévue par la directive (au *b* du 4 de son article 4). Tel n'est pas le cas pour les charges afférentes aux produits visés par le présent article, l'exception introduite dans la loi de finances pour 2019 ne pouvant donc utilement être soulevée à l'appui du dispositif proposé.

Enfin, et en tout état de cause, le nouveau mécanisme peut se révéler plus favorable que l'ancien « rabet » compte tenu des différentes modalités qu'il prévoit, telles que la clause de sauvegarde permettant une déduction supplémentaire substantielle et le report en avant des charges non déduites et de la capacité de déduction inemployée.

- Pour l'ensemble de ces raisons, la contrariété avec le droit européen étant la première d'entre elles, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*

* *

Article 13 bis E (nouveau)

Modification du plafond de la déduction ouverte au titre de l'acquisition d'œuvres originales d'artistes vivants

Le présent article, introduit par le Sénat contre l'avis du Gouvernement, modifie le plafond de déduction du résultat imposable des dépenses exposées pour l'acquisition d'œuvres originales d'artistes vivants ou d'instruments de musique.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Aux termes de l'article 238 *bis* AB du CGI, les entreprises qui font l'acquisition d'œuvres originales d'artistes vivants ou d'instruments de musiques peuvent déduire une somme égale au prix d'acquisition de telles œuvres ou instruments du résultat imposable de l'exercice au cours duquel l'acquisition a été réalisée et des quatre exercices suivants, par fractions égales. La déduction opérée au titre de chacun de ces exercices est donc égale à un cinquième du prix d'acquisition.

Le bénéfice de cet avantage fiscal est subordonné au respect des conditions suivantes :

– l'entreprise doit exposer l'œuvre d'art ainsi acquise dans un lieu accessible au public ou à ses salariés pour la période de déduction, soit durant l'exercice d'acquisition et les quatre exercices suivants. S'agissant de l'acquisition d'instruments de musique, l'entreprise doit s'engager à les prêter à titre gratuit aux artistes-interprètes qui en font la demande – l'utilisation par ceux-ci des instruments lors de concerts ou d'enregistrements audio permettant l'accès du public aux sonorités de l'instrument ;

– elle doit également inscrire à un compte de réserve spéciale au passif de son bilan une somme égale à la déduction, qui est réintégrée au résultat en cas de changement d'affectation ou de cession de l'œuvre ou de l'instrument de musique acquis ;

– enfin, la déduction opérée au titre de chaque exercice ne peut excéder la limite prévue au premier alinéa du 1 de l'article 238 *bis* du CGI relatif au mécénat d'entreprise, minorée du total des versements effectués par l'entreprise au titre du mécénat.

Cette limite est de cinq pour mille du chiffre d'affaires de l'entreprise ou, à partir des exercices clos à compter du 31 décembre 2019, de 10 000 euros si ce montant est supérieur, ainsi qu'il résulte de l'article 148 de la loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾.

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

Le coût de la présente dépense fiscale est estimé pour 2020 à 5 millions d'euros ; le nombre de ses bénéficiaires n'est en revanche pas déterminé ⁽¹⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption par le Sénat d'un amendement de M. Antoine Karam (LaREM) et plusieurs de ses collègues, ayant fait l'objet d'un avis de sagesse de la commission et d'un avis défavorable du Gouvernement ⁽²⁾.

Il entend modifier la limite de déduction susceptible d'être réalisée pour chaque exercice au titre de l'acquisition d'œuvres d'art ou d'instruments de musique en l'alignant sur les règles en vigueur dans le cadre du mécénat d'entreprises, à savoir une limite fixée à cinq pour mille du chiffre d'affaires ou 10 000 euros si ce second montant est plus élevé.

Faute de précision sur les modalités d'entrée en vigueur du dispositif proposé, ce dernier s'appliquerait aux exercices clos à compter du 31 décembre 2019 en application du 2^o du II de l'article 1^{er} du présent projet de loi.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

- La modification proposée n'apparaît pas opportune.

En premier lieu, elle paraît tout à fait satisfaite dans son principe dans la mesure où la limite de déduction prévue dans le cadre du dispositif figurant à l'article 238 *bis* AB du CGI est déterminée par renvoi à celle du mécénat. Or, ainsi qu'il a été vu, la limite des versements effectués dans le cadre du mécénat est de cinq pour mille du chiffre d'affaires ou de 10 000 euros si ce dernier montant est plus élevé, et ce pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2019.

En deuxième lieu, le dispositif présente une difficulté en ce qu'il ne reprend pas la minoration actuellement prévue, consistant à diminuer la limite de déduction des versements effectués dans le cadre du mécénat. Cela n'apparaît pas souhaitable.

En troisième lieu, le présent article ne tient pas compte de la modification apportée à la limite des versements ouvrant droit au mécénat à l'article 50 du présent projet de loi, qui prévoit de relever le montant fixe de 10 000 euros à 20 000 euros. Il y aurait ainsi un paradoxe à adopter cet article dans la mesure où il aboutirait à une situation potentiellement moins favorable que celle qui résulterait de son inexistence.

(1) Évaluations des voies et moyens *annexées au projet de loi de finances pour 2020, tome II* : Dépenses fiscales, page 100.

(2) Amendements [n° I-1168](#) de M. Karam.

En tout état de cause, cette dépense fiscale fait l'objet d'un bornage temporel par l'article 7 du présent projet de loi, que le 8^o *ter* de son II fixe aux acquisitions faites jusqu'au 31 décembre 2022. Il n'est donc pas nécessairement judicieux de modifier ce dispositif alors qu'il fera prochainement l'objet d'une évaluation complète permettant d'identifier d'éventuelles pistes d'évolution.

- En conséquence, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*

* *

Article 13 bis F (nouveau)

Relèvement du plafond des allègements de fiscalité locale dont bénéficie le groupe La Poste

Le présent amendement vise à relever le plafond des allègements de fiscalité locale dont bénéficie La Poste afin de financer la mission d'aménagement du territoire qui lui est confiée. Ces abattements viennent alimenter le fonds postal national de péréquation territoriale. Le Rapporteur général propose d'adopter sans modification le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

En application du 3^o du II de l'article 1635 *sexies* du code général des impôts (CGI), le Gouvernement fixe par décret, après consultation du comité des finances locales (CFL) et dans la limite de 95 %, le taux des abattements de fiscalité directe locale dont bénéficie La Poste en contrepartie de sa mission de contribution à l'aménagement du territoire. Ces abattements doivent contribuer au financement du coût du maillage territorial complémentaire de La Poste tel qu'il est évalué par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et sont affectés aux ressources du fonds postal national de péréquation territoriale.

Les abattements sont fixés en cohérence avec le contrat de présence postale territoriale signé entre l'État, l'Association des maires de France (AMF), les présidents d'intercommunalité et La Poste le 11 janvier 2017, qui indique que le montant prévisionnel des ressources du fonds postal national de péréquation territoriale pour les années 2017, 2018 et 2019 s'élève à 174 millions d'euros par an, soit 522 millions d'euros sur la période. L'évaluation du coût net du maillage complémentaire effectuée par l'ARCEP permet de vérifier que ce montant prévisionnel contractuel n'excède pas le coût net encouru par La Poste pour cette mission de service public.

En conséquence et pour 2018, La Poste a bénéficié d'un abattement de 85 % de ses bases d'imposition pour la cotisation foncière des entreprises (CFE) et les taxes foncières et d'un abattement de 95 % pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)⁽¹⁾. Ce dernier taux avait été fixé au second semestre 2017, en fonction d'une prévision de valeur ajoutée transmise par le groupe La Poste, afin d'atteindre un montant global d'abattements de 174 millions d'euros. Comme en 2017, compte tenu d'une valeur ajoutée réalisée inférieure aux prévisions, le résultat réel des abattements dont a bénéficié La Poste a été, en 2018, inférieur aux prévisions et s'est élevé à 171,2 millions d'euros.

Pour l'année 2019, le projet de décret, présenté le 26 novembre 2019 au CFL, propose de saturer pour 2019 les taux d'abattement à 95 % au lieu de 85 % pour la CFE et pour les taxes foncières et de maintenir le taux de 95 % pour la CVAE, ce qui devrait permettre d'atteindre un montant total d'abattements de l'ordre de 174,2 millions d'euros, selon les dernières prévisions de valeur ajoutée transmises par le groupe La Poste⁽²⁾. Ainsi, sur la période, l'abattement devrait s'élever ainsi à 518,3 millions d'euros (172,9 millions d'euros en 2017, 171,2 millions d'euros en 2018 et 174,2 millions d'euros en 2019), restant en deçà de l'objectif de 522 millions d'euros, malgré la saturation des taux en 2019.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, introduit par le Sénat à l'initiative de M. Patrick Chaize (LR)⁽³⁾, avec un avis de sagesse de la commission et favorable du Gouvernement, vise à relever de 95 % à 99 % le plafond des allègements de fiscalité locale dont bénéficie La Poste afin de financer la mission d'aménagement du territoire qui lui est confiée.

Compte tenu de la diminution de l'allègement fiscal prévu à l'article 1635 *sexies* du CGI consécutive à l'érosion de la valeur ajoutée qui constitue la base d'imposition de la CVAE, le relèvement du plafond actuel, de 95 % à 99 %, doit permettre de garantir la stabilisation de la compensation par l'État des missions de service public de La Poste à hauteur de 174 millions d'euros par an pour les années futures.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter sans modification le présent article.

(1) Décret n° 2018-1261 du 26 décembre 2018 portant fixation pour l'année 2018 du taux des abattements des bases d'impositions directes locales dont bénéficie La Poste au titre de sa mission d'aménagement du territoire.

(2) Projet de décret portant fixation pour l'année 2019 du taux des abattements des bases d'impositions directes locales dont bénéficie La Poste au titre de sa mission d'aménagement.

(3) Amendement n° I-1117 de M. Patrick Chaize (LR).

*

* *

Article 13 bis G (nouveau)
**Élargissement de l'assiette de la taxe sur les surfaces
commerciales à certains entrepôts**

Le présent article, introduit par le Sénat, avec un avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement, intègre dans l'assiette de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) la surface de stockage des entrepôts qui ne sont pas intégrés à des magasins de commerce de détail et au départ desquels des biens stockés sont livrés à la suite d'une commande effectuée par voie électronique. Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 3 de la loi du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés⁽¹⁾ instaure une TASCOM assise sur la surface de vente des magasins de commerce de détail, quelle que soit la forme juridique de l'entreprise qui les exploite.

La TASCOM est affectée, depuis la loi de finances pour 2010 et la réforme de la taxe professionnelle⁽²⁾, à la commune sur le territoire de laquelle est situé l'établissement imposable. Certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont toutefois substitués à leurs communes membres pour l'affectation du produit de la taxe.

La TASCOM est applicable aux établissements qui ont pour activité le commerce de détail. Ce dernier consiste à vendre des marchandises dans l'état où elles sont achetées (ou après transformations mineures ou manipulations usuelles telles que le reconditionnement) à des consommateurs finals, généralement des particuliers, quelles que soient les quantités vendues. Ne sont donc pas soumis à la TASCOM les établissements dont l'activité consiste à vendre des marchandises à des personnes dont la profession est la revente de ces mêmes produits (ex. : centrales d'achats, grossistes, intermédiaires) ; les établissements dont l'activité consiste en des prestations de service (ex. : garages, salons de coiffure, restauration) ; les établissements affectés à des ventes de produits transformés (ex. : vente de produits de boucherie, charcuterie, boulangerie, traiteurs) ou des ventes de produits à distance.

(1) Loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés, article 3.

(2) Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, article 77.

De plus, seuls les magasins de commerce de détail dont la surface de vente dépasse 400 mètres carrés sont soumis à la taxe. Ce seuil ne s'applique pas aux établissements contrôlés directement ou indirectement par une même personne et exploités sous une même enseigne commerciale lorsque la surface de vente cumulée de l'ensemble de ces établissements excède 4 000 mètres carrés. La taxe ne s'applique pas non plus aux établissements dont le chiffre d'affaires annuel des ventes au détail est inférieur à 460 000 euros.

Le taux de la TASCOM applicable est fonction du chiffre d'affaires rapporté à la surface de vente constituant l'assiette de la taxe. Pour les établissements dont le chiffre d'affaires au mètre carré est inférieur à 3 000 euros, le taux de la taxe est de 5,74 euros par mètre carré de surface comprise dans l'assiette. Pour les établissements dont le chiffre d'affaires au mètre carré est supérieur à 12 000 euros, ce taux est fixé à 34,12 euros par mètre carré. Un tarif progressif est prévu lorsque le chiffre d'affaires au mètre carré est compris entre 3 000 euros et 12 000 euros par mètre carré.

Ces taux peuvent être majorés ou réduits en fonction de certaines caractéristiques : majoration pour les établissements qui se livrent à une activité de vente au détail de carburants, réduction pour les établissements qui se livrent à titre principal à la vente de certaines catégories de marchandises (meubles, véhicules automobiles, matériaux de construction, plantes et fleurs, *etc.*), ou encore réduction pour les établissements dont la surface de vente est comprise entre 400 et 600 mètres carrés.

Ensuite, le montant de la taxe est majoré de 30 % pour les établissements dont la superficie est supérieure à 5 000 mètres carrés et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est supérieur à 3 000 euros par mètre carré. Le produit de cette majoration est affecté au budget général de l'État.

Enfin, l'organe délibérant de l'EPCI ou, à défaut, le conseil municipal de la commune affectataire de la taxe peut appliquer aux montants de la taxe un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 1,2 et ne comportant que deux décimales. Ce coefficient ne peut être inférieur à 0,95 ni supérieur à 1,05 au titre de la première année pour laquelle cette faculté est exercée. Il ne peut ensuite varier de plus de 0,05 chaque année ⁽¹⁾.

La TASCOM doit être déclarée et payée avant le 15 du sixième mois qui suit le fait générateur, soit par exemple le 15 juin lorsque le fait générateur est l'existence de cet établissement au 1^{er} janvier.

(1) Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, article 77.

**PRODUITS DE LA TAXE SUR LES SURFACES
COMMERCIALES**

(en millions d'euros)

| Années | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|------|------|------|------|------|
| Part collectivités territoriales | 737 | 753 | 942 | 774 | 762 |
| Part État | 190 | 187 | 285 | 198 | 204 |

Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) et annexes aux projets de loi de finances.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, introduit par le Sénat à la suite de l'adoption de deux amendements identiques de MM. Arnaud Bazin (LR) et Yvon Collin (RDSE) ⁽¹⁾, avec un avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement, intègre dans l'assiette de la TASCOM la surface de stockage des entrepôts qui ne sont pas intégrés à des magasins de commerce de détail et au départ desquels des biens stockés sont livrés directement ou indirectement à destination de toute personne à la suite d'une commande effectuée par voie électronique. L'article précise que la taxe est due, quelle que soit la forme juridique de l'entreprise qui les exploite dès lors que son chiffre d'affaires annuel hors taxes est supérieur à 460 000 euros et que la surface de l'entrepôt est supérieure à 400 mètres carrés.

Toutefois, sont exonérées de cette taxe sur les surfaces de stockage les entreprises assujetties à la TASCOM sur la surface de vente des magasins de commerce de détail. Lorsque des entreprises sont liées au sens du code général des impôts, cette exonération s'applique à toutes les entreprises liées, la surface de vente assujettie à la taxe à retenir étant la somme des surfaces de vente des magasins de commerce de détail exploités par l'ensemble de ces entreprises.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose, en cohérence avec le rejet de plusieurs amendements similaires par l'Assemblée nationale lors de l'examen du présent projet de loi de finances en première lecture ⁽²⁾, de supprimer le présent article aux motifs que :

– en premier lieu, la mesure ne pourra pas être correctement appliquée, car l'administration fiscale ne peut pas distinguer une surface de stockage destinée au commerce en ligne d'une surface de stockage pour le commerce physique. À titre d'exemple, certains commerçants utilisent aujourd'hui leur magasin, qui est une surface de commerce, comme surface de stockage de commerce en ligne, car elles sont également référencées en ligne ;

(1) Amendements n° I-163 de M. Arnaud Bazin et n° I-562 de M. Yvon Collin.

(2) Amendements n° I-172 de M. Fabrice Brun (LR), n° I-381 de Mme Lise Magnier (UDI, Agir et Indépendants), n° I-832 de Mme Véronique Louwagie (LR) et n° I-2577 de M. Benoît Potterie (LaREM).

– en deuxième lieu, le présent article porte atteinte à la performance de la filière logistique dont les coûts sont déjà supérieurs de 15 % à 20 % par rapport à nos voisins européens ;

– en troisième lieu, la mesure conduirait à une délocalisation de la plupart des entrepôts de stockage concernés par la mesure, puisqu’il est aisé pour ces entreprises d’implanter leurs entrepôts dans un pays limitrophe à proximité de la frontière. Elles ne paieront dès lors plus aucune imposition locale et nous aurons perdu des emplois, sans pour autant avoir résolu le problème de concurrence fiscale ;

– en quatrième lieu, l’exonération applicable aux entreprises assujetties à la TASCOM pour les surfaces de vente de détail rend facilement contournable l’application de cette nouvelle taxe : il suffira aux acteurs concernés d’ouvrir un espace de vente physique pour échapper totalement à cette nouvelle fiscalité ;

– en dernier lieu, le présent article pose un réel problème de rupture d’égalité face à l’impôt, dans la mesure où il exclut de l’assiette de la taxe les surfaces de stockage des entreprises déjà assujetties à la TASCOM. Or, ces entreprises réalisent également une activité de livraison de bien à partir d’entrepôt de stockage en plus de leur activité classique de vente en détail physique, ce qui constitue objectivement une différence de traitement fiscal non justifiable.

Le Rapporteur général rappelle enfin que l’article 3 de la loi du 24 juillet 2019 portant création d’une taxe sur les services numériques dispose que « *le Gouvernement remet [...] un rapport dressant un état des lieux de la fiscalité pesant sur les entreprises du secteur du commerce. Il précise les différences de prélèvement entre les entreprises du commerce physique et les entreprises du commerce en ligne, notamment transnationales. Ce rapport élabore des propositions en vue d’aboutir à un cadre fiscal plus équitable entre les différentes formes de commerce* »⁽¹⁾.

De plus, lors de l’examen en première lecture à l’Assemblée nationale du présent projet de loi de finances, le secrétaire d’État auprès du ministre de l’action et des comptes publics a indiqué qu’une « *mission est actuellement en cours, à la demande du Gouvernement. Elle remettra son rapport dans les prochains mois – d’ici à la fin de l’année* ». Cette mission réalise une expertise des préconisations figurant dans le rapport de l’inspection générale des finances (IGF) relatif à la fiscalité du commerce et de celles formulées par le comité pour l’économie verte sur la fiscalité écologique sous la responsabilité de M. Dominique Bussereau et de Mme Bénédicte Peyrol. Le secrétaire d’État s’est engagé à ce que ce rapport soit transmis au Parlement.

*

* *

(1) Loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d’une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l’impôt sur les sociétés, article 3.

Article 13 bis H (nouveau)

Modulation de la taxe sur les surfaces commerciales en fonction de la localisation de l'établissement à l'intérieur ou à l'extérieur d'un centre-ville

Le présent article, introduit par le Sénat, avec un avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement, permet une modulation du montant de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) en fonction de la localisation de l'établissement à l'intérieur ou à l'extérieur d'un centre-ville. Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Un état détaillé du droit applicable est effectué au commentaire de l'article 13 *bis* G du présent rapport ⁽¹⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, introduit par le Sénat à l'initiative de M. Guillaume Chevrollier (LR) ⁽²⁾, avec un avis favorable de la commission des finances et défavorable du Gouvernement, permet une modulation de plus ou moins 50 % du montant de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) en fonction de la localisation de l'établissement à l'intérieur ou à l'extérieur d'un centre-ville.

Ainsi, pour les établissements situés en centre-ville, le montant de la taxe peut être réduit jusqu'à 50 % sur délibération de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Inversement, pour les établissements situés à l'extérieur du centre-ville, en zone périphérique, le montant de la taxe peut être majoré jusqu'à 50 % sur délibération de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre.

Le présent article définit la notion de centre-ville par renvoi aux articles L. 141-16 et L. 141-17 du code de l'urbanisme. Ces derniers font référence au document d'orientation et d'objectifs en matière d'équipement commercial et artisanal et au document d'aménagement artisanal et commercial qui localise les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines. L'ensemble de ces documents sont intégrés au schéma de cohérence territoriale.

Il est enfin précisé qu'un décret en Conseil d'État détaille les modalités de la différenciation géographique.

(1) Cf. commentaire, dans le présent rapport général, de l'article 13 bis G relatif à l'élargissement de l'assiette de la taxe sur les surfaces commerciales à certains entrepôts.

(2) Amendement n° I-224 de M. Guillaume Chevrollier (LR).

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose, en cohérence avec le rejet d'un amendement similaire par l'Assemblée nationale lors de l'examen du présent projet de loi de finances en première lecture ⁽¹⁾, de supprimer le présent article aux motifs que :

– en premier lieu, la mesure ne pourra pas être correctement appliquée par l'administration fiscale en raison des difficultés à identifier au sein des documents évoqués *supra* d'aménagement artisanal et commercial la notion de centre-ville. Cette notion est en effet particulièrement fluctuante d'une collectivité territoriale à l'autre et peut difficilement servir de base pour l'application d'un zonage fiscal ;

– en deuxième lieu, le présent article aurait des conséquences financières incertaines pour la plupart des collectivités territoriales puisque ces conséquences dépendent, par collectivité territoriale, de la répartition actuelle des centres commerciaux entre le centre-ville et les abords de ville ;

– en troisième lieu, le présent article peut porter atteinte à la performance économique du secteur du commerce de détail, déjà fortement touché par la dématérialisation des modes de consommation et le développement rapide du commerce en ligne. Or, le renforcement des tarifs proposé par le présent article pourrait conduire à des majorations du montant de la TASCOM de 50 % ;

– en dernier lieu, il est rappelé que l'article 3 de la loi du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques dispose que « *le Gouvernement remet [...] un rapport dressant un état des lieux de la fiscalité pesant sur les entreprises du secteur du commerce. Il précise les différences de prélèvement entre les entreprises du commerce physique et les entreprises du commerce en ligne, notamment transnationales. Ce rapport élabore des propositions en vue d'aboutir à un cadre fiscal plus équitable entre les différentes formes de commerce* » ⁽²⁾.

De plus, lors de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale du présent projet de loi de finances, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics a indiqué qu'une « *mission est actuellement en cours, à la demande du Gouvernement. Elle remettra son rapport dans les prochains mois – d'ici à la fin de l'année* ». Cette mission réalise une expertise des préconisations figurant dans le rapport de l'inspection générale des finances (IGF) relatif à la fiscalité du commerce et de celles formulées par le comité pour l'économie verte sur la fiscalité écologique sous la responsabilité de M. Dominique Bureau et de Mme Bénédicte Peyrol. Le secrétaire d'État s'est engagé à ce que ce rapport soit transmis au Parlement.

(1) Amendement n° I-1005 de M. Bertrand Pancher (LT).

(2) Loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés, article 3.

*

* *

Article 13 bis

Modification du suramortissement en faveur de l'achat de navires utilisant des énergies propres

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale, modifie le dispositif de suramortissement en faveur de l'acquisition de navires utilisant des énergies propres mis en place par la loi de finances pour 2019 afin d'en assurer la conformité au droit de l'Union européenne.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 56 de la loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾ a ouvert, au bénéfice des entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés (IS) ou à l'impôt sur le revenu (IR) selon un régime réel d'imposition, un mécanisme de suramortissement destiné à accélérer la transition énergétique des navires et bateaux de transport de passagers ou de marchandises, prévu à l'article 39 *decies* C du code général des impôts (CGI).

Aux termes des 1° à 4° du I de cet article 39 *decies* C, ce suramortissement est :

– de 30 % de la valeur des navires et bateaux utilisant l'hydrogène ou toute autre propulsion décarbonée, directement pour leur propulsion ou pour produire de l'électricité destinée à leur propulsion (1°) ;

– de 25 % de la valeur des navires et bateaux qui, pour la même finalité, utilisent du gaz naturel liquéfié (GNL) (2°) ;

– de 20 % de la valeur des biens destinés au traitement des gaz d'échappement répondant à des conditions d'efficacité en matière de lutte contre la pollution de l'air, et qui équipent les navires ou bateaux (3°) ;

– de 20 % de la valeur des biens destinés à l'alimentation énergétique du navire ou bateau durant les escales, s'ils permettent une alimentation par le réseau terrestre ou consistent en des moteurs auxiliaires utilisant le GNL ou une autre énergie décarbonée, ainsi que des biens qui complètent la propulsion principale du bâtiment par une propulsion décarbonée (4°).

Pour être éligibles au suramortissement, les biens mentionnés au 1° et 2° doivent avoir fait l'objet d'un contrat de construction conclu entre le 1^{er} janvier

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

2019 et le 31 décembre 2021, et ceux mentionnés au 3° et 4° doivent avoir été acquis durant la même période.

La prise en location de ces biens ouvre également droit au bénéfice du suramortissement si le contrat de location est conclu entre 2019 et 2021.

Enfin, le dispositif est subordonné à une condition géographique tenant à la navigation, appréciée au regard de la part des escales dans les ports français, de la navigation dans la zone économique exclusive française ou de la navigation dans les eaux intérieures.

Le II de l'article 56 de la loi de finances pour 2019 précitée subordonne l'entrée en vigueur du dispositif à la réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne faisant état de la conformité de l'outil au droit européen en matière d'aides d'État.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article est le fruit de l'adoption, par l'Assemblée nationale, d'un amendement de la commission des finances résultant d'une initiative de MM. Saïd Ahamada et Éric Alauzet (LaREM) ayant fait l'objet d'un avis de sagesse de la part du Gouvernement ⁽¹⁾.

Il vise à modifier le dispositif prévu à l'article 39 *decies* C du CGI afin d'assurer sa mise en conformité avec le droit de l'Union européenne. Les modalités actuelles du suramortissement, en effet, excèdent la notion de « coûts admissibles » pouvant relever du règlement général d'exemption par catégorie dispensant de notification à la Commission européenne certains dispositifs d'aides (RGEC) ⁽²⁾.

À cet effet, l'assiette du suramortissement est substantiellement modifiée s'agissant de l'acquisition de navires ou bateaux – 1° et 2° du I de l'article 39 *decies* C du CGI –, puisque la valeur d'acquisition de ces biens est remplacée par l'écart entre la valeur d'acquisition d'un bâtiment utilisant un mode de propulsion au fioul lourd ou au diesel marin et celle d'un bâtiment utilisant les énergies propres prévues par le dispositif. L'objectif est de mieux cibler l'outil sur le différentiel de coût résultant d'une meilleure prise en compte énergétique et environnementale.

Ces changements ayant pour effet de réduire l'assiette, le taux du suramortissement est relevé en conséquence :

– de 30 % à 150 % pour les navires et bateaux mentionnés au 1° du I de l'article 39 *decies* A ;

(1) Amendement n° I-2920 de la commission des finances.

(2) Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

– de 25 % à 125 % pour ceux mentionnés au 2° du même I.

L’assiette du suramortissement portant sur les investissements mentionnés aux 3° et 4° du même I n’étant pas modifiée, les taux prévus demeurent inchangés.

En outre, l’article élargit le champ du suramortissement en y rendant éligibles les biens destinés à la propulsion principale d’un navire utilisant le GNL ou une énergie décarbonée, acquis entre 2019 et 2021 pour les installer sur le navire – le suramortissement étant alors de 20 % de la valeur de ces biens.

Aux termes du II du présent article, le dispositif est subordonné au respect de l’article 36 du RGEC précité, relatif aux aides à l’investissement permettant d’aller au-delà des normes de protection environnementale de l’Union européenne ou, en l’absence de telles normes, d’augmenter le niveau de protection de l’environnement.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat, en adoptant un amendement du Gouvernement ayant reçu un avis favorable de sa commission des finances, a réécrit le présent article afin de garantir la pleine conformité de ce dernier avec le droit de l’Union européenne ⁽¹⁾.

● En premier lieu, l’assiette du suramortissement a été de nouveau affinée pour correspondre précisément aux coûts supplémentaires résultant directement de l’installation d’équipements ou biens permettant :

– d’utiliser les énergies propres mentionnées aux 1° et 2° du I de l’article 39 *decies* C du CGI comme énergie propulsive principale ou pour produire de l’énergie électrique destinée à la propulsion principale ;

– de traiter les gaz d’échappement pour lutter contre la pollution de l’air en permettant des performances excédant les règles internationales et européennes en matière de prévention de la pollution de l’air (3° du même I).

Ces coûts supplémentaires sont définis dans deux nouveaux alinéas complétant le I de l’article 39 *decies* C :

– s’agissant des équipements mentionnés aux 1° et 2° du I de cet article, ces coûts correspondent à la différence entre, d’une part, la valeur de ces équipements et, d’autre part, celle des équipements qui auraient permis, pour assurer la propulsion principale du bâtiment, l’utilisation du fioul lourd ou du diesel marin ;

– s’agissant des biens mentionnés au 3° du même I, ces coûts correspondent à la différence entre la valeur de ces biens et celle des biens similaires qui auraient dû être installés pour satisfaire aux critères européens ou internationaux en matière de pollution de l’air.

(1) Amendement n° I-1246 du Gouvernement.

L'assiette du suramortissement portant sur les investissements mentionnés au 4° du même I n'est en revanche pas modifiée.

Dans la mesure où le suramortissement peut désormais également porter sur les équipements modernisant un bâtiment existant, une coordination est apportée pour inclure aux côtés des contrats de construction des navires et bateaux ceux d'acquisition des équipements.

● En deuxième lieu, et en conséquence des modifications apportées à l'assiette du suramortissement, le taux de ce dernier évolue par rapport au dispositif actuellement en vigueur :

– pour les investissements mentionnés aux 1° et 2° du I de l'article 39 *decies* C du CGI, il passe respectivement de 30 % à 125 % et de 25 % à 105 % ;

– pour les investissements mentionnés au 3° du même I, il passe de 20 % à 85 % ;

– le taux applicable au titre des investissements mentionnés au 4° du même I demeure en revanche inchangé, l'assiette du suramortissement n'ayant pas été modifiée sur ce point.

● En troisième lieu, pour tenir compte de l'inapplicabilité du dispositif en 2019, le présent article, dans sa rédaction issue du Sénat, décale l'application du suramortissement à une période courant du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2022.

● En dernier lieu, l'article subordonne le suramortissement au respect de l'article 36 du RGEC, ainsi que le prévoyait déjà le dispositif adopté par l'Assemblée nationale. Par coordination, il abroge le II de l'article 56 de la loi de finances pour 2019 précitée, la notification à la Commission européenne n'étant plus requise compte tenu de la mise en conformité du dispositif avec les exigences du RGEC.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Les modifications apportées au Sénat à l'initiative du Gouvernement ne sont pas surprenantes dans la mesure où, lors de l'examen à l'Assemblée de l'amendement dont l'adoption a conduit au présent article, le Rapporteur général et le Gouvernement avaient déjà fait état de la nécessité d'aménager le dispositif au cours de la navette parlementaire ⁽¹⁾.

Les modalités désormais prévues sont ainsi bienvenues et permettront enfin une application effective du suramortissement.

(1) Assemblée nationale, XV^e législature, session ordinaire de 2019-2020, compte rendu intégral de la troisième séance du vendredi 18 octobre 2019.

Dès lors, le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Article 13 quater

Hausse du plafond des recettes d'exploitation des organismes non lucratifs non assujettis à l'impôt sur les sociétés

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale, relève le plafond des recettes d'exploitation tirées d'activités lucratives conduites par des organismes non lucratifs n'étant pas assujettis à l'impôt sur les sociétés (IS).

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Les organismes sans but lucratif ne sont, en principe, assujettis ni à l'IS, ni à la TVA, dans la mesure où ils ne se livrent pas à une exploitation ou à des opérations à caractère lucratif. En revanche, s'ils se livrent à de telles activités, ils deviennent passibles de ces impôts.

• Cependant, les associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, les associations de droit local alsacien-mosellan, les syndicats professionnels, les fondations reconnues d'utilité publique, les fondations d'entreprise, les fonds de dotation et les congrégations, même s'ils exercent des activités lucratives, peuvent ne pas être passibles des impôts commerciaux – IS, TVA et contribution économique territoriale (CET) – s'ils satisfont aux conditions prévues au 1 *bis* de l'article 206 du CGI, qui pose le principe d'une « franchise d'IS » (terme communément admis, bien qu'il ne s'agisse pas réellement d'une franchise dans la mesure où le dépassement du plafond prévu conduit à l'assujettissement à l'impôt sur l'ensemble du résultat). Les conditions à satisfaire par les organismes intéressés pour en bénéficier sont les suivantes :

- leur gestion est désintéressée ;
- leurs activités non lucratives restent significativement prépondérantes ;
- les recettes d'exploitation tirées des activités lucratives accessoires ne doivent pas excéder un plafond, indexé chaque année sur la prévision de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Le plafond des recettes d'exploitation, initialement fixé à 250 000 francs (38 112 euros)⁽¹⁾, a été rehaussé à 60 000 euros par la loi de finances pour 2002⁽²⁾. Le principe de son indexation résulte de l'article 11 de la loi de finances pour 2015⁽³⁾.

Ce plafond est actuellement fixé à 63 059 euros, en application de l'article 1^{er} du décret du 6 juin 2019⁽⁴⁾.

La franchise d'IS ne concerne pas les activités lucratives financières, ni les revenus patrimoniaux fonciers, agricoles et mobiliers.

● La franchise de TVA, quant à elle, est prévue au *b* du 1^o du 7 de l'article 261 du CGI.

Le principe de la franchise de CET est prévu au II de l'article 1447 du CGI, qui prévoit l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) pour les organismes sans but lucratif remplissant les trois conditions précitées, cette exonération entraînant une exonération de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

● Le fait de ne pas respecter au moins une des trois conditions prévues entraîne l'assujettissement aux impôts commerciaux :

– en matière d'IS, l'assujettissement intervient à compter du 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle l'une des conditions n'est plus satisfaite ;

– en matière de TVA, il intervient à compter du premier jour du moins suivant le non-respect.

– en matière de CET, les organismes deviennent imposables à compter de l'année au cours de laquelle l'une des conditions n'est plus remplie – cependant, l'impôt ne sera dû qu'à compter de l'année suivante en application des II et VI de l'article 1478 du CGI.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption d'un amendement de Mme Sarah El Haïry et des membres du groupe Mouvement Démocrate et Apparentés⁽⁵⁾ ayant reçu un avis de sagesse bienveillante de la commission des finances et un avis favorable du Gouvernement.

(1) Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000, article 15.

(2) Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002, article 8.

(3) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

(4) Décret n° 2019-559 du 6 juin 2019 portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code.

(5) Amendement n° I-2664 de Mme El Haïry.

Il prévoit de relever le plafond de la franchise d'IS prévu au 1 *bis* de l'article 206 du CGI à 72 000 euros.

Dans la mesure où l'article ne prévoit aucune modalité particulière d'entrée en vigueur, le nouveau plafond s'appliquera :

– aux exercices clos à compter du 31 décembre 2019 en matière d'IS, conformément au 2° du II de l'article 1^{er} du présent projet de loi de finances ;

– à compter du 1^{er} janvier 2020 pour les autres impositions, soit la CFE et la CVAE, en application du 3° du même II.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de sa commission des finances, le Sénat, suivant l'avis favorable du Gouvernement, a adopté un amendement prévoyant de relever le plafond de la franchise en base de TVA à 72 000 euros, modifiant à cet effet le *b* du 1° du 7 de l'article 261 du CGI ⁽¹⁾.

L'amendement de la commission des finances adopté par le Sénat précise que le relèvement de la franchise d'impôts commerciaux s'applique aux recettes d'exploitation encaissées à compter du 1^{er} janvier 2020.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le sujet du plafond de la franchise de TVA avait été abordé à l'Assemblée nationale lors de la discussion de l'amendement ayant conduit au présent article. Le Rapporteur général avait en effet souligné que la suite de l'examen parlementaire du projet de loi devrait être « *le lieu d'une nécessaire évolution pour procéder à quelques ajustements, concernant notamment le plafond applicable en matière de TVA* », tandis que le Gouvernement relevait « *un problème de cohérence avec le plafond de TVA* », tout en reconnaissant la légitimité du relèvement du plafond ⁽²⁾.

L'extension du relèvement du plafond de la franchise d'IS – et de CET – à la franchise de TVA correspond donc à la volonté de l'Assemblée.

Par ailleurs, la précision sur les modalités d'entrée en vigueur du dispositif semble opportune.

En conséquence, le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

(1) Amendement [n° I-101 rect.](#) de la commission des finances.

(2) Assemblée nationale, XV^e législature, session ordinaire de 2019-2020, compte rendu intégral, troisième séance du vendredi 18 octobre 2019.

*

* *

Article 13 sexies

Simplification du bénéfice du report de déficits en cas d'opération de fusion

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Rapporteur général, simplifie les modalités de transfert de déficits en cas de fusion.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Aux termes du II de l'article 209 du code général des impôts (CGI), dans le cadre de fusions et opérations assimilées relevant du régime spécial des fusions prévu à l'article 210 A du CGI – incluant les scissions et les apports partiels d'actifs –, certains transferts financiers de la société absorbée ou apporteuse à la ou aux sociétés bénéficiaires des apports font l'objet d'un encadrement particulier supposant la délivrance d'un agrément préalable dans les conditions prévues à l'article 1649 *nonies* du CGI.

Sont concernés les transferts des déficits antérieurs ainsi que, dans le cadre du dispositif d'encadrement de la déductibilité des charges financières nettes prévu à l'article 212 *bis* du CGI, les transferts des charges financières nettes non admises en déduction et de la capacité de déduction inemployée, qui pourront être imputés sur les bénéfices ultérieurs de la ou des sociétés bénéficiaires des apports.

La délivrance de l'agrément est subordonnée à la satisfaction de quatre conditions :

– la fusion ou l'opération assimilée est justifiée économiquement et n'est pas motivée principalement par des considérations fiscales (*a* du II de l'article 212 *bis* du CGI) ;

– l'activité à l'origine des déficits ou intérêts n'a pas fait l'objet, pendant la période durant laquelle ces déficits ou intérêts ont été constatés, de changement significatif (*b* du II) ;

– cette activité fait l'objet d'une poursuite par la ou les sociétés bénéficiaires des apports pendant au moins trois ans, sans connaître durant cette période de changement significatif (*c* du II) ;

– enfin, les déficits et intérêts ne proviennent pas de la gestion d'un patrimoine mobilier d'une société holding ou de la gestion d'un patrimoine immobilier – hors ceux gérés par les organismes d'habitations à loyer modéré (OHLM) (*d* du II).

Les modalités de transfert en cas de fusion ou d'une opération assimilée dans le cadre d'un groupe fiscalement intégré font également l'objet d'un agrément préalable soumis aux mêmes conditions, en application des 6 et 7 de l'article 223 I du CGI.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Fruit de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement du Rapporteur général ayant reçu du Gouvernement un avis favorable⁽¹⁾, le présent article vise à simplifier le transfert des déficits, charges financières nettes non déduites et capacités de déduction inemployées, afin d'alléger les charges administratives pesant sur les entreprises et fluidifier les opérations de restructuration.

Le 1° de son I prévoit à cet effet, à travers un nouveau 2 complétant le II de l'article 209 du CGI, une dispense d'agrément préalable à ces transferts, sous réserve de la satisfaction de trois conditions cumulatives :

– le montant cumulé des déficits, des charges financières nettes non déduites et de la capacité de déduction inemployée n'excède pas 200 000 euros (*a* du nouveau 2) ;

– les déficits et intérêts qui ont conduit à des charges financières nettes ne proviennent pas de la gestion d'un patrimoine mobilier d'une holding ou d'un patrimoine immobilier, hors OHLM (*b* du même 2, qui reprend la condition prévue au *d* du II – devenu *d* du 1 du II) ;

– les déficits, les charges financières nettes non déduites et la capacité de déduction inemployée ont été constatés durant une période pendant laquelle la société absorbée n'a pas cédé ou cessé l'exploitation d'un fonds de commerce ou d'un établissement (*c* du 2).

Le 2° du I du présent article procède aux coordinations requises s'agissant des groupes fiscalement intégrés, modifiant en conséquence l'article 223 I du CGI.

Les conditions à remplir pour bénéficier de la dispense d'agrément garantissent au dispositif un encadrement ciblé évitant tout abus. Par ailleurs, sont exclus de son champ les scissions et les apports partiels d'actifs d'une ou plusieurs branches complètes d'activité, qui feront ainsi toujours l'objet de l'agrément préalable. Enfin, l'administration aura naturellement la faculté de réaliser des contrôles *a posteriori*.

Le II du présent article prévoit l'application de la dispense aux opérations réalisées à compter du 1^{er} janvier 2020.

(1) Amendement n° I-2410 du Rapporteur général.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a reconnu l'opportunité du dispositif proposé, et n'y a apporté qu'une coordination en adoptant à cet effet un amendement de sa commission des finances ayant fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement ⁽¹⁾.

Cette coordination supprime la référence à une société scindée, qui figurait dans les dispositions relatives aux groupes fiscalement intégrés, dans la mesure où, ainsi qu'il vient d'être vu, la dispense d'agrément préalable n'est pas ouverte aux scissions.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La modification de coordination apportée par le Sénat à l'initiative de sa commission des finances est opportune.

En conséquence, le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*
* *

Article 13 octies (supprimé)

Augmentation de la quote-part pour frais et charges applicable aux plus-values de cession de long terme devant être intégrées au résultat

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale, augmente l'assiette imposable à l'impôt sur les sociétés (IS) dans le cadre du dispositif appelé « niche Copé » en relevant le niveau de la quote-part pour frais et charges (QPFC) réintégré au résultat.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

● En application du *a* quinquies du I de l'article 219 du CGI, le montant net des plus-values à long terme résultant de la cession de titres de participation fait l'objet d'une quasi-exonération au titre de l'IS : seule une QPFC est réintégré au résultat imposable ; elle est aujourd'hui égale à 12 % du montant brut des plus-values de cession. L'assujettissement au dispositif suppose donc la réalisation d'une plus-value nette, c'est-à-dire que le montant des plus-values de long terme excède celui des moins-values de même nature, tandis que l'assiette du dispositif, elle, repose sur le montant brut de ces plus-values.

(1) Amendement n° [11233](#) de la commission des finances.

Ce dispositif de quasi-exonération, plus connu sous l'appellation de « niche Copé », a été introduit par l'article 39 de la loi de finances rectificative pour 2004⁽¹⁾, qui prévoyait une imposition au taux réduit de 8 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2006 et de 0 % pour ceux ouverts à compter du 1^{er} janvier 2007, une QPFC étant alors réintégrée au résultat.

Initialement de 5 %, cette QPFC imposable a été portée à 10 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2011⁽²⁾, puis à 12 % pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2012⁽³⁾.

• La QPFC est un élément du résultat imposable au taux normal de l'IS. L'impôt dû est donc égal à 4 % du montant brut des plus-values de cession, hors contribution sociale sur l'IS, pour un taux normal de 33 1/3 %, et de 3,72 % pour un taux normal de 31 %. Le tableau suivant fait état de l'IS dû en fonction du taux normal applicable.

IS DÛ AU TITRE DE LA « NICHE COPÉ » EN FONCTION DU TAUX NORMAL DE L'IS (QPFC DE 12 %)

| Exercices ouverts | | En 2019 | En 2020 | En 2021 | À compter de 2022 |
|---|---|----------|---------|---------|-------------------|
| Entreprises dont le CA est inférieur à 250 M€ | Taux IS | 31 % | 28 % | 26,5 % | 25 % |
| | « Niche Copé » (en % du montant brut des PV) | 3,72 | 3,36 | 3,18 | 3,00 |
| Entreprise dont le CA est d'au moins 250 M€ | Taux IS | 33 1/3 % | 31 % | 27,5 % | 25 % |
| | « Niche Copé » (en % du montant brut des PV) | 4,00 | 3,72 | 3,30 | 3,00 |

N.B. : Par souci de simplification, le taux normal indiqué n'intègre pas, pour les exercices ouverts en 2019 et 2020, le taux de 28 % applicable aux premiers 500 000 euros de bénéfice, et l'IS dû au titre de la « niche Copé » n'intègre pas la contribution sociale ni le taux réduit de 15 % applicable aux premiers 38 120 euros de certaines petites et moyennes entreprises.

Source : commission des finances.

• Sont éligibles à ce dispositif, conformément au troisième alinéa du *a* quinquies du I de l'article 219 du CGI, les plus-values de cession portant sur :

- les parts ou action revêtant le caractère de titres de participation au plan comptable ;
- les actions acquises dans le cadre d'une offre publique d'achat ou d'échange si elles sont inscrites au compte « titres de participation » ou à une subdivision spéciale d'un autre compte du bilan qui correspond à leur qualification comptable ;
- les titres ouvrant droit au régime des sociétés mères et filiales (« régime mère-fille »), s'ils remplissent la condition d'inscription comptable précédemment

(1) Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

(2) Loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011, article 4.

(3) Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, article 22.

exposée, et à condition que la société cédante détienne au moins 5 % des droits de vote de la société émettrice.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale, contre les avis défavorables de la commission et du Gouvernement, d'un amendement de Mme Émilie Cariou (LaREM) ⁽¹⁾.

Il prévoit, en modifiant à cet effet le deuxième alinéa du *a* quinquies du I de l'article 219 du CGI, de porter le niveau de la QPFC imposable dans le cadre de la « niche Copé » de 12 % à 13,29 % pour, selon l'exposé sommaire de l'amendement adopté, « *stabiliser l'assiette minimale des cessions, afin de conserver ce taux plancher [de 4 %], sur la base de l'imposition 2019 et le taux de droit commun de 28 % en 2020. Le taux pour le calcul de la QPFC sera ainsi fixé en conséquence à 13,29 % de montant brut des plus-values de cession à compter de l'exercice 2020.* »

Cependant, faute de précision sur ses modalités d'entrée en vigueur et d'application du dispositif, le relèvement de la QPFC s'appliquerait aux exercices clos à compter du 31 décembre 2019 conformément au 2 du II de l'article 1^{er} du présent projet de loi de finances, c'est-à-dire, pour ceux d'une durée de douze mois, aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2019.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat, en adoptant un amendement en ce sens de sa commission des finances ayant reçu un avis favorable du Gouvernement, a supprimé le présent article ⁽²⁾.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

● En premier lieu, la « niche Copé » n'est pas considérée comme une dépense fiscale, le projet de loi de finances pour 2009 ayant procédé à son déclassement ⁽³⁾ : elle constitue une modalité particulière d'imposition, au même titre que le régime mère-fille et l'intégration fiscale, dont l'objectif est d'éviter une double imposition. Les plus-values de cessions de titres de participation peuvent en effet s'apparenter à la valeur des bénéfices futurs qui n'ont pas encore été

(1) Amendement [n° I-2556](#) de Mme Cariou.

(2) Amendement [n° I-102](#) de la commission des finances.

(3) Voir ainsi Évaluations des voies et moyens du projet de loi de finances pour 2019, tome II : Dépenses fiscales, page 241.

distribués, et la « niche Copé » prémunit une double imposition amputant le rendement des fonds propres investis ⁽¹⁾.

Ainsi que le Rapporteur général l'avait souligné lors de la discussion de l'amendement dont l'adoption a conduit au présent article, ce dispositif permet de limiter la différence de traitement fiscal entre les dividendes et les plus-values et, ainsi, évite d'encourager la distribution de dividendes plutôt que le réinvestissement des profits, puisque la plus-value de cession reflète l'accumulation des produits réinvestis.

À cet argument fiscal s'ajoute, pour justifier l'existence de la « niche Copé », un motif de politique économique et d'attractivité nationale. Les autres pays, singulièrement les partenaires européens de la France, prévoient, s'agissant des plus-values de cessions de titres de participation, une exonération intégrale ou une quote-part imposable plus faible qu'en France.

Augmenter la quote-part de la « niche Copé » présenterait donc le risque d'encourager les sièges de sociétés ayant des filiales françaises à se délocaliser à l'étranger pour profiter d'une fiscalité plus clémente et, plus généralement, grèverait la compétitivité des entreprises françaises en raison d'une charge fiscale significativement plus lourde.

• En deuxième lieu, la motivation affichée de l'amendement dont l'adoption a conduit au présent article 13 *octies* pose question eu égard à la politique fiscale de la majorité : il s'agit de stabiliser l'assiette imposable dans le cadre de la « niche Copé » en neutralisant les effets de la baisse du taux normal de l'IS, qui devrait atteindre 25 % à compter de 2022.

Une telle neutralisation s'inscrit en décalage avec la politique poursuivie par le Gouvernement vis-à-vis des entreprises et aurait pour effet, en les privant par une mesure d'assiette du gain retiré au titre du taux, d'accroître leur charge fiscale par rapport à ce à quoi elles s'attendaient légitimement.

• En troisième lieu, une QPFC égale à 13,29 % du montant brut des plus-values ne neutraliserait pas l'effet de la baisse du taux normal de l'IS à partir d'un IS dû égal à 4 % du montant brut des plus-values de cession. En effet, une telle QPFC aboutirait à un IS dû de 4,12 % pour un taux normal de 31 % et de 3,72 % pour un taux normal de 28 %. Pour une neutralisation effective, objectif recherché par le dispositif prévu au présent article, la QPFC aurait dû être égale à 12,9 % pour un taux normal de 31 % et à 14,29 % pour un taux normal de 28 %.

Il pourrait être considéré que la neutralisation recherchée repose en réalité sur un IS dû de départ de 3,72 %, correspondant à un taux normal de 31 % pour une QPFC de 12 %. Dans une telle hypothèse, une QPFC de 13,29 % permet bien de maintenir l'IS dû à 3,72 % avec un taux normal de 28 %. Cependant, l'IS dû

(1) Conseil des prélèvements obligatoires, Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte, décembre 2016, page 30.

cible de 3,72 % n'est pas explicitement mentionné dans l'exposé sommaire de l'amendement – alors que celui de 4 % l'est.

En outre, le taux normal de l'IS devant suivre une trajectoire de baisse jusqu'en 2022, le niveau proposé pour la QPFC devrait, pour suivre cette trajectoire, être modifié en conséquence au titre de chacune des années à venir jusqu'à 2022 – sauf à revenir sur la motivation initiale de neutralisation de cette baisse du taux normal.

En tout état de cause, et ainsi qu'il a été vu, le relèvement du niveau de la QPFC s'appliquerait, non à compter de 2020, mais aux exercices clos à compter du 31 décembre 2019, soit ouverts dès 2019. Cela fait ainsi sortir la mesure de sa logique affichée dans l'exposé sommaire de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale consistant à tenir compte de la baisse du taux normal de l'IS en 2020.

● Enfin, en quatrième et dernier lieu, augmenter la QPFC viendrait à rebours de l'harmonisation fiscale européenne et de la convergence franco-allemande, qui tendent vers un mouvement inverse :

– la proposition de directive concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés (« ACIS ») prévoit au *c* de son article 8 une exonération intégrale du produit de la cession de titres de participation, motivée par le souci d'éviter que les investissements « *fassent l'objet d'une double imposition* » ⁽¹⁾ ;

– la position commune franco-allemande arrêtée lors du sommet de Meseberg le 19 juin 2018 prévoit, s'agissant des règles d'assiette prévues par la proposition de directive « ACIS », la mise en place d'une quote-part de 5 % ⁽²⁾.

Le niveau actuel de la QPFC imposable dans le cadre de la « niche Copé », soit 12 % de la plus-value, est déjà largement supérieur au niveau cible de 5 %. L'accroître méconnaîtrait les ambitions de convergence franco-allemande et continuerait d'éloigner la fiscalité française de celle de sa voisine et des dispositions prévues au niveau européen.

● Pour l'ensemble de ces raisons, le relèvement du niveau de la QPFC de la « niche Copé » n'apparaît ni justifié, ni opportun. Dès lors, le Rapporteur général propose de maintenir la suppression de cet article.

*

* *

(1) *Commission européenne*, Proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés, 25 octobre 2016, COM(2016) 685 final, [2016/0337 \(CNS\)](#), considérant 7 de l'exposé des motifs.

(2) *Économie et finances : Feuille de route franco-allemande*, [Position commune de la France et de l'Allemagne sur la directive ACIS](#), 19 juin 2018, page 2.

Article 13 nonies A (nouveau)

Neutralisation des transitions entre régimes micro-fiscaux et régimes réels pour les bénéficiaires agricoles et non commerciaux

Le présent article, introduit par le Sénat à l'initiative du Gouvernement, assure la neutralité fiscale des changements de régime fiscal consistant en un passage d'un régime réel à un régime micro-fiscal, et inversement. Cet article procède au basculement, dans la première partie du présent projet de loi, du dispositif prévu à son article 50 *quinquies*, introduit par l'Assemblée nationale.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les exploitants dont les revenus sont imposés dans la catégorie des bénéficiaires agricoles (BA) ou dans celle des bénéficiaires non-commerciaux (BNC) peuvent relever de différents régimes d'imposition :

– un régime réel, dans lequel le bénéfice est imposé d'après les règles de droit commun, notamment s'agissant de la déductibilité des charges ou des amortissements ;

– un régime micro-fiscal, dans lequel l'assiette correspond aux recettes auxquelles est appliqué un abattement forfaitaire censé refléter les charges déductibles.

• Dans le cadre des BNC, le régime réel est celui de la déclaration contrôlée. En application de l'article 93 A du code général des impôts (CGI), les exploitants en relevant peuvent opter pour l'imposition suivant la règle des créances acquises, en vertu de laquelle le bénéfice est constitué de l'excédent des créances acquises sur les dépenses engagées au titre de l'activité professionnelle.

Le régime « micro-BNC », prévu à l'article 102 *ter* du CGI, est ouvert aux contribuables dont les recettes de l'année précédente ou de celle antérieure n'excèdent pas 70 000 euros. L'assiette imposable est alors déterminée en appliquant au montant brut des recettes un abattement de 34 %.

• Dans le cadre des BA, le régime réel est, en application de l'article 69 du CGI, le régime d'imposition obligatoire des exploitants dont la moyenne des recettes sur trois années consécutives excède 82 800 euros.

Le régime « micro-BA », qui concerne les exploitants dont les recettes n'excèdent pas le plafond prévu à l'article 69, est régi par l'article 64 *bis* du même code. L'assiette imposable correspond à la moyenne des recettes de l'année d'imposition et des deux années précédentes, après application d'un abattement de 87 %.

- Les exploitants éligibles à un régime micro-fiscal peuvent opter pour le régime réel, qui peut se révéler plus intéressant – notamment lorsque les charges réellement supportées excèdent l’abattement forfaitaire prévu.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l’adoption, par le Sénat, d’un amendement déposé par M. Julien Bargeton et les membres du groupe LaREM, ayant fait l’objet d’un avis de sagesse de la commission et d’un avis favorable du Gouvernement ⁽¹⁾.

Il vise à assurer la neutralité fiscale des changements de régime d’imposition en cas de passage d’un régime réel à un régime micro-fiscal et inversement, s’agissant des exploitants relevant des BA et des BNC.

Les 1° et 2° du I du présent article portent sur le changement de régime des exploitants agricoles, ses 3° et 4° sont relatifs aux exploitants relevant des BNC.

- En application des 1° et 4°, qui traitent du passage d’un régime réel à un régime micro-fiscal, les recettes retenues pour la détermination de l’assiette imposable dans le cadre du régime micro-fiscal seraient, avant l’application de l’abattement pertinent – 87 % pour le « micro-BA », 34 % pour le micro-BNC » –, diminuées du montant des créances qui figurent au bilan de clôture du dernier exercice imposé au réel ou qui étaient détenues à la clôture de cet exercice.

Ces créances, en effet, ont déjà été prises en compte aux fins de déterminer le résultat imposable au titre du régime réel.

- À l’inverse, et en application des 2° et 3° du I du présent article, le passage d’un régime micro-fiscal à un régime réel conduirait à ce que les créances figurant au bilan d’ouverture du premier exercice au réel, ou détenues à l’ouverture de cet exercice, soient ajoutées au résultat imposable au réel, sous réserve d’une déduction correspondant à l’abattement pertinent, soit 87 % ou 34 %, afin de permettre la déduction des charges correspondantes.

- Aux termes du II du présent article, ces nouvelles modalités s’appliqueraient à compter de l’imposition des revenus de l’année 2020.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le dispositif proposé correspond à l’article 50 *quinquies* du présent projet de loi, introduit dans sa seconde partie par l’Assemblée nationale à la suite de

(1) Amendement n° I-1002 *rect.* de M. Bargeton.

l'adoption d'un amendement du Rapporteur général ayant fait l'objet d'un avis favorable de la part de la commission et du Gouvernement ⁽¹⁾.

Le basculement du dispositif adopté par l'Assemblée nationale en première partie, auquel procède le présent article, permettra une application dès l'imposition des revenus de l'année 2020, soit une année plus tôt que ce que prévoyait l'article 50 *quinquies*, ce qui est une mesure opportune.

En conséquence, le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification – ce qui supposera par coordination de supprimer l'article 50 *quinquies* figurant en seconde partie.

*
* *

Article 15

Baisse de la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

1. La taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie

La taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie (TCCI), affectée au réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) dans la limite des plafonds fixés à l'article 46 de la loi de finances pour 2012 ⁽²⁾, est composée de la **taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE)** et de la **taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TA-CFE)**. Pour une description précise des caractéristiques de ces deux impositions, il est renvoyé au commentaire de l'article 15 du rapport de première lecture ⁽³⁾.

a. La TA-CFE

Selon le 2 du II de l'article 1600 du code général des impôts (CGI), chaque chambre de commerce et d'industrie de région perçoit le produit de la TA-CFE due au titre des établissements des entreprises situés dans sa circonscription, dans la limite d'un plafond individuel fixé par référence au plafond d'affectation du produit de l'ensemble de la TA-CFE au réseau des CCI fixé à l'article 46 de la loi de finances pour 2012. Le plafond individuel est

(1) Amendement n° II-2949 du Rapporteur général.

(2) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(3) M. Joël Giraud, tome II du rapport n° 2301 sur le projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272), octobre 2019, pp. 641 et suivantes.

obtenu, pour chaque chambre régionale, en répartissant le plafond global au prorata des émissions figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence.

L'assiette de la TA-CFE est établie dans les mêmes conditions que la CFE. Elle est recouvrée suivant les mêmes modalités et sous les garanties et sanctions prévues en matière de CFE.

Son taux est voté annuellement dans chaque circonscription par la chambre de commerce et d'industrie de région (CCIR), dans la limite du taux de l'année précédente.

Selon le 3 du II de l'article 1600, à compter de 2020, un **mécanisme d'adaptation des taux de la TA-CFE** versée par les entreprises à l'évolution du plafond global d'affectation de la taxe s'appliquera.

En contrepartie des frais de gestion qu'il prend à sa charge au titre de la TA-CFE, l'État perçoit 9 % du montant brut de la taxe, dont 3,6 % au titre des frais de dégrèvement et de non-valeur et 5,4 % au titre des frais d'assiette et de recouvrement, en application de l'article 1641 du CGI.

b. La TA-CVAE

● Le montant dû au titre de la TA-CVAE est égal à une fraction du montant de la CVAE, après application du dégrèvement prévu à l'article 1586 *quater* du CGI.

● En application du troisième alinéa du 1 du III de l'article 1600, le taux de la TA-CVAE est national. Depuis 2015, les règles législatives d'évolution du taux ont pour effet qu'une baisse du plafond d'affectation se traduit par une baisse à due proportion du taux de la taxe additionnelle. Chaque année, le taux national est en effet égal au plus faible des deux taux suivants :

– le taux de l'année précédente ;

– le taux de l'année précédente pondéré par le rapport entre, d'une part, le plafond de l'article 46 pour l'année d'application du taux et, d'autre part, la somme des montants perçus l'année précédente par les affectataires de la TA-CVAE.

En 2019, ce taux s'établit à 1,73 %.

● En théorie, selon les dispositions législatives en vigueur, l'État devrait percevoir 9 % du montant de la TA-CVAE en contrepartie des frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvements et de non-valeurs, la proportion des frais de gestion étant, en droit, alignés sur celle de la TA-CFE, selon l'article 1641 du CGI. La pratique n'est toutefois pas conforme à la loi, le bulletin officiel des finances publiques (BOFIP) précisant que, s'agissant de la TA-CVAE, les frais de

gestion prélevés par l'État s'élèvent à 1 %, au même niveau que les frais de gestion applicables au titre de la CVAE.

• Jusqu'en 2018, le produit de la TA-CVAE faisait l'objet d'une affectation au **fonds de financement des CCIR de CCI France (FFCCIR)**, selon des modalités d'une grande complexité, détaillées dans le rapport de première lecture ⁽¹⁾.

Pour la seule année 2019, un dispositif exceptionnel de répartition de la TA-CVAE a été instauré par l'article 83 de la loi de finances pour 2019 ⁽²⁾. Il a consisté à confier à CCI France le soin de répartir le produit de la TA-CVAE entre les CCIR après prélèvement d'une quote-part de 19 millions d'euros destinée au financement de son fonctionnement, de ses missions et des projets de portée nationale. Les modalités de répartition du produit de la TA-CFE n'ont pas été modifiées.

La répartition de la TA-CVAE effectuée par CCI France devait se fonder sur « *les études économiques de pondération réalisées lors du dernier renouvellement général* ». L'article 49 de la loi Pacte ⁽³⁾ a toutefois supprimé cette précision.

Le système, tel que conçu par l'article 83 de la loi de finances pour 2019, visait à compenser l'éventuelle baisse de TA-CFE subie par telle ou telle CCI par une nouvelle répartition de la TA-CVAE, en fonction de ses besoins et de sa situation financière.

Le dispositif comprend en outre un **socle de financement minimal** pour chaque CCIT dont le périmètre comprend au moins 70 % de communes classées en zone de revitalisation rurale. Il prend la forme d'une dotation destinée à financer un **seuil minimal d'activité consulaire (SMAC)** défini par un barème fixé par arrêté du ministre de tutelle des CCI.

c. Les dispositions de la loi Pacte relatives au financement du réseau des chambres de commerce et d'industrie par la taxe pour frais de chambre

Il a été procédé à une réforme d'ampleur du financement du réseau des CCI par l'article 48 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises dite « loi Pacte ».

Cet article a d'une part **fait de CCI France le seul affectataire de la TCCI et responsable de sa répartition**. Son I a en effet modifié l'article L. 710-1 du code de commerce pour supprimer l'affectation aux CCIR de la TCCI.

(1) Rapport n° 2301 précité, pp. 648 et suivantes.

(2) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(3) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

Il a d'autre part modifié l'article L. 711-16 du même code pour **ajouter aux missions de CCI France la répartition du produit de la TCCI entre les CCIR et en prévoir les modalités**. Ainsi, le produit de la taxe sera réparti par CCI France après qu'elle aura perçu la quote-part nécessaire au financement de son fonctionnement, de ses missions et des projets de portée nationale. Un arrêté fixe le montant minimal de cette quote-part. L'arrêté du 16 septembre 2019 relatif au financement de CCI France a fixé cette quote-part à 20,1 millions d'euros à compter du 1^{er} janvier 2020.

La répartition entre les CCIR doit tenir compte de plusieurs critères limitativement énumérés par la loi :

– les objectifs de la convention d'objectifs et de moyens signée entre l'État et CCI France ;

– les résultats de la performance, des décisions prises par l'assemblée générale de CCI France et de leur réalisation ;

– les besoins des chambres pour assurer leurs missions ;

– le poids économique des chambres évalué selon les bases d'imposition des entreprises de leurs circonscriptions, leur nombre et le nombre de leurs salariés ;

– la nécessité d'assurer une péréquation entre les CCI, notamment pour tenir compte de leurs particularités locales.

Il revient à l'assemblée générale de CCI France, à la majorité simple, d'adopter chaque année cette répartition.

2. La diminution du produit de la taxe pour frais de chambres affecté au réseau des CCI

Plusieurs dispositions législatives ont eu pour effet de diminuer les ressources du réseau des CCI depuis 2014.

● Le législateur a en effet procédé à des **prélèvements sur les ressources** des chambres de commerce et d'industrie, à hauteur de 670 millions d'euros par les lois de finances pour 2014 et 2015.

PRÉLÈVEMENTS SUR LES RESSOURCES DES CCI AU PROFIT DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

| Fondement législatif | Montant du prélèvement |
|-----------------------------|-------------------------------|
| LFI 2014 | 170 millions d'euros |
| LFI 2015 | 500 millions d'euros |

Source : lois de finances initiales pour 2014 et pour 2015.

Pour l'année 2014, le prélèvement prévu a été opéré sur les ressources de la TA-CVAE affectée au FFCCIR. Ce prélèvement n'a affecté que les chambres

régionales comprenant plus d'une chambre de commerce et d'industrie territoriale dans leur circonscription.

Pour l'année 2015, le prélèvement a été opéré sur les mêmes ressources. Un prélèvement d'un même montant a été réalisé à titre de compensation au profit du FFCCIR, sur le fonds de roulement des chambres de commerce et d'industrie disposant de plus de 120 jours de fonds de roulement.

● L'article 44 de la loi de finances pour 2018 a diminué de **150 millions d'euros le plafond d'affectation de la TA-CVAE**. À la suite de la remise d'un rapport de l'Inspection générale des finances, du Conseil général de l'économie, de l'énergie et des technologies et du Contrôle général économique et financier ⁽¹⁾ procédant à une revue des missions et des scénarios d'évolutions des CCI, et des chambres de métiers et de l'artisanat, le Gouvernement a souhaité la poursuite de la mise sous contrainte des finances des CCI. Lors de l'Assemblée générale extraordinaire de CCI France du 10 juillet 2018, le ministre de l'économie et des finances a ainsi annoncé que le Gouvernement proposerait que les ressources affectées au réseau des CCI diminuent de **400 millions d'euros entre 2019 et 2022**.

L'article 83 de la loi de finances pour 2018 a ainsi abaissé de **549 millions d'euros en 2018 à 449 millions d'euros en 2019** et à **349 millions d'euros en 2020** le plafond du produit de la TA-CFE. En poursuivant la baisse des plafonds de la TCCI, le législateur a entendu favoriser la « *réduction simultanée des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires qui pèsent sur les entreprises* » et « *un réexamen des missions des CCI* » ⁽²⁾.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS DE TAXES AFFECTÉES AUX CCI

(en milliers d'euros)

| Ressource affectée | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| TA-CFE | 549 000 | 549 000 | 549 000 | 549 000 | 549 000 | 549 000 | 449 000 | 349 000 |
| TA-CVAE | 819 000 | 719 000 | 506 117 | 376 117 | 376 117 | 226 117 | 226 117 | 226 117 |
| Total | 1 368 000 | 1 268 000 | 1 055 117 | 925 117 | 925 117 | 775 117 | 675 117 | 575 117 |

Source : article 46 de la loi de finances pour 2012.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Pour une description précise des dispositions proposées par le présent article dans sa version initiale, il est renvoyé au commentaire de cet article dans le tome II du rapport général de première lecture ⁽³⁾.

(1) *Inspection générale des finances, Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies et contrôle général économique et financier*, Revue des missions et scénarios d'évolution des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat, mars 2018.

(2) *Évaluation préalable de l'article 29 du projet de loi de finances pour 2019*.

(3) *Rapport n° 2301 précité, pp. 655 et suivantes*.

- En premier lieu, le présent article modifie les règles de taux de la TCCI.

Il propose de **fixer le taux de la TA-CVAE à 1,73 % à compter de 2020**, soit au même niveau que le taux applicable en 2019 selon les règles d'évolution du taux actuellement en vigueur (voir *supra*). Le niveau du taux national n'évoluerait donc pas si le législateur prévoit dans le futur une baisse du plafond d'affectation de la TA-CVAE. Une baisse du taux nécessiterait en effet une nouvelle disposition législative car elle ne résulterait pas mécaniquement d'une baisse du plafond.

Il propose également de **baisser les taux de la TA-CFE** en les faisant converger vers un taux national unique en 2023. Dans sa rédaction initiale, le présent article prévoyait que ce taux unique soit fixé à 0,8 %, mais l'Assemblée nationale a modifié la trajectoire prévue sans pour autant revenir sur le principe de la baisse. Cette diminution aura pour effet de minorer les ressources du réseau des CCI et d'amoindrir les prélèvements obligatoires pour les deux millions d'entreprises actuellement redevables de cette taxe.

Du point de vue des entreprises, la chronique de taux proposée aurait entraîné une **baisse du produit de la TA-CFE hors frais de gestion de 405 millions d'euros** d'après l'évaluation préalable. Il y a lieu de remarquer qu'en l'absence de baisse du plafond d'affectation de la TA-CFE pour les années 2021, 2022 et 2023, l'impact budgétaire pour le réseau des CCI n'existera qu'à compter de 2022. Il serait de 46 millions d'euros en 2022 et de 147 millions d'euros à compter de 2023, à supposer que le rendement de la TA-CFE soit égal à 202 millions d'euros⁽¹⁾ et que le niveau du plafond soit inchangé à 349 millions d'euros. Les annonces du Gouvernement laissent toutefois présager qu'il proposera à nouveau au Parlement une ou plusieurs diminutions du plafond dans les projets de loi de finances à venir. Rappelons que la loi de finances pour 2019 prévoit une diminution de 100 millions d'euros du plafond entre 2019 et 2020. Le présent projet de loi de finances ne propose pas de diminution pour les années 2021 et 2022.

**MONTANT DE LA TA-CFE ACQUITTÉE PAR LES ENTREPRISES ENTRE 2019 ET 2023
SELON LE DISPOSITIF INITIAL DE L'ARTICLE 15**

(en millions d'euros)

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|------|-------|-------|-------|-------|
| Prélèvements acquittés par les entreprises redevables de la TA-CFE | 607 | 505 | 404 | 303 | 202 |
| Écart à l'année précédente | | - 102 | - 101 | - 101 | - 101 |
| Écart 2023/2020 | | | - 405 | | |

Source : évaluation préalable du présent article, p. 190.

Selon le présent article, durant une période transitoire de trois ans, l'ensemble des taux actuellement applicable aurait convergé annuellement vers le taux cible. D'après sa rédaction initiale, chaque année, pour les impositions établies au titre de 2020 à 2022, le taux de chaque CCIR aurait été fonction du

(1) Évaluation préalable du présent article, p. 190.

taux applicable au titre de 2019 et du taux cible de 0,8 %, la pondération de ces deux critères permettant année après année de se rapprocher de ce taux cible.

Plus précisément, pour chaque CCIR, le taux applicable au titre de l'année 2020 aurait été égal à la somme du taux applicable au titre de 2019 pondéré d'un coefficient de 75 % et du taux cible de 0,8 % pondéré d'un coefficient de 25 %. Pour les impositions établies au titre de 2021, les coefficients auraient été chacun de 50 % et pour les impositions établies au titre de 2022 ils auraient été respectivement fixés à 25 % et 75 %.

TAUX RÉGIONAUX PROPOSÉS PAR LA VERSION INITIALE DE L'ARTICLE 15

| CCI régionale | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Auvergne Rhône Alpes | 2,03 % | 1,72 % | 1,42 % | 1,11 % | 0,80 % |
| Bourgogne-Franche-Comté | 2,74 % | 2,26 % | 1,77 % | 1,29 % | 0,80 % |
| Bretagne | 3,24 % | 2,63 % | 2,02 % | 1,41 % | 0,80 % |
| Centre | 1,90 % | 1,63 % | 1,35 % | 1,08 % | 0,80 % |
| Corse | 6,89 % | 5,37 % | 3,85 % | 2,32 % | 0,80 % |
| Grand Est | 1,93 % | 1,65 % | 1,37 % | 1,08 % | 0,80 % |
| Hauts de France | 2,42 % | 2,02 % | 1,61 % | 1,21 % | 0,80 % |
| Normandie | 2,57 % | 2,13 % | 1,69 % | 1,24 % | 0,80 % |
| Nouvelle aquitaine | 2,91 % | 2,38 % | 1,86 % | 1,33 % | 0,80 % |
| Occitanie | 2,97 % | 2,43 % | 1,89 % | 1,34 % | 0,80 % |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 3,01 % | 2,46 % | 1,91 % | 1,35 % | 0,80 % |
| Pays de la Loire | 2,15 % | 1,81 % | 1,48 % | 1,14 % | 0,80 % |
| Paris Île-de-France | 2,13 % | 1,80 % | 1,47 % | 1,13 % | 0,80 % |
| DOM-Îles de la Guadeloupe | 3,64 % | 2,93 % | 2,22 % | 1,51 % | 0,80 % |
| DOM-Guyane | 4,21 % | 3,36 % | 2,51 % | 1,65 % | 0,80 % |
| DOM-Martinique | 3,32 % | 2,69 % | 2,06 % | 1,43 % | 0,80 % |
| DOM-Mayotte | 3,30 % | 2,68 % | 2,05 % | 1,43 % | 0,80 % |
| DOM-La Réunion | 1,75 % | 1,51 % | 1,28 % | 1,04 % | 0,80 % |

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

Cette trajectoire a été modifiée par l'Assemblée nationale (voir *infra*).

● En second lieu, le présent article propose, dans sa version initiale comme dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale et par le Sénat, de **modifier l'article 1600 du CGI pour mettre ses dispositions en cohérence avec les dispositions de l'article L. 711-16 du code de commerce** qui, depuis l'entrée en vigueur de la loi Pacte, prévoient que **CCI France est l'affectataire unique de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie (TCCI)** et le répartiteur de son produit entre les chambres de commerce et d'industrie de région (CCIR).

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

Lors de son examen par l'Assemblée nationale, cet article a été modifié par l'adoption de quatre amendements, hors amendements identiques.

1. La suppression du « prélèvement France Télécom »

● À l'initiative du Rapporteur général et de la commission des finances, de Mme Lise Magnier et de plusieurs de ses collègues du groupe UDI, Agir et Indépendants, de M. Charles de Courson et de plusieurs de ses collègues du groupe Libertés et Territoires, de M. Buo Tan, de Mme Christine Pires Beaune et de ses collègues du groupe Socialistes et apparentés, de M. Jean-Noël Barrot et de ses collègues du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés et de Mme Stella Dupont et de plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche ⁽¹⁾, l'Assemblée nationale a supprimé le prélèvement effectué au profit de l'État sur le produit de la taxe pour frais de chambres prévu au 5. 3. 5 de l'article 2 de la loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 ⁽²⁾ appelé « prélèvement France Télécom ».

● La loi de finances pour 2003 ⁽³⁾ a assujéti France Télécom aux règles de droit commun de la fiscalité locale et notamment de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle (TA-TP). Or, le régime d'imposition locale dérogatoire qui était antérieurement applicable conduisait à ce que l'État perçoive le produit de la taxe professionnelle et de la TA-TP due par France Télécom.

Pour compenser la perte de recettes induites par l'État au profit des CCI de l'application à France Télécom des règles de droit commun, la loi de finances pour 2003 a institué un prélèvement sur les recettes de la TA-TP qui, à l'origine, ne devait valoir que pour la seule année 2003. La loi de finances pour 2004 ⁽⁴⁾ a toutefois pérennisé ce prélèvement jusqu'en 2010.

La loi de finances pour 2010, qui a réformé la taxe professionnelle, a parallèlement supprimé ce prélèvement en **instituant un nouveau prélèvement assis sur la taxe pour frais de chambre**. Fixe depuis 2011, le montant du prélèvement s'élève à **28,9 millions d'euros** par an.

● Toutes choses égales par ailleurs, la suppression du prélèvement France Télécom par l'Assemblée nationale aura un impact budgétaire annuel favorable pour le réseau des CCI de 28,9 millions d'euros par an et un impact symétrique défavorable pour l'État du même montant.

(1) Amendements n^{os} I-2923, I-390, I-1126, I-1410, I-1608, I-2667, I-2696.

(2) Loi n^o 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

(3) Article 29 de la loi de finances pour 2003 (n^o 2002-1575 du 30 décembre 2002).

(4) Article 31 de la loi de finances pour 2004 (n^o 2003-1311 du 30 décembre 2003).

2. L'atténuation de la baisse du taux de la TA-CFE

● Afin de compenser la perte de recettes pour l'État de la suppression du prélèvement France Télécom, l'Assemblée nationale a modifié la trajectoire de taux de la TA-CFE à l'initiative du Gouvernement ⁽¹⁾.

Un taux cible de **0,89 % a été substitué au taux cible de 0,8 %**. Le mécanisme de convergence a été conservé, mais les coefficients de pondération ont été modifiés en conséquence du rehaussement du taux cible.

TAUX APPLICABLES PAR RÉGION EN APPLICATION DE L'ARTICLE 15 TEL QU'ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE

| CCI régionale | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Auvergne Rhône Alpes | 2,03 % | 1,79 % | 1,49 % | 1,19 % | 0,89 % |
| Bourgogne-Franche-Comté | 2,74 % | 2,35 % | 1,86 % | 1,38 % | 0,89 % |
| Bretagne | 3,24 % | 2,75 % | 2,13 % | 1,51 % | 0,89 % |
| Centre | 1,90 % | 1,69 % | 1,42 % | 1,16 % | 0,89 % |
| Corse | 6,89 % | 5,63 % | 4,05 % | 2,47 % | 0,89 % |
| Grand Est | 1,93 % | 1,71 % | 1,44 % | 1,16 % | 0,89 % |
| Hauts de France | 2,42 % | 2,10 % | 1,70 % | 1,29 % | 0,89 % |
| Normandie | 2,57 % | 2,22 % | 1,77 % | 1,33 % | 0,89 % |
| Nouvelle aquitaine | 2,91 % | 2,48 % | 1,95 % | 1,42 % | 0,89 % |
| Occitanie | 2,97 % | 2,53 % | 1,98 % | 1,44 % | 0,89 % |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 3,01 % | 2,56 % | 2,01 % | 1,45 % | 0,89 % |
| Pays de la Loire | 2,15 % | 1,88 % | 1,55 % | 1,22 % | 0,89 % |
| Paris Île-de-France | 2,13 % | 1,87 % | 1,54 % | 1,22 % | 0,89 % |
| DOM-Îles de la Guadeloupe | 3,64 % | 3,06 % | 2,34 % | 1,61 % | 0,89 % |
| DOM-Guyane | 4,21 % | 3,51 % | 2,64 % | 1,76 % | 0,89 % |
| DOM-Martinique | 3,32 % | 2,81 % | 2,17 % | 1,53 % | 0,89 % |
| DOM-Mayotte | 3,30 % | 2,79 % | 2,16 % | 1,52 % | 0,89 % |
| DOM-La Réunion | 1,75 % | 1,57 % | 1,34 % | 1,12 % | 0,89 % |

Source : commission des finances.

● Selon les éléments transmis par le Gouvernement, cette disposition aurait un impact **de 20 millions d'euros par an à compter de 2020**. Compte tenu des données présentées dans l'évaluation préalable de l'article, on en déduit que la baisse de la TA-CFE pour les redevables serait de l'ordre de **385 millions d'euros entre 2019 et 2023**.

(1) Amendement n° I-3078.

**MONTANT DE LA TA-CFE ACQUITTÉE PAR LES ENTREPRISES ENTRE 2019 ET 2023
SELON LE DISPOSITIF INITIAL DE L'ARTICLE 15**

(en millions d'euros)

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|------|------|-------|-------|-------|
| Produit de la TA-CFE selon le texte déposé à l'Assemblée nationale (1) | 607 | 505 | 404 | 303 | 202 |
| Impact de la modification opérée à l'Assemblée nationale (2) | | 20 | 20 | 20 | 20 |
| Produit de la TA-CFE après modification opérée par l'Assemblée nationale | | 525 | 424 | 323 | 222 |
| Écart à l'année précédente | | - 82 | - 101 | - 101 | - 101 |
| Écart 2023/2020 | | | | - 385 | |

Note : ce tableau est construit avec les données de l'évaluation préalable de l'article 15 et l'hypothèse selon laquelle l'impact budgétaire de la mesure de modification de la trajectoire de taux de la TA-CFE est de 20 millions d'euros à compter de 2020.

Source : *commission des finances*.

• Cette hausse de taux par rapport au droit initialement proposé a été justifiée par le Gouvernement par la volonté de compenser partiellement l'effet pour l'État de la suppression du prélèvement France Télécom.

Elle permet en effet un gain pour l'État car les recettes de TA-CFE affectées au réseau des CCI sont écartées au profit de l'État selon le mécanisme prévu à l'article 46 de la loi de finances pour 2012.

Le plafond d'affectation des recettes de la TA-CFE est fixé à 349 millions d'euros à compter de 2020, la fraction du produit de la taxe excédant ce montant étant reversée au budget général.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de Mme Sylviane Noël (LR) et de plusieurs de ses collègues ⁽¹⁾ et de M. Martial Bourquin ⁽²⁾ et de ses collègues du groupe Socialiste et républicain, suivant l'avis de sagesse du rapporteur général de la commission des finances et l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat a adopté deux amendements identiques pour prévoir que :

– la trajectoire des ressources affectées aux chambres de commerce et d'industrie fasse l'objet d'une **clause de revoiture annuelle** pour évaluer sa soutenabilité, notamment au regard de l'accomplissement des missions prévues par le contrat d'objectif et de performance signé entre l'État et CCI France ;

– CCI France adresse au ministre chargé de l'économie un rapport annuel présentant, le cas échéant, l'ajustement des besoins financiers du réseau pour assurer ses missions.

Le Sénat a par ailleurs adopté un amendement rédactionnel à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances.

(1) Amendement n° I-945 rect.

(2) Amendement n° I-356.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter le présent article dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale moyennant l'amendement rédactionnel adopté par le Sénat.

*
* *

Article 15 bis (nouveau)

Alignement du taux de la taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurance sur celui de l'intérêt de retard

Le présent article, introduit par le Sénat contre l'avis du Gouvernement, prévoit d'aligner sur le taux de l'intérêt de retard le taux de la taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurance de dommages, également appelée « taxe sur les bonis ».

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Prévue à l'article 235 *ter* X du CGI, la taxe sur les bonis concerne les entreprises d'assurance de dommages de toute nature. Elle est assise sur le montant d'impôt sur les sociétés (IS) qui aurait été dû l'année de constitution des provisions en l'absence d'excédent de celles-ci.

Cette taxe n'est plus déductible de l'assiette de l'IS depuis les exercices clos à compter du 31 décembre 2015⁽¹⁾, conformément au dernier alinéa de l'article 235 *ter* X.

Le taux de la taxe est, depuis le 1^{er} janvier 2006, de 0,40 %. Il était auparavant de 0,75 %, l'abaissement résultant de l'article 29 de la loi de finances pour 2006⁽²⁾, qui avait également ramené de 0,75 % à 0,40 % par mois le taux de l'intérêt de retard prévu au III de l'article 1727 du CGI.

Le taux de l'intérêt de retard a été de nouveau baissé par l'article 55 de la seconde loi de finances rectificative pour 2017, pour être fixé à 0,20 % par mois⁽³⁾.

(1) Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, article 26.

(2) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

(3) Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption par le Sénat d'un amendement déposé par MM. Jean-François Husson et Vincent Segouin (Les Républicains), qui a fait l'objet d'un avis favorable de la part de la commission des finances et a reçu un avis défavorable du Gouvernement ⁽¹⁾.

Il vise, pour les mois écoulés à compter du 1^{er} janvier 2019, à totalement aligner le taux de la taxe sur les bonis sur celui de l'intérêt de retard, en renvoyant le premier au taux fixé au III de l'article 1727 – soit actuellement 0,20 % par mois.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

● L'abaissement du taux de la taxe sur les bonis prévue à l'article 235 *ter* X du CGI en l'alignant sur celui de l'intérêt de retard est un débat récurrent depuis que le second a été ramené à 0,20 % par mois par la seconde loi de finances rectificative pour 2017 précitée.

Lors de l'examen de ce texte, le Sénat, déjà à l'initiative de M. Husson avec un avis favorable de sa commission des finances et contre l'avis défavorable du Gouvernement, avait prévu de fixer ce taux à 0,20 %. La mesure avait été supprimée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Depuis lors, plusieurs amendements déposés à l'Assemblée nationale en ce sens ont été rejetés, la dernière fois lors de l'examen de la première partie du présent projet de loi ⁽²⁾.

● De nombreux arguments militent pour ne pas aligner les deux taux, même s'il est possible de considérer la taxe sur les bonis comme une forme particulière de l'intérêt de retard visant à faire retour au Trésor de l'avantage de trésorerie dont a bénéficié l'entreprise d'assurance au titre des provisions excessives réalisées, qui ont minoré le résultat imposable à l'IS.

En effet, la taxe revêt également un aspect comportemental en ce qu'elle « a principalement pour objet d'inciter les entreprises [d'assurance] à plus de rigueur dans la gestion de leurs provisions sans porter atteinte aux droit des assurés » ⁽³⁾, à travers un meilleur calibrage des provisions pour limiter autant que possible le caractère excessif de celles-ci.

En outre, la taxe sur les bonis ne peut être appréhendée indépendamment de la baisse planifiée du taux normal de l'IS, qui a pour effet de réduire l'assiette de cette taxe – à hauteur d'un quart par le passage du taux normal de l'IS de 33 1/3 % à 25 %.

(1) Amendement n° I-504 *rect. ter* de M. Husson.

(2) Amendement n° I-1116 de M. de Courson.

(3) Bulletin officiel des finances publiques, [BOI-IS-GEO-20-20, § 1.](#)

Dès lors, réduire de moitié le taux de cette taxe, dans ce contexte, conduirait les entreprises d'assurance à bénéficier d'un double avantage, sans même tenir compte du gain direct tiré de la baisse de l'IS dû, à travers le cumul d'une réduction d'assiette et d'une réduction de taux.

Enfin, le coût de la mesure ne serait pas neutre : si l'alignement des deux taux par la loi de finances pour 2006 avait été chiffré à 15 millions d'euros, cette estimation reposait sur un produit de taxe de 47 millions d'euros et sur le fait qu'elle était déductible de l'IS – la diminution de la taxe augmentant l'assiette imposable à l'IS en réduisant le montant admis en déduction.

Le produit de la taxe a, depuis, substantiellement évolué – il était ainsi de 100 millions d'euros en 2013 ⁽¹⁾ – et les montants acquittés à ce titre ne sont plus déductibles de l'assiette de l'IS. Dès lors, une réduction de moitié du taux de la taxe entraînerait, sur la base de ces données, une perte de recettes de 50 millions d'euros, soit plus de trois fois le coût de la mesure adoptée en loi de finances pour 2006.

• En conséquence, et par cohérence avec la position constante de l'Assemblée nationale depuis 2017, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*
* *

Article 16

Suppression progressive du tarif réduit de la taxe intérieure de consommation sur les carburants sous condition d'emploi

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Les agriculteurs, le secteur industriel, celui des travaux publics bénéficient d'un taux réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur leurs achats de carburants. Mise en place, à l'origine par la loi du 14 décembre 1966 ⁽²⁾, pour aider à la mécanisation des secteurs concernés – notamment l'agriculture –, cette réduction a été maintenue et constitue une aide à la compétitivité des secteurs concernés par une baisse des coûts de production.

Cet avantage fiscal est *a priori* associé à des usages motorisés non routiers – d'où l'appellation gazole non routier (GNR). Toutefois, les secteurs agricole et ferroviaire en bénéficient également au titre d'usages le cas échéant routiers.

(1) Évaluation préalable de l'article 14 du projet de loi de finances rectificative pour 2014.

(2) Loi n° 66-923 du 14 décembre 1966 portant modification de diverses dispositions du code des douanes.

Les secteurs éligibles à la consommation du GNR – mélange d’hydrocarbures d’origine minérale ou de synthèse identique au gazole, mais coloré et tracé – paient directement lors de l’achat de leur carburant un tarif de consommation de 18,82 euros par hectolitre (soit 18,82 centimes par litre), contre actuellement 59,40 euros par hectolitre pour le gazole routier.

Les agriculteurs bénéficient, au sein de ce dispositif, d’un régime propre où le montant des remboursements est égal à la différence entre le tarif du GNR et le montant d’un tarif agricole, de 3,86 euros par hectolitre. Ainsi, le taux de TICPE sur le gazole agricole est de 3,86 centimes par litre – après remboursement – contre 59,60 centimes par litre pour le gazole routier traditionnel.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Cet article organise une sortie de ce dispositif en sifflet, qui accroît progressivement le tarif de TICPE sur le GNR pour le faire rejoindre, au 1^{er} janvier 2022, le taux de TICPE qui touchent le gazole routier.

Des mesures d’accompagnements sont prévues : deux dispositifs de suramortissement sont créés pour les secteurs particulièrement concernés, afin de soutenir les investissements pour diversification ou acquisition d’engins de substitution. Certains contrats pourront également faire l’objet d’une majoration de plein droit de leur prix au titre du renchérissement du coût du carburant.

Un régime fiscal adapté, maintenant voire accroissant l’avantage tarifaire, est prévu pour le GNR utilisé dans certains secteurs : transports ferroviaire et fluvial, manutention portuaire dans les grands ports maritimes et industries extractives fortement exposées à la concurrence.

Enfin, cet article organise également la mise en place au 1^{er} janvier 2022 d’un tarif réduit directement applicable pour les agriculteurs à la mise en consommation du produit, qui bénéficient actuellement du tarif réduit sur le GNR, mais également, en sus, d’une procédure de remboursement de la différence entre le tarif du GNR et un tarif spécifique fixé à 3,86 euros par hectolitre. La mise en place de ce tarif réduit directement applicable « à la pompe », fixé à 3,86 euros par hectolitre, est destinée à simplifier les démarches des agriculteurs et à leur éviter des avances de trésorerie en matière d’achat de gazole.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

L’Assemblée nationale, outre 2 amendements rédactionnels, a procédé à 5 modifications :

– treize amendements identiques, adoptés à l’initiative du rapporteur général, Vincent Descoeur (LR), Fabrice Brun (LR), Émilie Bonnavard (LR), Martial Saddier (LR), Isabelle Valentin (LR), Damien Abad (LR), Annie Genevard (LR), Éric Pauget (LR), Marie-Christine Dalloz (LR), Vincent Rolland

(LR), Frédérique Lardet (LaREM), Jeanine Dubié (LT) et Jean-Marc Zulesi (LaREM) préservent de la hausse de taxation sur le gazole sous condition d'emploi les engins utilisés aux fins de missions de service public en zone de montagne ;

– onze amendements identiques, adoptés à l'initiative de Vincent Descoeur (LR), Marc le Fur (LR), Fabrice Brun (LR), Damien Abad (LR), Matthieu Orphelin (LT), Véronique Louwagie (LR), Éric Pauget (LR), Émilie Bonnivard (LR), Danielle Brulebois (LaREM), Emmanuelle Ménard (NI), Thibault Bazin (LR) et Lise Magnier (UDI, Agir et Indépendants) visent à étendre le bénéfice d'un suramortissement créé par l'article aux entreprises du secteur du bâtiment ;

– deux amendements identiques, adoptés à l'initiative du rapporteur général et Matthieu Orphelin (LT) portent le taux de suramortissement de l'article 39 *decies* E nouveau du code général des impôts à 60 % pour les petites et moyennes entreprises ;

– un amendement présenté par Laurent Saint-Martin (LaREM) étend aux ports fluviaux participant au commerce international de marchandises le tarif réduit prévu pour les besoins de la manutention portuaire maritime ;

– un amendement déposé à l'initiative du rapporteur général élargit le bénéfice du suramortissement de l'article 39 *decies* E nouveau du code général des impôts aux véhicules hybrides rechargeables.

1. Création d'un tarif réduit de TICPE pour le gazole utilisé aux fins de missions de service public en zone de montagne

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, 14 amendements identiques, dont un amendement présenté par Joël Giraud au nom de la commission des finances, qui insèrent dans le code des douanes un nouvel article 265 *octies*-0 A destiné à préserver de la hausse de taxation sur le gazole non routier le carburant des engins utilisés aux fins de missions de service public en zone de montagne.

2. Extension d'un suramortissement au secteur du bâtiment

Le IV de l'article insère un article 39 *decies* E dans le code général des impôts (CGI) pour prévoir la mise en place d'un mécanisme de suramortissement pour l'achat d'un certain nombre de matériels utilisant des carburants alternatifs au gazole.

Il s'agit de permettre aux entreprises qui utilisaient auparavant des moteurs fonctionnant au GNR d'acquérir des machines utilisant des moteurs fonctionnant avec des énergies renouvelables ou des carburants moins émetteurs de CO₂.

La version initiale de l'article visait quatre secteurs d'activité : les entreprises de travaux publics, celles qui produisent des substances minérales solides, les exploitants aéroportuaires ainsi que les exploitants de remontées mécaniques et de domaines skiables.

L'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, douze amendements identiques visant à accorder aux entreprises du bâtiment le bénéfice du suramortissement de 40 %.

3. Accroissement d'un suramortissement pour les petites et moyennes entreprises

Avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission, l'Assemblée nationale a voté deux amendements identiques visant à porter de 40 % à 60 % le suramortissement pour l'acquisition d'engins non routier fonctionnant au gaz naturel, à l'énergie électrique ou à l'hydrogène lorsque leur acquisition est faite par une petite et moyenne entreprise (PME).

4. Extension du tarif réduit bénéficiant à la manutention des ports maritimes pour l'énergie utilisée pour les besoins de la manutention des ports fluviaux participant au commerce international de marchandises

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement visant à étendre à la manutention dans les ports fluviaux participant au commerce international de marchandises – qui sont placés, selon les auteurs de l'amendement, dans une situation analogue à celles des ports maritimes – les tarifs réduits de TICPE sur le gazole non routier et de TICFE sur l'électricité prévus au présent article pour la manutention dans les ports maritimes.

5. Inclusion des véhicules hybrides rechargeables dans un dispositif de suramortissement

Avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à élargir le bénéfice du suramortissement de l'article 39 *decies* E du CGI susmentionné aux véhicules hybrides rechargeables, lesquels ne fonctionnent pas « exclusivement » au gaz naturel, à l'énergie électrique ou à l'hydrogène.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a procédé à 8 modifications :

– trois amendements identiques, adoptés à l'initiative de Guy-Dominique Kennel (LR), Jean-Pierre Vogel (LR) et Françoise Gatel (UC), visent à proroger le dispositif de suramortissement de l'article 39 *decies* E nouveau du code général

des impôts (CGI) pour les entreprises du secteur extractif qui ne bénéficient plus du tarif réduit sur le gazole ;

– trois amendements identiques adoptés à l’initiative de Jean-François Husson (LR), Claude Kern (LR) et Hervé Marseille (UC) étendent le dispositif du suramortissement de l’article 39 *decies* E nouveau du CGI aux entreprises de gestion des déchets ;

– un amendement adopté à l’initiative de Jean-François Husson (LR), étend d’une part le champ du suramortissement de l’article 39 *decies* E nouveau du CGI aux entreprises achetant des engins non routiers de bâtiment et de travaux publics, afin de les proposer à la location et, d’autre part, permet aux entreprises du secteur du paysage d’en bénéficier ;

– un amendement adopté à l’initiative de Jean-Pierre Corbisez (RDSE) étend le suramortissement de l’article 39 *decies* E nouveau du CGI aux équipements fonctionnant au gaz de pétrole liquéfié ;

– un amendement présenté par Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances, vise à élargir le dispositif du suramortissement de l’article 39 *decies* E nouveau du CGI à certains types de carburants et aux motorisations hybrides ;

– un amendement présenté par Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances, vise à proroger les suramortissements des articles 39 *decies* E nouveau et 39 *decies* F nouveau du CGI jusqu’en 2024 ;

– un amendement adopté à l’initiative de Daniel Gremillet (LR), introduit un taux réduit de gazole utilisé pour les activités de réparations navales ;

– un amendement adopté à l’initiative d’Éric Gold (RDSE) vise à prévoir un régime particulier de tarification du gazole pour les entreprises qui extraient et produisent des pouzzolanes destinées à des applications industrielles.

1. Prorogation d’un suramortissement pour certaines entreprises du secteur extractif non bénéficiaire d’un tarif réduit de gazole

Les trois amendements identiques, adoptés à l’initiative de Guy-Dominique Kennel (LR), Jean-Pierre Vogel (LR) et Françoise Gatel (UC), ont reçu un **avis de sagesse de la commission des finances et défavorable du Gouvernement.**

Ils visent à faire bénéficier les entreprises du secteur extractif qui ne figurent pas au nombre de celles qui pourront bénéficier du maintien d’un tarif réduit de TICPE de 12,1 euros par hectolitre au 1^{er} juillet 2020, du dispositif de suramortissement prévu par l’article 39 *decies* E nouveau du CGI, jusqu’au 31 décembre 2028.

Ce suramortissement, qui permet de contribuer au renouvellement des véhicules et matériels utilisant actuellement du gazole non routier au profit

d'engins aux motorisations plus vertueuses – gaz naturel, électricité, hydrogène – doit, selon les termes du projet de loi initial, prendre fin au 31 décembre 2022.

2. Extension d'un dispositif de suramortissement aux entreprises de gestion des déchets

Les trois amendements identiques, adoptés à l'initiative de Jean-François Husson (LR), Claude Kern (LR) et Hervé Marseille (UC), étendent le dispositif du suramortissement de l'article 39 *decies* E nouveau du CGI aux entreprises de gestion des déchets et ont reçu un **avis de sagesse de la commission des finances et défavorable du Gouvernement**.

Ce suramortissement, concerne, selon les termes du projet de loi initial, les secteurs des travaux publics, les exploitants aéroportuaires, les exploitants de remontées mécaniques et de domaines skiabiles ainsi que les entreprises qui produisent des substances minérales solides. L'Assemblée nationale y a ajouté les entreprises du secteur du bâtiment (*v. supra*).

3. Extension d'un dispositif de suramortissement aux entreprises de location des engins non routiers et à celles évoluant dans le secteur du paysage

L'amendement adopté à l'initiative de Jean-François Husson (LR) étend d'une part le champ du suramortissement de l'article 39 *decies* E nouveau du CGI aux entreprises de bâtiment et de travaux publics acquérant des engins non routiers afin de les proposer à la location et, d'autre part, permet aux entreprises du secteur du paysage d'en bénéficier.

Cette proposition a reçu un **avis de sagesse de la commission des finances et défavorable du Gouvernement**.

4. Extension d'un dispositif de suramortissement aux véhicules et matériels fonctionnant au gaz de pétrole liquéfié

L'amendement adopté sur proposition de Jean-Pierre Corbisez (RDSE), étend le suramortissement de l'article 39 *decies* E nouveau du CGI aux équipements fonctionnant au gaz de pétrole liquéfié et a reçu **un avis de sagesse de la commission des finances et défavorable du Gouvernement**.

5. Extension d'un dispositif de suramortissement à certains types de carburants ainsi qu'aux motorisations hybrides

La proposition visant à élargir le dispositif du suramortissement de l'article 39 *decies* E nouveau du CGI à certains types de carburants – biométhane carburant et ED95 – et aux motorisations hybrides, formulée par Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances, a reçu un **avis défavorable du Gouvernement**.

6. Prorogations de deux dispositifs de suramortissement jusqu'en 2024

L'amendement présenté par Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances, vise à proroger les suramortissements des articles 39 *decies* E nouveau et 39 *decies* F nouveau du CGI jusqu'en 2024, a reçu un **avis défavorable du Gouvernement**.

7. Extension d'un taux réduit de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques au gazole utilisé pour les activités de réparation navales

L'amendement adopté à l'initiative de Daniel Gremillet (LR) introduit un taux réduit de gazole utilisé pour les activités de réparations navales et a reçu des **avis de sagesse de la commission et défavorable du Gouvernement**.

8. Extension d'un taux réduit de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques au gazole utilisé pour les entreprises qui extraient et produisent des pouzzolanes destinées à des applications industrielles

L'amendement adopté à l'initiative d'Éric Gold (RDSE) prévoit un régime particulier de tarification du gazole pour les entreprises qui extraient et produisent des pouzzolanes destinées à des applications industrielles et a reçu un **avis favorable tant de la commission des finances que du Gouvernement**.

La pouzzolane est une roche légère et poreuse, constituée par des scories volcaniques basaltiques, qui compose les bétons légers. On trouve de la pouzzolane dans toute région volcanique : en France, on la trouve donc, à l'état naturel, en Auvergne.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Les modifications touchant à l'article 39 *decies* E nouveau du CGI ne semblent pas devoir être retenues.

En effet, l'économie générale de cet article a donné lieu à de nombreuses consultations avec les secteurs concernés et il a été procédé à la détermination d'un équilibre entre les contraintes liées à la compétitivité des secteurs – notamment eu égard à leur exposition internationale – et les règles européennes, singulièrement en matière d'aides d'État.

En outre, la doctrine économique et fiscale s'accorde sur le fait qu'un dispositif de suramortissement efficace doit être précisément circonscrit dans le temps pour avoir un impact sur l'offre et la demande de nouveaux matériels ; il ne saurait donc, dès l'origine, être prorogé sur une durée trop longue, sauf à perdre substantiellement en efficacité.

S'agissant du type d'énergie admissible au suramortissement, le choix du projet de loi initial a été de retenir des sources vertueuses, à savoir le gaz naturel, l'électricité et l'hydrogène. Même si ces énergies sont adaptées à des moteurs stationnaires qui utilisent actuellement du gazole non routier, l'Assemblée nationale, consciente que l'offre disponible n'est parfois pas mature, a souhaité étendre ce dispositif aux moteurs hybrides. En effet, supprimer le terme « exclusivement » du 86^e alinéa du présent article a pour effet d'ouvrir le suramortissement aux véhicules qui fonctionnent notamment mais non strictement à ces énergies, ce qui permet d'y adjoindre les moteurs hybrides fonctionnant partiellement, en la combinant, une motorisation à l'essence avec une motorisation au gaz naturel, à l'hydrogène ou à l'électricité.

L'extension du tarif réduit de l'article 265 *octies* B nouveau du code des douanes aux activités de réparation navale ne semble pas plus justifié en ce que ce secteur n'est pas placé dans une situation identique à celle de la manutention portuaire. En outre, ce secteur bénéficie déjà d'exonérations de TICPE concernant les essais des navires, ce qui aboutit à un équilibre général satisfaisant.

Pour ces raisons, le Rapporteur général propose de ne pas retenir l'ensemble de ces modifications.

En revanche, la modification visant à inclure les entreprises qui extraient et produisent des pouzzolanes destinées à des applications industrielles est pertinente.

Aussi, le Rapporteur général propose de rétablir la version issue des travaux de l'Assemblée nationale, en y adjoignant cette dernière modification.

*

* *

Article 16 bis A (nouveau)

Extension du dispositif du suramortissement de l'article 39 *decies* A du code général des impôts aux véhicules qui fonctionnent au carburant B100

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Selon l'article 39 *decies* A du code général des impôts, « *les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu selon un régime réel d'imposition peuvent pratiquer une déduction assise sur la valeur d'origine des biens acquis neufs, hors frais financiers, affectés à leur activité, lorsqu'ils relèvent des catégories de véhicules dont le poids total autorisé en charge est supérieur ou égal à 2,6 tonnes qui utilisent exclusivement une ou plusieurs des énergies suivantes :*

- a) *Le gaz naturel et le biométhane carburant ;*
- b) *Le carburant ED95 composé d'un minimum de 90,0 % d'alcool éthylique d'origine agricole ;*
- c) *L'énergie électrique ;*
- d) *L'hydrogène ».*

Ce suramortissement est destiné à renouveler les flottes de véhicules lourds, en favorisant fiscalement ceux qui fonctionnent à l'aide de motorisations plus propres.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté trois amendements identiques portant article additionnel, à l'initiative de Franck Menonville (LI-RT), Nathalie Delattre (RDSE) et Pierre Cuypers (LR), qui visent à étendre ce dispositif de suramortissement aux véhicules qui fonctionnent exclusivement et irréversiblement au carburant B100.

Ces amendements ont reçu un avis favorable de la commission des finances et défavorable du Gouvernement, qui avait proposé un amendement concurrent.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général considère pertinente l'extension du suramortissement prévu par l'article 39 *decies* A du CGI au B100, car elle constitue une mise à jour du dispositif eu égard aux avancées réalisées en matière de biocarburants – le B100 est un biodiesel récent. Elle apparaît ainsi comme une évolution logique après l'extension au ED95 – bioéthanol – réalisée l'an dernier du champ des sources d'énergie ouvrant droit à ce suramortissement.

Le B100, destiné aux flottes captives disposant d'une logistique d'approvisionnement dédiée, contient jusqu'à 100 % en volume d'esters méthyliques d'acide gras (EMAG) provenant d'huiles végétales, animales ou usagées. Sa distribution a été autorisée par arrêté du 29 mars 2018⁽¹⁾. Il n'est pas disponible à la vente au grand public, car il n'est pas compatible avec les moteurs de nombreux diesel mis en circulation ; il nécessite des conditions de maintenance adaptées.

En revanche, la rédaction de l'article telle qu'issue du Sénat n'est pas satisfaisante et le Rapporteur général en propose une version mieux calibrée dans le temps, évitant en cela des effets d'aubaines.

Sous cette réserve, il est proposé de conserver cet article.

(1) Arrêté du 29 mars 2018 relatif aux caractéristiques du carburant dénommé B100.

*

* *

Article 16 bis B (nouveau)

Harmonisation de la composante déchets de la taxe générale sur les activités polluantes et extension de son exonération aux réceptions en vue de fabrication de combustibles par traitement thermique

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), pour sa composante déchets de l'article 266 *sexies* du code des douanes, est due par les exploitants des installations de stockage ou de traitement thermique des déchets non dangereux, les installations de stockage ou de traitement thermique de déchets dangereux non exclusivement utilisées pour les déchets que l'entreprise produit, soumises à autorisation en application du titre I^{er} du livre V du code de l'environnement, mais également par les personnes qui transfèrent ou font transférer des déchets vers un autre État membre de l'Union européenne. Cette taxe doit être répercutée dans les contrats conclus avec les personnes physiques ou morales dont ces exploitants réceptionnent les déchets.

Le tarif de la taxe varie en fonction de la nature et des caractéristiques des installations, c'est-à-dire du niveau de performance environnementale du mode de traitement utilisé ; elle est assise sur le poids des déchets reçus ou transférés.

Les exemptions au paiement de la taxe peuvent varier selon que les déchets sont considérés comme dangereux ou non dangereux.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté deux amendements identiques, l'un à l'initiative de Roland Courteau (SOC), l'autre à l'initiative de Frédéric Marchand (LaREM), visant d'une part à harmoniser les règles d'application de la composante déchets de la TGAP entre les déchets dangereux et non dangereux et, d'autre part, à étendre l'exemption de TGAP-déchets aux réceptions de déchets en vue de la fabrication de combustibles par traitement thermique.

Ainsi, l'ensemble des déchets sont appréciés, au regard de la TGAP, de la même manière, qu'ils soient ou non dangereux.

Cette proposition a donné lieu à un avis de sagesse de la commission des finances et favorable du Gouvernement.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général constate que la composante déchets de la TGAP a pour objet de traiter les déchets en fonction du niveau de performance environnementale du mode de traitement utilisé, et non selon le type de déchet. En d'autres termes, la TGAP s'applique sans préjudice du droit environnemental relatif au traitement des déchets. Il n'y a donc pas lieu, pour la TGAP, de distinguer fiscalement entre déchets dangereux et ceux qui ne le sont pas.

De fait, l'alignement des exemptions entre déchets dangereux et non dangereux est pertinent.

Il en est de même s'agissant de l'extension de l'exemption au traitement thermique de déchets destinés à fabriquer des combustibles qui ne seront plus considérés comme des déchets, ou pour procéder à une co-incinération, qui constitue une mesure permettant d'assurer la neutralité fiscale de la taxe vis-à-vis des différents circuits et technologies.

Aussi, le Rapporteur général propose d'adopter cet article dans sa version issue des travaux du Sénat.

*

* *

Article 16 bis C (nouveau)

Exonération des grains minéraux de la taxe générale sur les activités polluantes

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), pour sa composante déchets de l'article 266 *sexies* du code des douanes, est due par les exploitants des installations de stockage ou de traitement thermique des déchets non dangereux, les installations de stockage ou de traitement thermique de déchets dangereux non exclusivement utilisées pour les déchets que l'entreprise produit, soumises à autorisation en application du titre I^{er} du livre V du code de l'environnement, mais également par les personnes qui transfèrent ou font transférer des déchets vers un autre État membre de l'Union européenne. Cette taxe doit être répercutée dans les contrats conclus avec les personnes physiques ou morales dont ces exploitants réceptionnent les déchets.

Le tarif de la taxe varie en fonction de la nature et des caractéristiques des installations, c'est-à-dire du niveau de performance environnementale du mode de traitement utilisé ; elle est assise sur le poids des déchets reçus ou transférés.

S'agissant des déblais de chantiers, le fait générateur de cette taxe, mentionné au 6 de l'article 266 *septies* du code des douanes, est constitué par la première livraison ou la première utilisation des matériaux d'extraction qui leur sont associés.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté un amendement portant article additionnel, à l'initiative de Françoise Gatel (UC), visant à exonérer de TGAP les grains minéraux.

Cette proposition a donné lieu à un avis de sagesse de la commission des finances et défavorable du Gouvernement.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général constate que l'exonération totale de TGAP des grains minéraux serait en inadéquation avec le principe de pollueur-payeur qui permet de donner un coût de marché aux externalités négatives de certaines activités, en l'espèce des industries extractives.

Dès lors, il est proposé de supprimer cet article.

*

* *

Article 16 bis D (nouveau)

Exonération de la production de gaz de taxe générale sur les activités polluantes

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

En instituant une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), le législateur a entendu réduire la consommation de produits polluants et limiter le développement des activités polluantes en intégrant l'externalité afférente dans les coûts.

La TGAP, pour sa composante déchets de l'article 266 *sexies* du code des douanes, est due par les exploitants des installations de stockage ou de traitement thermique des déchets non dangereux, les installations de stockage ou de traitement thermique de déchets dangereux non exclusivement utilisées pour les déchets que l'entreprise produit, soumises à autorisation en application du titre I^{er} du livre V du code de l'environnement, mais également par les personnes qui transfèrent ou font transférer des déchets vers un autre État membre de l'Union

européenne. Cette taxe doit être répercutée dans les contrats conclus avec les personnes physiques ou morales dont les exploitants réceptionnent les déchets.

Le tarif de la taxe varie en fonction de la nature et des caractéristiques des installations ; elle est assise sur le poids des déchets reçus ou transférés.

Cette taxe ne s'applique pas, selon le 1 *septies* du II de l'article 266 *sexies* du code des douanes, aux « *réceptions, aux fins de la production de chaleur ou d'électricité, de déchets non dangereux préparés, dans une installation autorisée prévue à cet effet, sous forme de combustibles solides de récupération, associés ou non à un autre combustible* ».

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté, à l'initiative de Daniel Gremillet (LR), un amendement portant article additionnel visant à étendre l'exonération de TGAP prévue par le 1 *septies* du II de l'article 266 *sexies* du code des douanes aux réceptions de déchets aux fins de production de gaz.

Cette proposition a reçu un avis défavorable tant de la commission des finances que du Gouvernement.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général constate qu'étendre l'exonération en vigueur à la production de gaz à partir de déchets – la méthanisation – élargirait considérablement son champ, alors même que les installations qui réalisent une valorisation du biogaz bénéficient déjà d'une tarification de TGAP réduite.

En effet, les installations qui réalisent une valorisation énergétique de plus de 75 % du biogaz capté sont soumises à une TGAP de 24 euros la tonne, contre 41 euros la tonne pour les autres installations.

Par conséquent, il est proposé de supprimer cet article.

*

* *

Article 16 bis E (nouveau)

Exonération des bois déchets de la taxe générale sur les activités polluantes

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), pour sa composante déchets de l'article 266 *sexies* du code des douanes, est due par les exploitants des installations de stockage ou de traitement thermique des déchets non dangereux, les installations de stockage ou de traitement thermique de déchets dangereux non exclusivement utilisées pour les déchets que l'entreprise produit, soumises à autorisation en application du titre I^{er} du livre V du code de l'environnement, mais également par les personnes qui transfèrent ou font transférer des déchets vers un autre État membre de l'Union européenne. Cette taxe doit être répercutée dans les contrats conclus avec les personnes physiques ou morales dont ces exploitants réceptionnent les déchets.

Le tarif de la taxe varie en fonction de la nature et des caractéristiques des installations ; elle est assise sur le poids des déchets reçus ou transférés.

Le II de l'article 266 *sexies* du code des douanes dresse une liste d'activités ou d'installations exonérées de TGAP.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté, à l'initiative de Jean-François Husson (LR), un amendement portant article additionnel visant à exonérer de TGAP les réceptions de déchets dans des installations de traitement à la vapeur des matières ligneuses.

Cette proposition a donné lieu à une demande de retrait de la commission des finances et un avis défavorable du Gouvernement.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général constate que l'exonération totale de TGAP des « bois déchets » est en inadéquation avec le principe de pollueur-payeur qui permet de donner un coût de marché aux externalités négatives de certaines activités, en l'espèce les rejets issus du traitement du bois par densification à la vapeur.

Dès lors, il est proposé de supprimer cet article.

*

* *

Article 16 bis F (nouveau)

**Affectation d'une fraction de taxe générale sur les activités polluantes
à certaines collectivités territoriales vertueuses en matière
de gestion des déchets**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), pour sa composante déchets de l'article 266 *sexies* du code des douanes, est due par les exploitants des installations de stockage ou de traitement thermique des déchets non dangereux, les installations de stockage ou de traitement thermique de déchets dangereux non exclusivement utilisées pour les déchets que l'entreprise produit, soumises à autorisation en application du titre I^{er} du livre V du code de l'environnement, mais également par les personnes qui transfèrent ou font transférer des déchets vers un autre État membre de l'Union européenne. Cette taxe doit être répercutée dans les contrats conclus avec les personnes physiques ou morales dont ces exploitants réceptionnent les déchets.

Le tarif de la taxe varie en fonction de la nature et des caractéristiques des installations ; elle est assise sur le poids des déchets reçus ou transférés.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté, à l'initiative de Didier Mandelli (LR), un amendement portant article additionnel visant à instaurer une réfaction de TGAP, sous forme d'un reversement de cette taxe, pour les collectivités territoriales qui envoient en installation de stockage une quantité de déchets inférieure de 50 % à la quantité envoyée par elles dans les installations du même type en 2010.

Cette proposition a donné lieu à un avis de sagesse de la commission des finances et un avis défavorable du Gouvernement.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Les collectivités vertueuses bénéficient déjà de tarifications de TGAP très réduites ⁽¹⁾ lorsqu'elles respectent la hiérarchie de valorisation des déchets et ne privilégient pas le stockage. Pour rappel, la hiérarchie de valorisation des déchets est, dans l'ordre du plus respectueux de l'environnement au moins respectueux, le recyclage, la valorisation par retour au sol, la valorisation énergétique et, enfin, l'élimination, qui comprend le stockage ⁽²⁾.

(1) Article 266 nonies du code des douanes.

(2) Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, article 4.

Une telle mesure ne favoriserait pas un traitement des déchets favorable à l'environnement, alors que les collectivités sont, en l'état du droit, incitées à se diriger vers les modes de valorisation permettant d'obtenir des tarifs très réduits de taxation – comme le recyclage ou la valorisation énergétique – ce qui leur permet, corrélativement, de diminuer la fiscalité des déchets pesant sur les contribuables locaux.

Dès lors, il est proposé de supprimer cet article.

*
* *

Article 16 bis G (nouveau)

Modification des tarifs de la taxe générale sur les activités polluantes

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), pour sa composante déchets de l'article 266 *sexies* du code des douanes, est due par les exploitants des installations de stockage ou de traitement thermique des déchets non dangereux, les installations de stockage ou de traitement thermique de déchets dangereux non exclusivement utilisées pour les déchets que l'entreprise produit, soumises à autorisation en application du titre I^{er} du livre V du code de l'environnement, mais également par les personnes qui transfèrent ou font transférer des déchets vers un autre État membre de l'Union européenne. Cette taxe doit être répercutée dans les contrats conclus avec les personnes physiques ou morales dont ces exploitants réceptionnent les déchets.

Le tarif de la taxe varie en fonction de la nature et des caractéristiques des installations ; elle est assise sur le poids des déchets reçus ou transférés.

Ses tarifs figurent à l'article 266 *nonies* du code des douanes.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté, à l'initiative de Didier Mandelli (LR), un amendement portant article additionnel visant à modifier l'ensemble des tarifs de la TGAP.

Cette proposition a donné lieu à un avis défavorable tant de la commission des finances que du Gouvernement.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général souligne que les tarifs actuels de la TGAP, qui ont été déterminés par l'article 24 de la loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾, sont le fruit d'un équilibre fixé il y a moins d'un an.

Les installations les plus vertueuses sont favorisées par des tarifs de taxe très réduits. En outre, cet équilibre s'articule avec la diminution à 5,5 % du taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur le recyclage, ainsi que par la réduction temporaire des frais de gestion recouverts par l'État sur le montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative (TEOMi) qu'il collecte *via* la taxe foncière – ces deux mesures ont été votées en loi de finances initiale pour 2019.

Aussi, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*

* *

Article 16 bis

Transposition de la directive (UE) 2019/475 du Conseil du 18 février 2019 en ce qui concerne l'inclusion de la municipalité italienne de Campione d'Italia et des eaux italiennes du lac de Lugano dans le territoire douanier de l'Union et dans le champ d'application territorial de la directive 2008/118/CE relative au régime général commun des droits d'accise

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Lors de la mise en place du marché unique en 1993, il a été décidé à la demande de l'Italie que la municipalité italienne de Campione d'Italia et les eaux italiennes du Lac de Lugano :

– soient exclus du territoire douanier de l'Union tel qu'il est aujourd'hui régi par le règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union ;

– soient exclus du champ d'application territorial du système commun de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) tel qu'il est aujourd'hui régi par la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée – comme le prévoit en conséquence l'article 256-0 du code général des impôts (CGI) en droit français ;

– soient exclus du champ d'application territorial du régime commun de droits d'accise tel qu'il est aujourd'hui régi par la directive 2008/118/CE du

(1) Loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 24.

Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE – comme le prévoient en conséquence en droit français les articles 158 *quater* du code des douanes s'agissant du régime général d'accise relatif aux produits énergétiques et 302 C du CGI s'agissant des droits d'accise sur les alcools, boissons alcooliques et tabacs manufacturés.

Cette exclusion se justifiait par la situation géographique particulière de ces territoires enclavés dans le canton suisse du Tessin. La monnaie couramment utilisée y est en effet le franc suisse.

Par lettre du 18 juillet 2017, l'Italie a demandé à ce que ces territoires soient désormais inclus dans le territoire douanier de l'Union ainsi que dans le champ d'application territorial du régime commun de droits d'accise.

Ainsi :

– le règlement (UE) 2019/474 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019⁽¹⁾ modifiant le règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union, a prévu l'intégration de la municipalité de Campione d'Italia et des eaux italiennes du lac de Lugano à l'Union douanière à compter du 1^{er} janvier 2020 ;

– la directive (UE) 2019/475 du Conseil du 18 février 2019 modifiant les directives 2006/112/CE et 2008/118/CE a prévu l'inclusion de la municipalité italienne de Campione d'Italia et des eaux italiennes du Lac de Lugano dans le territoire douanier de l'Union et dans le champ d'application territorial du régime général de droits d'accise. Cette directive doit être transposée avant le 31 décembre 2019 pour une entrée en vigueur en droit interne le 1^{er} janvier 2020.

En revanche, l'Italie a souhaité que ces territoires restent exclus du système commun de TVA, condition jugée essentielle au maintien d'une concurrence effective vis-à-vis des opérateurs économiques établis en Suisse. Le régime local de fiscalité indirecte aligné sur le système suisse de TVA continuera donc de s'appliquer.

B. DISPOSITIF MODIFIÉ

Afin de transposer la directive 2019/475 précitée, le présent article supprime les références à la municipalité italienne de Campione d'Italia et aux eaux italiennes du lac de Lugano dans les articles les excluant du champ d'application territoriale du régime commun des droits d'accise en droit français, soit :

– au 1^o du II de l'article 158 *quater* du code des douanes ;

(1) Directive (UE) du Conseil du 18 février 2019 modifiant les directives 2006/112/CE et 2008/118/CE en ce qui concerne l'inclusion de la municipalité italienne de Campione d'Italia et des eaux italiennes du Lac de Lugano dans le territoire douanier de l'Union et dans le champ d'application territorial de la directive 2008/118/CE.

– au 3° de l'article 302 C du code général des impôts.

Il a été adopté par l'Assemblée nationale avec avis favorable du Gouvernement.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté, à l'initiative du Rapporteur général de la commission des finances et avec avis favorable du Gouvernement, un amendement rédactionnel.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de voter l'article issu du Sénat sans modification.

*
* *

Article 16 ter A (nouveau)

Rétablissement de l'exonération d'impôts commerciaux au profit des syndicats professionnels au titre de certaines de leurs activités

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit de rétablir l'exonération d'impôts commerciaux dont bénéficiaient les syndicats professionnels et leurs unions au titre de certaines activités.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

• Les syndicats professionnels et leurs unions sont, en principe, des organismes à but non lucratif qui n'exercent pas d'activités lucratives et, par conséquent, ne sont pas passibles des impôts commerciaux tels que l'impôt sur les sociétés (IS) ou la cotisation foncière des entreprises (CFE).

En application du 1 *bis* de l'article 206 du CGI, ces syndicats, lorsque leur gestion est désintéressée, peuvent bénéficier d'une exonération d'IS au titre des activités lucratives qu'ils peuvent conduire, sous réserve que les recettes d'exploitation encaissées au titre de ces activités n'excèdent pas un certain plafond et que leurs activités non lucratives restent prépondérantes.

Ce plafond est actuellement de 63 059 euros. L'article 13 *quater* du présent projet de loi prévoit son relèvement à 72 000 euros.

Le bénéfice de cette exonération d'IS entraîne une exonération de CFE en application du II de l'article 1447 du CGI. En outre, conformément au 1° du 7 de l'article 261 du même code, ces mêmes organismes, s'ils respectent les conditions précédemment mentionnées, bénéficient d'une exonération de TVA.

● Aux termes du 1° *bis* de l'article 207 et du 7° de l'article 1461 du CGI, les syndicats professionnels et leurs unions bénéficient d'une exonération d'IS et de CFE au titre de leurs activités consistant en l'étude et la défense des droits et intérêts collectifs matériels de leurs membres ou des personnes qu'ils représentent, à condition qu'ils fonctionnent conformément aux dispositions les régissant.

Sont concernés par cette exonération :

– les syndicats professionnels relevant de la loi du 21 mars 1884 relative aux syndicats professionnels, dite Waldeck-Rousseau, désormais codifiée aux articles L. 2131-1 et suivants du code du travail ;

– les syndicats professionnels ayant adopté une forme associative et régis par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ;

– les unions de syndicats, telles que les fédérations ;

– les syndicats locaux ;

– les ordres professionnels.

● L'article 141 de la loi de finances pour 2019⁽¹⁾, qui résultait de l'adoption à l'Assemblée nationale d'un amendement de Mme Amélie de Montchalin et du Rapporteur général – et qui avait été voté sans modification par le Sénat –, prévoit la suppression de cette exonération à compter de 2020.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption, par le Sénat, d'un amendement de M. Daniel Laurent (Les Républicains) et plusieurs de ses collègues, ayant reçu de la commission un avis défavorable et du Gouvernement un avis favorable⁽²⁾.

Il prévoit l'abrogation de l'article 141 de la loi de finances pour 2019 précitée, et donc le rétablissement de l'exonération d'IS et de CFE des syndicats professionnels et de leurs unions au titre de certaines de leurs activités d'étude et de défense.

II. LA POSITION DU RAPporteur GÉNÉRAL

Les justifications mises en avant par le Gouvernement, d'une part, et par l'exposé sommaire de l'amendement adopté par le Sénat, d'autre part, pour

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

(2) Amendement n° I-43 [rect. sexes](#) de M. Laurent.

rétablir la dépense fiscale supprimée par la loi de finances pour 2019, sont différentes.

L'exposé sommaire de l'amendement de M. Laurent fait état des syndicats viticoles et des réserves dont ils doivent disposer pour conduire leur action. Il y a lieu de relever que seules les activités commerciales étaient concernées par la dépense fiscale, et non l'ensemble des activités des syndicats dont la majorité ne présente pas de caractère lucratif.

● Le Gouvernement, quant à lui, a avancé en séance l'argument selon lequel la rémunération des dirigeants des syndicats professionnels empêcherait ces derniers de remplir les critères d'une gestion désintéressée, ce qui conduirait à les assujettir intégralement aux impôts commerciaux – le dispositif prévu au 1 bis de l'article 206 étant subordonné au caractère désintéressé de la gestion⁽¹⁾. Or, la rémunération des dirigeants d'un organisme sans but lucratif ne remet pas nécessairement en cause le caractère désintéressé de sa gestion, si :

– la rémunération est en adéquation avec les sujétions du dirigeant, c'est-à-dire qu'elle est la contrepartie de l'exercice effectif du mandat, qu'elle est proportionnée aux sujétions imposées, qu'elle est comparable à celles couramment versées pour des responsabilités similaires et de niveau équivalent et qu'elle fait l'objet d'un encadrement ;

– l'ensemble des rémunérations versées à chaque dirigeant ne peut excéder trois fois le montant du plafond de la sécurité sociale.

Ces conditions, prévues au *d* du 1^o du 7 de l'article 261 du CGI, s'appliquent aux associations. Si, en apparence, elles excluent les syndicats qui n'ont pas la forme associative, la doctrine fiscale précise qu'il « *est admis que cette mesure s'applique également aux organismes syndicaux relevant de la loi de 1884 dès lors qu'ils fonctionnent conformément aux dispositions qui les régissent.* »⁽²⁾

Il ne semblait ainsi pas impossible de compléter la doctrine fiscale pour y inclure les autres formes syndicales, point corroboré par les déclarations du Gouvernement lors de l'examen par l'Assemblée nationale d'amendements ayant le même objet que le présent article, et qui avaient alors été rejetés, après avoir fait l'objet d'avis défavorables de la commission et du Gouvernement. Ce dernier, en effet, avait indiqué travailler avec les syndicats afin de garantir que la suppression de la dépense fiscale n'induisse pas d'effets au-delà de son seul objet, précisément pour ne pas les pénaliser⁽³⁾.

(1) Sénat, compte rendu analytique officiel, séance du samedi 25 novembre 2019.

(2) Bulletin officiel des finances publiques, [BOI-IS-CHAMP-30-70, § 220](#).

(3) Assemblée nationale, XV^e législature, session ordinaire de 2019-2020, troisième séance du vendredi 18 octobre 2019.

● Par ailleurs, eu égard au coût de la dépense fiscale faisant l'objet du présent article – moins de 500 000 euros (« epsilon ») ⁽¹⁾ – il pouvait légitimement être supposé que le tempérament mentionné dans le BOFiP s'agissant des syndicats relevant de la loi Waldeck-Rousseau s'appliquait déjà à l'ensemble des syndicats professionnels et de leurs unions. À cet égard, en 2011, le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales relevait que « *la dépense fiscale n'a jamais été supérieure à 500 000 euros depuis 2002* », ajoutant que ce chiffrage « epsilon » reflétait « *la très faible part des activités commerciales (susceptibles de générer un résultat) dans l'activité des syndicats* » ⁽²⁾.

● Toutefois, des informations complémentaires fournies au Rapporteur général tendent à établir des effets plus larges qu'anticipés lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019 et encore supposés lors de la discussion à l'Assemblée de la première partie du présent texte. Le traitement des éventuelles difficultés par la voie de rescrits ou par une actualisation du BOFiP ne semble pas envisageable, et la suppression de la dépense fiscale risquerait de soumettre aux impôts visés certains syndicats si les critères de non-lucrativité ne sont par ailleurs pas remplis.

Dans la mesure où l'objectif de la suppression à compter de 2020 de la dépense fiscale n'a jamais été de pénaliser à l'excès les organisations syndicales, surtout si une telle suppression devait risquer de compromettre l'exercice par celles-ci de leurs activités habituelles, normales et statutaires, le Rapporteur général propose de revenir sur l'abrogation différée introduite par la loi de finances pour 2019 et, en conséquence, d'adopter le présent article sans modification.

*

* *

Article 16 ter

Tarif réduit de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité pour la fourniture d'électricité aux navires stationnant à quai dans les ports

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 266 *quinquies* C du code des douanes régit la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TIFCE), fournie ou consommée quelle que

(1) Évaluations des voies et moyens *annexées au projet de loi de finances pour 2020, tome II* : Dépenses fiscales, page 115.

(2) Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, Rapport, annexe J, fiche n° 202, dépense fiscale n° 300109.

soit la puissante souscrite, et qui est dénommée « contribution au service public de l'électricité ».

Le fait générateur de cette taxe intervient lors de la livraison à un utilisateur final de l'électricité par un fournisseur à chaque point de livraison situé en France. La taxe est exigible au moment de la livraison.

Sont redevables de cette taxe les fournisseurs d'électricité, c'est-à-dire les personnes qui produisent ou achètent de l'électricité en vue de la revendre à un consommateur final, et les personnes qui produisent de l'électricité et l'utilisent pour leurs propres besoins.

La taxe est assise sur la quantité d'électricité fournie ou consommée, exprimée en mégawattheures ou fraction de mégawattheure. Son tarif est de 22,5 euros par mégawattheure.

Plusieurs cas d'exonération de TIFCE sont prévus par le 5 de l'article 266 *quinquies* C : c'est en particulier le cas de l'électricité produite à bord des bateaux.

Le C du 8 du même article prévoit en outre de nombreux tarifs réduits de TIFCE destinés à soutenir l'activité de secteurs économiques qui utilisent beaucoup d'électricité.

Dans ce cadre, il est notamment prévu que, pour les personnes qui exercent une activité de transport de personnes et de marchandises par train, métro, tramway, câble, autobus hybride rechargeable ou électrique et trolleybus, le tarif de la TIFCE applicable aux consommations finales d'électricité effectuées pour les besoins de ces activités est fixé à 0,5 euro par mégawattheure.

B. DISPOSITIF MODIFIÉ

Cet article est issu d'une initiative de Saïd Ahamada (LaREM) et plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche. Il a reçu **un avis favorable** de la commission des finances et du Gouvernement.

Cet article complète le C du 8 de l'article 266 *quinquies* C du code des douanes pour fixer à 0,5 euro, contre 22,5 euros actuellement, le tarif de TIFCE applicable à l'électricité fournie, lors de leur stationnement à quai dans les ports, aux navires suivants :

– les navires de pêche ;

– les navires utilisés par leur propriétaire ou la personne qui en a la disposition à la suite d'une location, d'un affrètement ou à tout autre titre à des fins commerciales, notamment pour les besoins d'opérations de transport de personnes, de transport de marchandises ainsi que pour la réalisation de prestations de services à titre onéreux ;

- les navires utilisés pour les besoins des autorités publiques ;
- les navires utilisés pour le transport de marchandises sur les voies navigables intérieures.

Le II de l'article prévoit que cette exonération entre en vigueur à une date fixée par décret, qui ne peut être postérieure de plus de six mois à l'entrée en vigueur de la décision d'exécution du Conseil de l'Union européenne autorisant les dispositions prévues au I du présent article en application de l'article 19 de la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté trois amendements identiques, à l'initiative de Claude Kern (UC), Hervé Marseille (UC) et Didier Mandelli (LR), qui vise à introduire un tarif réduit de TICFE au bénéfice des entreprises grandes consommatrices d'énergie qui exploitent des unités de valorisation énergétique (UVE) des déchets.

Ces amendements ont reçu un avis de sagesse de la commission et défavorable du Gouvernement.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général constate que les entreprises qui exploitent des unités de valorisation énergétique bénéficient déjà de plusieurs avantages fiscaux, dont un tarif très réduit de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

Ainsi, il est proposé de ne pas revenir ces modifications et de revenir à la version de l'article issue des travaux de l'Assemblée nationale.

*

* *

Article 17

Rationalisation du régime fiscal du gaz naturel

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

1. La taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel

La taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN), créée en 1986, est définie par l'article 266 *quinquies* du code des douanes. Sa dernière

modification d'envergure date de la mise en conformité de son régime avec la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 ⁽¹⁾ par la loi de finances rectificative pour 2007 ⁽²⁾.

La TICGN est due par les fournisseurs de gaz à raison des livraisons qu'ils effectuent, à titre gratuit ou onéreux, auprès de leurs clients consommateurs finaux en France.

La taxe est également due par les consommateurs de gaz qui ont eux-mêmes importé, introduit, produit ou extrait le gaz en France et l'y ont consommé.

Les redevables acquittent la taxe auprès de l'administration des douanes et des droits indirects selon une procédure déclarative trimestrielle qui peut être dématérialisée.

Lorsque le gaz naturel est utilisé en tant que carburant, c'est-à-dire brûlé en vue de produire directement une énergie mécanique, il relève de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Lorsque le gaz naturel est utilisé en tant que combustible, c'est-à-dire brûlé en vue de produire directement de la chaleur, il relève de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN).

2. Le biogaz

Le biogaz, également appelé « gaz vert », est un gaz à pouvoir calorifique issu de la dégradation de la biomasse – par méthanisation – ou des déchets organiques – par fermentation. Le biogaz peut être utilisé pour produire de la chaleur, de l'électricité ou du carburant.

Jusqu'en 2013, le biogaz était assujéti à la TICPE. Puis, l'article 32 de la loi de finances pour 2014 ⁽³⁾ a assujéti le biogaz utilisé comme combustible au régime fiscal de la TICGN. À cette date, il a été considéré que compte tenu des modalités de production de ce produit, de sa composition et de ses usages proches de ceux du gaz naturel, le régime de la TICGN était plus adapté.

Le méthane d'origine renouvelable – biogaz – est exonéré de TICGN lorsqu'il est utilisé en tant que combustible. Le biogaz combustible peut être injecté dans les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel. L'injection du biogaz a lieu après une étape d'épuration du biogaz produit par méthanisation : il devient alors biométhane.

(1) Directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

(2) Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, article 62.

(3) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, article 32.

En revanche, le même biogaz ne bénéficie d'aucune exonération lorsqu'il est utilisé en tant que carburant, donc assujéti à la TICPE, le tarif de TICPE associé au gaz naturel – 5,80 centimes par mètre cube – étant substantiellement inférieur à la moyenne de taxation des carburants. En tant que carburant, il sert aux véhicules fonctionnant au gaz naturel véhicule (GNV) au sein de flottes captives comme les autobus ou les bennes à ordures ; on parle alors de « bioGNV ».

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans un premier temps, le présent article procède à la suppression des lignes de tarifs du tableau du second alinéa du 1^o du tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes relatives aux indices 36 à 39 (lignes de tarification à la TICPE du gaz naturel à l'état gazeux et des autres gaz ou autres hydrocarbures à l'état gazeux), conduisant à supprimer l'assujettissement du gaz naturel à la TICPE : la TICGN s'applique ainsi au gaz naturel non seulement utilisé comme combustible, mais également comme carburant, à tarifs inchangés.

Dans un second temps, l'article procède à une simplification et à une sécurisation du régime du biogaz. Ainsi, le moindre niveau de fiscalité afférent au biogaz bénéficiera à l'ensemble des acteurs connectés au réseau, par le biais d'une forfaitisation de l'exonération : le tarif de la taxe sera abaissé à hauteur de la proportion moyenne de biogaz constatée dans le réseau en 2018. Cette forfaitisation est destinée à supprimer la fraude permise par le régime déclaratif des garanties d'origine, système dès l'origine perçu comme un expédient eu égard à l'impossibilité de distinguer le gaz vert, une fois celui-ci injecté dans le réseau.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques, d'Isabelle Valentin (LR) et de Didier le Grac (LaREM), visant à articuler droit fiscal et droit des aides d'État – la situation actuelle ne permettant qu'imparfaitement aux agriculteurs de bénéficier du tarif réduit de TICGN prévu par la loi. Pour les professions agricoles, il existe en effet un remboursement partiel de TICGN. Le montant du remboursement correspond à la différence entre le taux nominal de TICGN et un montant de taxe restant à la charge des agriculteurs, fixé à 0,119 €/MWh. Le taux nominal de TICGN, de 5,76 €/MWh en 2017, a été augmenté à 8,45 €/MWh en 2018 et maintenu à ce niveau en 2019. L'amendement adopté, qui inscrit un taux réduit de TICGN à 0,54 €/MWh – taux minimum prévu par le droit européen ⁽¹⁾ – permet que le remboursement ne soit pas juridiquement fragilisé eu égard aux règles communautaires.

(1) Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté, à l'initiative de Daniel Gremillet (LR), un amendement qui vise à décaler dans le temps l'entrée en vigueur de la forfaitisation de l'exonération du biogaz injecté dans le réseau.

Cette proposition a donné lieu à un avis défavorable tant de la commission des finances que du Gouvernement.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général souhaite souligner que, contrairement à ce qu'énonce l'exposé des motifs de l'amendement ainsi adopté, le présent article ne supprime pas l'exonération du biogaz injecté.

En revanche, il modifie le calcul de cette exonération du fait du système actuel particulièrement sujet à la fraude.

Ce risque de fraude avait été soulevé par le Gouvernement et Mme Valérie Rabault, Rapporteuse générale, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2017 qui avait vu l'adoption, contre leurs avis, de cette disposition.

À cette date, il était ainsi souligné que le système des garanties déclaratives *« ne repose actuellement que sur de simples déclarations qui, de surcroît, ne sont que facultatives pour les acquéreurs de biométhane. L'administration des douanes estime que, dans ces conditions, le système des garanties d'origine n'est pas suffisamment sécurisé pour permettre une traçabilité fiable et un réel contrôle des quantités de biométhane injectées dans le réseau et ne pouvant plus être ensuite distinguées du méthane d'origine fossile. »*⁽¹⁾

Ainsi, il est proposé de ne pas retenir la prorogation du dispositif en vigueur et de revenir à la version de cet article telle qu'issue des travaux de l'Assemblée nationale.

*

* *

(1) Assemblée nationale, Valérie Rabault, Rapport n° 4314 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en nouvelle lecture, sur le projet de loi de finances pour 2017, p. 87-88.

Article 17 bis (nouveau)

**Coordination législative suite au transfert du recouvrement
de la taxe générale sur les activités polluantes à la direction générale
des finances publiques**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 193 de la loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾ a organisé le transfert du recouvrement de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) de l'administration des douanes à la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Ce même article a également assoupli les conditions d'autoliquidation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à l'importation.

Ce faisant, cet article a intégré un chapitre préliminaire au titre IV du code des douanes visant à préciser le régime juridique applicable aux impositions concernées par les opérations de dédouanement.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté, à l'initiative de Julien Bargeton et de plusieurs de ses collègues du groupe La République en marche, un amendement portant article additionnel visant à corriger une référence à l'article 193 de la loi de finances pour 2019 précitée, qui renvoie à l'article 84 A du code des douanes.

Cet amendement a donné lieu à un avis favorable tant de la commission des finances que du Gouvernement.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article, rédactionnel, sans modification.

*
* *

(1) Loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 193.

Article 18

Refonte des taxes sur les véhicules à moteur

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Le code général des impôts (CGI) prévoit actuellement l'existence de neuf taxes sur les véhicules à moteur dont les faits générateurs et les modalités de calculs sont distincts.

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. Les deux autres sont des taxes liées à l'utilisation du véhicule et font l'objet d'un prélèvement tous les ans.

Leur montant peut être fixe, proportionnel aux émissions de CO₂ ou proportionnel à la puissance administrative, qui dépend elle-même des caractéristiques techniques du véhicule.

Le produit total de ces neuf taxes représentait en 2018 quelque 3 816 millions d'euros, soit près de 4 milliards d'euros.

Le passage, s'agissant des émissions de dioxyde de carbone (CO₂), de la méthode d'homologation NEDC (*New European Driving Cycle*) à la méthode WLTP (*Worldwide Harmonised Light Vehicles Test Procedure*) implique de revoir les barèmes de ces taxes pour tenir compte de la hausse des émissions constatées avec les nouveaux tests.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

D'abord, le présent article durcit, à compter du 1^{er} janvier 2020, le barème du malus automobile de l'article 1011 *bis* du code général des impôts (CGI). Ce dispositif devrait conduire à un surcroît de recettes pour l'État de 141 millions d'euros.

Ensuite, il met en œuvre, au premier semestre 2020 et en tout état de cause avant le 1^{er} juillet 2020, la neutralisation du changement des modalités de calcul des valeurs d'émissions de dioxyde de carbone (CO₂) au sein d'un grand nombre de taxes qui portent sur les véhicules à moteur.

Enfin, il refonde, au 1^{er} janvier 2021, la fiscalité touchant à l'immatriculation et à l'usage des véhicules à moteur. Pour cela, le présent article fusionne quatre des taxes, de type malus, en un seul malus déterminé par les émissions de CO₂, et les deux taxes fixes à l'immatriculation en une seule d'un montant de 11 euros.

Cette réforme globale – neutralisation et refonte – est destinée à éviter le choc, pour les assujettis, de l’effet du changement des modalités de calcul des valeurs d’émissions : elle doit donc s’effectuer à rendement constant. De même, les affectations des produits fiscaux sont préservées.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

Outre 6 amendements rédactionnels et de correction d’erreur, l’Assemblée nationale a procédé à 4 modifications :

– un amendement présenté par Charles de Courson (LT) étend le bénéfice de l’exonération de la taxe sur les véhicules de société (TVS), prévue pour les véhicules combinant l’énergie électrique et une motorisation à l’essence ou au superéthanol E85, aux véhicules combinant l’énergie électrique et une motorisation au gaz de pétrole liquéfié ;

– un amendement présenté par Émilie Cariou (LaREM) étend aux partenaires d’un pacte civil de solidarité (PACS) les exonérations de taxe régionale proportionnelle sur les immatriculations bénéficiant aux couples mariés, à l’occasion de l’ajout ou du retrait d’un propriétaire sur le certificat d’immatriculation ;

– Un amendement adopté à l’initiative de Jean-Marc Zulesi, rapporteur pour avis au nom de la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire, fait entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} juillet 2020, et non le 1^{er} janvier 2021, les dispositions du présent article 18 qui mettent fin à la pratique consistant à acquérir des véhicules utilitaires, non couverts par le malus automobile, pour les convertir ensuite en véhicules de tourisme.

– enfin, l’Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement présenté par le rapporteur général, visant à repousser du 1^{er} octobre 2019 au 1^{er} novembre 2019, afin de tenir comptes de contraintes opérationnelles, la date à partir de laquelle l’UTAC-OTC (organisme chargé de la réception des véhicules en France) commencera à modifier les dossiers des constructeurs pour appliquer la nouvelle formule de la puissance administrative proposée par le présent article 18. Ces modifications s’appliqueront au fur et à mesure de la mise à jour desdits dossiers par les constructeurs, jusqu’au 1^{er} janvier 2021.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a procédé à 7 modifications :

– deux amendements identiques, adoptés à l’initiative de Pierre Cuypers (LR) et Jean-Pierre Corbisez (RDSE), visent à exonérer de taxe sur les

véhicules de société durant 4 ans les véhicules hybrides qui combinent l'essence à du E85 ;

– un amendement adopté à l'initiative de Jean-François Longeot (UC), au nom de la commission de l'aménagement du territoire, qui vise à accroître les plafonds de déductibilité pour l'amortissement des véhicules électriques et hybrides des flottes professionnelles ;

– un amendement adopté à l'initiative de Julien Bargeton (LaREM), qui vise à modifier la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives aux nouvelles méthodes de détermination des émissions de dioxyde de carbone et de la puissance administrative des véhicules ;

– un amendement adopté à l'initiative de Julien Bargeton (LaREM), qui vise à supprimer l'exonération de taxe régionale proportionnelle pour les véhicules en admission temporaire, à compter du 1^{er} janvier 2021 ;

– trois amendements rédactionnels, à l'initiative d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, au nom de la commission des finances et adoptés avec l'avis favorable du Gouvernement.

1. L'exonération de taxe sur les véhicules de société de quatre années au bénéfice des véhicules hybrides qui combinent essence et E85

Ces amendements, adoptés avec un **avis de sagesse de la commission des finances et défavorable du Gouvernement**, visent à élargir l'exonération de taxe sur les véhicules de société (TVS), prévue par le présent article pour les motorisations les plus vertueuses, à des véhicules combinant essence et E85.

Le E85 – également appelé « superéthanol » – est un mélange constitué d'éthanol, qui est un biocarburant, et d'essence SP95.

2. L'accroissement des plafonds de déductibilité pour l'amortissement des véhicules électriques et hybrides des flottes professionnelles

Cet amendement, adopté avec un **avis favorable de la commission des finances et défavorable du Gouvernement**, vise à accroître les plafonds de déductibilité des véhicules électriques et hybrides, s'agissant des flottes professionnelles.

3. La modification de la date de détermination des dispositions relatives aux nouvelles méthodes de calcul des émissions de dioxyde de carbone et de la puissance administrative des véhicules

Cet amendement, adopté avec un **avis de sagesse de la commission des finances et défavorable du Gouvernement**, aboutit à avancer la date de

détermination des nouvelles modalités de calcul des émissions de CO₂ et de la puissance administrative des véhicules, du 1^{er} septembre 2017 au 27 juillet 2017.

L'article 15 du règlement européen du 1^{er} juin 2017 ⁽¹⁾ permet en effet aux constructeurs automobiles de demander, dès le 27 juillet 2017, la réception des nouveaux types de véhicule selon les cycles d'essais « WLTP » ⁽²⁾; ces dispositions ne sont en revanche devenues obligatoires qu'à compter du 1^{er} septembre 2017.

4. La suppression de l'exonération de taxe régionale proportionnelle pour les véhicules en admission temporaire

Cet amendement, adopté avec un **avis de sagesse de la commission des finances et un avis favorable du Gouvernement**, supprime l'exonération de taxe régionale proportionnelle pour les véhicules en admission temporaire, à compter du 1^{er} janvier 2021.

Il s'agit de véhicules admis sous un régime douanier spécifique ouvrant droit à une exonération des droits de douane et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui ont vocation à être exportés dans les six mois.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

En premier lieu, il est proposé de ne pas conserver la modification qui étend le bénéfice de l'exonération temporaire de TVS aux véhicules qui combinent essence et E85.

Outre le coût budgétaire non négligeable que ferait courir cet élargissement eu égard au dynamisme des ventes de dispositifs *flexfuels*, il est fait remarquer que cette proposition n'est pas en cohérence avec le reste du dispositif d'exonération temporaire qui combine systématiquement l'essence à une énergie qui n'est pas composée d'hydrocarbures fossiles. Or, le E85, s'il est un biocarburant, est un mélange entre superéthanol – en majorité composé de matières premières en concurrence alimentaire – et d'essence SP95. Un moteur combinant E85 et essence n'est donc pas une motorisation aussi vertueuse que celles à l'égard desquelles l'exonération temporaire de TVS est prévue. En outre, les véhicules fonctionnant au E85 bénéficient déjà d'avantages – malus réduit, changement gratuit de carte grise, taux de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) inférieur.

(1) Règlement (UE) 2017/1151 de la Commission du 1^{er} juin 2017 complétant le règlement (CE) n°715/2007 du Parlement européen et du Conseil 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, modifiant la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n°692/2008 de la Commission et le règlement (UE) n°1230/2012 de la Commission et abrogeant le règlement (CE) n°692/2008.

(2) *Worldwide harmonized Light vehicles test Procedures.*

En deuxième lieu, il est proposé de ne pas conserver la modification qui accroît les plafonds de déductibilité pour l'amortissement des véhicules électriques et hybrides des flottes professionnelles.

En effet, les surcroûts retenus, de 30 000 à 33 000 euros pour les véhicules électriques, et surtout de 20 300 à 24 300 euros pour les véhicules hybrides, semblent excessifs.

Il est en revanche proposé de retenir la modification supprimant l'exonération de taxe régionale proportionnelle pour les véhicules en admission temporaire, à compter du 1^{er} janvier 2021, qui corrige une pratique repérée par l'administration et qui consiste, de la part de certaines personnes important des véhicules, à ne pas exporter lesdits véhicules dans les six mois aux fins d'évitement de la taxe.

De même, il est proposé de retenir la modification qui avance au 27 juillet 2017 la date de référence concernant la prise en compte des nouvelles modalités de calcul de normes d'émission et de puissance administrative des véhicules.

En définitive, le Rapporteur général propose de conserver la version de l'article issue des travaux de l'Assemblée nationale, en conservant le dispositif touchant aux admissions temporaires, celui concernant la date de référence des modalités de calcul, ainsi que les trois amendements rédactionnels adoptés à l'initiative du Rapporteur général du Sénat.

*

* *

Article 18 bis (nouveau)

Reconduction de l'exonération de taxe spéciale sur certains véhicules routiers

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TVSR) à fort tonnage – dite *taxe à l'essieu* – des articles 284 *bis* et suivants du code des douanes a été mise en place afin de financer l'entretien de la voirie.

Sont soumis à la taxe les véhicules immatriculés en France ou hors de l'Union européenne :

– ayant au moins deux essieux et dont le poids total en charge (PTAC) est supérieur ou égal à 12 tonnes ;

– composés d'un tracteur et d'une semi-remorque, dont le poids total roulant autorisé (PTRA) est supérieur ou égal à 12 tonnes ;

– les remorques d’un PTAC supérieur à 16 tonnes.

L’article 284 *bis* B du code des douanes prévoit des cas d’exonération pour certains véhicules. Certaines exonérations sont permanentes, d’autres sont temporaires jusqu’au 31 décembre 2019.

L’une de ces exonérations temporaires concerne les véhicules suivants, utilisés dans le cadre de travaux publics et industriels :

– les engins de levage et de manutention automoteurs, tels que les grues installées sur un châssis routier ;

– les pompes ou stations de pompage mobiles installées à demeure sur un châssis routier ;

– les groupes moto-compresseurs mobiles installés à demeure sur un châssis routier ;

– les bétonnières et pompes à béton installées à demeure sur un châssis routier, à l’exception des bétonnières à tambour utilisées pour le transport de béton ;

– les groupes générateurs mobiles installés à demeure sur un châssis routier.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté, à l’initiative de Julien Bargeton et de plusieurs de ses collègues du groupe La République en marche, un amendement portant article additionnel visant à reconduire l’exonération de TVSR dont bénéficient les véhicules utilisés dans le cadre de travaux publics et industriels, énumérés *supra*, jusqu’au 31 décembre 2024.

Cette proposition a donné lieu à un avis de sagesse de la commission des finances et un avis favorable du Gouvernement.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La prorogation de cette exonération est pertinente dans la mesure où elle permet d’éviter des distorsions de concurrence entre opérateurs résidents et non-résidents, qui exploitent en France des véhicules immatriculés dans des pays qui n’appliquent pas ce type de taxe.

Le Rapporteur général propose donc d’adopter cet article sans modification.

*

* *

Article 19 (supprimé)

**Diminution du remboursement de TICPE applicable au secteur
du transport routier de marchandises**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

En application de l'article 265 *septies* du code des douanes, les transporteurs routiers peuvent bénéficier, sur demande de leur part, d'un remboursement partiel de TICPE sur la base de leurs consommations totales de gazole.

Ce tarif réduit est permis par l'article 7 de la directive restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité ⁽¹⁾. Selon cette directive, les véhicules visés doivent avoir un poids total autorisé en charge (PTAC) égal ou supérieur à 7,5 tonnes. Ce tarif réduit ne peut être inférieur à celui en vigueur au 1^{er} janvier 2003 soit, dans le cas de la France, 39,19 centimes d'euro par litre.

Les taux de remboursement sont égaux, au choix de l'entreprise :

– soit à la différence entre le tarif de TIC en vigueur dans la région d'achat du carburant pour la période considérée et le taux du gazole professionnel fixé à 43,19 centimes d'euros par litre ;

– soit en appliquant au volume de gazole, acquis dans au moins 3 régions, un taux forfaitaire de remboursement calculé en pondérant les différents taux régionaux par les volumes de gazole respectivement mis à la consommation dans chaque région.

Longtemps, la différence de TICPE acquittée par les transporteurs routiers sur le gazole utilisé par leurs flottes de poids-lourds et par les particuliers a été faible. Ainsi, elle était de 0,29 centime d'euro par litre entre 2000 et 2003, avant de se stabiliser à 3,65 centimes d'euro par litre entre 2007 et 2014. Cette différence est désormais de 16,21 centimes d'euro par litre en 2019, nonobstant les majorations régionales de TICPE, qui l'accroissent.

En 2018, le coût pour les finances publiques de cette dépense fiscale a représenté 1 143 millions d'euros selon les données d'exécution de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

(1) Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, article 7.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie l'article 265 *septies* du code des douanes et remplace le tarif de 43,19 euros par hectolitre par celui de 45,19 euros par hectolitre, soit une augmentation de TICPE s'élevant à 2 centimes d'euro par litre de gazole utilisé par les véhicules possédant un PTAC supérieur à 7,5 tonnes dans le secteur du transport routier de marchandises.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

L'Assemblée nationale a adopté une modification, à l'initiative du Gouvernement, qui vise, d'une part, à affecter à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) le produit de TICPE issu de la diminution de 2 centimes d'euros du remboursement partiel et, d'autre part, à instaurer une mesure de transparence en pied de facture faisant apparaître un montant évaluatif et informatif de la fraction du prix de la prestation affectée au financement des infrastructures de transport.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté deux amendements identiques, l'un à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, l'autre à celle de Daniel Gremillet (LR), visant à supprimer cet article.

Ces propositions ont reçu un **avis défavorable du Gouvernement**.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le rapporteur général de la commission des finances du Sénat justifie cette proposition de suppression par le fait que la hausse de tarif prévue par l'article, dont le dispositif flèche le produit en direction de l'AFITF, obérerait la compétitivité du secteur du transport routier.

Or, la diminution de 2 centimes d'euros par litre de gazole de l'avantage fiscal apparaît tout à fait modérée, eu égard à la hausse globale de la trajectoire carbone dans les années récentes que le secteur concerné n'a pas subie.

Pour rappel, la différence de TICPE payée par les transporteurs routiers sur le gazole utilisé par leurs flottes de poids-lourds et celle notamment payée par les particuliers a longtemps été faible : elle était de 0,29 centime d'euros entre 2000 et 2003, avant de se stabiliser à 3,65 centimes d'euros par litre entre 2007 et 2014.

Cette différence atteint désormais de 16,21 centimes d'euros par litre et le présent article propose de la ramener à 14,21 centimes d'euros par litre.

Le coût de cette dépense fiscale est passé de 332 millions d’euros en 2015 à 1,98 milliard d’euros en 2018.

Son ampleur est de plus en plus malaisément justifiable dans la mesure où le transport routier de marchandises contribue substantiellement aux émissions polluantes sur le territoire national : 34 % des émissions routières sont le fait des véhicules utilitaires légers et des camions.

Cet avantage fiscal est identifié comme défavorable à l’environnement par le dernier rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) présenté devant la commission des finances de l’Assemblée nationale le 18 septembre 2019 par M. Didier Migaud, président du CPO ⁽¹⁾. Ce rapport préconise la suppression de cette mesure, sinon sa réduction de façon drastique.

Enfin, la diminution – modeste – proposée de cet avantage fiscal apparaît d’autant plus justifiée que le surcroît de fiscalité qu’elle entraîne doit abonder les ressources de l’AFITF, contribuant en cela à l’entretien des infrastructures de transport françaises, et notamment du réseau routier non concédé qui est emprunté, donc détérioré, par les véhicules lourds. L’AFITF finance également l’usage de modes alternatifs de transport moins polluants.

Aussi, le rapporteur général propose de rétablir la version de cet article issue des travaux de l’Assemblée nationale.

*
* *

Article 20

Hausse de la taxe sur les billets d’avion au profit de l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

La taxe de l’aviation civile de l’article 302 *bis* K du code général des impôts (CGI), instituée par la loi de finances pour 1999 ⁽²⁾, est due par toute entreprise de transport aérien public, quelle que soit sa nationalité, qui embarque un passager, du fret ou du courrier sur le territoire français.

La taxe de solidarité sur les billets d’avion – dite « taxe Chirac » – est une contribution additionnelle à la taxe de l’aviation civile. Instituée par la loi de

(1) *Conseil des prélèvements obligatoires*, La fiscalité environnementale au défi de l’urgence climatique, septembre 2019, pages 137 à 139.

(2) *Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999*, article 51.

finances rectificative pour 2005 ⁽¹⁾, elle est perçue au profit du Fonds de solidarité pour le développement, attaché à l'Agence française de développement (AFD), en vue de contribuer au financement des pays en voie de développement.

Cette contribution additionnelle est due par toute entreprise de transport aérien public, quelle que soit sa nationalité ou son statut juridique, qui embarque un passager sur le territoire français, à l'exception des collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin depuis le 2 mars 2017 ⁽²⁾.

Son tarif, qui varie en fonction de la destination finale du passager et des conditions économiques et commerciales accordées par le transporteur, est fixé à :

– 1,13 euro pour chaque passager embarqué à destination de la France, d'un autre État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ;

– 4,51 euros pour chaque passager embarqué à destination d'un autre État.

Ces tarifs sont portés, respectivement, à 11,27 euros et 45,07 euros lorsque le passager voyage en classe affaires.

La taxe de solidarité sur les billets d'avion est affectée au fonds de solidarité pour le développement (FSD), dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 de finances pour 2012. Ce plafond est fixé à 210 millions d'euros depuis l'année 2012.

Les recettes recouvrées par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) sont versées tous les mois à l'Agence française de développement (AFD), en charge de la gestion de ce fonds. Le FSD finance l'aide apportée par la France aux pays en voie de développement en matière de santé publique et de lutte contre les grandes pandémies.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article accroît les tarifs de la taxe de solidarité sur les billets d'avions (TSBA) qui frappe les embarquements de passagers aériens sur le territoire français, à l'exception des collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

Subséquent, il modifie les règles d'affectation de la taxe : le surcroît de tarif proposé serait affecté à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) dans la limite de 230 millions d'euros, sans remettre en cause l'affectation originelle et première au Fonds de solidarité pour le développement (FSD) dans la limite de 210 millions d'euros.

(1) Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, article 22.

(2) Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle outre-mer, article 136.

L'augmentation du tarif de la taxe, qui irait de 1,50 euro à 3 euros supplémentaires pour les vols en classe économique et de 9 euros à 18 euros supplémentaires pour les vols en classe affaires, ne serait pas appliquée pour les passagers embarqués à bord des vols effectués sur des liaisons entre la France continentale et la Corse, au départ ou à destination des départements ou des collectivités d'outre-mer ainsi que pour les passagers voyageant sur des liaisons de service public financées par la solidarité nationale.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

L'Assemblée nationale a procédé à 2 modifications, adoptant :

– un amendement présenté par Jean-Marc Zulesi, rapporteur pour avis au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, visant à fixer directement dans la loi les tarifs de la TSBA, pour 2020 ;

– un amendement présenté par le Gouvernement visant à soumettre à la validation de la Commission européenne les dérogations au surcroît de barème porté par l'article et touchant à certaines liaisons aériennes (cf. *supra*). Un sous-amendement présenté par Michel Castellani (LT) a ramené le délai de mise en œuvre des dérogations après l'accord de la Commission, des trois mois initialement prévus, à un mois.

1. Fixation des tarifs de la TSBA pour 2020 directement dans la loi

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement présenté par Jean-Marc Zulesi, rapporteur pour avis au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, visant à fixer directement dans la loi, pour l'année 2020, les tarifs de TSBA suivants :

TARIFS DE LA TSBA POUR 2020

(en euros)

| Destination finale du passager | Première classe ou classe affaires | Classe économique |
|--|------------------------------------|-------------------|
| France, État membre de l'UE, État partie à l'EEE, Confédération suisse | 20,27 | 2,63 |
| Autres États | 63,07 | 7,51 |

L'objet de cet amendement est d'éviter que les tarifs annoncés ne soient que des plafonds et que le tarif effectif de la taxe de solidarité en 2020, qui devait être déterminé par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'aviation civile et du budget, puisse être inférieur à ce plafond.

Cette mesure a pour objet de sécuriser les ressources de l'AFITF et de s'assurer qu'elle recevra bien 230 millions d'euros en 2020 au titre de l'éco-contribution sur les billets d'avion.

2. Soumission de la mise en œuvre des dérogations à l'accroissement de fiscalité pour certaines liaisons aériennes à leur compatibilité européenne

L'amendement adopté à l'initiative du Gouvernement modifie le paragraphe II de l'article 20 pour prévoir que les dispositions relatives aux exonérations d'éco-contribution – vols effectués entre la Corse et la France continentale, vols effectués entre les départements ou collectivités d'outre-mer et la France métropolitaine ainsi qu'entre ces mêmes départements ou collectivités d'outre-mer et vols soumis à une obligation de service public – n'entreront pas en vigueur au 1^{er} janvier 2020, contrairement aux autres dispositions de l'article 20.

Elles entreront en vigueur à une date fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'aviation civile et du budget qui ne peut être postérieure de plus d'un mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer ce dispositif législatif comme conforme au droit de l'Union européenne.

L'amendement du Gouvernement avait prévu une durée de trois mois de délai maximal entre la réception de la réponse de la Commission européenne et la date d'entrée en vigueur des exonérations. Un sous-amendement présenté par Michel Castellani (LT) et plusieurs de ses collègues du groupe Liberté et territoires, accepté tant par la commission des finances que par le Gouvernement, a ramené ce délai à un mois.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a procédé à 4 modifications :

– deux amendements identiques, adoptés à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances et de Josiane Costes (RDSE), tendent à reporter l'application du présent article postérieurement à la réponse de la Commission européenne concernant la conformité européenne des dérogations qu'il prévoit ;

– un amendement, adopté à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, procède à une diminution des tarifs de la taxe de l'aviation civile ;

– un amendement, adopté à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, prévoit que le Gouvernement remette annuellement un rapport sur les négociations conduites au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) afin de taxer les émissions de dioxyde de carbone du secteur aérien au niveau international ;

– un amendement, adopté à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, crée un suramortissement pour l'acquisition de certains avions de transport de passagers.

1. Le report de l'entrée en vigueur de l'article

Cette proposition, qui a donné lieu à un **avis défavorable du Gouvernement**, vise à conditionner l'entrée en vigueur de l'article à la décision de la Commission européenne portant sur la compatibilité des exceptions prévues par l'article concernant les vols à destination de la Corse et des collectivités d'outre-mer ainsi que des liaisons soumises à une obligation de service public, au regard du droit européen relatif aux aides d'État.

2. La diminution des tarifs de la taxe de l'aviation civile

Cette proposition, qui a donné lieu à un **avis défavorable du Gouvernement**, procède à une diminution substantielle de la taxe de l'aviation civile (TAC), qui finance la Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

La baisse retenue par le Sénat aboutit au niveau de taxation qui existait avant 2002.

3. La demande de rapport au Gouvernement sur les négociations internationales visant à taxer les émissions de dioxyde de carbone au niveau international

Face aux difficultés héritées des normes internationales en matière de taxation du kérosène, le Sénat a adopté une mesure destinée à ce que le Gouvernement rende compte, au moyen d'un rapport annuel remis au Parlement avant le 30 septembre, des négociations menées par l'exécutif au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale, pour « *identifier et mettre en œuvre une solution internationale coordonnée destinée à réduire les émissions de dioxyde de carbone du secteur du transport aérien sous la forme d'une taxe* ».

Cet amendement a donné lieu à un **avis défavorable du Gouvernement**.

4. La création d'un suramortissement pour l'acquisition de certains avions de transport de passagers

Le Sénat a procédé à la création d'un suramortissement fiscal bénéficiant aux « *entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu selon un régime réel d'imposition* », leur permettant de déduire une somme égale à 30 % de la valeur d'origine des avions de transports de passagers, des avions emportant du fret et du courrier et des avions-cargos, à la seule condition qu'ils permettent une réduction de 15 % des émissions de dioxyde de carbone par rapport aux aéronefs qu'ils remplacent.

Il a été prévu que ce suramortissement puisse bénéficier à de telles entreprises pour une durée de 4 ans, jusqu'au 31 décembre 2024.

Le Gouvernement a donné à cette proposition un **avis défavorable**.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de ne retenir aucune des modifications issues du Sénat.

La mise en place de ce surcroît de TSBA, issu du deuxième conseil de défense écologique, ne peut souffrir d'un ajournement eu égard aux besoins de financement de l'AFITF.

Une diminution des tarifs, de grande ampleur, de la taxe sur l'aviation civile n'apparaît pas plus justifiée.

En outre, si la question de la taxation des émissions de dioxyde de carbone du secteur aérien pose de nombreuses questions, il n'est pas certain qu'un rapport annuel sur les seules négociations menées dans l'enceinte de l'OACI soit pertinent.

Enfin, la mise en place d'un suramortissement, qui permet de déduire 30 % de la valeur d'un avion de l'imposition payée par les compagnies aériennes, interroge à au moins deux égards.

D'une part, en matière budgétaire : la récente commande annoncée, par Air France, de 60 Airbus A220 pour un coût catalogue de 5 milliards d'euros suffit à donner un aperçu de l'impact de cette mesure pour les finances publiques.

D'autre part, en matière juridique : d'un côté, un suramortissement réservé aux compagnies aériennes françaises ferait courir un lourd risque de sanction européenne sur le fondement de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ; de l'autre, un suramortissement ouvert à toute société soumise à l'impôt en France aboutirait à attirer sur notre territoire l'ensemble des compagnies aériennes étrangères qui, au moyen d'une filiale à fiscalité française, pourraient organiser des montages fiscaux permettant de bénéficier du suramortissement lors de l'achat de leurs appareils.

Cette seconde option, à laquelle est attaché le fait que le mécanisme prévu est ouvert aux contrats de crédits-baux – ce qui élargit la liste des bénéficiaires potentiels aux sociétés financières – semble avoir été retenue par les auteurs de l'amendement.

En tout état de cause, le Rapporteur général propose d'adopter le présent article dans sa version issue des travaux de l'Assemblée nationale.

*

* *

Article 20 bis (nouveau)

Création d'un dispositif de suramortissement fiscal pour les investissements destinés à assurer la transition énergétique des engins aéroportuaires de piste

Le présent article, introduit par le Sénat contre l'avis du Gouvernement, met en place un suramortissement fiscal concernant certains investissements aéroportuaires utilisant des énergies propres.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Plusieurs dispositifs de suramortissements existent en droit fiscal pour encourager certains investissements, ainsi qu'il a été vu dans le cadre du commentaire de l'article 11 *bis* A du présent projet de loi, parmi lesquels celui prévu à l'article 39 *decies* A du code général des impôts (CGI) applicable à certains véhicules utilisant des énergies propres.

Ce suramortissement est :

– de 40 % pour les véhicules acquis entre 2016 et 2021 dont le poids total autorisé en charge (PTAC) est égal ou supérieur à 3,5 tonnes – et, par dérogation, de 60 % pour ceux dont le PTAC n'excède pas 16 tonnes acquis entre 2019 et 2021 ;

– de 20 % pour les véhicules dont le PTAC est égal ou supérieur à 2,6 tonnes et inférieur à 3,5 tonnes – catégorie qui vise les véhicules utilitaires légers.

Les énergies concernées sont le gaz naturel et le biométhane carburant, le carburant ED95 composé d'au moins 90 % d'alcool éthylique d'origine agricole, l'énergie électrique et l'hydrogène.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article introduit dans le CGI, à travers un nouvel article 39 *decies* AB, un nouveau mécanisme de suramortissement pour certains investissements s'inscrivant dans la transition énergétique.

Cet article est le fruit de l'adoption, par le Sénat, de cinq amendements identiques ayant fait l'objet d'un avis favorable de la commission et d'un avis défavorable du Gouvernement, déposés par M. Arnaud Bazin (Les Républicains – LR) et plusieurs de ses collègues, par M. Jean-François Husson (LR) et plusieurs de ses collègues, par M. Vincent Capo-Canellas (Union Centriste) et plusieurs de ses collègues, par M. Yvon Collin (Rassemblement Démocratique et Social

Européen) et plusieurs de ses collègues et par M. Jean Bizet (LR) et plusieurs de ses collègues ⁽¹⁾.

L'objectif du dispositif est de réduire l'émission de polluants atmosphériques des activités aéroportuaires : le nouveau suramortissement concernerait les engins de piste utilisant comme source d'énergie le gaz naturel et le biométhane carburant, le carburant ED 95 composé d'un minimum de 90,0 % d'alcool éthylique d'origine agricole, l'électricité ou l'hydrogène.

Toute acquisition par une entreprise soumise à un régime réel d'imposition ou assujettie à l'impôt sur les sociétés d'un tel engin à l'état neuf, faite entre 2020 et 2024, ouvrirait droit à une déduction du résultat de 40 % de la valeur du bien.

Est également prévu un suramortissement de 20 % concernant l'acquisition, entre 2020 et 2024, de biens destinés à l'alimentation électrique en conditionnement d'air des engins de piste et des avions, lorsque cette alimentation se fait par le réseau terrestre. Cette mesure est destinée à encourager l'implantation de bornes de recharge électrique et éviter l'utilisation au sol par les avions de moteurs consommant du kérosène.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La finalité du dispositif introduit par le Sénat est partagée, mais le dispositif proposé n'apparaît pas opportun.

À titre liminaire, il n'est pas inutile de rappeler que le même dispositif, pour les années 2019 à 2023, avait été introduit par le Sénat dans le projet de loi de finances pour 2019 – article 18 *sexies* A – avant d'être supprimé à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

- En premier lieu, ainsi qu'il a été vu, les véhicules dont le PTAC est d'au moins 2,6 tonnes ouvrent déjà droit à un suramortissement de 20 %, 40 % ou 60 % selon les cas, en application de l'article 39 *decies* A du CGI.

Tous les engins de piste immatriculés satisfaisant à la condition de PTAC visés par le présent article peuvent donc en principe prétendre au bénéfice de ce suramortissement.

Il ne paraît en outre pas impossible de considérer que les véhicules non immatriculés, et donc dépourvus de certificat d'immatriculation mentionnant leur PTAC, puissent être éligibles au suramortissement dès lors qu'existent des procédures permettant de fixer leur poids – la question du poids des charges transportées est d'ailleurs un sujet de sécurité réel sur les zones côté piste des aéroports, compte tenu des effets que peut avoir le souffle des appareils aériens et de leurs réacteurs.

(1) Amendements n^{os} [I-17 rect.](#), de M. Bazin, [I-154 rect. ter](#) de M. Husson, [I-327 rect. bis](#) de M. Capocanellas, [I-728 rect.](#), de M. Collin et [I-1189 rect.](#), de M. Bizet.

● En deuxième lieu, le suramortissement proposé par le présent article porte sur cinq ans, ce qui présente deux difficultés :

– d’une part, les dispositifs de suramortissement ne fonctionnent réellement que s’ils sont ponctuels, afin de revêtir le plus possible un caractère incitatif : une durée trop longue réduirait la portée de l’outil tout en favorisant des effets d’aubaine ;

– d’autre part, aux termes du II de l’article 20 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022⁽¹⁾, toute création ou extension d’une dépense fiscale ne peut porter sur une durée supérieure à quatre ans.

● En troisième et dernier lieu, surtout, dans la mesure où le présent article reprend à l’identique, en aménageant ses dates d’application, une proposition faite l’année dernière, il ne tient pas compte des modifications apportées par l’article 16 du présent projet de loi, dont le IV introduit dans le CGI un nouvel article 39 *decies* E prévoyant un suramortissement de 40 % au titre de l’acquisition d’engins non routiers fonctionnant avec certaines énergies propres, dont le gaz naturel, l’énergie électrique ou l’hydrogène.

Parmi les entreprises éligibles à ce dispositif figurent les exploitants aéroportuaires.

Ce suramortissement était applicable, dans sa version adoptée par l’Assemblée nationale, aux investissements réalisés entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2022. Le Sénat a porté ce délai au 31 décembre 2024, et au 31 décembre 2028 s’agissant des entreprises du secteur extractif.

Ce nouveau suramortissement satisfait, sinon totalement, du moins en grande partie, celui introduit par le Sénat par le présent article.

● Pour l’ensemble de ces raisons, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*

* *

(1) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Article 20 ter (nouveau)

Exclusion de l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée de la taxe de l'aviation civile et de la taxe d'aéroport et modification de leurs redevables

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La taxe de l'aviation civile (TAC) de l'article 302 *bis* K du code général des impôts (CGI), instituée par la loi de finances pour 1999⁽¹⁾, est due par toute entreprise de transport aérien public, quelle que soit sa nationalité, qui embarque un passager, du fret ou du courrier sur le territoire français.

Le tarif de la taxe, perçue en fonction de la destination finale du passager est le suivant :

- 4,58 € par passager embarqué à destination de la France, d'un autre État membre de la Communauté européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ;
- 8,24 € par passager embarqué vers d'autres destinations ;
- 1,36 € par tonne de courrier ou de fret embarquée.

Le coût de la TAC est directement répercuté, par les compagnies, sur le prix facturé aux consommateurs.

La taxe d'aéroport, de l'article 1609 *quatervicies* du CGI, est due par les entreprises de transport aérien et assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués par ces entreprises. Elle est reversée aux aérodromes pour financer les services de sécurité-incendie-sauvetage, de lutte contre le péril animalier, de sûreté et les mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux.

Elle est, comme la TAC, directement répercutée sur le prix facturé par les consommateurs.

Pour les passagers, le tarif de la taxe est différencié selon les aérodromes, en fonction de leur fréquentation – trois classes d'aérodromes sont distinguées. Ce tarif est fixé par arrêté pour chaque aérodrome ou groupement d'aérodromes, en fonction des prestations assurées et de l'évolution prévisionnelle des données relatives au trafic, aux coûts et aux autres produits de l'exploitant. Le barème est fixé suivant une fourchette variant en fonction de la classe d'aérodromes considérée. Un abattement de 40 % s'applique aux passagers en correspondance.

Les classes d'aérodromes sont fixées comme suit :

(1) Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999, article 51.

CLASSES D'AÉRODROMES OU DE GROUPEMENTS D'AÉRODROMES

(unités de trafic)

| Classe | Nombre d'unités de trafic |
|--------|---------------------------|
| 1 | À partir de 20 000 001 |
| 2 | De 5 000 001 à 20 000 000 |
| 3 | De 5 001 à 5 000 000 |

Source : article 1609 quatervicies du CGI.

Les limites supérieures et inférieures des tarifs correspondant aux classes d'aérodromes ou de groupements d'aérodromes sont fixées comme suit :

BORNES DES TARIFS DE LA TAXE D'AÉROPORT

(euros)

| Classe | 1 | 2 | 3 |
|---------------------|---------------|--------------|-------------|
| Tarifs par passager | De 4,3 à 10,8 | De 3,5 à 9,5 | De 2,6 à 14 |

Source : article 1609 quatervicies du CGI.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté, à l'initiative de Jean-Marc Boyer (LR) et Jean Bizet (LR), deux amendements identiques portant article additionnel, visant à faire des consommateurs les redevables de la taxe de l'aviation civile et de la taxe d'aéroport, en lieu et place des entreprises de transport aérien public. En outre, cette proposition modifie l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) relative à ces taxes.

Ces propositions ont reçu un avis favorable de la commission des finances et défavorable du Gouvernement.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Il est fait remarquer que faire des passagers les redevables de la TAC et de la taxe d'aéroport à la place de l'entreprise de transport aérien, devenant collectrice, est contraire à la logique de ces taxes, qui sont assises sur le nombre de passagers et la masse de courrier et de fret embarqués en France.

En outre, écarter le montant des taxes ainsi perçues par les compagnies de l'assiette de la TVA est directement contraire au droit européen⁽¹⁾, dont la transposition nationale sur ce point figure à l'article 267 du CGI. Celui-ci dispose que « *sont à comprendre dans la base d'imposition les impôts, taxes, droits et prélèvements de toute nature à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée elle-*

(1) Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, article 78.

même », quand bien même ces impôts, taxes, droits et prélèvements seraient décomptés à part sur la facture.

Par conséquent, le Rapporteur général propose la suppression de cet article.

*
* *

Article 20 quater (nouveau)
Désindexation des tarifs de la taxe sur l'aviation civile

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La taxe de l'aviation civile (TAC) de l'article 302 *bis* K du code général des impôts (CGI), instituée par la loi de finances pour 1999⁽¹⁾, est due par toute entreprise de transport aérien public, quelle que soit sa nationalité, qui embarque un passager, du fret ou du courrier sur le territoire français.

Le tarif de la taxe, perçue en fonction de la destination finale du passager est le suivant :

- 4,58 € par passager embarqué à destination de la France, d'un autre État membre de la Communauté européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ;
- 8,24 € par passager embarqué vers d'autres destinations ;
- 1,36 € par tonne de courrier ou de fret embarquée.

Le coût de la TAC est directement répercuté, par les compagnies, sur le prix facturé aux consommateurs.

Depuis 2011⁽²⁾, ces tarifs sont revalorisés chaque année selon le taux prévisionnel de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac associé au projet de loi de finances de l'année.

Le régime de la TAC a été profondément modifié par la loi de finances rectificative pour 2014⁽³⁾, dans le but d'améliorer l'attractivité des plateformes aéroportuaires parisiennes.

(1) Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999, article 51.

(2) Loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, article 110.

(3) Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, article 92.

Selon cet article, les compagnies aériennes ont été exonérées du paiement de la TAC à 50 % pour les passagers en correspondance depuis le 1^{er} avril 2015 et cette exonération a été portée à 100 % à compter du 1^{er} janvier 2016.

Afin de compenser la perte de recettes subie par le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* en raison de cette mesure, la quotité de TAC qui lui est affectée est passée de 80,91 % à 85,92 % le 1^{er} avril 2015 puis à 93,67 % à compter du 1^{er} janvier 2016.

Le régime de la TAC a de nouveau été modifié par la loi de finances rectificative pour 2015 ⁽¹⁾, qui a supprimé la quotité de TAC revenant au budget général de l'État à compter du 1^{er} janvier 2016. Depuis cette date, l'intégralité du produit de la TAC est donc affectée au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*.

Son rendement a été de 464 millions d'euros en exécution pour l'année 2018 ; son rendement est estimé, pour l'année 2020, à 472 millions d'euros ⁽²⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté, à l'initiative de Vincent Capo-Canellas (UC), Jean-Marie Boyer (LR) et Jean Bizet (LR), trois amendements identiques portant article additionnel, visant à supprimer l'indexation de la TAC sur l'indice des prix à la consommation hors tabac associé au projet de loi de finances de l'année.

Ces propositions ont donné lieu à un avis favorable de la commission des finances et défavorable du Gouvernement.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* finance les charges associées à la navigation aérienne et au contrôle aérien, à la sûreté et la sécurité du transport aérien, ou encore à la formation par l'École nationale de l'aviation civile (ENAC).

Il n'apparaît ainsi pas pertinent d'en diminuer les ressources.

Par conséquent, le Rapporteur général propose la suppression de cet article.

*

* *

(1) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, article 42.

(2) Projet de loi de finances pour 2020, mission écologie, développement et mobilités durables.

II. - RESSOURCES AFFECTÉES

A. - Dispositions relatives aux collectivités territoriales

Article 21

Fixation pour 2020 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ainsi que des variables d'ajustement et substitution d'une dotation budgétaire au prélèvement sur recettes en faveur de la Guyane

Le présent article fixe pour 2020 le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ainsi que des variables d'ajustement. Il procède également à la substitution d'une dotation budgétaire au prélèvement sur recettes (PSR) en faveur de la collectivité territoriale de Guyane. Le Rapporteur général propose de rétablir le texte de l'Assemblée nationale, tout en conservant deux amendements adoptés au Sénat : le premier met en place le schéma de financement de la nouvelle dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité, le second rétablit le PSR au profit de la collectivité territoriale de Guyane.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

En premier lieu, le présent article fixe comme chaque année le montant de la DGF. Celle-ci constitue le principal concours financier que l'État verse en faveur des collectivités territoriales. Elle est attribuée aux communes, aux EPCI à fiscalité propre et aux départements. Depuis le 1^{er} janvier 2018, les régions bénéficient d'une fraction nationale des recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en substitution des montants qu'elles percevaient autrefois au titre de la DGF.

La DGF vise à compenser les charges supportées par les collectivités, à contribuer à leur fonctionnement et à corriger certaines inégalités de richesses entre les territoires : elle est globale et libre d'emploi. Depuis 2011, l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « *le montant de la dotation globale de fonctionnement est fixé chaque année par la loi de finances* ».

En second lieu, le présent article procède à une minoration des variables d'ajustement pour respecter l'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Afin de respecter le principe de stabilité des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, une partie des compensations d'exonérations est minorée par l'application d'un coefficient de minoration. Certaines allocations compensatrices et dotations de compensations

sont ainsi soumises à une minoration définie en loi de finances : ce périmètre correspond aux « variables d’ajustement ».

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans ce cadre, le présent article :

– fixe, comme chaque année en loi de finances, le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à 26 802 millions d’euros pour 2020 (au lieu de 26 948 millions d’euros pour 2019), soit à un niveau stable compte tenu des effets de périmètre (recentralisation du RSA dans certains départements d’outre-mer et participation exceptionnelle de la DGF au fonds d’aide au relogement d’urgence – FARU) ;

PASSAGE DE LA DGF POUR 2019 À LA DGF POUR 2020

(en millions d’euros)

| Facteurs d’évolution du montant de la DGF | Impacts sur le montant de la DGF |
|--|----------------------------------|
| Montant de la DGF pour 2019 | 26 948 |
| Recentralisation du RSA à la Réunion (DF) | – 46,3 |
| Recentralisation du RSA à la Réunion (DC) | – 100,7 |
| Ajustements recentralisation du RSA à Mayotte (DF) | – 1,5 |
| Actualisation de la DC de la CC de Lacq-Orthez | + 0,5 |
| Abondement exceptionnel du FARU | + 1,5 |
| Montant de la DGF pour 2020 | 26 802 |

DF : dotation forfaitaire ; DC : dotation de compensation ; CC : communauté de communes.

Source : évaluation préalable du présent article.

– détermine, comme chaque année en loi de finances, le périmètre des variables d’ajustement pour 2020 (en l’étendant au prélèvement sur recettes de compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d’assujettissement des entreprises au versement mobilité) ainsi que les montants de minoration appliqués à ces variables, nécessaires pour respecter l’engagement de stabilité de l’enveloppe normée des concours financiers de l’État aux collectivités territoriales ;

**LE PÉRIMÈTRE DES VARIABLES D'AJUSTEMENT
ET LES TAUX DE MINORATION EN 2020**

(en millions d'euros)

| Périmètre 2020 des variables d'ajustement | | Montant 2019 | Valeur cible PLF 2020 | Montant de minoration PLF 2020 | Taux de minoration PLF 2020 |
|---|-------------------------------|--------------|--------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| Dotations de compensation | Dot ² départements | 421 | 407 | - 14 | - 3,4 % |
| | Dot ² régions | 79 | 59 | - 20 | - 25 % |
| | Dotation aux FDPTP | 284 | 284 | - | - |
| | DCRTP bloc communal | 1 155 | 1 145 | - 10 | - 0,9 % |
| | DCRTP départements | 1 273 | 1 273 | - | - |
| | DCRTP régions | 549 | 514 | - 35 | - 6,4 % |
| | PSR versement transport | 91 | 48 | - 43 | - 47 % |
| Somme des variables minorées | | 3 852 | 3 730 | - 122 | - 3,2 % |

Source : commission des finances.

– gage, par le biais de la minoration des variables d'ajustement, les écarts constatés par rapport à 2019 des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et des PSR au bénéfice des collectivités territoriales pour un montant total de 122 millions d'euros. Ce montant inclut à titre principal la hausse de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale pour 59 millions d'euros, la hausse du PSR au profit de la collectivité territoriale de Corse pour 22 millions d'euros et l'augmentation de la dotation élu local de 10 millions d'euros, en lien avec le projet de loi *Engagement et proximité*. Il est également pris en compte, à titre exceptionnel, une dépense supplémentaire de 25 millions d'euros supportée par le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*. Cette dépense vise à couvrir la suppression des indemnités de conseil versées par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux à leur comptable public, et la prise en charge de ces indemnités par l'État ;

**BESOIN DE FINANCEMENT COUVERT PAR LA MINORATION DES VARIABLES
D'AJUSTEMENT**

(en millions d'euros)

| Facteurs d'évolution du besoin de financement | Impacts sur le besoin de financement |
|---|--------------------------------------|
| Hausse de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale | + 59 |
| Suppression et prise en charge par l'État de l'indemnité de conseil des comptables publics versée par les collectivités territoriales | + 25 |
| Hausse du PSR au profit de la collectivité territoriale de Corse | + 22 |
| Hausse de la dotation élu local | + 10 |
| Hausse de la dotation pour les titres sécurisés | + 6 |
| Somme du besoin de financement | + 122 |

Source : direction du budget.

– précise les modalités de répartition entre les collectivités territoriales des minoration des variables d’ajustement pour 2020. Celles-ci sont réparties depuis 2019 au prorata des recettes réelles de fonctionnement (RRF) de leurs bénéficiaires, et non plus en proportion du montant de la dotation de l’année précédente ;

– enfin, budgétise le prélèvement sur recettes à destination de la collectivité territoriale de Guyane et conditionne le versement correspondant en 2020 à la signature d’une convention d’objectifs et de performance avec l’État.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

L’Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement ⁽¹⁾ qui tient compte de la modification du schéma financier de reprise des ressources au département de La Réunion, intervenue lors de l’examen de l’article 25 du présent projet de loi de finances, et nécessaire à la mise en œuvre du droit à compensation intégrale de l’État au titre de la recentralisation du RSA ⁽²⁾. La compensation de cette recentralisation devait en effet se traduire par :

– une minoration de 46,3 millions d’euros de la dotation forfaitaire ;

– une minoration de 100,7 millions d’euros de la dotation de compensation.

Le département de La Réunion ayant exprimé son souhait d’intégrer le produit de la taxe sur les tabacs dans le panier de ressources reprises, le Gouvernement a proposé, par cet amendement, de modifier le schéma initial de compensation. La compensation est désormais établie comme suit :

– une minoration de 46,3 millions d’euros de la dotation forfaitaire ;

– une minoration de 50,3 millions d’euros de la dotation de compensation ;

– une affectation du produit de la taxe sur les tabacs au budget général de l’État à hauteur de 50,4 millions d’euros.

Par conséquent, le montant de la DGF pour 2020 est désormais de 26,85 millions d’euros au lieu de 26,80 millions d’euros (hausse de 50,3 millions d’euros).

(1) Amendement n° I-3092 du Gouvernement.

(2) Cf. commentaire, dans le présent rapport général, de l’article 25 relatif à la recentralisation du revenu de solidarité active et du revenu de solidarité à La Réunion et à la recentralisation du revenu de solidarité en Guyane.

**PASSAGE DE LA DGF POUR 2019 À LA DGF POUR 2020 À L'ISSUE DE LA PREMIÈRE
LECTURE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

(en millions d'euros)

| Facteurs d'évolution du montant de la DGF | Impacts sur le montant de la DGF |
|--|---|
| Montant de la DGF pour 2019 | 26 948 |
| Recentralisation du RSA à la Réunion (DF) | - 46,3 |
| Recentralisation du RSA à la Réunion (DC) | - 50,3 |
| Ajustements recentralisation du RSA à Mayotte (DF) | - 1,5 |
| Actualisation de la DC de la CC de Lacq-Orthez | + 0,5 |
| Abondement exceptionnel du FARU | + 1,5 |
| Montant de la DGF pour 2020 | 26 852 |

DF : dotation forfaitaire ; DC : dotation de compensation ; CC : communauté de communes.

Source : *commission des finances*.

L'Assemblée nationale a également adopté quatre amendements rédactionnels du Rapporteur général, sans conséquence sur le dispositif proposé.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté plusieurs amendements :

– un amendement de M. Julien Bargeton (LaREM), avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement ⁽¹⁾, diminuant de 5 millions d'euros le montant de la DGF en 2020 afin de financer la nouvelle dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité créée, à l'initiative du Rapporteur général de l'Assemblée nationale, à l'article 78 *ter* du présent projet de loi de finances. La diminution de la DGF se traduira par une hausse à due concurrence des crédits budgétaires de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Cet amendement précise par ailleurs la part des RRF prises en compte dans le calcul de la minoration des variables d'ajustement pour la collectivité de Corse selon que cette minoration porte sur une dotation versée au titre de ses compétences départementales ou régionales ;

(1) Amendement n° I-954 de M. Julien Bargeton (LaREM).

**PASSAGE DE LA DGF POUR 2019 À LA DGF POUR 2020 À L'ISSUE DE LA PREMIÈRE
LECTURE AU SÉNAT**

(en millions d'euros)

| Facteurs d'évolution du montant de la DGF | Impacts sur le montant de la DGF |
|--|---|
| Montant de la DGF pour 2019 | 26 948 |
| Recentralisation du RSA à la Réunion (DF) | - 46,3 |
| Recentralisation du RSA à la Réunion (DC) | - 50,3 |
| Ajustements recentralisation du RSA à Mayotte (DF) | - 1,5 |
| Actualisation de la DC de la CC de Lacq-Orthez | + 0,5 |
| Abondement exceptionnel du FARU | + 1,5 |
| Dotation biodiversité | - 5,0 |
| Montant de la DGF pour 2020 | 26 847 |

DF : dotation forfaitaire ; DC : dotation de compensation ; CC : communauté de communes.

Source : commission des finances.

– deux amendements identiques de la commission des finances et de Mme Jocelyne Guidez (Union centriste), avec un avis défavorable du Gouvernement ⁽¹⁾, rehaussant de 35 millions d'euros le plafond du PSR relatif au versement transport afin de faire financer certaines mesures par l'État et non par les collectivités territoriales : l'augmentation de 10 millions d'euros de la dotation particulière élu local, et la suppression des indemnités de conseil aux comptables publics versées par les collectivités territoriales et la prise en charge de celles-ci par l'État à hauteur de 25 millions d'euros ;

**LE PÉRIMÈTRE DES VARIABLES D'AJUSTEMENT ET LES TAUX DE MINORATION EN 2020
À L'ISSUE DE LA PREMIÈRE LECTURE AU SÉNAT**

(en millions d'euros)

| Périmètre 2020 des variables d'ajustement | | Montant 2019 | Valeur cible PLF 2020 | Montant de minoration PLF 2020 |
|--|-------------------------------|---------------------|----------------------------------|---|
| Dotations de compensation | Dot ² départements | 421 | 407 | - 14 |
| | Dot ² régions | 79 | 59 | - 20 |
| | Dotation aux FDPTP | 284 | 284 | - |
| | DCRTP bloc communal | 1 155 | 1 145 | - 10 |
| | DCRTP départements | 1 273 | 1 273 | - |
| | DCRTP régions | 549 | 514 | - 35 |
| | PSR versement transport | 91 | 83 | - 8 |
| Somme des variables minorées | | 3 852 | 3 765 | - 87 |

Source : commission des finances.

(1) Amendements n° I-106 de la commission des finances et n° I-241 de Mme Jocelyne Guidez (Union centriste).

– un amendement de M. Georges Patient (LaREM), avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement ⁽¹⁾, supprimant la budgétisation du PSR à destination de la collectivité territoriale de Guyane. L’auteur de l’amendement souligne en effet que « *la préparation d’une convention d’objectifs et de performance entre l’État et la collectivité territoriale de Guyane est en cours, et devrait aboutir à la signature d’un accord de méthode dans les prochains jours* » ;

– trois amendements identiques de M. Arnaud Bazin (LR), de M. Alain Fouché (Les Indépendants) et de M. Bernard Delcros (Union centriste), avec un avis de sagesse de la commission et défavorable du Gouvernement ⁽²⁾, excluant la dotation aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) du périmètre des variables d’ajustement.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de rétablir le présent article dans sa version issue de l’Assemblée nationale, en conservant toutefois les modifications effectuées en première lecture au Sénat par l’amendement n° I-954 de M. Julien Bargeton (financement de la nouvelle dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité) et par l’amendement n° I-1198 de M. Georges Patient (rétablissement du PSR au profit de la collectivité territoriale de Guyane).

En revanche, il propose de ne pas retenir :

– les deux amendements identiques de la commission des finances et de Mme Jocelyne Guidez diminuant de 35 millions d’euros le schéma du gage financier appliqué aux variables d’ajustement : le Rapporteur général rappelle l’engagement du Gouvernement de stabilité des concours financiers de l’État aux collectivités territoriales, à la baisse comme à la hausse. Il estime que la minoration du PSR relatif au versement transport permet d’élargir l’assiette des variables d’ajustement supportant l’effort de maîtrise des concours financiers aux collectivités territoriales. L’évaluation préalable du présent article justifie le choix de ce PSR en particulier, d’une part, « *par le niveau peu élevé des compensations, la moitié des bénéficiaires percevant une attribution inférieure à 67 000 euros* » et, d’autre part, « *par la faible part de cette compensation dans les recettes réelles de fonctionnement des autorités organisatrices de la mobilité (0,2 % en moyenne et 0,65 % au maximum)* » ;

– les trois amendements identiques de MM. Arnaud Bazin, Alain Fouché et Bernard Delcros au motif que les variables d’ajustement sont déterminées chaque année en loi de finances. Il est par ailleurs rappelé que la dotation aux FDPTP ne fait l’objet d’aucune minoration en 2020.

(1) Amendement n° I-1198 de M. Georges Patient (LaREM).

(2) Amendements n° I-264 de M. Arnaud Bazin (LR), n° I-410 de M. Alain Fouché (Les Indépendants) et n° I-320 de M. Bernard Delcros (Union centriste).

*

* *

Article 21 bis (nouveau)

Création d'un prélèvement sur les recettes de l'État destiné à compenser intégralement les exonérations de fiscalité locale relatives aux constructions neuves et aux acquisitions de logements sociaux

Le présent article, introduit à plusieurs reprises en loi de finances par le Sénat, vise à compenser intégralement les exonérations de longue durée de fiscalité locale relatives aux constructions neuves et aux acquisitions de logements sociaux. Le Rapporteur général, s'il partage comme chaque année le constat dressé par le Sénat, propose de supprimer le présent article en raison du coût de ce dernier, évalué à 575 millions d'euros (données 2018).

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La fiscalité locale est source de nombreux allègements pour les contribuables qui peuvent être liés, soit à des décisions des collectivités territoriales, ces dernières supportant alors entièrement la perte de recettes correspondant à leurs décisions, soit à des mesures législatives. Dans ce dernier cas, des contreparties financières peuvent être déterminées par la loi, soit sous la forme d'un dégrèvement où l'État se substitue intégralement aux contribuables locaux, soit sous la forme d'une compensation d'exonération.

Les compensations d'exonérations locales sont des allocations annuelles prenant la forme de prélèvements sur recettes (PSR) et sont versées par l'État aux collectivités territoriales pour compenser les pertes de recettes fiscales résultant des exonérations et allègements de bases ou de taux décidés par voie législative. Le mécanisme de compensation est alors défini par la loi selon des modalités propres à chaque dispositif : aucune exigence constitutionnelle n'impose une compensation intégrale ou partielle de ces exonérations.

Dans le présent projet de loi de finances, les compensations d'exonérations représentent 6 114 millions d'euros, et elles se décomposent de la façon suivante :

– les allocations compensatrices d'exonérations d'impôts locaux (2 433 millions d'euros) qui sont regroupées au sein du PSR *Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale* ; elles compensent, en partie ou en totalité, les exonérations d'imposition directe locale ;

– les dotations de compensation issues de la réforme de la taxe professionnelle (3 681 millions d'euros) qui prennent la forme de plusieurs PSR : la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), la dotation de garantie des versements des fonds départementaux de péréquation de

la taxe professionnelle (FDPTP) et la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (DTCE ou dot ²).

Les dotations de compensation sont principalement issues de la réforme de la fiscalité locale et de la suppression de la taxe professionnelle (TP) à compter de 2010. La DTCE comprend certaines allocations compensatrices régionales et départementales historiques. La dotation aux FDPTP alimente les FDPTP autrefois financés par la TP pour un montant égal à la somme des versements effectués en 2009 aux communes, EPCI et agglomérations nouvelles. Enfin, la DCRTP vise à compenser pour chaque catégorie de collectivités les principaux effets de la réforme de la TP.

Au contraire des dotations de compensation qui reflètent les équilibres financiers de la réforme de la TP de 2010, les allocations compensatrices de fiscalité locale varient d'une année à l'autre. En effet, dans la majorité des cas, le calcul de la compensation – dont les modalités sont fixées au cas par cas dans la loi – prend en compte l'évolution des bases fiscales en excluant toutefois la dynamique de taux, dont l'évolution demeure à la main de la collectivité. Le plus souvent, la compensation est versée en année N + 1, en prenant en compte les bases de l'année précédente, et en appliquant le taux d'imposition d'une année de référence.

Afin de respecter le principe de stabilité des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, une partie des compensations d'exonérations est minorée chaque année par l'application d'un coefficient de minoration. Certaines allocations compensatrices et dotations de compensation sont ainsi soumises à une minoration définie en loi de finances : leur périmètre correspond aux « variables d'ajustement ». C'est la loi de finances pour 2008 ⁽¹⁾ qui a mis en place ce mécanisme de maîtrise des concours financiers de l'État en prévoyant que l'évolution à la hausse de certaines dotations était compensée par la baisse corrélative d'une partie des allocations compensatrices (les variables d'ajustement).

L'application depuis plusieurs années du mécanisme des variables d'ajustement conduit à diminuer progressivement les taux de compensation aux collectivités territoriales des allègements de fiscalité locale, ces derniers étant désormais majoritairement à la charge des collectivités territoriales. Ce taux de compensation est particulièrement faible concernant les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) relatives aux constructions neuves et aux acquisitions de logements sociaux. Ainsi, le montant exonéré de TFPB pour les immeubles à caractère social en 2018 était de 500 millions d'euros alors que le montant de l'allocation compensatrice perçue était de seulement 16 millions d'euros, soit un taux de compensation de seulement 3 %.

(1) Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

**ALLOCATIONS COMPENSATRICES VERSÉES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN
MATIÈRE DE POLITIQUE SOCIALE EN 2018**

(en millions d'euros)

| Imposition | Compensation au titre de l'exonération | Montant exonéré | Allocation compensatrice versée | Taux de compensation |
|--|--|------------------------|--|-----------------------------|
| Taxe foncière sur les propriétés bâties | Exonération des personnes de condition modeste | 661 | 26 | 4 % |
| | Exonération longue pour les logements sociaux | 500 | 16 | 3 % |
| | Exonération applicable dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville | 13 | 3 | 25 % |
| Taxe d'habitation | Exonération des personnes de condition modeste | 2 703 | 1 729 | 64 % |

Source : direction générale des finances publiques (DGFIP), Coût pour les collectivités territoriales des mesures d'exonération et d'abattement d'impôts directs locaux, rapport 2019.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte, comme en 2019 et en 2018, d'un amendement adopté par le Sénat à l'initiative de M. Philippe Dallier (LR), rejoint cette année par un amendement identique de la commission des finances, avec l'avis défavorable du Gouvernement ⁽¹⁾.

Le **I** de cet article institue un PSR au profit des collectivités territoriales, destiné à compenser la perte de recettes supportée par les communes, les EPCI, les départements et la métropole de Lyon du fait de la minoration des compensations des exonérations en matière de logement social. Le **II** du présent article définit la perte de recettes à compenser comme la différence entre les pertes de recettes subies (calculée comme l'allocation compensatrice sans minoration) et les compensations effectivement perçues par les collectivités concernées. Selon le **III** du présent article, le montant perçu par chaque collectivité ou groupement au titre du nouveau PSR est égal à la somme des montants calculés en application du **II**. Enfin, le **IV** du présent article constitue le gage pour l'État.

Le présent article concerne, d'une part, des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en faveur du logement social et, d'autre part, des exonérations de TFPB et de TH pour certaines personnes à revenus modestes. Sont visés :

– les allongements de quinze à vingt-cinq ans des exonérations de TFPB pour les constructions neuves ou les acquisitions de logements sociaux prévus par les articles 1384 A, 1384 C et 1384 D du CGI (**alinéas 4 à 8**) : constructions neuves affectées à l'habitation principale et financées à concurrence de plus de 50 % au moyen des prêts aidés par l'État ; logements acquis en vue de leur location, avec le concours financier de l'État ou avec une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ; locaux acquis, aménagés ou

(1) Amendements n° I-257 de M. Philippe Dallier (LR) et n° I-107 de la commission des finances.

construits en vue de la création de structures d'hébergement temporaire ou d'urgence, *etc.* ;

– les exonérations de TFPB prévues par les articles 1390 et 1391 du même code (**alinéa 9**), dont bénéficient, pour leur résidence principale, les personnes de condition modeste : les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), et sous conditions de ressources, les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et les redevables âgés de plus de soixante-quinze ans au 1^{er} janvier de l'année de l'imposition ;

– l'exonération de TFPB mentionnée à l'article 1383 C *ter* du CGI (**alinéa 10**), laquelle bénéficie, pour cinq ans, aux immeubles situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPPV), sauf délibération contraire de la collectivité territoriale ou de l'EPCI ;

– les exonérations de TH prévues à l'article 1414 du CGI (**alinéa 9**), dont bénéficient, pour leur résidence principale, les personnes de condition modeste : les titulaires de l'ASPA ou de l'ASI, et sous condition de ressources, les bénéficiaires de l'AAH, les infirmes ou invalides ne pouvant subvenir par leur travail aux nécessités de leur existence, les personnes âgées de plus de soixante ans, les veufs ou veuves quel que soit leur âge.

**RÈGLES ET TAUX DE COMPENSATION DES EXONÉRATIONS
CIBLÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

| COMPENSATIONS VERSÉES AU TITRE DE L'EXONÉRATION | MODALITÉS DE CALCUL DE LA COMPENSATION | COLLECTIVITÉS BÉNÉFICIAIRES |
|---|--|--------------------------------|
| TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES | | |
| Exonération des personnes de condition modeste | Bases $N - 1 \times$ taux de TFPB de 1991 \times coefficient de minoration | Communes, EPCI et départements |
| Exonération de quinze ans pour des constructions neuves en accession à la propriété situées dans certains immeubles, les constructions neuves ou logements acquis à usage locatif affectés à l'habitation principale financés au moyen de prêts aidés par l'État, les logements neufs affectés à l'habitation principale en contrat de location-accession et les locaux acquis, aménagés ou construits en vue de l'hébergement temporaire ou d'urgence. Extension d'exonération de quinze à vingt-cinq ans selon conditions de date d'octroi de prêt sauf pour les logements en accession à la propriété ou en location-accession | Pour les extensions d'exonérations et les logements locatifs sociaux bénéficiant d'une décision d'octroi de prêt entre le 1er décembre 2005 et le 31 décembre 2014 : bases exonérées en $N - 1 \times$ taux $N - 1 \times$ coefficient de minoration | Communes, EPCI et départements |
| Exonération de vingt ans pour les constructions neuves à usage locatif affectées à l'habitation principale si le chantier a été ouvert après le 1er janvier 2002 (conditions liées aux qualités environnementales) Extension d'exonération de vingt à trente ans selon conditions de date d'octroi de prêt | Pour les autres cas de figure : ([bases exonérées en $N - 1 \times$ taux $N - 1$] – 10 % du produit de la collectivité) \times coefficient de minoration | |
| Exonération des immeubles situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPPV) pour les créations et extensions d'établissements de commerce | Bases exonérées de l'année $N \times$ taux 2014 \times coefficient de minoration | Communes et EPCI |
| TAXE D'HABITATION | | |
| Exonération des personnes de condition modeste | Bases exonérées en $N - 1 \times$ taux 1991 | Communes et EPCI |

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2020, Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Si le Rapporteur général partage le constat selon lequel le faible niveau des compensations de certaines exonérations de fiscalité directe locale est contre-productif en matière de politique de développement du logement social, et pénalise fortement certains territoires en difficulté, il ne peut donner un avis favorable au présent article en raison du coût budgétaire de la mesure évalué à 575 millions d'euros (données 2018).

ÉVALUATION DU COÛT DE LA MESURE DE COMPENSATION

(en millions d'euros)

| Imposition | Compensation au titre de l'exonération | Allocation compensatrice théorique | Montant de la minoration de l'allocation |
|--|--|------------------------------------|--|
| Taxe foncière sur les propriétés bâties | Exonération des personnes de condition modeste | 376 | 350 |
| | Exonération longue pour les logements sociaux | 233 | 216 |
| | Exonération applicable dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville | 12 | 9 |
| Taxe d'habitation | Exonération des personnes de condition modeste | 1 729 | – |
| Total | | 2 350 | 575 |

Source : direction générale des finances publiques (DGFIP), Coût pour les collectivités territoriales des mesures d'exonération et d'abattement d'impôts directs locaux, rapport 2019 (données 2018).

Il rappelle également que le taux de minoration des allocations compensatrices est gelé par rapport à 2017 : ces compensations ne font plus l'objet de minoration supplémentaires. Elles ne sont ainsi plus dans le périmètre des variables d'ajustement.

Il propose donc de supprimer le présent article introduit en première lecture par le Sénat.

*

* *

Article 21 ter (nouveau)

Création d'une procédure de rectification du prélèvement au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources

Le Sénat a adopté, avec un avis de sagesse de la commission des finances, mais un avis défavorable du Gouvernement, un amendement de M. Olivier Paccard (LR) mettant en place un dispositif de rectification du prélèvement au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) en cas de

baisse significative des bases d'imposition de contribution économique territoriale (CET). Un prélèvement sur les recettes (PSR) de l'État compense cette perte pour le FNGIR. Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale, la loi de finances pour 2010⁽¹⁾ a instauré deux mécanismes destinés à compenser, pour les collectivités territoriales, les pertes de recettes fiscales subies du fait de la suppression de la taxe professionnelle (TP). La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) constitue le premier vecteur de compensation. Cette dotation est alimentée par un PSR de l'État et vient abonder le budget des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui enregistrent un manque à gagner à la suite de la disparition des recettes de TP.

La seconde modalité de compensation de la réforme de la TP est financée par un redéploiement des ressources fiscales entre collectivités territoriales, les surcroûts de fiscalité de certaines collectivités territoriales permettant d'abonder un FNGIR et de compenser, par ce biais, les collectivités ayant subi une perte de recettes fiscales. Trois FNGIR ont été institués : un FNGIR communal et intercommunal, un FNGIR départemental et un FNGIR régional.

Ces deux mécanismes ont été mis en œuvre à compter de 2011. Les montants individuels attribués aux collectivités territoriales ou aux EPCI au titre de la DCRTP et du FNGIR ont été déterminés à partir de la différence entre leurs recettes fiscales avant et après la réforme. La dernière loi de finances rectificative pour 2011⁽²⁾ a corrigé les erreurs de calcul relevées en vue d'un recalcul au titre de 2012 et des années suivantes. La loi de finances pour 2012⁽³⁾ a ensuite effectué un recalcul afin de mettre à jour la fraction de produit de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) déclarée par les entreprises au titre de 2010 et reversée aux collectivités territoriales et aux EPCI dotés d'une fiscalité propre. À l'occasion de cette opération de calcul national ont été corrigées les erreurs de calcul détectées par l'administration fiscale et par les collectivités locales.

Enfin, la loi de finances rectificative pour 2016⁽⁴⁾ a introduit une procédure exceptionnelle de rectification du montant des prélèvements du FNGIR. Cette mesure s'applique aux communes et EPCI à fiscalité propre contributeurs au FNGIR et dont le calcul de la contribution aurait été faussé par une erreur déclarative d'une entreprise affectant la répartition de la CVAE au titre de 2010.

(1) Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, article 78.

(2) Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, article 44.

(3) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, article 40.

(4) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, article 83.

Ce dispositif a permis de répondre à des cas particuliers de collectivités soumises à un montant de prélèvement erroné au regard de leurs recettes fiscales. Pour financer cette réduction du prélèvement, un coefficient d'équilibrage a été appliqué à chaque reversement, de telle manière que la somme des reversements au titre du FNGIR demeure égale à la somme des prélèvements.

Depuis, les montants perçus ou versés sont figés. Cette stabilité est de nature à faciliter la gestion budgétaire des collectivités territoriales bénéficiaires ou contributrices, étant précisé que les changements de structures (fusions, changements de périmètre, dissolution) donnent lieu à des ajustements de DCRTP et de FNGIR.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté, avec l'avis défavorable du Gouvernement et de sagesse de la commission, un amendement de M. Olivier Paccaud (LR)⁽¹⁾ mettant en place un dispositif de rectification du prélèvement au titre du FNGIR en cas de baisse significative des bases d'imposition de contribution économique territoriale (CET), c'est-à-dire de la somme des bases de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Ainsi, le **A** du présent article dispose que *« les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant subi une baisse significative de leurs bases de contribution économique territoriale peuvent saisir les services fiscaux dont ils dépendent d'une demande de rectification du prélèvement [...]. Un nouveau calcul de leur participation au fonds, sur la base nouvelle des recettes observées l'année de la perte, est alors effectué »*.

Pour éviter que le recalcul de la participation au FNGIR de la commune ou de l'EPCI n'ait des conséquences sur le niveau des attributions perçues par les autres communes ou EPCI, le **B** du présent article prévoit qu'un *« prélèvement sur les recettes de l'État compense cette perte pour le fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales »*.

L'auteur de l'amendement à l'origine du présent article estime, en effet, que *« certaines communes souffrent (...) du maintien du prélèvement au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) alors qu'elles ont vu fondre leurs recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ou de cotisation foncière des entreprises (CFE) »*, deux impositions qui ont remplacé en partie la TP lors de la réforme de la fiscalité locale. Il est également précisé que *« cette situation est à la fois intenable et kafkaïenne puisque la somme à reverser est bien plus importante que les recettes ce qui remet en cause, de fait, l'équilibre budgétaire de ces municipalités »*.

(1) Amendement n° I-312 de M. Olivier Paccaud (LR).

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Si le Rapporteur général partage le constat selon lequel les prélèvements, tout comme les reversements, effectués au titre du FNGIR ne reflètent plus, dans certains cas, la réalité économique des territoires concernés, il ne peut en l'état être favorable à l'article proposé par le Sénat et préconise sa suppression en nouvelle lecture.

En effet, le présent article n'est pas opérationnel juridiquement, car il ne précise aucunement les conditions de recalcul du FNGIR en cas de demande de rectification. Or, le prélèvement (ou le reversement) au titre du FNGIR est calculé sur la base d'une comparaison des ressources avant et après la suppression de la TP. Le calcul de ces garanties de ressources est une opération à caractère national à somme nulle : les collectivités « gagnantes » de la réforme financent les pertes des collectivités « perdantes ». Il n'est alors pas possible de procéder à des corrections individuelles sans recalculer l'intégralité de l'enveloppe.

De plus, le présent article ne pose pas la question de la rectification du prélèvement en cas de hausse significative des bases d'imposition : or, certaines collectivités ont bénéficié de l'installation de nouveaux sites industriels, accompagnée de nouvelles recettes fiscales, et bénéficient toujours du FNGIR.

Ensuite, le Rapporteur général estime qu'il n'est pas souhaitable de faire financer le FNGIR par l'État, dans la mesure où il s'agit d'un fonds de compensation horizontale entre collectivités territoriales.

Il rappelle également qu'il existe déjà des mécanismes de compensation des pertes de bases de CET et de redevance des mines prévus par l'article 78 de la loi de finances pour 2010 ⁽¹⁾. Ces derniers ont été de plus élargis en loi de finances pour 2019, sous certaines conditions, aux pertes de bases d'impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) ⁽²⁾.

En effet, les collectivités territoriales bénéficient depuis la suppression de la TP d'un mécanisme de compensation de perte de produit résultant d'une baisse importante des bases imposables d'une année sur l'autre de CET ou d'IFER au regard de leurs recettes fiscales. La compensation est versée durant trois années de manière dégressive : 90 % de la perte de produit l'année suivant celle de la constatation de la perte ; 75 % de la compensation versée l'année précédente ; et 50 % de la compensation versée la première année. Toutefois, les communes et EPCI constatant une perte exceptionnelle de produit au regard de leurs autres recettes fiscales peuvent bénéficier d'une compensation sur cinq années de manière dégressive : 90 % la première année, 80 % la deuxième, 60 % la troisième, 40 % la quatrième et 20 % la cinquième.

(1) Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, article 78.

(2) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 79.

La loi de finances pour 2019 précitée a également créé un fonds de compensation au sein du bloc communal, alimenté par les communes et leurs établissements par un prélèvement annuel de 2 % du produit de l'IFER des installations de production d'électricité d'origine thermique à flamme ou nucléaire, et destiné à accroître la compensation perçue par les communes et les EPCI confrontés à la fermeture totale ou partielle d'une centrale nucléaire ou thermique sur leur territoire.

*
* *

Article 22

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

Le présent article tire les conséquences sur les différentes fractions de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectées aux collectivités territoriales, de l'application au 1^{er} janvier 2018 du code du travail à Mayotte, ainsi que du transfert aux branches professionnelles de la compétence régionale relative à l'apprentissage à compter du 1^{er} janvier 2020.

Le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances, ayant pour objet d'ajuster les montants de compensations versées sous forme de fractions du produit de TICPE aux régions au titre de plusieurs autres compétences transférées. Il a également adopté deux amendements identiques de MM. Claude Raynal (Socialistes et républicains) et Bruno Retailleau (Les Républicains), avec l'avis défavorable du Gouvernement, proposant de maintenir jusqu'en 2022 la fraction de TICPE affectée aux régions au titre de la compensation de la prime d'apprentissage ainsi que le principe de compensation par l'État de cette prime, en dépit du transfert de cette compétence à partir de 2020 à l'État et aux branches professionnelles.

Le Rapporteur général propose de rétablir la version issue de l'Assemblée nationale, tout en conservant les modifications introduites par le Gouvernement en première lecture au Sénat.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Les transferts de compétences en faveur des régions en matière de formation professionnelle, d'apprentissage ou encore du nouvel accompagnement à la création ou la reprise d'entreprise (NACRE) ont fait l'objet de compensations par l'affectation de plusieurs parts spécifiques de TICPE sur les carburants.

Toutefois, l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018 de certaines de ces compétences dans le Département de Mayotte ainsi que le transfert de la compétence apprentissage des régions aux branches professionnelles par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ⁽¹⁾ rendent nécessaires un ajustement des fractions de TICPE affectées aux régions.

1. Le transfert des compétences relatives à la formation professionnelle et au dispositif NACRE au Département de Mayotte depuis le 1^{er} janvier 2018

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie locale ⁽²⁾ a transféré depuis le 1^{er} janvier 2015 plusieurs compétences aux régions, parmi lesquelles les dépenses dédiées aux actions de formation à destination des personnes détenues au sein d'établissements pénitentiaires, à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle pour les centres de rééducation professionnelle et à l'accompagnement des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi et candidats à la validation des acquis de l'expérience (VAE). Pour l'exercice de ces compétences, les régions bénéficient d'un reversement d'une fraction des frais de gestion prélevés par l'État sur le produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), ainsi que d'une fraction de TICPE fixée en loi de finances pour 2014 ⁽³⁾.

COMPENSATIONS DE LA COMPÉTENCE FORMATION PROFESSIONNELLE DES RÉGIONS

(en millions d'euros)

| Compétence exercée | Base légale | Vecteur de compensation | Base légale | Montant 2019 |
|---|------------------------------|--|---|--------------|
| Formation professionnelle continue | L. 6121-1 du code du travail | Frais de gestion sur la CFE et la CVAE | Loi de finances pour 2014, article 41, I | 695 |
| | | Fraction de TICPE | Loi de finances pour 2014, article 41, II | 309 |

Source : commission des finances.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ⁽⁴⁾ a transféré depuis le 1^{er} janvier 2017 aux régions le financement des actions d'accompagnement et de conseil organisées avant la création ou la reprise d'une entreprise et pendant les trois années suivantes. Il s'agit en particulier du dispositif NACRE, qui consiste à financer un parcours d'accompagnement des créateurs et repreneurs d'entreprise sans emploi et rencontrant des difficultés d'insertion durables pour l'accès, le retour et le

(1) Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, article 34.

(2) Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, article 21.

(3) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, article 41.

(4) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, article 7.

maintien dans l'emploi (articles L. 5141-5 et L. 5522-21 du code du travail). Pour l'exercice de ces compétences, les régions bénéficient d'une fraction de TICPE fixée en loi de finances pour 2016 ⁽¹⁾.

C'est dans ce cadre que la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels ⁽²⁾ a rendu applicable le code du travail à Mayotte à compter du 1^{er} janvier 2018. Cette mesure rend dès lors applicables dans ce territoire les compétences évoquées précédemment, celles-ci étant toutefois exercées par le Département de Mayotte.

Pour le financement de ces deux nouvelles compétences, ce dernier a bénéficié en loi de finances pour 2018 ⁽³⁾ :

– d'un ajustement de la fraction de TICPE destinée à compenser pour Mayotte les charges résultant de la départementalisation ⁽⁴⁾. Il s'agit d'une fraction spécifique, mise en place dans le cadre de la départementalisation de ce territoire, qui prévoit désormais que sont compensées les créations de compétences consécutives à la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Le montant de la compensation provisionnelle a été évalué à 920 000 euros ;

– d'un ajustement de la fraction de TICPE destinée à compenser le dispositif NACRE aux régions ⁽⁵⁾. Le montant de la compensation provisionnelle des dépenses a été évalué au total à 110 000 euros pour quatre collectivités, à savoir Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Ces deux montants provisionnels de compensation ont fait l'objet d'une actualisation et d'un ajustement en loi de finances pour 2019 ⁽⁶⁾.

2. Le transfert des compétences relatives à l'apprentissage des régions aux branches professionnelles

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ⁽⁷⁾ a réformé l'accompagnement de l'apprentissage en France, notamment sa gouvernance et son financement. À partir de 2020, la composition et les modalités de collecte de la taxe d'apprentissage sont simplifiées, tandis qu'un établissement public, France compétences, sera chargé de réguler et de répartir les fonds de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Les financements de la compétence apprentissage sont désormais pris en charge

(1) *Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, article 38.*

(2) *Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, article 120.*

(3) *Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, article 42.*

(4) *Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, article 39.*

(5) *Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, article 38.*

(6) *Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 78.*

(7) *Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.*

directement à la fois par l'aide unique à l'apprentissage versée par l'État et par France compétences. En conséquence, les régions conservent leurs compétences de droit commun en matière de formation professionnelle continue, mais voient leurs compétences en matière d'apprentissage disparaître au profit des branches professionnelles et des opérateurs de compétences.

Pour assurer le financement des compétences en matière d'apprentissage, trois fractions du produit de la TICPE étaient ainsi versées jusqu'en 2019 aux collectivités territoriales concernées :

– une fraction de TICPE prévue par la loi de finances pour 2015 ⁽¹⁾ pour le financement du développement de l'apprentissage, fixée à 154 millions d'euros en 2018 et à 160 millions d'euros en 2019 ;

– une fraction de TICPE prévue par la loi de finances pour 2014 ⁽²⁾, fixée à 230 millions d'euros en 2018 et à 237 millions d'euros en 2019, afin de compenser aux régions le financement de la prime à l'apprentissage prévue par l'article L. 6243-1 du code du travail. Le montant de la compensation est déterminé en fonction des effectifs d'apprentis ayant conclu un contrat d'apprentissage dans les établissements de la région ;

– une fraction de TICPE prévue par la loi de finances pour 2016 ⁽³⁾, fixée à 96 millions d'euros en 2018 et à 99 millions d'euros en 2019, afin de compenser aux régions le versement de l'aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire prévu à l'article L. 6243-1-1 du code du travail. Ce dernier dispose que « *la conclusion d'un contrat d'apprentissage dans une entreprise de moins de deux cent cinquante salariés ouvre droit [...] à une aide au recrutement des apprentis d'un montant qui ne peut pas être inférieur à 1 000 euros* ».

COMPENSATIONS DE LA COMPÉTENCE APPRENTISSAGE DES RÉGIONS

(en millions d'euros)

| Compétence exercée | Base légale | Vecteur de compensation | Base légale | Montant 2019 |
|--|--------------------------------|-------------------------|---|--------------|
| Développement de l'apprentissage | L. 6121-1 du code du travail | Taxe d'apprentissage | L. 6241-2 du code du travail | 1 710 |
| | | Fraction de TICPE | Loi de finances pour 2015, article 29 | 160 |
| Prime d'apprentissage | L. 6243-1 du code du travail | Fraction de TICPE | Loi de finances pour 2014, articles 40 et 140 | 237 |
| Aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire | L. 6243-1-1 du code du travail | Fraction de TICPE | Loi de finances pour 2015, article 123 Loi de finances pour 2016, article 38 | 99 |

Source : commission des finances.

(1) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, article 29.

(2) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, article 40.

(3) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, article 38.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article tire les conséquences, sur les différentes fractions de TICPE affectées aux collectivités territoriales, de l'application au 1^{er} janvier 2018 du code du travail à Mayotte, ainsi que de l'entrée en vigueur de la réforme relative à l'apprentissage à compter du 1^{er} janvier 2020.

1. Une actualisation des fractions de TICPE affectées au Département de Mayotte au titre des transferts de compétences relatifs à la formation professionnelle et au dispositif NACRE

Le présent article ajuste à compter de 2020 le montant de la fraction de TICPE affectée aux régions au titre de la compensation au dispositif NACRE. Il augmente le montant total de la fraction affecté aux régions (hausse marginales de 0,05 centime d'euro par hectolitre de supercarburant et de 0,03 centime d'euro par hectolitre de gazole) et augmente en conséquence le montant de la compensation allouée au Département de Mayotte pour un montant total de 29 035 euros.

Il ajuste également à compter de 2020 le montant de la fraction de TICPE affectée au Département de Mayotte au titre de la compensation des charges résultant de la départementalisation, qui est également utilisée comme vecteur de compensation des charges résultant de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Il augmente le montant total de la fraction affectée au Département de Mayotte (hausse marginales de 0,1 centime d'euro par hectolitre de supercarburant et de 0,1 centime d'euro par hectolitre de gazole), pour un montant total de 25 212 euros.

2. La suppression des fractions de TICPE affectées aux régions au titre du transfert de la compétence apprentissage aux branches professionnelles

Le transfert des régions aux branches professionnelles du financement de l'apprentissage rend nécessaire la suppression des compensations correspondantes versées par l'État aux régions, en particulier des nombreuses fractions de TICPE. Ainsi, en lien avec l'article 30 du présent projet de loi de finances prévoyant la suppression du compte d'affectation spéciale *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* (CAS-FNDMA) chargé de répartir le produit régional de la taxe d'apprentissage entre les régions⁽¹⁾, le présent article :

– supprime la fraction de TICPE affectée aux régions au titre de la compensation de la prime d'apprentissage⁽²⁾ ainsi que le principe de compensation par l'État de cette prime⁽¹⁾ ;

(1) Cf. commentaire, dans le présent rapport général, de l'article 30 relatif à la suppression du compte d'affectation spéciale Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage.

(2) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, article 40.

– supprime la fraction de TICPE affectée aux régions au titre de la compensation de l'aide au recrutement d'apprentis ⁽²⁾ ainsi que le principe de compensation par l'État de cette aide ⁽³⁾ ;

– supprime la fraction de TICPE affectée aux régions au titre du développement de l'apprentissage ⁽⁴⁾, qui était versée en complément de la fraction de taxe d'apprentissage.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de nature rédactionnelle, sans conséquence sur le dispositif proposé ⁽⁵⁾.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté plusieurs amendements modifiant le montant des fractions de TICPE affectées aux régions au titre de plusieurs transferts de compétences.

1. L'ajustement des montants de compensations versées sous forme de fractions du produit de TICPE aux régions

Le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement ⁽⁶⁾, avec un avis favorable de la commission des finances, ayant pour objet d'ajuster au titre de 2020 les montants des droits à compensation versés aux régions sous forme de fractions du produit de TICPE au titre :

– du transfert de la gestion des centres de ressources, de performances et d'expertises sportives (CREPS) par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ⁽⁷⁾. L'article 133 de la loi NOTRe prévoit, en effet, que « *les transferts de compétences à titre définitif inscrits dans la présente loi et ayant pour conséquence d'accroître les charges des collectivités territoriales ou de leurs groupements ouvrent droit à une compensation financière* ». Celle-ci est assurée par l'affectation d'une fraction de TICPE par le I de l'article 38 de la loi de finances pour 2016 ⁽⁸⁾. Au titre de 2020, cette fraction est ajustée de manière pérenne pour assurer le droit à compensation couvrant des dépenses de 1 945 618 euros, relatives principalement à la rémunération d'agents titulaires

(1) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, article 140.

(2) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, article 38.

(3) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, article 123.

(4) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, article 29.

(5) Amendement n° I-2764 de M. Joël Giraud (LaREM).

(6) Amendement n° I-1253 du Gouvernement.

(7) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, article 28.

(8) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, article 38.

ayant opté pour l'intégration ou le détachement avec effet au 1^{er} janvier 2020 ainsi qu'à la valorisation des postes constatés vacants en cours d'année ;

– des transferts de compétences et des services chargés de la gestion des fonds européens, prévus par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)⁽¹⁾. L'article 91 de la loi MAPTAM prévoit en effet que « *les transferts de compétences à titre définitif inscrits dans la présente loi et ayant pour conséquence d'accroître les charges des collectivités territoriales ou de leurs groupements ouvrent droit à une compensation financière* ». Celle-ci est assurée par l'affectation d'une fraction de TICPE par le I de l'article 38 la loi de finances pour 2016⁽²⁾. Au titre de 2019, cette fraction est ajustée à la hausse pour assurer le droit à compensation relatif aux transferts des services de gestion des fonds européens d'un montant de 228 446 euros (personnels titulaires ayant opté pour le détachement).

Ces actualisations des montants de droit à compensation au titre de 2020 sont effectuées aux **I, II et III** de l'amendement présenté par le Gouvernement modifiant le I du présent article relatif à la fraction de TICPE prévue au I de l'article 38 de la loi de finances pour 2016 précitée.

Le même amendement prévoit d'ajuster au titre des années 2018 et 2019 les montants de compensations versés sous forme de fractions du produit de TICPE aux régions au titre :

– du transfert de la gestion des CREPS précité pour un montant total de 51 012 euros ;

– des transferts de compétences et des services chargés de la gestion des fonds européens précités pour un montant de 158 715 euros ;

– du transfert des actions relatives au nouvel accompagnement à la création et à la reprise d'entreprises (NACRE) pour Mayotte prévu par la loi NOTRe. La compensation est assurée, comme pour les CREPS et les fonds européens, par l'affectation d'une fraction de TICPE par le I de l'article 38 de la loi de finances pour 2016⁽³⁾. Aussi, au titre des années 2018 et 2019, une régularisation de la fraction de TICPE versée au titre du droit à compensation d'un montant de 25 212 euros est réalisée.

(1) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, article 78.

(2) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, article 38.

(3) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, article 38.

Le tableau ci-après présente, par région et par compétence, le détail des différents ajustements opérés au titre des années 2018 et 2019 par le **IV** de l'amendement présenté par le Gouvernement au Sénat, insérant un **I bis** au présent article :

AJUSTEMENTS OPÉRÉS POUR 2018 ET 2019 SUR LES COMPENSATIONS VERSÉES SOUS FORME DE FRACTIONS DU PRODUIT DE TICPE AUX RÉGIONS

(en euros)

| Régions | CREPS | Fonds européens | NACRE |
|----------------------------|-----------|-----------------|--------|
| Auvergne-Rhône-Alpes | 85 773 | – | – |
| Centre-Val de Loire | 75 184 | – | – |
| Grand Est | 13 377 | – | – |
| Hauts-de-France | 5 438 | – | – |
| Île-de-France | 188 | – | – |
| Occitanie | 27 391 | 67 205 | – |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | – 11 459 | – | – |
| Guadeloupe | 750 | – | – |
| La Réunion | – 145 630 | 91 510 | – |
| Mayotte | – | – | 58 070 |

Source : amendement n° I-1253 du Gouvernement adopté au Sénat.

Ensuite, le **V** de l'amendement présenté par le Gouvernement insère un **II bis** au présent article qui ajuste, au titre des années 2018 et 2019, le droit à compensation dû à Mayotte au titre du transfert de la compétence relative à la formation professionnelle du fait de l'application dans ce territoire du code du travail et de diverses dispositions relatives à la formation professionnelle depuis le 1^{er} janvier 2018 ⁽¹⁾, pour un montant de 50 424 euros.

Enfin, le **VI** de l'amendement du Gouvernement insère dans le présent article un **VI** qui prévoit le dispositif de compensation aux régions du transfert de la compétence orientation aux régions prévu par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Celle-ci dispose en effet que « *les missions exercées par les délégations régionales de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions en matière de diffusion de la documentation (DRONISEP) ainsi que d'élaboration des publications à portée régionale relatives à l'orientation scolaire et professionnelle des élèves et des étudiants sont transférées aux régions* » ⁽²⁾.

La loi précitée dispose également que « *les transferts de compétences à titre définitif prévus par la présente loi et ayant pour conséquence d'accroître les charges des collectivités territoriales ouvrent droit à une compensation*

(1) Ordonnance n° 2017-1491 du 25 octobre 2017 portant extension et adaptation de la partie législative du code du travail, et de diverses dispositions relatives au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle à Mayotte, article 39.

(2) Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, article 18.

financière » 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* ».

Dans ce cadre, le présent article dispose qu'à compter de 2020, le droit à compensation du transfert de la compétence orientation aux régions fait l'objet d'un versement pérenne imputé sur la part du produit de la TICPE revenant à l'État d'un montant de 8 252 478 euros, dont 1 088 681 euros au titre des charges de fonctionnement et d'investissement et 7 163 797 euros au titre de la valorisation financière des emplois non transférés.

**RÉPARTITION DU DROIT À COMPENSATION DU TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE
ORIENTATION AUX RÉGIONS**

(en euros)

| Régions | Droit à compensation au titre des charges d'investissement et de fonctionnement | Droit à compensation au titre des dépenses de personnels |
|----------------------------|---|--|
| Auvergne-Rhône-Alpes | 125 198 | 812 848 |
| Bourgogne-Franche-Comté | 43 547 | 282 730 |
| Bretagne | 54 434 | 353 412 |
| Centre-Val de Loire | 38 104 | 247 389 |
| Corse | 5 443 | 35 341 |
| Grand Est | 87 094 | 565 460 |
| Hauts-de-France | 103 425 | 671 483 |
| Île-de-France | 206 849 | 1 342 967 |
| Normandie | 54 434 | 353 412 |
| Nouvelle-Aquitaine | 87 094 | 565 460 |
| Occitanie | 87 094 | 565 460 |
| Pays de la Loire | 59 877 | 388 754 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 81 651 | 530 118 |
| Guadeloupe | 10 887 | 87 483 |
| Guyane | 5 443 | 43 742 |
| Martinique | 5 443 | 43 742 |
| La Réunion | 21 774 | 186 513 |
| Mayotte | 10 887 | 87 483 |
| Total | 1 088 681 | 7 163 797 |

Source : amendement n° I-1253 du Gouvernement adopté au Sénat.

2. Le maintien jusqu'en 2022 de la fraction de TICPE affectée aux régions au titre de la compensation de la prime d'apprentissage

Le Sénat a également adopté deux amendements identiques de MM. Claude Raynal (Socialistes et républicains) et Bruno Retailleau (LR), avec

un avis défavorable du Gouvernement et de sagesse de la commission des finances ⁽¹⁾, proposant de maintenir jusqu'en 2022 la fraction de TICPE affectée aux régions au titre de la compensation de la prime d'apprentissage ⁽²⁾ ainsi que le principe de compensation par l'État de cette prime ⁽³⁾.

Il s'agit, selon les auteurs des amendements, de compenser aux régions les primes d'apprentissage pour les contrats d'apprentissage signés avant le transfert de la compétence apprentissage aux branches professionnelles et dont elles doivent assurer la charge jusqu'à leur extinction. Pour rappel, la prime d'apprentissage est un dispositif pluriannuel d'aide (1 000 euros par an et par contrat) pendant la durée du contrat d'apprentissage (deux ou trois ans selon les contrats). Or, les régions doivent assurer le versement de la prime aux employeurs éligibles jusqu'au terme des contrats concernés, alors que le présent article prévoit que la compensation de TICPE est abrogée à compter de 2020. Les auteurs des amendements estiment en conséquence que *« le stock d'aides annuelles, contrairement aux règles de compensation financière, n'étant donc pas pris en compte en l'état, le présent amendement rétablit ce droit à compensation jusqu'au 1^{er} janvier 2022, étant précisé que l'enjeu financier pour les régions est évalué à environ 80 millions d'euros au regard des effectifs d'apprentis estimés au 31 décembre 2019 »*.

Le Rapporteur général du Sénat souligne sur ce point, dans son rapport général, que le dispositif proposé par le Gouvernement *« ne prend pas en compte le caractère pluriannuel de la prime à l'apprentissage. En effet, cette prime implique un accompagnement financier des entreprises à hauteur d'au moins 1 000 euros par apprenti et par année de formation et l'article 27 de la loi avenir professionnel dispose que cette prime sera bien versée par les régions jusqu'au terme des contrats d'apprentissage conclus avant le 1^{er} janvier 2019. Or, le présent article ne prévoit pas de compensation des dépenses restant à effectuer pour les collectivités au titre des contrats conclus en 2018 et en 2019. L'association des régions de France évalue le montant de ces dépenses à plus de 80 millions d'euros »*.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de rétablir la version adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture en conservant les modifications introduites par l'amendement n° I-1253 du Gouvernement et adopté au Sénat en première lecture. Ces modifications permettent en effet d'ajuster les montants des droits à compensation versés aux régions au titre de plusieurs transferts de compétences prévus par la loi.

(1) Amendements n° I-746 de M. Bruno Retailleau (LR) et n° I-404 de M. Claude Raynal (Socialistes et républicains).

(2) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, article 40.

(3) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, article 140.

Toutefois, il propose de ne pas conserver les modifications introduites par MM. Bruno Retailleau et Claude Raynal. En effet, la solution proposée par les sénateurs conduirait à maintenir pour deux années supplémentaires la fraction de TICPE prévue par les articles 40 et 140 de la loi de finances pour 2014 ⁽¹⁾, fixée à 237 millions d'euros en 2019 et normalement destinée à compenser aux régions l'intégralité du financement de la prime à l'apprentissage.

Or, il s'agit, selon les auteurs des amendements, de compenser aux régions les primes d'apprentissage pour les contrats d'apprentissage signés avant le transfert de la compétence apprentissage aux branches professionnelles, étant précisé par lesdits auteurs que l'enjeu financier pour les régions est évalué à environ 80 millions d'euros au regard des effectifs d'apprentis estimés au 31 décembre 2019.

Le Rapporteur général estime que l'adoption d'un tel dispositif est disproportionnée et aurait pour conséquence de surcompenser les régions de près de trois fois le montant revendiqué par celles-ci. La mesure doit être également analysée à l'aune de l'article 24 du présent projet de loi de finances qui prévoit un dispositif visant à neutraliser pour les régions l'impact financier du retrait des ressources qu'elles percevaient au titre de cette compétence.

Ainsi, près de 230 millions d'euros seront annuellement répartis entre les 14 collectivités territoriales dont les ressources liées à la compétence apprentissage excédaient les dépenses consacrées à son exercice, par le biais de l'attribution d'une nouvelle fraction du produit de la TICPE de 156,9 millions d'euros et la création d'un nouveau prélèvement sur recettes (PSR) de 72,6 millions d'euros. Une telle enveloppe est donc de nature à permettre aux collectivités concernées d'absorber au moins en partie les dépenses non compensées.

Le Rapporteur général observe toutefois que, symétriquement, les trois collectivités territoriales dont les dépenses d'apprentissage excédaient les ressources (Centre-Val de Loire, Pays de la Loire et Guyane) subiront une reprise représentant un montant total de 11,3 millions d'euros alors même que certaines d'entre elles assumeront effectivement des dépenses au titre de la prime à l'apprentissage en 2020 et en 2021.

*

* *

(1) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, article 40.

Article 24

**Dispositif d'accompagnement financier des régions
au titre de la réforme de l'apprentissage**

Le Sénat a adopté un amendement de rédaction globale du présent article qui vise principalement à supprimer la répartition région par région du nouveau prélèvement sur recettes (PSR) ainsi que celle de la fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), et à supprimer le mécanisme de reprise pour les régions présentant un montant de ressources compensatrices inférieur au montant des dépenses d'apprentissage constatées. Il impose également une nouvelle méthode de calcul pour déterminer le montant de la compensation financière.

Le Rapporteur général propose de rétablir le présent article dans sa version issue de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications de coordination afin d'assurer la cohérence des dispositions du présent article avec celles en vigueur en outre-mer. Il propose également que les montants figurant au présent article soient provisionnels et que les montants définitifs fassent l'objet d'un arrêté conjoint des ministres chargés du budget, du travail, de l'emploi et des collectivités territoriales, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel⁽¹⁾ a réformé l'accompagnement de l'apprentissage en France, notamment sa gouvernance et son financement. À partir de 2020, la composition et les modalités de collecte de la taxe d'apprentissage sont simplifiées, tandis qu'un établissement public, France compétences, sera chargé de réguler et de répartir les fonds de la formation professionnelle et de l'apprentissage. En conséquence, les régions conservent leurs compétences de droit commun en matière de formation professionnelle continue, mais voient leurs compétences en matière d'apprentissage disparaître au profit des branches professionnelles et des opérateurs de compétences.

En conséquence, à compter du 1^{er} janvier 2020, la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel ainsi que les articles 22⁽²⁾ et 30⁽³⁾ du présent projet de loi de finances organisent la suppression des ressources régionales

(1) Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

(2) Cf. *commentaire, dans le présent rapport général, de l'article 22 relatif à la compensation des transferts de compétences aux régions et aux départements par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.*

(3) Cf. *commentaire, dans le présent rapport général, de l'article 30 relatif à la suppression du compte d'affectation spéciale Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage.*

compensatrices de l'apprentissage, dont le montant alloué en 2017 s'établit, selon l'étude d'impact, à 2,07 milliards d'euros.

**COMPENSATIONS DE LA COMPÉTENCE APPRENTISSAGE
DES RÉGIONS DE 2017 À 2019**

(en millions d'euros)

| Compétence exercée | Vecteur de compensation | Base légale | Montant 2017 | Montant 2018 | Montant 2019 |
|---|-------------------------|---|--------------|--------------|--------------|
| Développement de l'apprentissage | Taxe d'apprentissage | L. 6241-2 du code du travail | 1 596 | 1 704 | 1 710 |
| | Fraction de TICPE | Loi de finances pour 2015, article 29 | 152 | 157 | 160 |
| Prime d'apprentissage | Fraction de TICPE | Loi de finances pour 2014, articles 40 et 140 | 239 | 233 | 237 |
| Aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire | Fraction de TICPE | Loi de finances pour 2015, article 123 Loi de finances pour 2016, article 38 | 95 | 97 | 99 |
| Total des compensations régionales « apprentissage » | | | 2 082 | 2 191 | 2 206 |

Source : commission des finances.

La réforme mise en œuvre n'est donc pas neutre sur le plan budgétaire et est susceptible d'affecter les financements alloués à l'exercice des autres compétences qui resteront à la charge des régions à hauteur de près de 220 millions d'euros. Dans ce contexte, il est nécessaire de neutraliser pour les régions les effets financiers de la réforme de l'apprentissage, notamment par la mise en place d'un financement complémentaire pour les régions présentant un montant de ressources compensatrices reprises supérieur au montant des dépenses d'apprentissage constatées à la veille du transfert de compétence. Il s'agit ainsi pour l'État de maintenir les ressources compensatrices qui étaient destinées à couvrir les charges autres que celles liées à l'exercice de la compétence apprentissage et dont le financement est désormais compromis. Inversement, lorsque la région supportait des dépenses d'apprentissage supérieures au montant de ressources compensatrices reprises par l'État, des ressources complémentaires doivent être prises aux régions afin de permettre à l'État, *via* France Compétences, d'assurer pleinement l'exercice de la compétence recentralisée.

De plus, la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel ⁽¹⁾ prévoit que les régions conservent une compétence facultative résiduelle en matière d'apprentissage. À compter du 1^{er} janvier 2020, la nouvelle rédaction de l'article L. 6211-3 du code du travail dispose que la région peut contribuer au

(1) Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, article 34.

financement des centres de formations d'apprentis (CFA) quand des besoins d'aménagement du territoire et de développement économique qu'elle identifie le justifient.

Deux enveloppes doivent être versées aux régions au titre de l'exercice de ces compétences résiduelles :

– la première enveloppe est dédiée au financement de dépenses de fonctionnement des CFA et doit permettre aux régions de venir ainsi majorer les coûts-contrats au titre d'impératifs économiques territoriaux. Cette enveloppe doit être financée et répartie par France compétences à l'occasion du vote annuel du budget de l'établissement ;

– la seconde concerne des dépenses d'investissement des CFA, permettant par exemple aux régions de contribuer à la création de CFA ou à des rénovations importantes dans des CFA existants. Son montant doit être calculé sur la base des dépenses constatées à ce titre sur les années de référence 2017, 2018 et 2019 avant d'être fixé et réparti entre les régions par la loi de finances.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

1. La neutralisation financière de la réforme de l'apprentissage pour les régions

Dans ce contexte, le présent article neutralise, région par région, les effets financiers de la réforme de l'apprentissage par la création d'un prélèvement sur les recettes (PSR) de l'État, la création d'un dispositif de reprise complémentaire sur les frais de gestions et l'affectation d'une nouvelle part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) aux régions, pour un montant total net de 218 millions d'euros par an en faveur des régions.

En premier lieu, il institue, à compter de 2020, un PSR au profit des régions « *dont les ressources compensatrices supprimées ont excédé le financement des charges en matière d'apprentissage* » à la suite de la suppression par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel de la compétence régionale en matière d'apprentissage (soit les montants 2019). Il s'agit ainsi de faire bénéficier 14 régions d'un financement complémentaire d'un montant total de 72,58 millions d'euros. Ce montant vise à compenser les régions pour lesquelles le solde entre le montant des ressources de l'apprentissage reprises et le montant des charges d'apprentissage constatées à la veille du transfert de la compétence est positif. Ce solde est déterminé région par région, de la manière suivante :

**RÉPARTITION DU PSR DE COMPENSATION
AUX RÉGIONS**

(en euros)

| Régions | Montant |
|----------------------------|-------------------|
| Auvergne-Rhône-Alpes | 10 056 271 |
| Bourgogne-Franche-Comté | 3 885 695 |
| Bretagne | 3 841 203 |
| Corse | 418 266 |
| Grand Est | 10 544 821 |
| Hauts-de-France | 1 304 855 |
| Île-de-France | 2 869 367 |
| Normandie | 2 797 954 |
| Nouvelle-Aquitaine | 314 486 |
| Occitanie | 9 868 751 |
| Provence-Alpes-Côte-D'azur | 15 841 517 |
| Guadeloupe | 2 439 112 |
| Martinique | 5 528 822 |
| La Réunion | 2 871 065 |
| Total | 72 582 185 |

En deuxième lieu, le présent article instaure une nouvelle part de produit de la TICPE aux régions, soit 156,89 millions d'euros. Ce montant vise également à compenser les régions pour lesquelles le solde entre le montant des ressources de l'apprentissage reprises et le montant des charges d'apprentissage constatées à la veille du transfert de la compétence est positif. La part est déterminée région par région, de la manière suivante :

**RÉPARTITION DE LA PART DE TICPE
AUX RÉGIONS**

(en euros)

| Régions | Montant |
|----------------------------|--------------------|
| Auvergne-Rhône-Alpes | 21 736 610 |
| Bourgogne-Franche-Comté | 8 398 923 |
| Bretagne | 8 302 754 |
| Corse | 904 080 |
| Grand Est | 22 792 610 |
| Hauts-de-France | 2 820 443 |
| Île-de-France | 6 202 131 |
| Normandie | 6 047 773 |
| Nouvelle-Aquitaine | 679 761 |
| Occitanie | 21 331 288 |
| Provence-Alpes-Côte-D'azur | 34 241 410 |
| Guadeloupe | 5 272 136 |
| Martinique | 11 950 538 |
| La Réunion | 6 205 803 |
| Total | 156 886 260 |

En dernier lieu, le présent article dispose que, « *pour les régions présentant un montant de ressources compensatrices inférieur au montant des dépenses d'apprentissage constatées* » à la veille du transfert de la compétence, il est procédé à une reprise complémentaire des frais de gestion versés aux régions au titre de la compensation de la compétence formation professionnelle. Il s'agit ainsi de faire contribuer de manière additionnelle 3 régions au financement de l'exercice de la compétence apprentissage par l'État. Ce solde est déterminé région par région, de la manière suivante :

**RÉPARTITION DE LA REPRISE
AUX RÉGIONS**

(en euros)

| Régions | Montant |
|---------------------|---------------------|
| Centre-Val de Loire | - 2 899 747 |
| Pays de la Loire | - 8 355 299 |
| Guyane | - 34 280 |
| Total | - 11 289 326 |

2. La modification des moyens qui seront alloués aux régions pour l'exercice de leur compétence facultative d'investissement dans les CFA

Le présent article précise les modalités de financement par France compétences des compétences résiduelles des régions en matière d'apprentissage, en particulier le financement des dépenses de fonctionnement et d'investissement des CFA, lorsque des besoins d'aménagement du territoire et de développement économique le justifient. Ce financement serait assuré, selon l'exposé des motifs de l'article, par France compétences à hauteur de 138 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement et de 180 millions d'euros par an pour les dépenses d'investissement.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

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

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement de rédaction globale du présent article de M. Bruno Retailleau (LR), avec un avis défavorable du Gouvernement et de sagesse de la commission ⁽¹⁾, qui conduit à :

– supprimer la répartition région par région du nouveau PSR ainsi que de la fraction de TICPE dont les ressources compensatrices supprimées ont excédé le financement des charges en matière d'apprentissage. Les montants de la compensation financière par région devront être déterminés par arrêté conjoint des ministres chargés des collectivités territoriales et du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) ;

– supprimer le mécanisme de reprise pour les régions présentant un montant de ressources compensatrices inférieur au montant des dépenses d'apprentissage constatées ;

– imposer une nouvelle méthode de calcul pour déterminer le montant de la compensation financière : sur la base de la moyenne des années 2017 à 2019 pour les dépenses et les recettes de fonctionnement exécutées au titre de l'apprentissage et sur la base de la moyenne des années 2015 à 2019 pour les dépenses d'investissement correspondantes ;

– préciser que les montants du présent article sont inscrits à titre provisionnel et sont ajustés pour tenir compte de l'avis de la CCEC.

Sur ce sujet, le Rapporteur général du Sénat avait déploré « *le caractère opaque de la procédure qui a été retenue pour le calcul des compensations.*

(1) Amendement n° I-747 de M. Bruno Retailleau (LR).

Malgré toutes les précautions méthodologiques présentées, le recours à une mission [d'inspection] n'offre pas les mêmes garanties qu'un arrêté conjoint des ministres chargés des collectivités territoriales et du budget après consultation officielle de la CCEC, soit la procédure utilisée habituellement pour les transferts de compétences »⁽¹⁾.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de rétablir le présent article dans sa version issue de l'Assemblée nationale, sous réserve de quelques modifications de coordination afin d'assurer la cohérence des dispositions du présent article avec celles en vigueur en outre-mer.

Il rappelle que des amendements similaires à celui adopté au Sénat ont été rejetés par l'Assemblée nationale en première lecture, avec un avis défavorable de la commission et du Gouvernement⁽²⁾, aux motifs que :

– la compensation mise en place par le présent article doit entrer en vigueur à compter de 2020. Dans ce contexte, la répartition dans la loi de finances des montants région par région du PSR et de la fraction de TICPE permet de sécuriser les exécutifs régionaux dans la préparation de leur budget pour 2020 ;

– la répartition région par région de la fraction de TICPE semble relever davantage du domaine de la loi de finances et ne pourra pas être réalisée par décret ;

– la suppression du mécanisme de reprise n'est pas acceptable dans la mesure où l'objectif de neutralité financière de cette réforme implique une compensation supplémentaire pour les régions sous-compensées, mais également une reprise financière pour les régions surcompensées.

Le Rapporteur général estime toutefois que la méthode retenue pour le calcul des compensations et des reprises ne correspond pas au schéma de droit commun appliqué en cas de transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Il préconisera en conséquence un amendement qui précise que les montants figurant au présent article sont provisionnels et que les montants définitifs devront faire l'objet d'un arrêté conjoint des ministres chargés du budget, du travail, de l'emploi et des collectivités territoriales, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges. Cet amendement précisera également les modalités de calcul de ces montants définitifs, ainsi que les mécanismes de compensation ou de reprise complémentaires.

(1) *M. Albéric de Montgolfier*, Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2020, *Tome II, Fascicule 1, Volume 1, Sénat, session ordinaire de 2019-2020, n° 140, 21 novembre 2019.*

(2) *Amendements n° I-164 de M. Marc Le Fur, n° I-251 de Mme Émilie Bonnivard et n° I-1178 de M. Charles de Courson.*

*

* *

Article 25

Recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) et du revenu de solidarité (RSO) à La Réunion, et recentralisation du RSO en Guyane

Le Sénat a adopté deux amendements, le premier de nature rédactionnelle et le second de coordination. Le Rapporteur général propose d'adopter sans modification le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Le revenu de solidarité active (RSA) s'adresse aux personnes âgées d'au moins vingt-cinq ans, ou sans condition d'âge pour les personnes assumant la charge d'au moins un enfant né ou à naître. Depuis le 1^{er} septembre 2010, les jeunes de moins de vingt-cinq ans ayant travaillé au moins deux années au cours des trois dernières années peuvent également en bénéficier.

Le revenu de solidarité (RSO) est destiné aux personnes âgées de 55 ans au minimum, bénéficiant du RSA depuis au moins deux ans consécutifs sans avoir exercé d'activité professionnelle et s'engageant à quitter définitivement le marché du travail. Le RSO cesse d'être versé au moment où l'allocataire peut bénéficier d'une retraite à taux plein et au plus tard à 65 ans.

La décentralisation du RSO et du RSA a conduit à transférer la décision d'attribution de ces deux allocations ainsi que leur financement aux départements, qui étaient déjà responsables du volet associé d'insertion professionnelle et sociale. Les caisses d'allocations familiales (CAF) ont conservé la gestion des allocations et se sont vu déléguer, dans une partie des départements, la compétence de décision dans l'attribution des droits au nom du président du conseil départemental.

Au titre du droit à compensation du transfert du financement du RSA, les départements se sont vu affecter :

- deux fractions de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur les carburants ;
- le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) ;
- le dispositif de compensation péréquée (DCP).

Toutefois, en raison d'un contexte économique et social particulièrement propice à la dynamique des dépenses du RSA, la loi de finances pour 2019 a

procédé à la recentralisation de l'exercice de la compétence RSA en Guyane et dans le Département de Mayotte. Le service public de l'emploi (dont Pôle emploi) et la collectivité territoriale concernée ont toutefois conservé leurs compétences en matière d'insertion professionnelle et sociale.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose la recentralisation du RSA et du RSO pour le département de La Réunion. Il s'agit dès lors :

– de recentraliser pour le département de La Réunion le financement des dépenses relatives au RSA et au RSO, au même titre que l'attribution de ses prestations, l'instruction des demandes et l'orientation des bénéficiaires. La collectivité concernée conserverait toutefois ses compétences en matière d'insertion professionnelle et sociale ;

– par cohérence, de recentraliser pour la collectivité territoriale de Guyane le financement des dépenses relatives au RSO (le Département de Mayotte n'étant pas éligible à cette allocation) ;

– d'affirmer un droit à compensation pour l'État : « *Le transfert à l'État de la compétence en matière d'attribution [du RSA et du RSO] [...] et d'orientation de ses bénéficiaires, ainsi que le transfert de la charge du financement de ces allocations s'accompagnent de l'attribution à l'État de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice par le département de La Réunion* » ;

– de définir les règles de calcul du montant à compenser « *égal à la moyenne sur la période de 2017 à 2019 des dépenses relatives* » au RSA et au RSO ;

– de reprendre les financements historiques et les ressources d'accompagnement au titre des dépenses du RSA et du RSO pour le département de La Réunion à partir du 1^{er} janvier 2020, à savoir les fractions de TICPE, le FMDI et le DCP ;

– de solder les dépenses non couvertes par une réfaction sur la dotation forfaitaire et la dotation de compensation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du département de La Réunion ;

– enfin, de prévoir un mécanisme de garantie pour le bénéfice au fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) et au fonds de stabilisation pour les départements n'exerçant plus la compétence de financement du RSA. Il s'agit d'éviter que les départements faisant l'objet d'une recentralisation du RSA ne soient soudainement plus éligibles à ces deux fonds dont l'éligibilité dépend en partie du montant des restes à charge du RSA.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement ⁽¹⁾ visant à modifier le schéma financier de reprise des ressources au département de La Réunion nécessaire à la mise en œuvre du droit à compensation intégrale de l'État au titre de la recentralisation du RSA.

Pour rappel, afin de mettre en œuvre cette compensation, le présent article procède prioritairement à la reprise du panier de ressources compensatrices historiques et d'accompagnement versées par l'État : fractions de TICPE, FMDI et DCP. Dans le projet initial, le solde était financé par une réfaction de la dotation forfaitaire de la DGF ainsi que, le cas échéant, par une réfaction complémentaire sur la dotation de compensation de la DGF.

Afin de tenir compte du souhait exprimé par le département de La Réunion d'intégrer le produit de la taxe sur les tabacs dans le panier de ressources reprises, l'Assemblée nationale a modifié le schéma initial s'agissant du financement du solde permettant d'assurer la compensation intégrale de l'État. Celui-ci reste financé par la reprise de la dotation forfaitaire de la DGF ainsi que, le cas échéant, par une reprise complémentaire financée pour moitié par la reprise d'une fraction du produit de la taxe sur les tabacs perçue par La Réunion et pour l'autre moitié par une reprise d'une partie de la dotation de compensation de la DGF. Cet ajustement n'a pas d'impact sur le montant du droit à compensation.

L'Assemblée nationale a également adopté 11 amendements de nature rédactionnelle sans impact sur le dispositif proposé.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement rédactionnel du Gouvernement ⁽²⁾, ainsi qu'un amendement de coordination de la commission des finances ⁽³⁾ tenant compte de la suppression du fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) à l'article 78 *sexies* du présent projet de loi de finances.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter sans modification le présent article.

*

* *

(1) Amendement n° I-3094 du Gouvernement.

(2) Amendement n° I-1255 du Gouvernement.

(3) Amendement n° I-1240 de la commission des finances.

Article 25 bis (nouveau)

Régime expérimental de vente hors taxes au bénéfice des touristes arrivant à la Guadeloupe ou en Martinique dans le cadre de croisières maritimes

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

1. L'octroi de mer

L'octroi de mer constitue l'une des plus anciennes taxes du système fiscal français. Il tire son nom de la taxe d'« octroi » qui, à partir du XVII^e siècle, pouvait être mise en place par les municipalités sur les marchandises franchissant l'enceinte de leur ville.

L'octroi de mer apparaît sous une forme voisine à la taxe d'octroi en 1670, avec la création d'un « droit des poids » en Martinique, qui frappait les produits importés. Supprimé à la Révolution, il réapparaît en 1819 sous la forme d'un « octroi aux portes de mer » et est étendu en 1825 à la Guadeloupe, en 1850 à La Réunion et en 1878 à la Guyane.

Le *senatus consulte* du 4 juillet 1866 assoit l'existence juridique de cette taxe et lui donne sa dénomination actuelle d'« octroi de mer ». Levée par les conseils généraux, après approbation du pouvoir central, cette taxe n'a alors qu'une seule vocation : assurer une rentrée financière pour les communes de ces départements.

Le régime de l'octroi de mer en vigueur avant le 1^{er} janvier 1992 concernait les seules importations réalisées sur le territoire des départements d'outre-mer. Ce dispositif était, par conséquent, susceptible de constituer un ensemble de mesures « d'effet équivalent » aux droits de douane en principe prohibés par le droit communautaire tel qu'issu de l'Acte unique européen de 1986 (articles 28 et 30 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

Reconnaissant le caractère spécifique des territoires ultramarins français, le Conseil des communautés européennes a toutefois estimé, dans sa décision du 22 décembre 1989, que l'octroi de mer constituait « *un élément de soutien aux productions locales qui sont soumises aux difficultés de l'éloignement et de l'insularité* » ainsi qu'« *un instrument essentiel d'autonomie et de démocratie locale, dont les ressources doivent constituer un moyen de développement économique et social des départements d'outre-mer* »⁽¹⁾

Son régime actuel est prévu par la loi du 2 juillet 2004⁽²⁾.

(1) *Décision du Conseil 89/688/CE du 22 décembre 1989 relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer.*

(2) *Loi n°2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.*

a. L'assiette et les taux de l'octroi de mer

i. L'assiette

Dans les quatre départements de Guadeloupe, Martinique, Guyane et La Réunion, les opérations suivantes sont soumises à l'octroi de mer (octroi de mer proprement dit et taxe additionnelle appelée « octroi de mer régional ») :

- l'importation de marchandises,
- les livraisons de biens, faites à titre onéreux, par des personnes qui y exercent des activités de production.

Sont considérées comme des activités de production les opérations de fabrication, de transformation ou de rénovation d'un bien meuble corporel, ainsi que les opérations agricoles et extractives.

Les prestations de service n'entrent pas dans le champ d'application de la taxe.

La base d'imposition est constituée :

- pour les importations de biens (octroi de mer externe), par la valeur en douane au sens de la réglementation communautaire (c'est-à-dire calculée « CAF » : coût, assurances et fret),
- pour les livraisons de biens produits localement (octroi de mer interne), par le prix hors taxe sur la valeur ajoutée et hors accises.

L'octroi de mer est exigible :

- pour les importations de biens, lors de l'entrée ou lors de la mise à la consommation en cas de placement des biens lors de leur entrée sous un régime suspensif douanier ou fiscal,
- pour les livraisons de biens, au moment de la livraison.

Il est liquidé :

- pour les importations de biens, sur la déclaration en douane,
- pour les livraisons de biens, sur les déclarations trimestrielles souscrites par les assujettis auprès du bureau de douane territorialement compétent.

Au total, dans les départements d'outre-mer, l'octroi de mer est donc applicable indistinctement aussi bien aux produits importés qu'aux produits fabriqués localement, dès lors que ces derniers ont été livrés au consommateur.

ii. Les taux

Ce sont les conseils régionaux qui votent les taux de l'octroi de mer et de l'octroi de mer régional.

On dénombre dix taux distincts en Guadeloupe (de 0 à 50 %), onze taux en Martinique (de 0 à 50 %), quinze en Guyane (de 0 à 57,5 %) et huit à La Réunion (de 0 à 49 %).

S'agissant des produits locaux, l'ensemble des conseils régionaux ont adopté le taux de taxation nul, à l'exception de la Guyane qui a fixé l'octroi de mer à un taux faible de 0,25 %.

b. Les exonérations de l'octroi de mer

i. Les exonérations obligatoires

Elles concernent :

– les exportations ; les biens expédiés ou transportés hors de la région de production sont exonérés d'octroi de mer ; pour les exportations intra-DOM, le principe est que les produits ne sont taxés qu'une seule fois ;

– les livraisons de biens réalisés par les petites entreprises, dont le chiffre d'affaires est inférieur à 550 000 euros ;

– les livraisons de biens réalisés par les entreprises locales dont le chiffre d'affaires est supérieur à 550 000 euros, si les produits figurent sur l'une des trois listes A, B ou C placées en annexe de la décision du Conseil de l'Union européenne du 10 février 2004 ; en ce cas, l'entreprise se voit appliquer une exonération partielle consistant en un taux d'octroi de mer inférieur à celui appliqué pour l'importation d'un produit similaire.

Ces trois listes s'inscrivent dans la stratégie de développement économique et social des départements d'outre-mer, le différentiel de taux devant compenser les handicaps structurels des entreprises locales et leur permettre de poursuivre leur croissance, malgré la concurrence des entreprises extérieures aux DOM.

Pour les produits présents à l'annexe A, l'écart de taxation ne peut dépasser 10 points de pourcentage : la liste concerne les produits de base et ceux ayant trouvé un relatif équilibre entre production locale et production extérieure.

Pour les produits présents à l'annexe B, l'écart de taxation ne peut dépasser 20 points de pourcentage : la liste concerne les produits nécessitant des investissements lourds et influant sur les prix de revient des biens fabriqués localement pour un marché limité.

Enfin, pour les produits présents à l'annexe C, l'écart de taxation ne peut dépasser 30 points de pourcentage : la liste concerne les produits fabriqués par les entreprises de grande taille et les produits d'une très grande vulnérabilité par rapport aux importations en provenance des pays voisins des régions concernées.

Par ailleurs, les écarts de taxation peuvent être majorés de 5 points de pourcentage supplémentaires lorsque les produits importés viennent concurrencer

des productions locales d'entreprises ayant un chiffre d'affaires inférieur à 550 000 euros. Cela signifie que, pour les produits figurant aux annexes, fabriqués par des entreprises de moins de 550 000 euros de chiffre d'affaires annuel, les différentiels maximaux autorisés sont respectivement de 15 %, 25 % et 35 % ; tandis que, pour les produits ne figurant pas aux annexes, le différentiel maximum autorisé est de 5 %.

ii. Les exonérations facultatives

Les conseils régionaux peuvent exonérer cinq types de marchandises qui correspondent toutes à des biens importés dans les DOM :

- les matières premières destinées à des activités locales de production ;
- les matériels d'équipement destinés à l'industrie hôtelière et touristique, ainsi que les produits, matériaux de construction, engrais et outillages industriels et agricoles ;
- les équipements destinés à l'accomplissement des missions régaliennes de l'État ;
- les équipements sanitaires destinés aux établissements de santé publics ou privés ;
- les biens réimportés dans leur état initial par la personne qui les a exportés (régime dit des « retours »).

c. L'affectation de l'octroi de mer

Le produit de l'octroi de mer, dans chaque région, est versé aux communes par la voie de la dotation globale garantie (DGG) dont le calcul et la répartition sont fixés par décret sur proposition du conseil régional. La DGG alimente les budgets de fonctionnement des communes et leurs sections d'investissement.

Une fois cette dotation déterminée, le solde de l'octroi de mer – s'il en existe un – est affecté au fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE).

Institué en 1992, ce fonds a pour objet de financer, dans chaque région, des actions de développement économique spécifiques en faveur des communes. Après plusieurs aménagements en 2000 (extension aux établissements publics de coopération intercommunale) et en 2003 (possibilité de financer des infrastructures et des équipements publics contribuant au développement économique), le FRDE a été modifié par la loi du 2 juillet 2004 précitée pour donner aux communes une plus grande latitude dans la gestion de leurs investissements.

**PART DE L'OCTROI DE MER DANS LES RECETTES FISCALES
DES COMMUNES SITUÉES DANS LES DOM EN 2018**

| 2018 | Communes |
|-------------------|-----------------|
| Guadeloupe | 43,5 % |
| Martinique | 47,1 % |
| Guyane | 45,7 % |
| La Réunion | 36,1 % |
| Mayotte | 76,5 % |

Source : DGFIP, comptes de gestion, calculs DGCL, données issues du rapport 2019 de l'Observatoire national des finances locales.

2. La taxe sur la valeur ajoutée en Guadeloupe et en Martinique

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est applicable dans les départements de la Guadeloupe et de la Martinique dans les mêmes conditions que sur le territoire métropolitain.

Selon l'article 296-1 du CGI, le taux normal de TVA y est de 8,5 % et le taux réduit de 2,10 %.

Un certain nombre d'opérations, listées à l'article 295 du CGI, sont exonérées de TVA.

3. Les accises en Guadeloupe et en Martinique

La Martinique et la Guadeloupe, si elles font partie du territoire douanier de l'Union européenne, sont considérées sur le plan fiscal comme des territoires tiers, y compris dans leurs relations avec la métropole. Ainsi, les échanges entre chaque région et la métropole (ou tout autre pays membre de l'Union européenne) sont considérés, selon les cas, comme des importations ou des exportations.

En revanche, la Guadeloupe et la Martinique forment un territoire fiscal unique au titre des accises, comme au titre de l'octroi de mer ou de la TVA : c'est le « marché unique antillais ».

Les accises de l'article 302 B du CGI, concernant les alcools, les boissons alcooliques et les tabacs manufacturés, s'appliquent dans ces départements.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté, à l'initiative de Catherine Conconne (SOC), Dominique Théophile (LaREM), et Victorin Lurel (SOC), trois amendements identiques portant article additionnel visant à prévoir, de manière expérimentale, un régime de vente hors taxes au bénéfice des touristes arrivant dans les régions de Guadeloupe et de Martinique, dans le cadre de croisières maritimes.

Ce dispositif doit permettre, pour 4 ans, aux magasins de centre-ville, autorisés en cela par l'administration, de vendre en exonération de TVA, d'accises et d'octroi de mer des biens à emporter dans les bagages des touristes effectuant des croisières maritimes.

Les tabacs ne sont pas concernés par ce dispositif.

Cette proposition a reçu un avis défavorable de la commission des finances et favorable du Gouvernement.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Cet amendement a été examiné par l'Assemblée nationale, dans le cadre de la discussion de la première partie du présent projet de loi de finances.

Eu égard au dépôt tardif de sa proposition – qui n'avait pas pu être examinée en commission des finances de façon approfondie –, et compte tenu de l'opposition de certains députés, le Gouvernement a préféré ne pas soumettre l'amendement au vote, en le retirant.

Il s'était engagé, à cette occasion, à retravailler le cadre de l'expérimentation souhaitée par certains élus nationaux et locaux. L'hypothèse de réduire la durée de l'expérimentation de 4 à 3 ans avait été évoquée. Le Rapporteur général constate que la version adoptée au Sénat est identique à celle examinée par l'Assemblée nationale.

Le Rapporteur général propose d'adopter le présent article en réduisant la durée de l'expérimentation à trois ans.

*

* *

Article 25 ter (nouveau)

Extension du crédit d'impôt en faveur des investissements locatifs outre-mer à certaines opérations de réhabilitation et de démolition-reconstruction

Le présent article, introduit par le Sénat contre l'avis du Gouvernement, étend le champ du crédit d'impôt en faveur des investissements locatifs réalisés en outre-mer à certains travaux de réhabilitation et aux opérations de démolition-reconstruction.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

En application de l'article 244 *quater* X du code général des impôts (CGI), les organismes d'habitations à loyer modéré, les sociétés d'économie mixte immobilières et les organismes agréés au titre de la politique d'aide au logement peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt en faveur des investissements locatifs en outre-mer au titre des acquisitions ou constructions de logements neufs qu'ils réalisent dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, sous réserve de respecter certaines conditions :

– les logements doivent être donnés en location à des personnes physiques qui en font leur résidence principale pour au moins cinq ans, ou confiés en gestion à un centre régional des œuvres universitaires et scolaires pour y loger des étudiants boursiers ;

– les ressources des bénéficiaires de la location ne doivent pas excéder un certain plafond ;

– le loyer ne peut, lui non plus, dépasser un plafond réglementaire.

Pour les projets les plus importants, s'ajoutent des conditions tenant à la part de logements loués à des personnes à revenus modestes et à des investissements minimums dans des équipements de production d'énergies renouvelables ou utilisant de telles énergies.

Le crédit d'impôt est également ouvert :

– à la mise à disposition des organismes éligibles de logements neufs, sous condition ;

– à l'acquisition de logements anciens, achevés depuis plus de vingt ans, faisant l'objet de travaux de réhabilitation énergétiques ou destinés à la confortation contre les risques sismique ou cyclonique ;

– aux travaux de rénovation ou réhabilitation de logements anciens situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants et qui sont destinés à améliorer leurs performances énergétiques ou à les conforter contre les risques sismique ou cyclonique.

Ces travaux de réhabilitation visent ceux consistant en la modification ou la remise en état du gros œuvre, les travaux d'aménagement interne qui équivalent à une reconstruction et les travaux d'amélioration indissociables des précédents, en application des dispositions combinées des articles 46 AG *terdecies* A et 49 *septies* ZZT de l'annexe III du CGI.

Aux termes des II et III de l'article 244 *quater* X, ce crédit d'impôt est égal à 40 % du prix de revient des logements ou des travaux. Il s'applique aux opérations effectuées entre le 1^{er} juillet 2014 et le 31 décembre 2025, ainsi que le prévoit le VIII de l'article.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Résultant de l'adoption, par le Sénat, d'un amendement de M. Michel Magras (Les Républicains) et plusieurs de ses collègues ayant fait l'objet d'un avis de sagesse de la commission et d'un avis défavorable du Gouvernement ⁽¹⁾, le présent article propose d'étendre à certaines opérations le champ d'application du crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* X du CGI.

Il prévoit ainsi d'inclure dans le champ de ce crédit d'impôt :

- d'une part, les travaux de réhabilitation, notamment de désamiantage des logements anciens, achevés depuis plus de vingt ans ;
- d'autre part, les opérations de démolition-reconstruction.

Aucune précision n'est indiquée s'agissant des modalités d'entrée en vigueur.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Si l'objectif poursuivi par le présent article est louable, son insertion dans la première partie du projet de loi de finances et l'absence de précision sur ses modalités d'entrée en vigueur risquent de conduire à des effets d'aubaine non souhaitables.

En effet, l'extension du champ du crédit d'impôt pourra s'appliquer aux exercices en cours, en application du 2^o du II de l'article 1^{er} du présent projet de loi, qui prévoit que les dispositions relatives à l'impôt sur les sociétés s'appliquent par défaut aux exercices clos à compter du 31 décembre 2019.

Telle était d'ailleurs la raison qui, à l'Assemblée, a fréquemment conduit le Rapporteur général et le Gouvernement à inviter au retrait d'amendements déposés en première partie et étendant le champ ou l'intensité de réductions d'impôt ou de crédits d'impôt susceptibles ainsi de concerner des dépenses déjà exposées.

Il y a toutefois lieu de noter que l'extension aux travaux de démolition-reconstruction du crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* X du CGI est également prévue à l'article 50 *terdecies* D du présent texte, dont l'adoption est proposée (*cf. infra*) – étant précisé que cet article 50 *terdecies* D n'est pas

(1) Amendement n° I-865 *rect. bis* de M. Magras.

compatible avec le présent article, les modalités d’extension du crédit d’impôt aux travaux de démolition-reconstruction étant différentes.

Pour toutes ces raisons – effet d’aubaine et proposition d’adopter de l’article 50 *terdecies* D –, le Rapporteur général propose de supprimer le présent article.

*
* *

Article 25 quater (nouveau)

Extension au secteur de la santé du champ de la réduction d’impôt et du crédit d’impôt en faveur des investissements productifs en outre-mer et du dispositif des zones franches d’activité nouvelle génération (ZFANG)

Le présent article, introduit par le Sénat contre l’avis du Gouvernement, étend au secteur de la santé le champ d’application de trois dépenses fiscales concernant l’outre-mer : la réduction d’impôt et le crédit d’impôt en faveur des investissements productifs, ainsi que le dispositif applicable dans les zones franches d’activité nouvelle génération (ZFANG).

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

1. Les dépenses fiscales en faveur des investissements productifs en outre-mer

Les investissements productifs en outre-mer font l’objet de deux dépenses fiscales spécifiques destinées à les encourager :

– une réduction d’impôt sur le revenu (IR) prévue à l’article 199 *undecies* B du code général des impôts (CGI) ;

– un crédit d’impôt sur l’IR ou l’impôt sur les sociétés (IS) prévu à l’article 244 *quater* W du CGI.

● La réduction d’impôt prévue à l’article 199 *undecies* B est ouverte aux contribuables domiciliés en France au sens de l’article 4 B du même code – ce qui vise la France métropolitaine et les collectivités régies par l’article 73 de la Constitution. Lorsqu’est concerné un exploitant exerçant son activité dans une telle collectivité, une condition tenant au chiffre d’affaires du dernier exercice clos est prévu : ce dernier doit être inférieur à un plafond, actuellement fixé à 15 millions d’euros et qui sera de 10 millions d’euros pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2020.

Les investissements éligibles doivent répondre à des conditions tenant à leur localisation et leur nature.

D'une part, ils doivent être réalisés dans une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution – Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique ou Mayotte – ou par son article 74 – Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française –, en Nouvelle-Calédonie ou dans les Terres australes et antarctiques françaises.

D'autre part, s'agissant de leur nature, ces investissements doivent être réalisés dans le cadre d'une entreprise exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale.

Toutefois, plusieurs secteurs d'activité sont expressément exclus du champ du dispositif. Mentionnés aux *a* à *l* du I de l'article 199 *undecies* B du CGI, ces secteurs exclus figurent dans le tableau suivant.

**SECTEURS D'ACTIVITÉ EXCLUS DU CHAMP DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT
PRÉVUE À L'ARTICLE 199 UNDECIES B DU CGI**

| Secteur exclu | Référence (I de l'article 199 <i>undecies</i> B du CGI) |
|--|---|
| Commerce | <i>a</i> |
| Cafés, débits de tabac et débits de boissons (hors restaurants exploités par un maître restaurateur et restaurants de tourisme classés) | <i>b</i> |
| Conseil ou expertise | <i>c</i> |
| Éducation, santé et action sociale | <i>e</i> |
| Banque, finance et assurance | <i>f</i> |
| Toutes activités immobilières | <i>g</i> |
| Navigation de croisière, réparation automobile et locations sans opérateurs (hors certaines exceptions, notamment celle prévue pour les navires de croisières au I <i>quater</i> de l'article) | <i>h</i> |
| Services fournis aux entreprises (hors maintenance, nettoyage, conditionnement à façon et centres d'appel) | <i>i</i> |
| Activités de loisirs, sportives et culturelles (hors intégration à une activité hôtelière ou touristique et hors production et diffusion audiovisuelles et cinématographiques) | <i>j</i> |
| Activités associatives | <i>k</i> |
| Activités postales | <i>l</i> |

Source : commission des finances, à partir du dispositif de l'article 199 undecies B du CGI.

L'assiette de la réduction d'impôt correspond au prix de revient des investissements, hors taxes et frais de toute nature à l'exception des frais de transport, d'installation et de mise en service.

Son taux est, en principe, de 38,25 %. Il fait l'objet de différentes majorations dans certaines hypothèses reposant sur la localisation de

l'investissement et la nature de ce dernier. À titre d'exemple, il est de 45,9 % pour les investissements hôteliers à Saint-Martin

Le dispositif est également ouvert au titre de schémas locatifs, dans le cadre desquels l'investissement est exploité par un exploitant ultramarin qui n'en est pas propriétaire. L'exploitant perçoit une partie de l'avantage fiscal, à travers une rétrocession opérée par le propriétaire non exploitant sous la forme d'une réduction du loyer. Le taux de rétrocession à l'exploitant locataire est de 66 % de l'avantage fiscal – ramené à 56 % pour les investissements dont le montant est inférieur à 300 000 euros.

- Le crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* W avait vocation à se substituer, à terme, à la réduction d'impôt précédemment présentée. Il est ouvert au titre des investissements productifs neufs réalisés dans une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution pour l'exercice d'une activité ne relevant pas des secteurs exclus en application des *a* à *l* du I de l'article 199 *undecies* B du CGI.

Son assiette est comparable à celle de la réduction d'impôt. Son taux est de :

- 38,25 % pour les entreprises assujetties à l'IR, majoré à 45,9 % pour les investissements réalisés en Guyane et à Mayotte ;

- 35 % pour celles relevant de l'IS ;

- Ces deux dépenses fiscales étaient censées s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2020. Par exception, la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies* B du CGI s'appliquait jusqu'au 31 décembre 2025 pour les investissements mis en service à Saint-Barthélemy, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. L'extinction de cette réduction d'impôt était conditionnée à la mise en place d'un mécanisme pérenne de préfinancement des investissements.

L'article 131 de la loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾ a prorogé ces mesures, fixant leur terme au 31 décembre 2025, et a également supprimé la condition relative au préfinancement.

2. Les avantages fiscaux prévus dans les zones franches d'activité nouvelle génération (ZFANG)

Prévues à l'article 44 *quaterdecies* du CGI, les zones franches d'activité nouvelle génération (ZFANG) ont été mises en place par l'article 19 de la loi de finances pour 2019 précitée et se sont substituées, dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution, aux anciennes zones franches d'activité en outre-mer (ZFA-OM) prévues au même article 44 *quaterdecies* ainsi qu'aux zones franches urbaines – territoires entrepreneurs (ZFU-TE) et aux zones de revitalisation rurale (ZRR).

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

• Les petites et moyennes entreprises situées dans l'une des cinq collectivités régies par l'article 73 de la Constitution – Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique et Mayotte – peuvent, dans le cadre du dispositif des ZFANG, prétendre à d'importants abattements au titre de l'IR ou de l'IS, de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).

Si des abattements existaient déjà dans le cadre des anciennes ZFA-OM, ceux applicables dans les ZFANG sont substantiellement plus élevés. À titre d'exemple :

– l'abattement normal relatif à l'IR ou l'IS est de 50 % contre 35 % dans le cadre des anciennes ZFA-OM, et l'abattement majoré est de 80 % contre 60 % auparavant ;

– l'abattement normal en matière de TFPB est de 50 % contre 40 % dans le cadre des anciennes ZFA-OM, et l'abattement majoré est de 80 % contre 70 % auparavant ;

– l'abattement normal en matière de CFE est de 80 % contre 70 % dans le cadre des anciennes ZFA-OM, et l'abattement majoré est porté à 100 % – contre 90 % auparavant.

En outre, ces abattements sont pérennisés, ouvrant théoriquement droit à un avantage fiscal perpétuel, là où, dans le cadre des ZFA-OM, les abattements étaient dégressifs et bornés dans le temps.

• Le champ des ZFANG correspond à celui de la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies* B du CGI, l'activité principale de l'entreprise devant correspondre à l'un des secteurs éligibles à ce dispositif (*cf. supra*, 1).

Par ailleurs, et ainsi qu'il a été vu, des abattements majorés sont prévus :

– pour tous les secteurs éligibles, lorsque l'exploitation est située en Guyane ou à Mayotte ;

– s'agissant des exploitations situées en Guadeloupe, à La Réunion ou en Martinique, pour certains secteurs, dont la recherche, le tourisme – incluant les activités de nautisme s'y rapportant –, l'environnement, les énergies renouvelables ou encore la transformation de produits destinés à la construction et la production cosmétique et pharmaceutique.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Résultant de l'adoption par le Sénat d'un amendement de M. Maurice Antiste (Socialiste et républicain) et plusieurs de ses collègues malgré les avis défavorables de la commission des finances et du Gouvernement ⁽¹⁾, le

(1) Amendement n° I-1126 de M. Antiste.

présent article entend inclure dans le champ des nouvelles ZFANG les activités relevant du secteur de la santé.

Il modifie à cet effet le *e* du I de l'article 199 *undecies* B du CGI, pour y supprimer la référence à la santé.

Les modalités d'entrée en vigueur ne sont pas précisées.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le dispositif proposé a déjà été débattu à l'Assemblée nationale, et rejeté – notamment lors de l'examen en première lecture du présent projet de loi.

● En premier lieu, il n'apparaît pas inutile de relever que, si le présent article a bien pour effet d'inclure dans le champ des ZFANG les activités relevant du secteur de la santé, il ne se limite pas à ce seul outil. En effet, l'extension à ce secteur concerne trois dispositifs :

- les ZFANG, ainsi qu'il vient d'être dit ;
- la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies* B du CGI, cet article étant celui modifié par le dispositif adopté par le Sénat ;
- le crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* W du CGI.

Il s'agit donc d'une extension beaucoup plus large, et potentiellement bien plus coûteuse, que celle présentée lors des débats au Sénat.

● En deuxième lieu, pour se concentrer sur les seules ZFANG, cet outil vise à soutenir l'activité économique endogène des territoires ultramarins qu'il concerne, non les services relevant du secteur de la santé, ainsi que l'a rappelé en séance le Rapporteur général de la commission des finances du Sénat ⁽¹⁾.

Par ailleurs, les ZFANG ont moins d'un an, et une évaluation complète de ce nouveau dispositif doit être remise au Parlement avant le 1^{er} octobre 2020. Il sera alors temps, à l'aune des conclusions de ces travaux, de faire évoluer le dispositif en tant que de besoin si des lacunes étaient identifiées.

● Enfin, et en tout état de cause, faute de précision sur ses modalités d'entrée en vigueur, le dispositif proposé s'appliquerait aux exercices en cours en vertu du II de l'article 1^{er} du présent projet de loi, et conduirait ainsi à des effets d'aubaines potentiellement importants.

● Pour l'ensemble de ces raisons, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

(1) Sénat, compte rendu analytique officiel, séance du 26 novembre 2019.

*

* *

Article 25 quinquies (nouveau)

Augmentation du taux de la réduction d'impôt en faveur des investissements productifs en outre-mer au titre des investissements hôteliers réalisés à Saint-Martin

Le présent article, introduit par le Sénat contre l'avis du Gouvernement, augmente le taux de la réduction d'impôt en faveur des investissements productifs outre-mer s'agissant des investissements hôteliers réalisés à Saint-Martin.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La réduction d'impôt en faveur des investissements productifs en outre-mer prévue à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts (CGI) est présentée dans le commentaire de l'article 25 *quater* du présent projet de loi. Il est donc renvoyé au 1 du A du I de ce dernier.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption, par le Sénat, d'un amendement déposé par M. Victorin Lurel et les membres du groupe socialiste et républicain, pour lequel la commission s'en est remise à la sagesse du Sénat et qui a fait l'objet d'un avis défavorable de la part du Gouvernement ⁽¹⁾.

Il prévoit de relever le taux de la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies* B applicable aux travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classés réalisés à Saint-Martin, actuellement fixé à 45,9 %, en l'alignant sur le taux applicable au titre des mêmes travaux réalisés dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, soit 53,55 %.

Les modalités d'entrée en vigueur ne sont pas précisées.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

À l'instar du précédent article, le dispositif ici proposé avait également été présenté à l'Assemblée nationale en première lecture du présent texte, et rejeté.

(1) Amendement n° I-506 de M. Lurel.

Si les besoins de Saint-Martin en termes de reconstruction à la suite du passage du cyclone Irma ne sont naturellement pas ignorés, leur résolution rapide et efficace ne paraît pas devoir passer par une majoration du taux de la réduction d'impôt visée par le présent article.

- En premier lieu, les investissements hôteliers font déjà l'objet d'un taux majoré, y compris à Saint-Martin, puisque le taux de 45,9 % applicable est significativement plus élevé que le taux de droit commun de 38,25 %.

- En deuxième lieu, les dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement s'inscrivent dans une stratégie structurelle, non conjoncturelle.

Sans une telle approche, et en suivant la logique selon laquelle un événement devrait conduire à majorer l'intensité d'un avantage fiscal, une fois les effets de cet événement dissipés, la conséquence normale serait le rétablissement de l'intensité précédente et donc une baisse de l'avantage – ce qui, à l'évidence, risquerait d'être mal compris et accepté.

- En troisième lieu, et en tout état de cause, un soutien budgétaire à travers l'affectation de crédits et la mise en place d'un fonds dédié constituent de meilleures réponses aux besoins du moment à Saint-Martin. Tel a été le cas avec le plan pour la reconstruction de Saint-Martin, dans le cadre duquel les pouvoirs publics ont engagé près de 500 millions d'euros, à travers notamment un dispositif d'urgence spécifique, une contribution exceptionnelle de l'État ou encore l'octroi à Saint-Martin d'un droit de tirage exclusif au titre du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE).

Une telle approche paraît beaucoup plus pertinente que la majoration du taux d'une réduction d'impôt, dont les premiers effets ne pourraient au demeurant être perçus qu'avec un an de décalage.

- Enfin, et comme pour l'article précédent, dans la mesure où le dispositif proposé ne précise pas ses modalités d'entrée en vigueur, il s'appliquerait aux exercices en cours en vertu du II de l'article 1^{er} du présent projet de loi, pouvant dès lors conduire à des effets d'aubaines.

- Pour l'ensemble de ces raisons, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*

* *

Article 25 sexies (nouveau)

**Inclusion du nautisme dans le champ des secteurs d'activités éligibles
aux abattements majorés dans les zones franches d'activité
nouvelle génération (ZFANG)**

Le présent article, introduit par le Sénat contre l'avis du Gouvernement, intègre le secteur du nautisme dans le champ des activités ouvrant droit à des abattements majorés dans le cadre du dispositif des zones franches d'activité nouvelle génération (ZFANG).

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Le dispositif des ZFANG est présenté dans le commentaire de l'article 25 *quater* du présent projet de loi, au 1 du A du I duquel il est renvoyé. Par ailleurs, une analyse complète de ce nouvel outil figure dans les commentaires en première et nouvelle lectures de l'article 6 du projet de loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article est le résultat de l'adoption par le Sénat d'un amendement de M. Victorin Lurel (Socialiste et républicain) et plusieurs de ses collègues ayant fait l'objet d'un avis de sagesse de la commission et d'un avis défavorable du Gouvernement ⁽²⁾.

Il entend inclure le secteur du nautisme dans le champ des abattements majorés prévus dans le cadre des ZFANG, et modifie à cet effet le 3° du III de l'article 44 *quaterdecies* du code général des impôts (CGI), relatif aux secteurs d'activité ouvrant droit aux abattements majorés en Guadeloupe, à La Réunion et en Martinique :

– le 1° du I du présent article supprime, au *c* de ce 3°, la référence au nautisme qui y figure et qui cible les seules activités de nautisme se rapportant au tourisme ;

– le 2° du même I complète ce 3° d'un nouveau *i* intégrant le nautisme dans son ensemble.

Les modalités d'entrée en vigueur ne sont pas précisées.

(1) Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2019, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 1302, tome II*, 11 octobre 2018, commentaire de l'article 13, pages 150 à 177 ; Joël Giraud, Rapport en nouvelle lecture sur le projet de loi de finances pour 2019 modifié par le Sénat, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 1504*, 14 décembre 2018, pages 77 à 81.

(2) Amendement [n° I-379 rect.](#) de M. Lurel.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Si la philosophie du présent article se comprend, le dispositif proposé n'apparaît pas pour autant opportun.

- En premier lieu, on peut rappeler que le secteur du nautisme, pris dans sa dimension industrielle, est déjà censé ouvrir droit aux abattements de droit commun applicables dans les ZFANG. Or, ainsi qu'il a été vu dans le cadre du commentaire de l'article 25 *quater* du présent texte, ces nouveaux abattements de droit commun sont substantiellement plus généreux que ceux précédemment applicables dans les anciennes zones franches.

Par ailleurs, tout un pan du nautisme est expressément éligible aux abattements majorés, dès lors que les activités se rattachent au tourisme. Sont ainsi concernés :

- les activités de transport maritime et côtier de passagers, visant l'exploitation de bateaux d'excursion, de croisière ou de tourisme, hors exploitation des lignes régulières ;

- l'exploitation d'une base nautique ;

- ou encore l'entretien ménager et la conciergerie des navires de plaisance.

Le nautisme n'est donc pas laissé de côté par les ZFANG.

Au demeurant, à supposer que certains aspects de ce secteur ne figureraient pas dans le champ du dispositif, le présent article n'aurait pas pour effet de les y inclure, dans la mesure où il porte, non sur le champ d'ensemble des ZFANG, mais uniquement sur celui des abattements majorés. Or, par définition, les secteurs éligibles à ces abattements majorés doivent nécessairement d'abord être éligibles au dispositif général.

- En deuxième lieu, la rédaction proposée présente un inconvénient en supprimant le lien actuellement existant entre les activités de loisirs et le tourisme. Il pourrait donc y avoir une extension non souhaitée du champ des ZFANG ou une difficulté d'intelligibilité de la norme si l'ensemble des activités de loisirs ne se rapportant pas au tourisme étaient au nombre des secteurs exclus du champ d'application général de l'outil.

- En troisième lieu, rappelons que les ZFANG ont été créées il y a moins d'un an. Modifier le dispositif après si peu de temps, et sans même disposer du recul d'une année d'application, ne paraît pas forcément relever d'une bonne politique fiscale.

Au demeurant, une évaluation complète de l'outil est prévue, dont les conclusions seront transmises au Parlement avant le 1^{er} octobre 2020. Il sera alors

temps, une fois ces éléments disponibles, d'apporter aux ZFANG les évolutions qui apparaîtraient nécessaires.

- Enfin, et comme cela a déjà été indiqué au titre des deux précédents articles, le dispositif proposé, faute de préciser ses modalités d'entrée en vigueur, s'appliquerait aux exercices en cours et conduirait ainsi à des effets d'aubaines.

- Pour l'ensemble de ces raisons, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*
* *

Article 26

Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales

Le présent article évalue, comme chaque année en loi de finances initiale, le montant des prélèvements sur recettes (PSR) de l'État au profit des collectivités territoriales.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

L'évaluation des PSR de l'État aux collectivités territoriales résulte des dispositions de la loi organique 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.* »⁽¹⁾ Leur montant doit être fixé chaque année en loi de finances, comme le précise l'article 34 de la LOLF qui dispose que « *la loi de finances de l'année [...] évalue chacun des prélèvements* » sur recettes.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Pour 2020, les PSR sont évalués à 40,9 milliards d'euros, soit une légère hausse de + 0,8 % par rapport à l'année précédente (+ 323 millions d'euros). Au sein des PSR, il convient en particulier de noter pour 2020 :

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, article 6.

– une stabilité de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements et du bloc communal, hors des effets de périmètre ;

– la forte hausse du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) en raison de la poursuite prévisible de la reprise de l’investissement local en lien notamment avec le cycle électoral ;

– une augmentation des compensations d’exonérations de fiscalité locale sous l’effet notamment de la montée en charge de l’exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) pour les entreprises réalisant un très faible chiffre d’affaires ;

– la majoration de la dotation particulière élu local (DPEL) afin de mettre en œuvre les dispositions à destination des communes rurales introduites par le projet de loi relatif à l’engagement dans la vie locale et à la proximité de l’action publique ;

– la budgétisation de la dotation au profit de la collectivité territoriale de Guyane, et inversement, la transformation en PSR de la dotation globale d’autonomie (DGA) de la Polynésie française ;

– l’institution d’un PSR au profit des régions afin de couvrir le financement des charges annexes autres que celles liées à l’exercice de la compétence apprentissage proprement dite ;

– enfin, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), la dotation pour transferts de compensations d’exonérations de fiscalité directe locale (DTCE) et la compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d’assujettissement des entreprises au versement transport (VT) font l’objet d’une minoration au titre des variables d’ajustement.

ÉVOLUTION DU MONTANT DES PSR EN 2020

(en milliers d'euros)

| Prélèvements sur recettes (PSR) | Montant LFI 2019 | Montant PLF 2020 | Évolution 2019/2020 |
|--|-------------------|-------------------|---------------------|
| Dotation globale de fonctionnement (DGF) | 26 948 048 | 26 801 528 | - 146 520 |
| Dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) | 11 028 | 8 250 | - 2 778 |
| Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements | 73 500 | 50 000 | - 23 500 |
| Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) | 5 648 866 | 6 000 000 | + 351 134 |
| Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale | 2 309 548 | 2 433 094 | + 123 546 |
| Dotation particulière élu local | 65 006 | 75 006 | + 10 000 |
| PSR au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse | 40 976 | 62 897 | + 21 921 |
| Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) | 491 877 | 466 783 | - 25 094 |
| Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) | 326 317 | 326 317 | - |
| Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) | 661 186 | 661 186 | - |
| Dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGCES) | 2 686 | 2 686 | - |
| Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) | 2 976 964 | 2 931 964 | - 45 000 |
| Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (dot ²) | 499 683 | 465 254 | - 34 429 |
| Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP) | - | - | - |
| Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants | 4 000 | 4 000 | - |
| Dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte | 107 000 | 107 000 | - |
| Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires | 6 822 | 6 822 | - |
| Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle (FDPTP) | 284 278 | 284 278 | - |
| Compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport | 90 575 | 48 021 | - 42 554 |
| Dotation au profit de la collectivité territoriale de Guyane | 27 000 | - | - 27 000 |
| Dotation aux régions au titre de la neutralisation financière de la réforme de l'apprentissage | - | 72 582 | + 72 582 |
| Dotation au profit de la Polynésie française | - | 90 552 | + 90 552 |
| Total des prélèvements sur recettes | 40 575 360 | 40 898 220 | + 322 860 |

Source : article 82 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 et présent article.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

L'Assemblée nationale a, à l'initiative du Gouvernement, adopté un amendement ⁽¹⁾ visant à tirer les conséquences :

– de la modification du schéma financier de reprise des ressources au département de La Réunion à la suite de la recentralisation du RSA, prévue par l'article 25 du présent projet de loi de finances ⁽²⁾. Il augmente par conséquent de 50,3 millions d'euros le montant de la DGF du département de La Réunion, prenant ainsi en compte les modifications effectuées aux articles 21 et 25 ⁽³⁾ ;

– de l'article 5 *ter*, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Sacha Houlié ⁽⁴⁾, qui exonère de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2019 les contribuables ayant bénéficié de l'exonération en 2018 au titre du dispositif de sortie en sifflet. Il prévoit donc la majoration du PSR qui compense les exonérations de fiscalité locale à hauteur de 226 millions d'euros, dont 80 millions pour les personnes exonérées depuis 2015 et 146 millions pour les personnes exonérées depuis 2016 et 2017 ⁽⁵⁾.

L'Assemblée nationale a également adopté un amendement rédactionnel visant à modifier l'intitulé du PSR bénéficiant à la collectivité de Corse.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES TELS QUE MODIFIÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

(en milliers d'euros)

| Prélèvements sur recettes (PSR) | Montant LFI 2019 | Montant PLF 2020 | Montant PLF 2020 issu AN | Différence |
|---|-------------------|-------------------|--------------------------|------------------|
| Dotation globale de fonctionnement (DGF) | 26 948 048 | 26 801 528 | 26 851 874 | + 50 346 |
| Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale | 2 309 548 | 2 433 094 | 2 659 094 | + 226 000 |
| Total des prélèvements sur recettes | 40 575 360 | 40 898 220 | 41 174 566 | + 276 346 |

Source : commission des finances.

(1) Amendement n° I-3103 du Gouvernement.

(2) Cf. commentaire, dans le présent rapport général, de l'article 25 relatif à la recentralisation du revenu de solidarité active et du revenu de solidarité à La Réunion et recentralisation du revenu de solidarité en Guyane.

(3) Amendements n° I-3092 et n° I-3094 du Gouvernement.

(4) Amendement n° I-2442 de M. Sacha Houlié.

(5) Cf. commentaire, dans le présent rapport général, de l'article 5 relatif à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et réforme du financement des collectivités territoriales.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement du groupe Socialiste et républicain, avec un avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement ⁽¹⁾, qui double le montant du PSR dotation particulière élu local, en le passant de 75 millions d'euros à 130 millions d'euros, soit une hausse de 55 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES TELS QUE MODIFIÉS PAR LE SÉNAT

(en milliers d'euros)

| Prélèvements sur recettes (PSR) | Montant LFI 2019 | Montant PLF 2020 issu AN | Montant PLF 2020 issu Sénat | Différence |
|--|-------------------|--------------------------|-----------------------------|-----------------|
| Dotation particulière élu local | 65 006 | 75 006 | 130 006 | +55 000 |
| Total des prélèvements sur recettes | 40 575 360 | 41 174 566 | 41 239 566 | + 65 000 |

Source : commission des finances.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général note que l'amendement adopté au Sénat n'est pas sincère dans la mesure où le montant total des PSR est supérieur de 10 millions d'euros à la somme des PSR individuels.

Aussi, le Rapporteur général propose de rétablir le texte issu de l'Assemblée nationale, en tenant compte des éléments suivants :

– l'adoption au Sénat à l'article 21 d'un amendement de M. Julien Bargeton, avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement ⁽²⁾, diminuant de 5 millions d'euros le montant de la DGF en 2020 afin de financer la nouvelle dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité créée, à l'initiative du Rapporteur général de l'Assemblée nationale, à l'article 78 *ter* du présent projet de loi de finances. La diminution de la DGF se traduira par une hausse à due concurrence des crédits budgétaires de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ;

– l'adoption au Sénat à l'article 21 d'un amendement de M. Georges Patient, avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement ⁽³⁾, rétablissant le PSR à destination de la collectivité territoriale de Guyane pour un montant de 27 millions d'euros ;

– l'adoption à l'Assemblée nationale à l'article 47 d'un amendement du Gouvernement ⁽⁴⁾ créant un dispositif de compensation aux collectivités territoriales qui auront décidé de soutenir le petit commerce de proximité par le

(1) Amendement n° I-527 du groupe socialiste et républicain.

(2) Amendement n° I-954 de M. Julien Bargeton (LaREM).

(3) Amendement n° I-1198 de M. Georges Patient (LaREM).

(4) Amendement n° II-2955 du Gouvernement.

biais d'une exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE), de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Cette compensation, qui représente un tiers de l'exonération, est évaluée à 10 millions d'euros par le Gouvernement ;

– la modification du mode de financement des mesures issues du projet de loi engagement et proximité à destination des communes. Le présent projet de loi de finances avait initialement provisionné un montant de 10 millions d'euros sur le prélèvement sur recettes dotation particulière élu local afin de financer ces mesures. Le PSR est minoré de 10 millions d'euros afin d'abonder à due concurrence la mission *Relations avec les collectivités territoriales* qui portera cette dotation ;

– la majoration d'un montant de 28 millions d'euros de la dotation particulière élu local proposée par le Gouvernement lors de l'examen de cet article en première lecture au Sénat afin de financer le doublement de la dotation pour les petites communes ;

– enfin, un ajustement technique à la hausse du montant du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), à hauteur de 197 027 euros, est opéré dans le cadre de la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) en Guyane et à Mayotte.

**ÉVOLUTION DU MONTANT DES PSR EN NOUVELLE LECTURE
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

(en milliers d'euros)

| Prélèvements sur recettes (PSR) | Montant PLF 2020 initial | Montant PLF 2020 NL | Différence |
|---|--------------------------------|------------------------|------------------|
| Dotation globale de fonctionnement (DGF) | 26 801 528 | 26 846 874 | + 45 346 |
| Dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) | 8 250 | 8 250 | – |
| Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements | 50 000 | 50 000 | – |
| Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) | 6 000 000 | 6 000 000 | – |
| Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale | 2 433 094 | 2 669 094 | + 236 000 |
| Dotation particulière élu local | 75 006 | 93 006 | + 18 000 |
| PSR au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse | 62 897 | 62 897 | – |
| Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) | 466 783 | 466 980 | + 197 |
| Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) | 326 317 | 326 317 | – |
| Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) | 661 186 | 661 186 | – |
| Dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGCES) | 2 686 | 2 686 | – |
| Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) | 2 931 964 | 2 931 964 | – |
| Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (dot²) | 465 254 | 465 254 | – |
| Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP) | – | – | – |
| Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants | 4 000 | 4 000 | – |
| Dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte | 107 000 | 107 000 | – |
| Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires | 6 822 | 6 822 | – |
| Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle (FDPTP) | 284 278 | 284 278 | – |
| Compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport | 48 021 | 48 021 | – |
| Dotation au profit de la collectivité territoriale de Guyane | – | 27 000 | + 27 000 |
| Dotation aux régions au titre de la neutralisation financière de la réforme de l'apprentissage | 72 582 | 72 582 | – |
| Dotation au profit de la Polynésie française | 90 552 | 90 552 | – |
| Total des prélèvements sur recettes | 40 898 220 | 41 196 763 | + 298 543 |

Source : article 82 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 et présent article.

*

* *

Article 26 bis A (nouveau)
**Création d'une garantie de dotation particulière élu local
pour les communes nouvelles**

Le présent article, introduit par le Sénat, avec un avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement, vise à maintenir le bénéfice de la dotation particulière élu local (DPEL) en faveur des communes membres d'une commune nouvelle jusqu'à la fin du mandat municipal en cours. Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Afin d'assurer aux petites communes rurales les moyens nécessaires à l'exercice du mandat de conseiller municipal et de contribuer à la démocratisation des mandats locaux, une DPEL a été mise en place⁽¹⁾. Cette dotation, désormais codifiée à l'article L. 2335-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), est plus particulièrement destinée à compenser les dépenses obligatoires entraînées par les dispositions législatives relatives aux autorisations d'absence, aux frais de formation des élus locaux et à la revalorisation des indemnités des maires et des adjoints. Son emploi par les communes est toutefois libre.

Prélevée sur les recettes de l'État, la DPEL s'élève en 2019 à 65 millions d'euros. Le montant de cette dotation est stable depuis 2012.

Les articles R. 2335-21, R. 2335-2 et R. 2335-6 du CGCT précisent les modalités d'attribution de la dotation entre communes. En métropole, la dotation est attribuée aux communes :

– dont la population utilisée pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est inférieure à 1 000 habitants ;

– dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,25 fois le potentiel financier moyen par habitant des communes de métropole de moins de 1 000 habitants, qui est égal en 2019 à 693 euros par habitant.

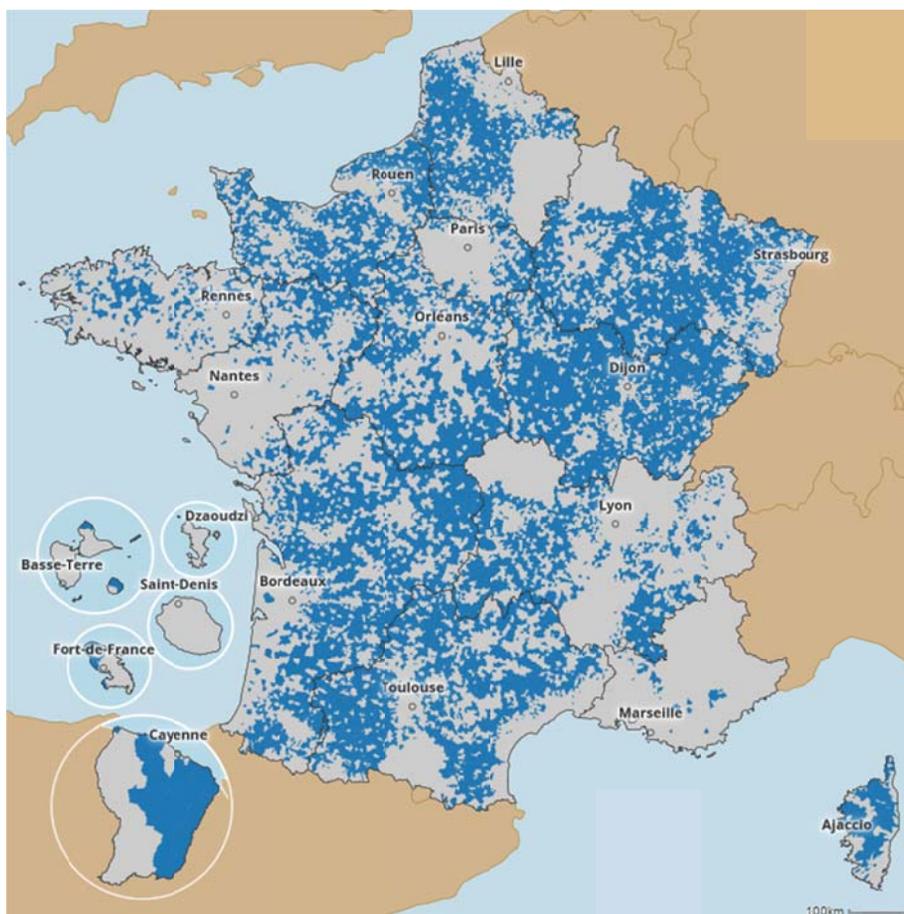
Dans les départements d'outre-mer, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie et dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, la DPEL est attribuée aux communes dont la population utilisée pour le calcul de la DGF est inférieure à 5 000 habitants.

(1) Loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, article 42.

Au total, en 2019, 21 452 communes bénéficient de cette dotation.

La DPEL est attribuée sous la forme d'une dotation forfaitaire annuelle identique pour l'ensemble des communes : elle est égale au rapport entre le montant de la dotation ouverte en loi de finances et le nombre de communes bénéficiaires en 2019. La dotation unitaire s'élève ainsi en 2019 à 3 030 euros, soit une hausse de 2 % par rapport à 2018.

COMMUNES ÉLIGIBLES À LA DOTATION PARTICULIÈRE ÉLU LOCAL EN 2019



Source : commission des finances ; données direction générale des collectivités locales (DGCL).

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, introduit par le Sénat à l'initiative de Mme Sylvie Vermeillet (Union centriste)⁽¹⁾, avec un avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement, vise à maintenir le bénéfice de la DPEL aux communes membres d'une commune nouvelle, jusqu'à la fin du mandat municipal en cours.

L'objet de l'amendement à l'origine du présent article souligne que « *la mise en place de communes nouvelles, qui maintient le nombre d'élus locaux jusqu'à la fin du mandat, a pour conséquence de diminuer fortement le nombre de communes éligibles alors que les charges afférentes à chaque commune demeurent* ». Il précise par exemple qu'il « *n'est pas rationnel que lorsque 5 petites communes fusionnent, la commune perde les 5 dotations d'élus locaux qui étaient attribuées aux communes fondatrices alors que le nombre d'élus reste identique jusqu'à la fin du mandat* ».

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général estime que le présent article n'est juridiquement pas opérant dans la mesure où il prévoit le maintien d'une dotation pour des communes qui n'existent plus.

Pour cette raison, le Rapporteur général propose de supprimer le présent article.

*

* *

Article 26 ter (nouveau)

Élargissement du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée aux véhicules des collectivités territoriales gérés en location longue durée

Le présent article, issu de l'adoption de quatre amendements identiques au Sénat avec l'avis défavorable du Gouvernement et de sagesse de la commission des finances, rend éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) les dépenses acquittées par les collectivités territoriales au titre d'une fraction des loyers versés pour une location longue durée d'un véhicule à faibles émissions. Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article.

(1) Amendement n° I-37 de Mme Sylvie Vermeillet (Union centriste).

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Le FCTVA est un dispositif de soutien à l'investissement local, assis sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) supportée lors de dépenses d'investissement. Il s'agit d'un prélèvement sur recettes (PSR) qui permet de compenser la TVA acquittée par les collectivités territoriales sur leurs dépenses d'investissement et encaissée par l'État en amont. En effet, la TVA supportée en amont des achats ou des investissements n'est pas déductible ou récupérable dès lors que l'acteur économique qui la supporte n'est pas assujéti à la TVA, ce qui est la situation des collectivités territoriales pour leurs activités administratives.

Dans ce contexte, l'article L. 1615-1 du CGCT dispose que le FCTVA est destiné à « *permettre progressivement le remboursement intégral de la TVA acquittée par les collectivités territoriales et leurs groupements sur les dépenses réelles d'investissement ainsi que sur leurs dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie* ». L'article L. 1615-5 du CGCT précise que « *les sommes versées pour le remboursement de la TVA acquittée sur leurs dépenses réelles d'investissement par le FCTVA sont inscrites à la section d'investissement du budget de la collectivité* ». L'article L. 1615-6 dispose que les « *attributions au FCTVA sont déterminées en appliquant aux dépenses réelles d'investissement [...] un taux de compensation forfaitaire* » qui s'applique quel que soit le taux de TVA ayant grevé les opérations d'investissement. Ce dernier est fixé depuis le 1^{er} janvier 2015 à 16,404 %.

En effet, depuis la loi de finances pour 1994 ⁽¹⁾ puis la loi de finances pour 2015 ⁽²⁾, le taux de compensation forfaitaire du FCTVA est égal au taux normal de la TVA (soit 20 %) diminué d'un taux de réfaction forfaitaire afin d'exclure du remboursement de la TVA le montant correspondant à la contribution de la France au budget de l'Union européenne assise sur la TVA.

Ainsi, le taux de FCTVA est calculé pour les dépenses réalisées à partir du 1^{er} janvier 2015 selon la formule suivante :

$$16,667 \% - 0,263 \% = 16,404 \% \text{ (3)}$$

Pour un investissement hors taxes de 100 euros réalisé au taux normal de 20 %, la dépense réelle d'investissement est de 120 euros. Sur cette dépense réelle est appliqué le taux de FCTVA à 16,404 %, ce qui donne un droit au FCTVA de 19,7 euros. L'écart de 0,3 euro entre la TVA acquittée par la collectivité (20 euros)

(1) Loi n° 1993-1352 du 29 décembre 1993 de finances pour 1994, article 53.

(2) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, article 24.

(3) Un taux normal de TVA de 20 % appliqué sur un montant hors taxes d'un investissement équivaut à 16,6 % de son montant toutes taxes comprises. Le taux est ensuite diminué de la part de TVA versée par la France au budget de l'Union européenne.

et la compensation du FCTVA (19,7 euros) qui lui est versée contribue à couvrir la part de la TVA reversée par la France au budget de l'Union européenne.

Enfin, il est rappelé qu'à compter du 1^{er} janvier 2021, les attributions du FCTVA seront déterminées dans le cadre d'une procédure de traitement automatisée des données budgétaires et comptables ⁽¹⁾.

Le présent projet de loi de finances a fixé le montant du PSR du FCTVA à 6 000 millions d'euros pour 2020, au lieu de 5 649 millions d'euros pour 2019.

MONTANTS DU FCTVA DE 2013 À 2020

(en millions d'euros)

| Loi de finances initiale | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 (PLF) |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|
| Montant du FCTVA | 5 627 | 5 769 | 5 961 | 6 047 | 5 524 | 5 612 | 5 649 | 6 000 |

Source : lois de finances initiales et présent projet de loi de finances.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté quatre amendements identiques de MM. Martial Bourquin (SR), Emmanuel Capus (Les Indépendants), Jean-Pierre Corbisez (RDSE) et de Mme Christine Lavarde (LR) ⁽²⁾, avec un avis défavorable du Gouvernement et de sagesse de la commission des finances, rendant éligibles au FCTVA les dépenses acquittées par les collectivités territoriales au titre d'une fraction des loyers versés pour une location supérieure à deux ans d'un véhicule à faibles émissions.

Le remboursement s'effectue au titre « de la fraction des loyers correspondant à l'investissement réalisé par le loueur » sans excéder la dotation aux amortissements pratiquée par ce dernier au titre de la période couverte par le loyer. Il revient au loueur de communiquer le montant de la fraction à la collectivité territoriale.

La mesure s'applique uniquement aux véhicules à faibles émissions définis comme les véhicules électriques ou les véhicules de toutes motorisations et de toutes sources d'énergie produisant de faibles niveaux d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques (article L. 224-7 du code de l'environnement).

(1) Cf. commentaire, dans le présent rapport général, de l'article 77 relatif au décalage de la date d'entrée en vigueur de l'automatisation du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

(2) Amendements n° I-789 de M. Martial Bourquin (Socialistes et républicains), n° I-446 de M. Emmanuel Capus (Les Indépendants), n° I-571 de M. Jean-Pierre Corbisez (RDSE) et n° I-50 de Mme Christine Lavarde (LR).

Les auteurs de l'amendement soutiennent que « *si le recours aux locations de longue durée permet de procéder au renouvellement du parc des collectivités à un rythme plus rapide qu'avec une logique classique d'achat des véhicules et de bénéficier des évolutions rapides que connaissent les véhicules électriques et hybrides sans assumer les risques techniques (au contraire de l'achat), il ne donne pas droit au bénéfice du FCTVA* ». En effet, les dépenses d'achat d'un véhicule sont considérées comme des dépenses d'investissement, éligibles au FCTVA, à la différence des loyers de location d'un véhicule qui sont considérés comme des dépenses de fonctionnement, non éligibles au FCTVA. Ils estiment par conséquent, afin de faciliter le renouvellement des flottes de véhicules des collectivités territoriales, qu'il « *convient de permettre aux collectivités qui feraient le choix de la location longue durée de bénéficier du FCTVA uniquement sur le loyer financier, c'est-à-dire la quote-part du loyer correspondant au seul financement de l'investissement* ».

Enfin, selon les auteurs de l'amendement, l'impact budgétaire de cette proposition serait neutre sur le long terme, dès lors que les véhicules gérés en location de longue durée auraient été de toute façon achetés.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général rappelle que le présent article a été rejeté à plusieurs reprises à l'Assemblée nationale en première lecture sous forme d'amendement⁽¹⁾, au motif qu'il est en l'état impossible d'intégrer ces loyers mensuels de longue durée dans le cadre de l'automatisation du FCTVA. Il souligne également que le calcul de la TVA à compenser sur la « *fraction des loyers correspondant à l'investissement réalisé par le loueur* » est concrètement complexe à réaliser et difficile à contrôler par l'administration fiscale. Enfin, le coût financier pour l'État de la mesure n'est pas chiffré par les auteurs de l'article.

Le Rapporteur général préconise, par conséquent, la suppression du présent article.

*

* *

(1) Amendements n° I-400 de Mme Lise Magnier (UDI, Agir et Indépendants), n° I-874 de Mme Véronique Louwagie (LR), n° I-939 de Mme Marie-Christine Dalloz (LR) et n° I-1089 de M. Charles de Courson (LT).

B. - Impositions et autres ressources affectées à des tiers

Article 27

**Mesures relatives à l'ajustement des ressources affectées
à des organismes chargés de missions de service public**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 46 de la loi de finances pour 2012 a introduit un plafonnement de certaines taxes affectées à des opérateurs de l'État ou à des organismes chargés d'une mission de service public ⁽¹⁾.

L'instauration d'un tel plafonnement vise à renforcer le suivi et le contrôle par le Parlement des ressources fiscales affectées aux opérateurs, conformément aux principes budgétaires d'annualité et d'universalité.

Le fonctionnement de ce plafonnement permanent repose sur les dispositions suivantes :

– les affectations de ressources sont autorisées dans la limite d'un plafond soumis annuellement au Parlement. Au-delà de ce plafond, les ressources sont écartées au profit du budget général de l'État ;

– les plafonds sont en principe mentionnés par ressource affectée, avec mention de la personne affectataire et du niveau du plafond en milliers d'euros, dans un tableau unique, prévu à l'article 46 de la loi de finances pour 2012.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, dans sa rédaction initiale, proposait :

– d'ajuster à la hausse ou à la baisse les plafonds individuels d'affectation de taxes prévus au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012. À périmètre constant et hors augmentation exceptionnelle du plafond des ressources affectées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), la somme des augmentations de plafonds opérée par le présent article serait supérieure de **193,4 millions d'euros** à la somme des diminutions de plafonds (**A** du I de l'article) ;

– de prévoir une augmentation exceptionnelle pour 2020 de 380 millions d'euros du plafond de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée à l'AFITF (**A** du I et **XI**) ;

(1) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

– de diminuer de 45 millions d’euros les ressources du réseau des chambres d’agriculture issues de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties (TA-TFPNB) et de modifier les modalités de répartition de son produit au sein du réseau (A du I et 2° du II) ;

– de tirer les conséquences de rebudgétisations ou de suppressions de taxes à faible rendement en supprimant leurs plafonds : le droit fixe dû par les entreprises ferroviaires et la taxe annuelle pour frais de contrôle affectés à l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) ; le droit de sécurité dû à l’Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) ; le droit sur les produits bénéficiant d’une appellation d’origine ou d’une indication géographique protégée affecté à l’Institut national de l’origine et de la qualité (INAO) ; la taxe sur la notification des produits du vapotage affectée à l’Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail (Anses) (A du I) ;

– d’intégrer dans le champ du plafonnement la contribution unique à la formation professionnelle et à l’alternance (CUFPA) affectée à France Compétences (A du I et V) et de fixer le niveau du plafond à 9,475 milliards d’euros ;

– de prévoir la perception de la redevance cynégétique par les agences de l’eau et de tirer les conséquences de la création à compter du 1^{er} janvier 2020 de l’Office français de la biodiversité (OFB) (A du I, III, IV, IX et X) ;

– de supprimer l’affectation de ressources au Conseil national des barreaux (CNB) pour le financement de l’aide juridique, appelé à être intégralement porté par le budget général (A du II, VI, VII et VIII) ;

– de modifier les modalités de fixation des tarifs de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (3° du II) ;

– d’opérer un prélèvement exceptionnel de 2,8 millions d’euros sur les ressources de la Caisse nationale des autoroutes (XII).

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

Lors de son examen par l’Assemblée nationale, cet article a été modifié par l’adoption de quinze amendements, hors amendements identiques.

1. Les amendements relatifs aux centres techniques industriels (CTI) et aux comités professionnels de développement économique (CPDE)

Plusieurs amendements déposés à l’Assemblée nationale visaient à supprimer les plafonds d’affectation des produits des taxes affectées à certains centres techniques industriels (CTI) ou à certains comités professionnels de développement économique (CPDE).

L’Assemblée nationale a adopté :

– un amendement prévoyant la suppression du plafond de la taxe affectée au Centre d'étude et de recherche de l'industrie du béton (CERIB) et au Centre technique de matériaux naturels de construction (CTMNC), à l'initiative de Mme Anne-Laure Cattelot, de M. Xavier Roseren et de plusieurs de leurs collègues ⁽¹⁾ ;

– deux amendements identiques prévoyant la suppression du plafond de la taxe affectée au Centre technique des industries de la fonderie (CTIF), à l'initiative de Mme Anne-Laure Cattelot ⁽²⁾ ;

– un amendement prévoyant la suppression du plafond d'affectation des taxes affectées au Centre technique des industries mécaniques et du décolletage (CETIM) et du Centre technique industriel de la construction métallique (CTICM), à l'initiative du Gouvernement ⁽³⁾.

Les CTI et CPDE qui ont bénéficié de la suppression du plafond des taxes qui leur sont affectées sont ceux qui ont récemment conclu avec l'État un contrat d'objectif et de performance. La suppression du plafond d'affectation des CTI et CPDE se justifie notamment par le fait que ces organismes ne font pas partie du champ des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale. Les taxes qui leur sont affectées ne sont pas des ressources publiques et leurs dépenses ne sont pas des dépenses publiques.

Néanmoins, la suppression des plafonds des taxes affectées aux CTI et aux CPDE ne peut aller sans contrepartie, dans la mesure où ces organismes bénéficient des règles publiques s'attachant aux taxes qui leur sont affectées, ce qui permet de procéder à leur recouvrement forcé si nécessaire.

Par conséquent, il n'est pas illégitime de conditionner la suppression du plafond des taxes affectées aux CTI et CPDE à la conclusion ou au renouvellement de contrats d'objectifs et de performance avec l'État. Seuls les CTI et CPDE qui ont conclu un nouveau contrat avec l'État ont donc fait l'objet d'une proposition par le Gouvernement de suppression de leur plafond d'affectation ou d'un avis favorable du Gouvernement et du Rapporteur général à la suppression de leur plafond d'affectation.

2. La suppression de la baisse du plafond de la TA-TFPNB affectée au réseau des chambres d'agriculture et le maintien des modalités actuelles de la répartition de son produit

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement ⁽⁴⁾ et des amendements identiques de Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas et de

(1) Amendements identiques n^{os} I-2461 et I-1992.

(2) Amendement n^o I-2481.

(3) Amendement n^o I-3107.

(4) Amendement n^o I-3104 (Rect).

plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche⁽¹⁾ et de M. Turquois et de ses collègues du groupe Modem⁽²⁾ ayant pour effet :

– de supprimer la baisse de 45 millions d’euros du plafond de la TA-TFPNB affectée au réseau des chambres d’agriculture ;

– de conserver les modalités actuelles de répartition de la taxe, en supprimant les dispositions faisant des chambres régionales d’agriculture les primo-affectataires de la taxe à la place des chambres départementales d’agriculture ;

– de supprimer les dispositions permettant que des taux départementaux différents puissent s’appliquer pour les chambres dont la circonscription comporte plusieurs départements ;

– de prévoir la remise par le Gouvernement d’un rapport au Parlement avant le 1^{er} juin 2020 portant sur les modalités de financement de l’ensemble des affectataires de la TA-TFPNB et sur le processus de modernisation et de mutualisation du réseau des chambres d’agriculture.

Pour mémoire, la commission des finances avait adopté un amendement de M. Fabrice Brun⁽³⁾ (LR) procédant du même esprit, mais qui ne prévoyait pas la remise d’un rapport au Parlement.

3. Un amendement relatif au financement de la Société du Grand Paris

À l’initiative du Gouvernement⁽⁴⁾, l’Assemblée nationale a adopté un amendement visant à accroître les plafonds des recettes affectées de la Société du Grand Paris (SGP) par plusieurs biais.

En premier lieu, le plafond de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement en Île-de-France passerait de 500 à 544 millions d’euros, en cohérence avec la création d’une nouvelle zone à tarif renforcé de 20 % proposée par l’article 5 *bis* du présent projet de loi de finances.

En deuxième lieu, le plafond de la taxe sur les surfaces de stationnement en Île-de-France passerait de 4 à 10 millions d’euros pour prendre en compte l’augmentation des tarifs de cette taxe en 2020. L’article 1599 *quater* C du code général des impôts prévoit en effet que par dérogation aux tarifs fixés dans le tableau du 2 du V de cet article, pour les surfaces de stationnement faisant l’objet d’une exploitation commerciale, les tarifs sont réduits de 75 % pour l’année 2019, de 50 % pour l’année 2020 et de 25 % pour l’année 2021.

(1) Amendement n° I-1833.

(2) Amendement n° I-3110.

(3) Amendement n° I-CF168.

(4) Amendement n° I-2789.

En troisième et dernier lieu, le plafond de la taxe additionnelle à la taxe de séjour, créée par l'article 163 de la loi de finances pour 2019⁽¹⁾ et codifiée à l'article L. 2531-17 du code général des collectivités territoriales, passerait de 20 millions à 30 millions d'euros pour « éviter un écrêtement futur » selon l'exposé sommaire de l'amendement du Gouvernement. D'après le tome I de l'annexe *Voies et moyens* du présent projet de loi de finances, le plafond est actuellement fixé au niveau prévisionnel du rendement pour 2020.

Enfin, pour mémoire, l'Assemblée nationale a introduit à l'initiative du Gouvernement⁽²⁾ l'article 72 *sexies* dans le présent projet de loi de finances afin d'affecter à la SGP une fraction des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements de la région d'Île-de-France et de la Ville de Paris de 60 millions d'euros par an. Par dérogation, il fixe cette fraction à 75 millions d'euros pour la seule année 2020. L'Assemblée nationale a corrélativement introduit un plafond d'affectation de 75 millions d'euros à l'article 46 de la loi de finances pour 2012.

4. Le maintien du plafond du droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine, d'une indication géographique ou d'un label rouge

Dans sa rédaction initiale, l'article 27 prévoyait la suppression du plafond d'affectation du droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégée affecté à l'INAO, en conséquence des dispositions initiales de l'article 6 du présent projet de loi qui prévoyaient la suppression de ce droit.

L'Assemblée nationale ayant décidé du maintien de ce droit, contre l'avis du Gouvernement et de la commission des finances⁽³⁾, elle a, par cohérence, rétabli le plafond d'affectation de cette taxe⁽⁴⁾ à l'initiative du Gouvernement.

5. L'indexation de la taxe d'aménagement du territoire sur l'inflation

À l'initiative du Gouvernement⁽⁵⁾, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant qu'à compter de l'année 2020, le tarif de la taxe due par les concessionnaires d'autoroutes à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers, actuellement fixé à 7,32 euros par 1 000 kilomètres parcourus, est égal à ce tarif majoré de 70 % de l'évolution, entre 2018 et l'année précédant l'année courante, de l'indice des prix à la consommation hors tabac au mois de novembre.

Il est précisé que le tarif est arrondi au centième d'euro par 1 000 kilomètres, la fraction égale à 0,005 comptant pour 0,01.

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

(2) Amendement n° II-3083.

(3) Amendements identiques n°s 67, 341, 382, 941, 966 et 978.

(4) Amendement n° I-3105.

(5) Amendement n° I-2793.

Le produit de cette taxe également appelée « taxe d'aménagement du territoire » (TAT) est affecté au compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*, dans la limite d'un montant fixé en loi de finances et à l'AFITF dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012 ⁽¹⁾.

Le présent projet de loi de finances propose de fixer ces limites en 2020 respectivement à 70,7 millions d'euros au lieu de 117,2 millions d'euros en 2019 et à 557,3 millions d'euros au lieu de 528,3 millions d'euros en 2019.

Selon l'exposé sommaire de l'amendement du Gouvernement, le montant supplémentaire de TAT lié à cette indexation est égal à 5 millions d'euros en 2020. Le Gouvernement considère que cette indexation ne remet pas en cause l'équilibre économique et financier des contrats conclus avec les concessionnaires d'autoroutes.

Lors de l'examen de cet amendement en séance publique, M. Charles de Courson a estimé que « *les contrats de concession autoroutière prévoient la stabilité fiscale* » et qu'en conséquence, une augmentation de la fiscalité pesant sur les concessionnaires « *sera de droit répercutée dans les péages* » ⁽²⁾. Telle n'est pas l'interprétation du Gouvernement. Le ministre de l'action et des comptes publics a en effet répondu à M. de Courson qu'il n'y avait pas de remise en question de l'équilibre des contrats, précisant que le Conseil d'État avait confirmé cette interprétation.

Lors de l'examen de l'article 27 en première lecture au Sénat, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics a ajouté que toute clause de compensation intégrale dans les contrats de concession aurait un caractère excessif et anormal ⁽³⁾.

6. Les amendements rédactionnels

À l'initiative du Rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté sept amendements rédactionnels.

L'Assemblée nationale a également adopté deux amendements identiques présentés par M. Jean-Jacques Gaultier et par M. François Cormier-Bouligeon et plusieurs de leurs collègues visant à faire passer de 34,6 à 49,6 millions d'euros le plafond d'affectation du prélèvement sur les paris sportifs en ligne de la Française des jeux et des opérateurs agréés à l'Agence nationale du sport.

(1) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(2) Assemblée nationale, XV^e législature, session ordinaire de 20192020, compte rendu intégral de la deuxième séance du lundi 21 octobre 2019.

(3) Sénat, compte rendu analytique officiel du 26 novembre 2019.

Elle a néanmoins annulé l'adoption de ces amendements par l'adoption d'un amendement du Gouvernement en seconde délibération ⁽¹⁾.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a complété l'article 6 du présent projet de loi de finances par l'adoption d'un amendement de la commission des finances augmentant de 10 000 euros le plafond d'affectation du produit de l'indemnité de défrichement affecté à l'Agence de services et de paiement (ASP) pour le fixer à 2,01 millions d'euros.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de son examen au Sénat, cet article a été modifié par l'adoption de neuf amendements différents.

A. LA SUPPRESSION DES PLAFONDS D'AFFECTATION DE PLUSIEURS CENTRES TECHNIQUES INDUSTRIELS OU COMITÉS PROFESSIONNELS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

À l'initiative du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement ⁽²⁾ tendant à :

– supprimer le plafond de la taxe affectée au comité professionnel de développement économique des industries des secteurs du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure (CTC) ;

– supprimer le plafond de la taxe affectée au centre technique industriel de la plasturgie et des composites (CTI IPC) ;

– supprimer le plafond des taxes affectées à l'institut de la soudure (IS) et au centre technique des industries aéronautique et thermique (CETIAT).

En cohérence avec la position qu'il a adoptée lors de l'examen du présent article en première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement propose ou soutient la suppression des plafonds des taxes affectées aux CTI et aux CPDE qui ont conclu de nouveaux contrats d'objectifs et de performance pour la période 2020 à 2023 dès lors que ces contrats intègrent « *les orientations et le niveau d'ambition fixés en concertation avec France industrie et les fédérations professionnelles concernées* ⁽³⁾ ».

Depuis l'adoption en première lecture du texte par l'Assemblée, le CTC, le CTI IPC, l'IS et le CETIAT ont signé de tels contrats. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a proposé la suppression de ces plafonds.

(1) Amendement n° I-2.

(2) Amendement n° I-1261.

(3) Exposé sommaire de l'amendement n° I-1261.

B. L'ABAISSEMENT DU PLAFOND D'AFFECTATION DE FRANCE COMPÉTENCES

Dans le projet de loi de finances, le Gouvernement a proposé le plafonnement du versement à France Compétences de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA)⁽¹⁾, en cohérence avec l'intégration de cet établissement public dans le champ des administrations publiques.

Le niveau du plafond avait été fixé à **9,475 milliards d'euros**, un montant nettement supérieur au rendement prévisionnel de la CUFPA pour 2020 que le Gouvernement estime à **4,8 milliards d'euros** dans l'évaluation préalable de l'article 27. Il justifie cette différence par le fait que France Compétences « bénéficiera à terme de recettes supplémentaires ». En effet, les modalités de recouvrement de la CUFPA, fixées par le décret du 28 décembre 2018 relatif à l'organisation et au fonctionnement de France compétences⁽²⁾, ont pour effet que France compétences ne sera affectataire de la totalité de ses recettes qu'à compter de 2022.

À l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, le Sénat a adopté un amendement⁽³⁾ visant à abaisser à 5,04 milliards d'euros le plafond de cette contribution, niveau correspondant au rendement prévisionnel de la contribution pour 2020 majoré de 5 %. Il justifie cet abaissement par l'article 18 de la loi de programmation des finances pour les années 2018 à 2022 selon lequel le plafond d'affectation d'une taxe ne doit pas excéder 5 % du rendement prévisionnel de cette taxe.

En outre, l'écart avec le rendement prévisionnel de la taxe conduit mécaniquement à majorer le niveau de la norme de dépenses pilotables fixé pour 2020 dès lors que les plafonds des taxes affectées sont intégrés dans son champ.

Le Gouvernement a choisi de fixer le plafond d'affectation de la contribution au niveau de son rendement prévisionnel pour 2022. Cette mesure de périmètre n'aura donc qu'un impact en 2020, évitant ainsi des modifications législatives à venir en loi de finances pour 2021 et en loi de finances pour 2022.

(1) Voir le commentaire de l'article 27 dans le tome II du rapport n° 2301 de M. Joël Giraud sur le projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272), p. 883.

(2) Décret n° 2018-1331 du 28 décembre 2018 relatif à l'organisation et au fonctionnement de France compétences.

(3) Amendement n° I-111.

C. LA SUPPRESSION DES PLAFONDS DE DÉPENSES TEMPORAIRES ÉLIGIBLES AU FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS

1. Les interventions temporaires du FPRNM

• Créé par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement⁽¹⁾, le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), parfois appelé « fonds Barnier », a d'abord assuré le financement des indemnités d'expropriation de biens exposés à un risque naturel majeur, ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle de ces biens, afin d'en empêcher toute occupation future. Progressivement, les ressources du fonds ont financé d'autres catégories de dépenses.

La gestion comptable et financière du FPRNM est assurée par la Caisse centrale de réassurance (CCR) qui exécute les instructions des ministères.

Les dépenses éligibles au FPRNM sont définies législativement selon des dispositions permanentes que l'on trouve dans le code de l'environnement, et selon des dispositions temporaires ou spécifiques que l'on trouve notamment à l'article 128 de la loi de finances pour 2004⁽²⁾ et à l'article 136 de la loi de finances pour 2006⁽³⁾. Les dépenses temporaires font l'objet de plafonds fixés par ces articles.

• L'article 128 de la loi de finances pour 2004 prévoit ainsi que le FPRNM peut prendre en charge, dans la limite de **105 millions d'euros par an à compter de 2019**, une partie du financement des études et travaux ou équipements de prévention ou de protection contre les risques naturels dont les collectivités territoriales assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques (PPR) prescrit ou approuvé.

Ce financement est par ailleurs soumis à des conditions de taux maximal d'intervention variant selon les types d'ouvrages et la date de l'intervention du fonds.

D'après l'annexe générale au présent projet de loi de finances sur la gestion du fonds, ces dépenses se seraient élevées à **109,3 millions d'euros en 2018**, le plafond étant fixé à 125 millions d'euros pour 2018.

• L'article 136 de la loi de finances pour 2006 prévoit que le fonds peut prendre en charge plusieurs dépenses à titre temporaire.

(1) Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

(2) Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

(3) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Il peut prendre en charge les dépenses afférentes à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles, aux actions d'information préventive sur les risques majeurs et à l'élaboration et la mise en œuvre des cartes des surfaces inondables et des cartes des risques d'inondation, dans la limite de **17 millions d'euros par an à compter de 2019**. En 2018, alors que ce plafond était fixé à 20 millions d'euros, 18,3 millions d'euros ont été consacrés à ces actions.

Dans le cadre du plan « séisme Antilles », il peut prendre en charge, dans les Antilles ⁽¹⁾, jusqu'au 31 décembre 2023 et **dans la limite de 13 millions d'euros par an** à compter du 1^{er} janvier 2019 (8 millions d'euros par an jusqu'en 2018) :

– des études et travaux de prévention du risque sismique pour les bâtiments et équipements nécessaires au fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours. En 2018, le dispositif n'a pas été mobilisé ;

– des travaux de confortement des habitations à loyer modéré. En 2018, le fonds a versé 5 millions d'euros à ce titre.

Il peut prendre en charge, dans la limite de **75 millions d'euros** entre le 1^{er} janvier 2019 et jusqu'au 31 décembre 2023, des dépenses liées aux études et travaux de mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines.

Il peut contribuer dans la limite de **60 millions d'euros** au financement des 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. Aucune dépense n'a été financée à ce titre depuis 2014, année au cours de laquelle 26,3 millions d'euros ont été versés.

Il peut enfin contribuer, depuis le 1^{er} janvier 2019 et jusqu'au 23 décembre 2023, aux études et travaux de prévention du risque sismique pour les immeubles domaniaux utiles à la gestion de crise dans les Antilles, dans la limite de **5 millions d'euros par an**.

2. La suppression des plafonds des dépenses temporaires

À l'initiative de Mme Nicole Bonnefoy et de ses collègues du groupe socialiste et républicain ⁽²⁾, suivant l'avis de sagesse de la commission des finances du Sénat et l'avis défavorable du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement supprimant l'ensemble des plafonds de dépenses présentés ci-dessus

(1) Zones particulièrement exposées à un risque sismique au sens de l'article R. 563-1 du code de l'environnement.

(2) Amendement n° I-558 rect.

« afin de donner davantage de souplesse à la gestion de ce fonds en fonction des besoins et priorités », d'après l'exposé sommaire de l'amendement adopté.

Cette proposition est issue du rapport de la mission d'information sénatoriale sur la gestion des risques climatiques et l'évolution des régimes d'indemnisation de juillet 2019 ⁽¹⁾.

D. LA BAISSÉ DU TAUX DE LA TAXE SUR LES OPÉRATEURS DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES (TOCE)

À l'initiative de Mme Morhet-Richaud et de plusieurs de ses collègues, de Mme Genest et de plusieurs de ses collègues et de M. Collin et de plusieurs de ses collègues ⁽²⁾, le Sénat a adopté trois amendements identiques tendant à abaisser de 1,3 à 0,9 % le taux de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques prévue à l'article 302 *bis* KH du code général des impôts.

- Créée par la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision ⁽³⁾, la TOCE est due par les opérateurs de communications électroniques.

- Elle est assise sur le montant hors TVA des abonnements et autres sommes acquittés par leurs clients. Le montant des dotations aux amortissements comptabilisés dans le cadre de l'exercice clos au titre de l'année pour laquelle la taxe est due est déduit de l'assiette de la taxe lorsque :

- les amortissements comptabilisés sont afférents aux matériels et équipements acquis à compter du 7 mars 2009 par les opérateurs pour le besoin des infrastructures et réseaux de communications électroniques établis en France ;

- la durée d'amortissement de ces matériels et équipements est au moins égale à dix ans.

Sont exclues de l'assiette de la taxe :

- les sommes acquittées par les opérateurs au titre des prestations d'interconnexion et d'accès ⁽⁴⁾ faisant l'objet de conventions de droit privé entre les parties concernées ;

- les sommes acquittées au titre des prestations de diffusion ou de transport des services de communication audiovisuelle, à l'exception des cas où

(1) Mme Nicole Bonnefoy, Sénat, rapport d'information n° 628 sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation, juillet 2019.

(2) Amendements n°s I-182 rect., I-226 rect. bis, I-531 rect..

(3) Article 33 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

(4) Selon le bulletin officiel des finances publiques (BOI-TCA-OCE-20160406), l'interconnexion désigne la liaison physique et logique des réseaux dans le but de permettre aux utilisateurs d'un opérateur de téléphone de communiquer avec les autres utilisateurs d'autres opérateurs ou d'accéder aux services fournis par ces derniers. L'accès consiste pour un opérateur à mettre à disposition d'un autre opérateur soit des ressources en moyens, matériels ou logiciels, soit des services pour lui permettre de fournir à son tour des services de communications électroniques.

les services de communications électroniques fournis sont compris dans une offre composite comprenant des services de télévision. Dans ce cas, ces sommes font l'objet d'un abattement de 50 % ;

– les sommes acquittées au titre de l'utilisation des services universels de renseignements téléphoniques.

- Le taux de la taxe est fixé à 1,3 % après application d'un abattement de 5 millions d'euros.

Ce taux est applicable depuis le 1^{er} janvier 2016, après l'augmentation de 0,4 point prévue par l'article 48 de la loi de finances pour 2016⁽¹⁾. Cette augmentation, entraînant un rendement supplémentaire de 100 millions d'euros environ, s'est accompagnée de l'affectation de 140,5 millions d'euros du produit de la taxe au compte de concours financier à l'audiovisuel public. L'article 83 de la loi de finances pour 2019 a procédé à la réaffectation du produit de la taxe au budget général, sans toutefois modifier son taux.

La taxe est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la TVA.

- Constatant que le taux de la TOCE a été maintenu à 1,3 %, que son produit a été réaffecté au budget général et que l'augmentation de 0,4 point du taux à compter de 2016 avait été justifiée par la nécessité de financer le compte de concours financier à l'audiovisuel public, les sénateurs proposent de rétablir un taux de 0,9 %.

Le Rapporteur général constate qu'affectée au budget général, la TOCE finance par définition l'ensemble de ses dépenses. D'un rendement total estimé à 270 millions d'euros environ en 2019, la mesure proposée aurait un impact de plus de 80 millions d'euros.

E. LES CONSÉQUENCES DE L'AFFECTATION DU DROIT DE TIMBRE AUX AGENCES DE L'EAU

À l'initiative du Gouvernement et suivant l'avis favorable de la commission des finances, le Sénat a adopté un amendement⁽²⁾ tirant les conséquences de l'article 59 *septies* adopté par l'Assemblée nationale, affectant le produit du droit de timbre annuel pour la validation du permis de chasser aux agences de l'eau.

- Le III de l'article 27 propose la perception de la **redevance cynégétique** par les agences de l'eau à la place de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) qui, à compter du 1^{er} janvier 2020, sera remplacé par l'Office

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

(2) Amendement n° I-1260 rect..

français de la biodiversité (OFB)⁽¹⁾. Cette affectation a pour objectif de simplifier le circuit de financement des politiques en faveur de l'environnement en permettant que les agences de l'eau perçoivent la majeure partie de la fiscalité affectée à la protection de l'eau et de la biodiversité.

Le même III prévoit que le produit de la redevance perçue par les agences de l'eau est réparti, au sein du réseau des agences de l'eau, en fonction du potentiel économique du bassin hydrographique de chaque agence, pondéré par l'importance relative de sa population rurale.

Pour garantir la neutralité financière de cette simplification, le IX et le X de l'article 27 prévoyaient, dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, une majoration de **46,1 millions d'euros** de la contribution des agences de l'eau à l'OFB prévue par l'article 135 de la loi de finances pour 2018⁽²⁾ pour la fixer à un montant compris entre 316,1 millions d'euros et 343,1 millions d'euros. La majoration de 46,1 millions d'euros correspond au rendement prévisionnel de la redevance cynégétique pour l'année 2020.

Le I de l'article 27, dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale, tire les conséquences de l'affectation de cette redevance et de la création de l'OFB sur le plafond d'affectation des ressources affectées aux agences de l'eau en le majorant de 46,1 millions d'euros.

● À l'initiative de M. Martial Saddier⁽³⁾ et de la commission des finances⁽⁴⁾, l'Assemblée nationale a introduit l'article 59 *septies* dans le présent projet de loi de finances afin de prévoir l'affectation aux agences de l'eau du **droit de timbre annuel** pour la validation du permis de chasser, en cohérence avec l'affectation de la redevance cynégétique qui est encaissée selon les mêmes modalités.

L'article 1635 *bis* N du code général des impôts, dans sa rédaction issue de la loi du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement⁽⁵⁾, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2020, prévoit en effet que le droit de timbre, d'un montant de 9 euros, est affecté à l'OFB. Toutefois, il est affecté à hauteur de 4 euros aux fédérations départementales des chasseurs lorsqu'il est encaissé par un régisseur de recettes de l'État placé auprès d'elles.

L'article 59 *septies* du présent projet de loi de finances propose que les agences de l'eau deviennent affectataires du droit de timbre à la place de l'OFB,

(1) Pour davantage de précisions, voir le commentaire de l'article 27 dans le tome II du rapport n° 2301 de M. Joël Giraud sur le projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272), p. 884.

(2) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

(3) Amendement n° II-2578.

(4) Amendement n° II-2432.

(5) Loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

sans toutefois modifier les dispositions applicables au versement d'une fraction du produit de ce droit aux fédérations départementales des chasseurs lorsqu'il est encaissé par un régisseur de recettes de l'État placé auprès d'elles.

● Tirant les conséquences de cet article, le Sénat a adopté un amendement visant à :

– inclure dans le champ des ressources plafonnées des agences de l'eau le droit de timbre ;

– majorer de 5,5 millions d'euros ce plafond par rapport au niveau fixé par l'Assemblée nationale, montant correspondant au rendement prévisionnel de la fraction du produit du droit de timbre affectée à l'OFB ;

– prévoir d'aligner les modalités de répartition du droit de timbre entre les agences de l'eau sur les modalités prévues pour la répartition de la redevance cynégétique ;

– majorer de 5,5 millions d'euros la contribution des agences de l'eau à l'OFB par rapport au niveau fixé par l'Assemblée nationale pour neutraliser l'impact financier pour l'OFB du transfert du droit de timbre aux agences de l'eau.

Le Rapporteur général est favorable à l'adoption de ces dispositions.

F. LA SUPPRESSION DE L'AUGMENTATION DU PLAFOND D'AFFECTATION À LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS DE LA TAXE SUR LES BUREAUX EN ÎLE-DE-FRANCE

En conséquence de la suppression proposée par le Sénat de l'article 5 *bis* du présent projet de loi visant à créer une nouvelle zone à tarif renforcé pour la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, locaux commerciaux, locaux de stockage et surfaces de stationnement en Île-de-France (voir *supra*), le Sénat a supprimé l'augmentation du plafond d'affectation de 44 millions d'euros de son produit à la Société du Grand Paris, à l'initiative du rapporteur général et malgré l'avis défavorable du Gouvernement ⁽¹⁾.

Le Rapporteur général est défavorable à cette suppression.

À l'initiative de son rapporteur général, le Sénat a en outre adopté quatre amendements rédactionnels.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter le présent article tenant compte des modifications suivantes proposées par le Sénat :

– la suppression des plafonds des taxes affectées au CTC, au CTI IPC, à l'IS et au CETIAT ;

(1) Amendement n° I-112.

- les dispositions relatives à l’affectation du droit de timbre annuel pour la validation du permis de chasser aux agences de l’eau ;
- les amendements rédactionnels.

*

* *

Article 27 bis A (nouveau)

Prorogation de l’exonération fiscale des transferts de biens, droits et obligations au bénéfice des opérateurs de compétences (OPCO)

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel⁽¹⁾ a réformé en profondeur le fonctionnement de la formation professionnelle et de l’apprentissage. En particulier, l’article 39 de cette loi transforme les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) en opérateurs de compétences (OPCO). Ces derniers concentrent leur mission sur l’appui aux entreprises – notamment les plus petites – et aux branches en matière de formation professionnelle et de gestion prévisionnelle de l’emploi et des compétences et, de manière inédite, financent l’ensemble de l’alternance, apprentissage compris. En revanche, ils ne collectent plus les fonds de la formation professionnelle.

La loi a laissé la possibilité aux OPCA bénéficiant d’un agrément au 31 décembre 2018 de bénéficier d’un agrément provisoire en tant qu’OPCO jusqu’au 31 mars 2019, afin de faciliter la transition⁽²⁾. Ensuite, les actuels OPCA ont jusqu’au 31 décembre 2019 pour finaliser la dévolution de leurs biens, droits et obligations vers les nouveaux OPCO qui se substituent à eux, sans acquitter de taxe sur ces transferts.

Le IV de l’article 39, précité, dispose que « *les transferts de biens, droits et obligations réalisés dans le cadre de dévolutions effectués jusqu’au 31 décembre 2019 (...) ne donnent lieu au paiement d’aucun droit, taxe ou impôt de quelque nature que ce soit* ». La contribution de sécurité immobilière prévue à l’article 879 du code général des impôts n’est également pas due.

(1) Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

(2) Pour poursuivre leur activité au-delà de cette date, les opérateurs concernés ont l’obligation d’obtenir un nouvel agrément précédé par une convention de branche.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été adopté à l’initiative de M. Emmanuel Capus (RTL) et de plusieurs de ses collègues, avec l’avis favorable de la commission et du Gouvernement. Il décale de six mois, du 31 décembre 2019 au 30 juin 2020, la date de fin de l’exonération fiscale temporaire créée par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, précitée.

Cette prorogation de six mois découle de la difficulté pratique pour les actuels OPCA de finaliser le transfert de leurs biens, droits et obligations vers les nouveaux OPCO dans les délais initialement prévus. Ces délais se sont révélés trop ambitieux au vu de la profondeur de la réforme engagée par la loi et de l’allongement du calendrier de parution de ses textes d’application.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général approuve l’aménagement de la durée de l’exonération fiscale proposé par le présent article, qui procède simplement de la prise en compte d’une temporalité de réforme du financement de la formation professionnelle et de l’apprentissage plus étalée qu’initialement prévu. Il préconise l’adoption de cet article sans modification.

*

* *

Article 27 bis B (nouveau)

Reversement des excédents financiers des fonds d’assurance formation à France compétences

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ⁽¹⁾ a réformé en profondeur le fonctionnement de la formation professionnelle et de l’apprentissage.

L’article 39 de cette loi modifie le fonctionnement des fonds d’assurance formation (FAF), structures paritaires qui mutualisent les fonds collectés au titre de la formation professionnelle depuis 1971. Ces fonds, depuis qu’ils ont été dotés de la personnalité morale et qu’ils doivent disposer d’un agrément en application de la loi du 25 février 1984 dite « Rigout » ⁽²⁾, disposaient d’un régime de

(1) Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

(2) Loi n° 84-130 du 24 février 1984 portant réforme de la formation professionnelle continue et modification corrélative du code du travail.

fonctionnement très semblable à celui des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), s'agissant des FAF de la formation professionnelle des salariés. En conséquence, la loi de 2018, précitée, a supprimé les FAF des salariés, tandis que les OPCA étaient transformés en opérateurs de compétences – (OPCO (voir le commentaire de l'article 27 bis A).

En revanche, les FAF demeurent une spécificité juridique pertinente pour les travailleurs non-salariés, les professions libérales et les indépendants, qui financent eux-mêmes, et de façon obligatoire, leurs actions de formation professionnelle, au travers de la contribution à la formation professionnelle (CFP).

Le régime des FAF des non-salariés⁽¹⁾ a donc été conservé par la loi de 2018, avec plusieurs adaptations rendues nécessaires par l'économie générale de la réforme de la formation professionnelle. D'une part, ces FAF peuvent être intégrés à un OPCO, et faire l'objet d'une gestion spécifique. D'autre part, une fraction⁽²⁾ des fonds collectés pour abonder des FAF sont fléchés vers deux usages :

– alimenter le compte personnel de formation (CPF) des travailleurs indépendants, *via* la Caisse des dépôts et consignations ;

– financer le conseil en évolution professionnelle (CEP), géré par France compétences.

La Caisse des dépôts et consignations et France compétences sont donc bénéficiaires d'une partie de la collecte des fonds de formation professionnelle des professions libérales, des non-salariés et des indépendants.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été adopté à l'initiative de M. Emmanuel Capus (RTL) et de plusieurs de ses collègues, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement.

Il prévoit que les éventuels excédents financiers des FAF des non-salariés sont reversés à France compétences, dans des conditions fixées par décret. France compétences a pour objet de centraliser et d'affecter les fonds de la formation professionnelle et de l'apprentissage : cet organisme est donc le destinataire naturel de ces reliquats. En outre, dans la mesure où France compétences finance l'alternance, l'aide au développement des compétences au bénéfice des très petites entreprises ou encore le conseil en évolution professionnelle, les reliquats transférés bénéficient toujours en partie aux contributeurs initiaux.

(1) On peut notamment citer le FAFCEA (chefs d'entreprise artisanale), le FAF-PL (professions libérales) ou encore l'Agefice (association de gestion du financement de la formation des chefs d'entreprise).

(2) Dont le montant est déterminé par un arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le dispositif de cet article s'inscrit pleinement dans la logique générale du nouveau financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage qui découle de la loi de 2018. Au bénéfice d'un amendement de codification, le Rapporteur général préconise l'adoption sans autre modification de cet article.

*
* *

Article 27 bis (supprimé)

Création d'une contribution à l'accès au droit et à la justice

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale par amendement à l'initiative de M. Questel, de Mme Untermaier, de MM. Blein et Lurton et de Mme Khattabi ⁽¹⁾ d'une part, et de Mme Pires Beaune et de ses collègues du groupe Socialistes et apparentés ⁽²⁾ d'autre part, propose la création d'une **contribution pour l'accès au droit et à la justice (CADJ)**.

Cette contribution aurait pour objet de permettre une **péréquation entre certains professionnels du droit** et de **favoriser l'accès du plus grand nombre au droit**. Bien que le dispositif de l'article ne le prévoit pas expressément, les auteurs des amendements précités souhaitent que cette contribution alimente le **fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice (FIADJ)**, créé par l'article 50 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ⁽³⁾, dite « loi Macron » ou « loi Croissance ».

Le législateur a tenté de créer par deux fois des contributions ayant le même objet, mais elles ont été déclarées contraires à la Constitution : la première, prévue par le III de l'article 50 de la loi Croissance, parce que le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence ; la seconde, prévue à l'article 113 de la loi de finances rectificative pour 2016 ⁽⁴⁾ parce qu'elle était contraire au principe d'égalité devant la loi.

Le présent article vise à créer une contribution répondant aux mêmes principes directeurs que ceux qui ont inspiré les contributions précédentes tout en évitant l'écueil de l'inconstitutionnalité.

(1) Amendement n° I-2260.

(2) Amendement n° I-2511.

(3) Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

(4) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

1. Le fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice et la genèse de la contribution à l'accès au droit et à la justice

La proposition de création de cette contribution à l'accès au droit et à la justice est indissociable du FIADJ et doit par conséquent être analysée à l'aune des dispositions de la loi Croissance relative :

– aux tarifs réglementés et aux rémunérations de certaines professions juridiques et judiciaires ;

– à l'accès à certaines de ces professions et aux règles d'installation des professionnels.

a. Les dispositions de la loi Croissance relatives aux tarifs de certaines professions du droit

L'article 50 de la loi Croissance a créé un titre IV *bis* au sein du livre IV de la partie législative du code de commerce, constitué des articles L. 444-1 et suivants et intitulé « *De certains tarifs réglementés* », pour répondre à plusieurs limites identifiées par le législateur du système antérieur des tarifs réglementés. Pour obtenir des précisions sur ce sujet, le lecteur pourra utilement se référer au rapport d'information de M. Richard Ferrand de mars 2016 sur l'application de la loi Croissance ⁽¹⁾ et au rapport d'information de novembre 2018 de MM. Daniel Fasquel, Philippe Huppé, de Mme Fadila Khattabi, de M. Gilles Lurton, de Mme Pascal Boyer, de M. Guy Bricout, de Mme Cécile Untermaier et de M. Bruno Questel sur l'évaluation de cette même loi ⁽²⁾.

- i. La détermination de tarifs prenant en compte les coûts pertinents du service rendu et une rémunération raisonnable

L'article 50 de la loi Croissance a prévu des **règles unifiées de fixation des tarifs réglementés** pour les prestations des **commissaires-priseurs judiciaires**, des **greffiers de tribunal de commerce**, des **huissiers de justice**, des **administrateurs judiciaires**, des **mandataires judiciaires**, des **notaires** et, des **avocats** pour les seuls droits et émoluments en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation et de sûretés judiciaires. Ils doivent être fixés de façon

(1) Rapport d'information n° 3596 de M. Richard Ferrand sur l'application de la loi n° 2015-990 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, Assemblée nationale, XIV^e législature, mars 2016, pp. 73 et suivantes.

(2) Rapport d'information n° 1454 de MM. Daniel Fasquel, Philippe Huppé, de Mme Fadila Khattabi, de M. Gilles Lurton, de Mme Pascal Boyer, de M. Guy Bricout, de Mme Cécile Untermaier et de M. Bruno Questel sur l'évaluation de la loi n° 2015-990 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », Assemblée nationale, XV^e législature, novembre 2018, pp. 229 et suivantes.

rationnelle par la prise en compte, d'une part des « *coûts pertinents du service rendu* » et, d'autre part, d'« *une rémunération raisonnable, définie sur la base de critères objectifs* », aux termes de l'article L. 444-2 du code de commerce. Ces dispositions visent à orienter les tarifs des professionnels vers le coût réel des actes.

La méthode de fixation des tarifs selon les coûts pertinents et la rémunération raisonnable fait l'objet d'un **décret en Conseil d'État** pris après avis de l'Autorité de la concurrence, selon l'article L. 444-7 du code de commerce. Suivant cette méthode, les tarifs de chaque prestation sont fixés pour chacune des professions précitées par **arrêté conjoint des ministres en charge de l'économie et de la justice**.

Initialement, dans l'esprit du législateur, la détermination d'un tarif en fonction du coût pertinent du service rendu et de la rémunération raisonnable du professionnel devait vraisemblablement être appréciée prestation par prestation ⁽¹⁾. Des difficultés d'ordre technique ⁽²⁾ ont toutefois conduit le pouvoir réglementaire à différer l'application par prestation de ces critères, puis le législateur à lui préférer une approche par profession, sans toutefois abandonner la référence à l'approche par prestation.

L'article 12 du décret n° 2016-230 du 26 février 2016 ⁽³⁾ prévoyait ainsi que pour une période maximale de deux ans à compter de la publication de ce décret, les arrêtés fixant les tarifs des professionnels pouvaient fixer provisoirement les tarifs réglementés des professions juridiques et judiciaires **à partir des tarifs anciennement en vigueur**, afin de laisser le temps aux professionnels de mettre en place une comptabilité analytique qui aurait permis de déterminer les coûts de chaque acte. Les arrêtés fixant les tarifs des prestations par profession, parus en février 2016 puis en février 2018 ont donc été fixés par référence aux tarifs existants. Ils prévoyaient une baisse homothétique ou une stabilité des tarifs, selon les cas.

EFFET DES RÉVISIONS TARIFAIRES DE 2016 ET 2018

| | Révision tarifaire de 2016 | Révision tarifaire de 2018 |
|--|----------------------------|----------------------------|
| Notaires | - 2,5 % | 0 % |
| Huissiers | - 2,5 % | 0 % |
| Commissaires-priseurs judiciaires | 0 % | 0 % |
| Greffiers des tribunaux de commerce | - 5 % | - 5 % |
| Administrateurs judiciaires | - 5 % | - 5 % |
| Mandataires judiciaires | - 2,5 % | 0 % |

Source : Contribution de Mme Cécile Untermaier et de M. Bruno Questel au rapport d'information n° 1454 sur l'évaluation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, p. 230.

(1) Voir le rapport d'information n° 3596 précité, pp. 78 et suivantes.

(2) La détermination du coût à l'acte impose la mise en place d'une comptabilité analytique par les professionnels.

(3) Décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certaines professions du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice.

En définitive, la fixation des tarifs réglementés prestation par prestation par détermination des coûts pertinents et de la rémunération raisonnable a été **abandonnée par le législateur**. L'article L. 444-2 du code de commerce a en effet été modifié par l'article 20 de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ⁽¹⁾ pour prévoir que, en application des deux premiers alinéas de l'article L. 444-2 selon lesquels, d'une part, les tarifs prennent en compte les coûts pertinents du service rendu et une rémunération raisonnable des professionnels et d'autre part, qu'il peut être dérogé à ce principe, les tarifs sont fixés sur la base d'un **objectif de taux de résultat moyen** dont le montant est estimé globalement **pour chaque profession pour l'ensemble des prestations tarifées et non pas pour chaque prestation**.

Cela ne signifie donc pas que les tarifs ne prennent pas en compte les coûts pertinents du service rendu et une rémunération raisonnable des actes des professionnels, ces notions étant d'ailleurs toujours mentionnées au premier alinéa de l'article L. 444-2, mais plutôt que l'approche globale par profession permet de mettre en œuvre le principe selon lequel les tarifs prennent en compte les coûts pertinents et la rémunération raisonnable sans qu'il soit nécessaire de déterminer le coût de chaque prestation pour fixer chaque tarif. Autrement dit, la disposition de l'article L. 444-2 du code de commerce selon laquelle les tarifs « *prennent en compte les coûts pertinents du service et une rémunération raisonnable* » n'implique pas que soit déterminé comptablement pour chaque acte le coût de cet acte pour fixer le tarif en fonction de ce coût.

Cette approche globale est conforme à l'interprétation que donnait le Conseil d'État de l'article L. 444-2 avant même l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2019 ⁽²⁾.

ii. Les dérogations à la fixation des tarifs selon les coûts pertinents du service rendu et la rémunération raisonnable, et le fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice

• L'article L. 444-2 du code de commerce prévoit, depuis sa création par la loi Croissance, des dérogations au principe de fixation des tarifs selon l'évaluation des coûts pertinents du service rendu et de la rémunération raisonnable.

En premier lieu, les tarifs peuvent s'écarter des critères de coûts pertinents et de rémunération raisonnable pour permettre une « *péréquation des tarifs applicables à l'ensemble des prestations servies* », cette péréquation pouvant **notamment** prendre la forme, pour des prestations relatives à des biens ou des droits d'une valeur supérieure à des seuils fixés par arrêté, de **tarifs proportionnels à la valeur de ces biens ou de ces droits**. En d'autres termes, par dérogation au principe général, **certains tarifs peuvent être déconnectés du coût**

(1) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

(2) Conseil d'État n° 398801, 6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies, 24 mai 2017.

pertinent du service rendu et de la rémunération raisonnable, les tarifs de certains actes permettant de compenser d'autres actes réalisés à perte. Le législateur a entendu permettre une péréquation entre les tarifs, interne aux offices ou études des professionnels.

En deuxième lieu, les professionnels peuvent consentir des **remises** pour les prestations donnant lieu à des tarifs déterminés proportionnellement à la valeur des biens ou des droits auxquels elles se rapportent, dès lors que l'assiette du tarif est supérieure à un taux défini par voie réglementaire. Initialement, l'article L. 444-2 du code de commerce prévoyait que le taux des remises octroyées par un professionnel devait être fixe, identique pour tous et compris dans des limites déterminées par voie réglementaire. Constatant que cet encadrement strict de la possibilité d'octroyer des remises nuisait à la fluidité des transactions ⁽¹⁾, le dernier alinéa de l'article L. 444-2 a été complété par la loi du 23 mars 2019 pour prévoir que pour certaines prestations et au-delà d'un montant d'émolument fixé par arrêté, le taux de remises peut être librement fixé par le professionnel et son client.

En troisième lieu et surtout, s'ajoute à cette péréquation interne une **péréquation externe** par l'intermédiaire d'un **fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice (FIADJ)**. Aux termes du quatrième alinéa de l'article L. 444-2, « *peut être prévue une redistribution entre professionnels, afin de favoriser la couverture de l'ensemble du territoire par les professions judiciaires et juridiques et l'accès du plus grand nombre au droit* », cette redistribution étant « *la finalité principale* » du FIADJ.

Le cinquième alinéa du même article prévoit :

– que l'organisation et le fonctionnement de ce fonds sont précisés par le décret en Conseil d'État relatif aux modalités de fixation des tarifs ;

– que ce fonds est géré par une personne morale de droit privé administrée par un conseil d'administration dont la composition est précisée par le même décret en Conseil d'État.

- Cette dernière disposition appelle plusieurs remarques.

D'abord, l'existence du FIADJ n'est pas détachable de la réforme générale du système tarifaire. C'est bien parce que le législateur a prévu la possibilité que des tarifs proportionnels aux actes continuent d'exister par dérogation au principe de fixation des tarifs selon les coûts pertinents du service rendu et la rémunération raisonnable qu'il a prévu une redistribution entre professionnels au moyen du FIADJ. Les travaux préparatoires le montrent avec clarté. Ainsi, selon l'exposé sommaire de l'amendement de M. Richard Ferrand, rapporteur général du projet de loi Croissance à l'Assemblée nationale ayant

(1) Rapport n° 1396 de Mme Laetitia Avia et de M. Didier Paris sur le projet de loi n° 1350 relatif au renforcement de l'organisation des juridictions, commentaire de l'article 11, novembre 2018, pp. 126 et suivantes.

introduit ce fonds dans le projet de loi, il devait être « *alimenté par une partie des sommes perçues au titre des tarifs proportionnels des officiers publics ou ministériels et des auxiliaires de justice, ainsi qu’au titre du tarif des droits et émoluments de l’avocat en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation et de sûretés judiciaires* »⁽¹⁾.

Appelé à se prononcer sur la légalité de certaines précisions réglementaires du décret n° 2016-230 du 26 février 2016 dans la mesure où elles permettent « *que les tarifs des prestations ne couvrent pas systématiquement le coût du service rendu et elles n’assurent pas une rémunération raisonnable* », le Conseil d’État a explicité le raisonnement qu’a tenu le législateur :

– certes, l’article L. 444-2 du code de commerce dispose que les tarifs « *prennent en compte les coûts pertinents du service rendu et une rémunération raisonnable* » ;

– mais, les dispositions de ce même article prévoient que **par dérogation** les tarifs peuvent être fixés en tenant compte d’une **péréquation** entre les différentes prestations en cause ;

– elles prévoient également que le législateur a entendu permettre que le tarif de certaines prestations soit fixé en-deçà du prix nécessaire à la couverture des coûts pertinents et d’une rémunération raisonnable dès lors que la **péréquation entre les actes d’un même professionnel** d’une part, et la **redistribution entre professionnels par le FIADJ d’autre part**, ont pour effet de garantir une rémunération **globale** raisonnable aux professionnels concernés.

Dans cette logique, plusieurs travaux de suivi de la loi Croissance, menés notamment par M. Richard Ferrand, par Mme Cécile Untermaier et par M. Bruno Questel⁽²⁾, établissent un **lien entre la nécessité de créer un système de péréquation par l’intermédiaire du FIADJ et une précision réglementaire relatif au système des tarifs conduisant à prévoir la déconnexion des tarifs de certains « petits actes » des coûts pertinents et de la rémunération raisonnable**. Le décret n° 2016-230 du 26 février 2016 a en effet prévu un **plafonnement de la somme des émoluments perçus au titre des prestations relatives à la mutation d’un bien ou d’un droit immobilier à 10 % de la valeur de ce bien ou de ce droit**, sans que cette somme puisse être inférieure à 90 euros. Ce plafonnement, prévu à l’article R. 444-9 du code de commerce, a pour but de favoriser la fluidité de ces « petits actes ».

Ensuite, le fonds créé a un caractère interprofessionnel le différenciant des systèmes internes aux professions qui ont pu être mis en œuvre, notamment pour accompagner l’installation de nouveaux professionnels prévue par la loi

(1) Amendement n° SPE607 (Rect) au projet de loi pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques (n° 2765).

(2) Voir le rapport d’information n° 3596 précité, pp. 88 et suivantes et le rapport d’information n° 1454 précité, pp. 234 et suivantes.

Croissance. Le caractère interprofessionnel du fonds et de son mode de financement est une volonté du législateur clairement établie, eu égard aux travaux préparatoires du projet de loi Croissance.

Néanmoins, les **professions incluses dans le champ des interventions du fonds ne sont pas directement listées par l'article L. 444-2**. Le renvoi du premier alinéa de cet article aux tarifs mentionnés à l'article L. 444-1 du code de commerce laisse toutefois penser que peuvent être concernés par la « *redistribution entre professionnels* » l'ensemble des professionnels percevant des tarifs réglementés régis par le titre IV *bis* du livre IV de la partie législative de ce code, quel que soit leur mode d'installation. Il s'agit plus précisément des **commissaires-priseurs judiciaires**, des **greffiers de tribunal de commerce**, des **huissiers de justice**, des **administrateurs judiciaires**, des **mandataires judiciaires** et des **notaires**. Cités à part par l'article L. 444-1, il peut également s'agir des **avocats** pour celles de leurs prestations qui donnent lieu à des tarifs réglementés, à savoir les saisies immobilières, les partages, les licitations et les sûretés judiciaires.

Il y a lieu de remarquer le **caractère facultatif de ce fonds**. Si la lecture des débats parlementaires et des travaux de suivi de l'application et de l'évaluation de la loi Croissance ne laissent pas de doute quant à la volonté de députés à l'initiative de la création de ce fonds qu'il soit opérationnel dans les meilleurs délais, l'article L. 444-2 du code de commerce dispose que la péréquation entre professionnels *via* le FIADJ « *peut être prévue* », sans qu'il l'ait rendue impérative. De fait, elle n'a jamais été instaurée faute de financement du FIADJ.

Enfin, s'agissant de la destination du fonds, le législateur a opté pour une formulation relativement générale, l'article L. 444-2 disposant que l'objet du fonds est l'instauration d'un système de redistribution entre professionnels « *afin de favoriser la couverture de l'ensemble du territoire par les professions judiciaires et juridiques et l'accès du plus grand nombre au droit* ».

Le texte du projet de loi Croissance adopté en première lecture à l'Assemblée nationale⁽¹⁾ prévoyait que le fonds interprofessionnel finance « *notamment l'aide juridictionnelle, l'accès au droit et les maisons de justice et du droit* ». Après que le Sénat avait décidé en première lecture de modifier le dispositif⁽²⁾, l'Assemblée a rétabli le fonds interprofessionnel en adoptant la formulation générale ci-dessus.

Il ressort toutefois des travaux préparatoires que le législateur a prévu un financement des dispositifs d'accès au droit précités par l'intermédiaire du fonds.

(1) Article 12 du texte adopté n° 473 dite « Petite loi », 19 février 2015.

(2) Le texte adopté en première lecture par le Sénat avait supprimé le caractère interprofessionnel du système de péréquation en prévoyant l'existence d'un fonds par profession et avait supprimé le financement de l'aide juridictionnelle, des maisons de justice et du droit et de l'accès au droit. Il prévoyait que le fonds financerait la compensation des prestations accomplies à perte et l'indemnisation éventuelle des titulaires d'office auxquels de nouvelles installations auraient porté préjudice.

Ainsi, lors de la réunion pour la nouvelle lecture de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi Croissance, en réponse à une question de M. Philippe Houillon, M. Emmanuel Macron, alors ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, a précisé que « *le fonds a deux objectifs : la péréquation au sein de la profession et le financement de l'aide juridictionnelle* »⁽¹⁾. Conjuguée à la formulation générale de la destination du fonds, cette précision laisse penser que les autres dispositifs d'accès au droit tels que les **conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD)** et les **maisons de la justice et du droit (MJD)** devaient également être financés par le FIADJ dans l'esprit du législateur.

b. Les dispositions de la loi Croissance relatives au système d'installation de certaines professions du droit

En parallèle de la réforme du système tarifaire, le législateur a modifié les règles relatives à l'accès à plusieurs professions du droit percevant des tarifs réglementés pour en améliorer l'équité. Si la création du FIADJ résulte d'abord de la réforme du système tarifaire, elle doit également être replacée dans le **contexte de la facilitation de l'accès à certaines professions du droit par la loi Croissance**, notamment parce que dans le droit en vigueur, ce fonds finance des aides à l'installation des professionnels. Le FIADJ devait en effet contribuer à ce que les nouvelles règles d'installation de certaines professions juridiques et judiciaires ne déséquilibrent pas la couverture du territoire national par ces professions.

• L'article 52 de la loi Croissance a organisé un système de **liberté d'installation régulée** pour les **commissaires-priseurs judiciaires**, les **huissiers de justice** et les **notaires** reposant sur des cartes établies conjointement par les ministres de l'économie et de la justice, sur proposition de l'Autorité de la concurrence. Il prend la suite d'un système caractérisé précédemment par l'autogestion au sein de chaque profession qui avait montré ses limites. Pour chacune des trois professions, cette carte, révisée à un rythme biennale, comporte deux types de zones définies selon des critères précisés par le décret n° 2016-216 du 26 février 2016⁽²⁾.

Dans les zones où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services, dites « zones de libre installation » ou « zones vertes », l'article 52 prévoit que la garde des sceaux nomme le demandeur titulaire de l'office à créer dès lors qu'il satisfait aux « *conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance requises* ». Il est précisé par le même article que la carte délimitant ces zones doit être « *assortie de recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans la zone concernée.* » Dans ces

(1) Tome I du rapport n° 2866 précité, p. 522.

(2) Décret n° 2016-216 du 26 février 2016 relatif à l'établissement de la carte instituée au I de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

zones, le décret n° 2016-661 du 20 mai 2016⁽¹⁾, puis le décret n° 2018-971 du 9 novembre 2018⁽²⁾, ont prévu une procédure de tirage au sort⁽³⁾ lorsque le nombre de demandes de création d'offices excède en 24 heures le nombre de créations recommandées pour définir un ordre d'instruction des dossiers.

Dans les autres zones, la garde des sceaux peut refuser une demande de création d'office, lorsqu'elle serait de nature à porter atteinte à la continuité de l'exploitation des offices existants et à compromettre la qualité du service rendu. Le refus doit intervenir après avis de l'Autorité de la concurrence rendu dans un délai de deux mois après le dépôt de la demande de création d'office.

• Les lieux d'exercice des **greffiers de tribunal de commerce** sont déterminés, par définition, par la carte des tribunaux de commerce. La loi Croissance a favorisé l'accès à cette profession. L'ordonnance du 29 janvier 2016⁽⁴⁾ modifiant l'article L. 742-1 du code de commerce relatif aux conditions d'accès à la profession de greffier de tribunal de commerce, prise sur le fondement de l'article 61 de la loi Croissance, a en effet prévu que l'accès à la profession s'opère par la voie d'un concours, d'un stage et d'un entretien de validation de stage.

Le décret n° 2017-893 du 6 mai 2017⁽⁵⁾ et l'arrêté du 11 août 2017⁽⁶⁾ ont précisé ces modalités d'accès.

• À la différence des officiers publics et ministériels, le nombre d'**administrateurs judiciaires** et de **mandataires judiciaires** n'est pas limité par un système de *numerus clausus*. Avant l'entrée en vigueur de la loi Croissance, l'accès à ces professions reposait exclusivement sur la réussite à un examen d'accès à un stage professionnel, puis à l'issue de ce stage, à un examen d'aptitude aux fonctions d'administrateur judiciaire ou de mandataire judiciaire. L'article 61 de la loi Croissance a créé une seconde voie d'accès par le master en administration et liquidation des entreprises en difficulté, précisée par le décret du 1^{er} avril 2016⁽⁷⁾ relatif aux administrateurs judiciaires et aux mandataires judiciaires.

(1) Décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels.

(2) Décret n° 2018-971 du 9 novembre 2018 modifiant la procédure de nomination dans un office créé de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire.

(3) Voir le rapport d'information n° 4512 de M. Richard Ferrand sur l'application de la loi Croissance, pp. 104 et suivantes et le rapport d'information n° 1454 sur l'évaluation de la loi Croissance, pp. 207 et suivantes.

(4) Ordonnance n° 2016-57 du 29 janvier 2016 modifiant l'article L. 742-1 du code de commerce relatif aux conditions d'accès à la profession de greffier de tribunal de commerce.

(5) Décret n° 2017-893 du 6 mai 2017 relatif aux conditions d'accès à la profession de greffier de tribunal de commerce.

(6) Arrêté du 11 août 2017 fixant les modalités d'organisation et le programme des épreuves du concours d'accès à la profession de greffier de tribunal de commerce ainsi que les conditions de validation du stage et les modalités d'organisation de l'entretien de fin de stage.

(7) Décret n° 2016-400 du 1^{er} avril 2016 relatif aux administrateurs judiciaires et aux mandataires judiciaires.

c. Les précisions réglementaires relatives au fonctionnement et à l'organisation du FIADJ

Conformément aux dispositions de l'article 50 de la loi Croissance, le décret n° 2016-230 du 26 février 2016 a non seulement précisé la méthode de détermination des tarifs réglementés, mais il a aussi fixé les règles de fonctionnement et de gouvernance du FIADJ en créant la section 2 du titre IV *bis* du livre IV de la partie réglementaire du code de commerce.

En l'absence de financement du FIADJ, **ces règles n'ont jamais été appliquées** et le fonds n'a pas eu d'activité.

i. La double finalité du FIADJ

• Reprenant les termes de l'article L. 444-2 du code de commerce, l'article R. 444-22 précise que le fonds a une double finalité :

– la **couverture de l'ensemble du territoire national** par les commissaires-priseurs judiciaires, les greffiers des tribunaux de commerce, les huissiers de justice, les notaires, les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires ;

– **l'accès au droit du plus grand nombre.**

Pour ce faire, le FIADJ assure la **distribution d'aides à l'installation ou au maintien de ces professionnels** dans des zones géographiques définies par arrêté.

• Ces précisions réglementaires appellent deux remarques de fond.

En premier lieu, le quatrième alinéa de l'article L. 444-2 du code de commerce prévoit que la redistribution entre professionnels qui est opérée par le FIADJ a pour but de favoriser « *la couverture de l'ensemble du territoire par les professions judiciaires et juridiques* », sans mentionner les professionnels en question. En l'absence de mention, il semblerait logique que soient inclus l'ensemble des professionnels visés à l'article L. 444-1 du code de commerce, y compris les avocats pour les seules prestations donnant lieu à des tarifs réglementés. Or, **l'article R. 444-22 exclut les avocats du champ d'intervention du fonds. Cette exclusion n'est pas rendue nécessaire par les dispositions législatives**, mais elle est justifiée.

Les avocats sont en effet dans une situation particulière dès lors que le mode de rémunération de la profession ne se caractérise pas principalement par des tarifs réglementés, à l'inverse des officiers publics et ministériels. Seuls quatre types de prestations opérées par les avocats donnent lieu à des tarifs réglementés : la licitation ; le partage ; les sûretés immobilières ; les saisies immobilières.

L'activité réglementée des avocats est donc relativement marginale, tant par rapport à l'activité des autres professions réglementées que par rapport à

l'activité globalement considérée des avocats. Ainsi, seules 30 907 affaires avec intervention d'un avocat ont été jugées par les tribunaux de grande instance dans ces quatre matières en 2015. Comme le note l'Autorité de la concurrence, ramenées aux 851 141 affaires civiles jugées par les tribunaux de grande instance cette même année, elles représentaient 3,6 % de leur activité ⁽¹⁾.

Bien que n'étant pas explicitement exclue du champ du fonds par l'article R. 444-22, la profession de greffier de tribunal de commerce est exclue *de facto* par les conditions de bénéfice des aides versées par le fonds (voir *infra*).

En second lieu, il convient de remarquer que le **double objectif du fonds**, à savoir à la fois la couverture de l'ensemble du territoire national par les officiers publics et ministériels et l'accès du plus grand nombre au droit est atteint par **un seul moyen** au niveau réglementaire : le versement d'aides à l'installation ou au maintien.

Le pouvoir réglementaire n'a donc pas prévu que le fonds finance les dispositifs d'accès au droit comme l'aide juridictionnelle ou les maisons de la justice et du droit, alors que l'article L. 444-2 du code de commerce, interprété à la lumière des travaux préparatoires, semble prévoir un tel financement (voir *supra*).

ii. Les aides à l'installation et les aides au maintien

• Les **aides à l'installation** peuvent être octroyées pour l'installation des professionnels dans un office vacant ou créé ainsi que pour la reprise d'une étude d'administrateur judiciaire ou de mandataire judiciaire selon l'article R. 444-23 du code de commerce.

Ces aides sont perçues au titre des prestations soumises aux tarifs réglementés et pour une durée maximale de trois ans à compter de l'installation.

Sont éligibles à ces aides les professionnels qui n'ont pas perçu :

– d'aide de ce type pendant les cinq années civiles précédant l'installation ;

– une somme totale supérieure à 210 000 euros au titre de bénéfices ou de salaires nets imposables au cours des trois derniers exercices comptables clos ou années civiles précédant l'installation ;

– un résultat annuel supérieur à 70 000 euros au titre de l'exercice comptable ouvert au cours de l'année civile de réalisation des prestations pour lesquelles l'aide est sollicitée.

(1) Autorité de la concurrence, Avis n° 17-A-06 du 27 mars 2017 concernant un projet de décret relatif aux tarifs réglementés de postulation des avocats en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation, et de sûretés judiciaires, p. 18.

• Les **aides au maintien** sont ouvertes aux officiers publics et ministériels et aux administrateurs et mandataires judiciaires répondant aux conditions cumulatives suivantes, fixées par l'article R. 444-25 :

– le chiffre d'affaires annuel hors taxes moyen hors aides et hors honoraires réalisé au cours des trois derniers exercices comptables clos est inférieur au premier décile de chiffre d'affaires de la profession concernée, constaté à partir des dernières données disponibles sur une période d'au moins deux ans ;

– le bénéfice moyen au cours des trois derniers exercices comptables clos est inférieur à 75 000 euros ;

– le ratio des charges annuelles rapportées au chiffre d'affaires, calculé sur le dernier exercice clos, n'est pas supérieur à 80 %.

Cette dernière condition peut ne pas être remplie si le professionnel met en œuvre un engagement de réduction de ses coûts selon des modalités précisées par arrêté.

• Les **aides à l'installation et au maintien sont régies par des dispositions communes**. Elles ne peuvent ainsi être octroyées que dans des **zones géographiques particulières**, déterminées par arrêté en fonction du nombre de professionnels installés, du nombre de projets d'installation et des besoins identifiés, selon l'article R. 444-26 du code de commerce.

Ces aides prennent la forme de **subventions** d'un montant fixe versé pour chaque prestation répondant aux conditions suivantes :

– l'émolument est **proportionnel** ;

– elles portent sur une assiette monétaire inférieure à un seuil fixé pour chaque profession concernée par arrêté qui n'excède pas 80 000 euros.

Tant les aides à l'installation que les aides au maintien sont octroyées dans la double limite d'un plafond par prestation défini par arrêté et n'excédant pas 100 euros et d'un plafond global par professionnel de 50 000 euros par année civile. Les aides à l'installation et au maintien ne sont pas cumulables pour la même prestation.

• La restriction des aides **aux seules prestations donnant lieu à un émoulement proportionnel** a pour effet mécanique d'exclure du champ des bénéficiaires les **greffiers de tribunal de commerce**, puisqu'aucun des tarifs de ces professionnels n'est un émoulement proportionnel au sens de l'article R. 444-26.

De même, compte tenu des particularités de la profession des greffiers de tribunal de commerce quant à leur lieu d'exercice, la restriction géographique des

aides, même s'il reste à la préciser par arrêté, risque de constituer un motif d'exclusion de plus de l'ensemble de la profession du bénéfice de ces aides.

iii. L'organisation du FIADJ

● Le fonds interprofessionnel est administré par une **personne morale de droit privé** en application du quatrième alinéa de l'article L. 444-2 du code de commerce. Elle est dénommée « Société de gestion du fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice » (SGFIADJ) et a le statut de société anonyme dont le capital est détenu par l'État, selon l'article R. 444-36 du code de commerce.

Le conseil d'administration de la société du fond est composé de cinq administrateurs, en vertu de l'article R. 444-37 :

– un président du conseil d'administration nommé par le Premier ministre, choisi parmi les magistrats de la Cour des comptes ;

– quatre administrateurs nommés respectivement par la ministre de la justice, le ministre de l'intérieur, le ministre chargé du budget et le ministre chargé des collectivités territoriales.

Ils sont nommés pour un mandat de quatre ans non renouvelable et ne peuvent détenir aucun intérêt direct ou indirect dans les domaines d'activité des professions concernées.

● Un comité consultatif des aides à l'accès au droit et à la justice (CCAADJ) est créé auprès de ce conseil d'administration. Il a pour fonction de donner un avis, à la demande du conseil d'administration, sur toute question relative à la gestion administrative, comptable et financière du fonds, aux termes de l'article R. 444-38.

2. Le financement du FIADJ par une contribution à l'accès au droit et à la justice

Deux contributions successives ont été créées par la loi pour alimenter le FIADJ. L'une et l'autre ont été déclarées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel, laissant le FIADJ et ses actions sans financement.

a. Le FIADJ et la contribution à l'accès au droit et à la justice : une contrepartie au maintien de tarifs déconnectés des coûts pertinents du service rendu et de la rémunération raisonnable

Les travaux préparatoires montrent que la création du FIADJ et l'instauration d'une contribution destinée à assurer son financement ont été conçues comme des **contreparties au maintien de tarifs dérogatoires au principe selon lesquels ces derniers sont fixés en fonction des coûts pertinents du service rendu et d'une rémunération raisonnable des professionnels.**

Lors de l'examen en commission du projet de loi Croissance en nouvelle lecture, Mme Cécile Untermaier, rapporteure thématique sur le projet de loi, expliquait ainsi le lien entre le système tarifaire et la création du FIADJ : « *Nous avons observé que, la rémunération étant proportionnelle, les prestations concernant un bien ou un droit aboutissaient, au-delà d'un certain seuil, à une **surrémunération du professionnel**. L'idée nous est donc venue de créer un fonds de péréquation qui permette de tirer profit de cette surrémunération, car il nous semble plus conforme à l'intérêt général que ces sommes-là contribuent à la consolidation d'un fonds plutôt que de revenir au négociateur ou de se transformer en rabais. La contribution qu'il est proposé de créer ne fait que se substituer à cette surrémunération* ⁽¹⁾ ».

Il faut entendre ici le mot « *surrémunération* » au sens d'une rémunération dérogatoire aux principes d'orientation des tarifs des actes vers le coût de ces actes. Dans l'esprit du législateur et comme le Conseil d'État l'a montré, cette déconnexion des tarifs proportionnels du coût des actes doit à la fois permettre une **péréquation interne** aux offices en couvrant des actes réalisés à perte et permettre la constitution d'un **système de péréquation externe** et interprofessionnelle finançant par ailleurs les dispositifs d'accès au droit et à la justice.

b. La première tentative de création d'une contribution à l'accès au droit et à la justice censurée par le Conseil constitutionnel pour incompétence négative

● À l'initiative du Gouvernement ⁽²⁾, l'article 50 de la loi Croissance prévoyait la création d'une « contribution à l'accès au droit et à la justice » pour « *assurer le financement du fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice* ».

Elle était due par l'ensemble des professionnels du droit bénéficiant de tarifs réglementés et, plus précisément, par « *les **personnes physiques ou morales titulaires** d'un office de commissaire-priseur judiciaire, de greffier de tribunal de commerce, d'huissier de justice ou de notaire ou exerçant à titre libéral l'activité d'administrateur judiciaire ou de mandataire judiciaire, d'avocat pour les droits et émoluments perçus en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation et de sûretés judiciaires* ».

Son assiette était constituée de « *la valeur hors taxe de tout bien ou sur le montant hors taxe de tout droit, pour lequel le tarif est fixé proportionnellement à ceux-ci et qui est supérieur à un seuil de 300 000 euros* ». Il était prévu que ce seuil puisse être révisé par arrêté « *en tenant compte des besoins de couverture de*

(1) Tome I du rapport n° 2866 de MM. Richard Ferrand, Christophe Castaner, Laurent Grandguillaume, Denys Robiliard, Gilles Savary, Alain Tourret, Stéphane Travert, Mmes Cécile Untermaier et Clotilde Valter sur le projet de loi modifié par le Sénat en première lecture pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (n° 2765), juin 2015, p. 519.

(2) Sous-amendement n° SPE664 du Gouvernement à l'amendement n° SPE607 (Rect) de M. Richard Ferrand.

l'ensemble du territoire par les professions judiciaires et juridiques et d'accès du plus grand nombre au droit ».

Le taux de la contribution était fixé par arrêté entre 0,05 et 0,2 %.

● Le Conseil constitutionnel, dans sa décision relative à la loi Croissance⁽¹⁾, a relevé que le législateur avait habilité le pouvoir réglementaire à fixer les règles concernant l'assiette de la contribution. Il a méconnu l'étendue de la compétence que l'article 34 de la Constitution lui confère :

– en prévoyant que seuls les tarifs proportionnels donnent lieu au paiement de la contribution, car c'est le pouvoir réglementaire qui précise les actes donnant lieu à des tarifs proportionnels ;

– en ouvrant la possibilité au pouvoir réglementaire de réviser le seuil de 300 000 euros précité.

c. La seconde tentative de création d'une contribution à l'accès au droit et à la justice censurée pour méconnaissance du principe d'égalité

La première censure a eu pour effet d'introduire dans le code de commerce un mécanisme de péréquation externe par la création du FIADJ, tout en laissant la question de son financement en suspens. Le décret n° 2016-230 du 26 février 2016 a même fixé les règles de fonctionnement et de gouvernance du fonds, sans que ce dernier puisse être opérationnel, faute de financement.

● Suivant les recommandations de la mission d'information sur l'application de la loi Croissance de mars 2016⁽²⁾, le Gouvernement avait proposé dans la loi de finances rectificative pour 2016 l'instauration d'une nouvelle contribution codifiée à l'article 1609 *octotricies* du code général des impôts.

La liste des redevables différait de celle de la première contribution par deux points :

– elle ne visait plus seulement les titulaires d'un office, mais également les personnes nommées dans un office ;

– elle ne concernait plus les avocats « *pour les droits et émoluments perçus en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation et de sûretés judiciaires.* »

Pour éviter une décision d'inconstitutionnalité pour incompétence négative, il était prévu que la taxe soit assise sur le montant total hors taxes des sommes encaissées en rémunération des prestations réalisées par les

(1) *Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015* Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

(2) *Voir le rapport n° 3596 précité, pp. 98 et suivantes.*

professionnels redevables au cours de l'année civile précédente ou du dernier exercice clos.

Son taux avait été fixé à 0,5 % sur la fraction de l'assiette comprise entre 300 000 et 800 000 euros et à 1 % sur la fraction de l'assiette qui excède 800 000 euros.

Pour les personnes morales, il était prévu que les seuils précités soient multipliés par le nombre d'associés exerçant au sein de la personne morale.

Le rendement de cette contribution était estimé à **25 millions d'euros** environ.

• Le Conseil constitutionnel⁽¹⁾ a déclaré cette nouvelle contribution contraire au principe constitutionnel d'égalité devant la loi en ce qu'elle instituait une différence de traitement entre les assujettis selon qu'ils exerçaient à titre individuel ou à titre collectif et, dans ce dernier cas, en ce qu'elle instaurait une différence de traitement injustifiée selon le nombre d'associés.

Comme le souligne le commentaire de la décision, le Conseil a d'abord observé qu'il est possible qu'un professionnel exerçant à titre individuel atteigne le même niveau d'activité qu'une société composée de plusieurs associés, notamment parce que les structures concernées peuvent employer des professionnels salariés.

Ainsi, les dispositions adoptées par le Parlement conduisaient à instaurer de manière injustifiée des contributions de montants différents selon le nombre d'associés dans des structures comptant le même nombre de professionnels.

**MONTANT DE LA CONTRIBUTION DUE POUR DES STRUCTURES
DE CINQ PROFESSIONNELS DIFFÉRANT PAR LE MODE D'EXERCICE
OU LE NOMBRE D'ASSOCIÉS Y EXERÇANT**

| Type de structures | Première tranche à 0,5 % | Seconde tranche à 1 % | Contribution acquittée pour un chiffre d'affaires de 5 millions d'euros |
|--|-----------------------------------|----------------------------|---|
| Office individuel avec quatre salariés | 300 000 euros à 800 000 euros | Au-delà de 800 000 euros | 44 500 euros |
| Office en société avec cinq associés et sans salarié | 1 500 000 euros à 4 000 000 euros | Au-delà de 4 000 000 euros | 22 500 euros |
| Office en société avec deux associés et trois salariés | 600 000 euros à 1 600 000 euros | Au-delà de 1 600 000 euros | 39 000 euros |

Source : commentaire de la décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016.

Pour le Conseil constitutionnel, la différence de traitement résultant de ces dispositions ne reposait pas sur une différence de situation de nature à la justifier. La contribution ne s'imputait pas sur le bénéfice reçu par chaque associé, mais sur

(1) Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, Loi de finances rectificative pour 2016.

le chiffre d'affaires global de la structure, avant qu'en soient déduites les charges. Dès lors, le mode d'exercice professionnel, en office individuel ou en société, n'était pas pertinent.

La différence de traitement créée ne reposant sur aucun motif d'intérêt général, le Conseil a déclaré la contribution contraire à la Constitution, sans se prononcer sur le terrain de l'égalité devant les charges publiques mis en avant par les requérants.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de M. Questel, de Mme Untermaier, de MM. Blein et Lurton et de Mme Khattabi⁽¹⁾ et un amendement identique de Mme Pires Beaune et de ses collègues du groupe Socialistes et apparentés⁽²⁾ tendant à créer un article 1609 *octotricies* dans le code général des impôts pour prévoir une **contribution pour l'accès au droit et à la justice**.

1. L'absence d'affectation au FIADJ

À la lecture de l'exposé sommaire de ces amendements, leurs auteurs ont **l'intention d'affecter le produit de cette contribution au FIADJ**. Le dispositif de ces amendements ne le prévoit pas, vraisemblablement pour éviter l'écueil de l'irrecevabilité financière. En effet, il semble que **seule une initiative gouvernementale pourrait affecter le produit de cette contribution au FIADJ**.

L'article 40 de la Constitution empêche en effet le dépôt par un parlementaire d'un amendement dont l'adoption aurait pour effet l'aggravation ou la création d'une charge publique, quand bien même cette création ou cette aggravation serait « gagée » par la création d'une recette publique.

La doctrine de la commission des finances de l'Assemblée nationale assimile à une création ou à une aggravation d'une charge publique toute disposition visant à affecter des recettes à un fonds dont la seule vocation est d'engager des dépenses publiques. Il ne fait guère de doute que le FIADJ est un fonds de dépenses. En revanche, la question de l'appartenance du FIADJ au champ des dépenses publiques, c'est-à-dire au champ de l'article 40, est plus complexe.

Certains fonds dits « professionnels » sont en effet exclus du champ des dépenses publiques dès lors qu'ils sont financés par les acteurs d'une profession pour financer des actions en faveur de cette profession. Le président de la commission des finances détermine l'appartenance ou non d'un fonds professionnel au champ de l'article 40 par un faisceau d'indices prenant en compte

(1) Amendement n° I-2260.

(2) Amendement n° I-2511.

un éventuel objectif d'intérêt général des actions financées par le fonds, son mode de financement et l'existence éventuelle d'un contrôle de l'État sur ce fonds.

Dès lors que le législateur a prévu que le FIADJ finance l'aide juridictionnelle, le risque d'irrecevabilité d'un amendement prévoyant la création d'une contribution affectée à ce fonds est important, comme M. Gilles Carrez l'avait d'ailleurs indiqué en février 2017 dans son rapport d'information sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires ⁽¹⁾.

Toutefois, dès lors que l'objet du fonds est restreint à une redistribution entre les professionnels contributeurs, une disposition d'initiative parlementaire affectant la contribution au fonds pourrait être recevable s'il est établi que ce fonds n'appartient pas au champ de l'article 40 de la Constitution.

2. Les redevables

● Le champ des redevables de la contribution proposée par le présent article 27 *bis* serait inchangé par rapport à la contribution prévue à l'article 113 de la loi de finances rectificative pour 2016 qui a été censurée par le Conseil constitutionnel.

Selon le **II** de l'article 1609 *octotricies* qu'il est proposé de créer, seraient en effet redevables de cette contribution les personnes **titulaires** d'un office ministériel ou **nommées** dans un office ministériel :

- de commissaire-priseur judiciaire ;
- de greffier de tribunal de commerce ;
- d'huissier de justice ;
- de notaire.

Seraient également redevables les personnes exerçant à titre libéral l'activité :

- d'administrateur judiciaire ;
- de mandataire judiciaire.

Il peut s'agir de **personnes physiques** ou de **personnes morales**.

● Comme l'avait remarqué Mme Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2016, le champ des redevables de la contribution diffère de celui

(1) Voir sur la question spécifique de la recevabilité financière des amendements relatifs au FIADJ le rapport d'information n° 4546 de M. Gilles Carrez sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires, février 2017, p. 47.

des bénéficiaires du fonds dès lors que les greffiers de tribunal de commerce ne sont *a priori* pas éligibles aux aides financées par le fonds.

PERSONNES REDEVABLES DE LA CONTRIBUTION ET BÉNÉFICIAIRES DU FIADJ

| Titulaires d'un office ministériel ou nommés dans un office ministériel | Redevables de la contribution | Bénéficiaires du fonds |
|---|-------------------------------|------------------------|
| Commissaire-priseur judiciaire | Oui | Oui |
| Greffier de tribunal de commerce | Oui | <i>A priori</i> non |
| Huissier de justice | Oui | Oui |
| Notaire | Oui | Oui |
| Exerçant à titre libéral l'activité | | |
| D'administrateur judiciaire | Oui | Oui |
| De mandataire judiciaire | Oui | Oui |

Note : les greffiers de tribunal de commerce ne bénéficient pas de tarifs proportionnels et ne sont donc pas éligibles aux aides au maintien ou à l'installation conformément à l'article R. 444-26 du code de commerce.

Source : *commission des finances*.

● D'après le VIII de l'article 1609 *octotricies*, La contribution serait également applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

3. L'assiette

Le fait générateur de la contribution interviendrait à la clôture de l'exercice comptable, selon le III de l'article 1609 *octotricies*.

Elle serait assise sur le **montant total hors taxes des sommes encaissées en rémunération des prestations réalisées** par les professionnels redevables **au cours de l'année civile précédente ou du dernier exercice clos**.

Le IV prévoit un **abattement de 300 000 euros** pour tous les redevables. Ce **montant ne dépend pas du nombre d'associés exerçant dans les structures**, ce qui prémunit donc cette contribution d'une décision d'inconstitutionnalité fondée sur le motif pour lequel le Conseil constitutionnel avait déclaré contraire à la Constitution la contribution de l'article 113 de la loi de finances rectificative pour 2016. Il avait en effet considéré que le mécanisme des tranches d'imposition qui était fonction du nombre d'associés instaurait une différence de traitement injustifiée (voir *supra*).

4. Le taux et les modalités de recouvrement

Le taux de la contribution serait fixé à 0,5 % en application du second alinéa du IV.

En vertu du V, les redevables devraient déclarer et acquitter la contribution due lors du dépôt de la déclaration de TVA au titre du mois de mars ou au titre du premier trimestre de l'année civile ou, pour les contribuables placés

sous le régime simplifié d'imposition prévu à l'article 302 *septies* A du code général des impôts, lors du dépôt de la déclaration annuelle.

La contribution serait recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la TVA, d'après le **VII**. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

Le **VI** dispose que la contribution n'est pas recouvrée lorsque son montant est inférieur à 50 euros.

5. Le rendement

La contribution s'appliquerait aux exercices clos à compter du 31 décembre 2019, pour un impact en 2020.

D'après les données de 2014, plus de 7 000 structures d'exercice seraient redevables de la contribution. Il convient de préciser que l'ordonnance du 31 mars 2016 relative aux sociétés constituées pour l'exercice en commun de plusieurs professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, prise sur l'habilitation de l'article 65 de la loi Croissance, a permis l'exercice en commun de plusieurs professions du droit ⁽¹⁾ au sein de sociétés pluri-professionnelles d'exercice (SPE).

STRUCTURES D'EXERCICE EN 2014

| Professions | Huissiers | Commissaires -priseurs judiciaires | Notaires | Greffiers de tribunal de commerce | Administrateurs judiciaires | Mandataires judiciaires | Toutes professions |
|--|--------------|--|--------------|---|--------------------------------|----------------------------|-----------------------|
| Individuels | 582 | 175 | 1 614 | 28 | 52 | 156 | 2 607 |
| Société civile professionnelle (SCP) | 938 | 113 | 2 577 | 75 | 10 | 38 | 3 751 |
| Société d'exercice libéral (SEL) | 188 | 17 | 332 | 31 | 21 | 60 | 649 |
| Total | 1 708 | 305 | 4 523 | 162 | 83 | 254 | 7 007 |

Source : Autorité de la concurrence, avis n° 16-A-03 du 29 janvier 2016 concernant un projet de décret relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de son examen au Sénat, cet article a été supprimé, au motif que les inquiétudes qui ont présidé à la création de ce fonds en 2015 ne seraient plus fondées. Le Sénat a également contesté le caractère interprofessionnel du fonds,

(1) Ordonnance n° 2016-394 du 31 mars 2016 relative aux sociétés constituées pour l'exercice en commun de plusieurs professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

lui préférant, comme en 2016, une logique de péréquation au sein des professions.

Enfin, le Sénat a relevé qu'il existait une fragilité constitutionnelle à faire contribuer au financement du fonds des professionnels, comme les greffiers de tribunal de commerce, qui ne pourraient pas bénéficier des aides qu'il verse.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. LA NÉCESSITÉ DE PRÉVOIR UN FINANCEMENT DU FIADJ

● La création du FIADJ fait partie intégrante de la réforme de la loi Croissance des professions réglementées du droit. Elle devait contribuer à son équilibre et à sa cohérence. Comme il a été montré *supra*, le maintien de tarifs supérieurs aux coûts pertinents du service rendu et à la rémunération raisonnable des professionnels, pour reprendre les termes de l'article L. 444-2 du code de commerce, devait s'accompagner de la création d'une contribution finançant le FIADJ.

En l'absence de financement en raison des décisions d'inconstitutionnalité qui ont frappé les contributions conçues pour l'alimenter, le fonds ne peut jouer son rôle.

Or, plusieurs des travaux parlementaires sur l'application et l'évaluation de la loi Croissance montrent que le **système de péréquation du fonds est nécessaire** compte tenu notamment de la réforme tarifaire. Ainsi, le décret du 26 février 2016 a prévu un **plafonnement de la somme des émoluments** perçus au titre des prestations relatives à la mutation d'un bien immobilier à 10 % de la valeur de ce bien. Cette précision réglementaire a un effet pour les mutations relatives à des biens d'une valeur inférieure à 10 000 euros environ ⁽¹⁾.

Comme l'a montré l'Autorité de la concurrence ⁽²⁾, cette disposition, qui n'est pas une exigence législative, a un impact différencié sur le territoire au détriment des secteurs ruraux. À partir des données des mutations immobilières des années 2013 et 2014, l'Autorité a estimé l'impact sur les émoluments immobiliers perçus par les offices notariaux à - 16,9 % dans la Creuse, - 15,4 % en Lozère et - 12,4 % dans les Vosges. À l'inverse, l'effet de l'écrêtement serait marginal en Île-de-France et dans les Alpes Maritimes. L'Autorité précise toutefois que ramené au chiffre d'affaires des offices situés dans les territoires ruraux, cet impact est d'une ampleur moindre car la proportion de mutations

(1) Voir le rapport n° 3596 précité, pp. 91-92.

(2) Autorité de la concurrence, Avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016 relatif à la liberté d'installation des notaires et à une proposition de carte de zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices, pp. 88-89.

immobilières dans l'activité des offices est plus faible dans ces zones. Il a été estimé à - 7,7 % dans la Creuse et à - 6 % en Lozère.

Le rapport d'information de novembre 2018 de la mission d'information commune sur l'évaluation de la loi Croissance⁽¹⁾ estime que le mécanisme d'écrêtement rend nécessaire la création effective du FIADJ.

• Les aides du FIADJ permettront également d'accompagner certains officiers publics et ministériels dans leurs projets d'installation, dans le cadre de la réforme visant à faciliter l'accès à ces professions.

Le Rapporteur général présentera un amendement de rétablissement du dispositif qui prévoira l'affectation de la contribution au FIADJ au lieu d'une affectation au budget général, comme le prévoyait le dispositif initial. L'article de rétablissement du dispositif n'aurait donc pas d'impact sur l'équilibre budgétaire de l'État pour l'année 2020. Il ne peut donc pas être placé en première partie du projet de loi de finances conformément aux règles relatives à la bipartition de la loi de finances. **L'amendement que présentera le Rapporteur général visant à rétablir la contribution moyennant plusieurs modifications (voir *infra*) sera donc placé après l'article 65**, en seconde partie de la loi de finances et il ne sera pas proposé de rétablir un article 27 *bis*.

B. CLARIFIER L'INTENTION DU LÉGISLATEUR ET ÉVITER L'ÉCUEIL DE L'INCONSTITUTIONNALITÉ

1. Le champ des redevables et le financement des aides par le fonds

• Dans leur saisine du Conseil constitutionnel sur l'article 113 de la loi de finances rectificative pour 2016, les sénateurs requérant faisaient valoir que « *compte tenu de la finalité de péréquation interprofessionnelle assignée au fonds auquel le produit de la contribution est affecté, le législateur ne pouvait y assujettir des professionnels insusceptibles de bénéficier des subventions versées par le fonds* »⁽²⁾. Dans son rapport sur le présent projet de loi de finances, M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances du Sénat, a fait sienne cette inquiétude en constatant qu'« *il est permis, après deux censures du Conseil constitutionnel, de s'interroger sur un dispositif juridique et financier incluant certaines professions (greffiers des tribunaux de commerce) au financement d'un fonds interprofessionnel dont ils ne pourront en aucun cas bénéficier* »⁽³⁾.

Cette question est légitime. Le Conseil constitutionnel ne s'est d'ailleurs pas prononcé sur ce moyen et il sera peut-être amené à le faire en cas d'adoption

(1) *Contributions de Mme Cécile Untermaier de M. Bruno Questel au rapport d'information n° 1454 sur l'évaluation de la loi Croissance, novembre 2018, pp 235 et suivantes.*

(2) *Décision n° 2016-743 du 29 décembre 2016, Loi de finances rectificative pour 2016, Cons.24.*

(3) *M. Albéric de Montgolfier, tome II du rapport général n° 140 sur le projet de loi de finances pour 2020, Sénat, session ordinaire de 2019-2020, p. 832.*

du présent article. Le Rapporteur général constate néanmoins que l'exclusion du bénéfice du fonds des greffiers de tribunal de commerce n'est pas prévue par la loi, mais résulte des seules précisions réglementaires. **Il est permis de penser que l'adoption du présent article rendrait nécessaire une modification de la section du code de commerce relative au fonctionnement du FIADJ.**

De plus, les greffiers des tribunaux de commerce ne sont pas explicitement exclus du champ du dispositif réglementaire de redistribution interprofessionnelle, dès lors que l'article R. 444-22 précise que l'un des objectifs du fonds est la couverture du territoire nationale par « *les professions mentionnées à la première phrase de l'alinéa 1^{er} de l'article L. 444-1* », au nombre desquelles figure la profession de greffier de tribunal de commerce. D'ailleurs, le commentaire de la décision du Conseil constitutionnel relative à la loi de finances rectificative pour 2016 constate que les professions redevables de la contribution censurée, identiques aux professions redevables de la présente contribution, étaient les « *mêmes professions que celles éligibles aux aides assurées par le FIADJ, auquel le produit de la taxe devait être affecté* », corroborant cette interprétation.

● Il est vrai qu'en l'état du droit infra-législatif, les greffiers de tribunal de commerce ne pourraient bénéficier des aides financées par le fonds, dès lors que celles-ci prennent la forme de subventions à des prestations donnant lieu à un émolument proportionnel. Les tarifs des greffiers ne prévoyant pas d'émolument proportionnel, ceux-ci sont à ce stade exclus du bénéfice de ces aides.

Deux observations peuvent être faites. Rappelons **en premier lieu que la structure des tarifs des professions réglementées relève également du domaine réglementaire**. Il revient au pouvoir réglementaire de déterminer les tarifs des actes pour chacune des professions réglementées du droit et notamment de déterminer si certains de ces tarifs doivent être proportionnels au bien auquel la prestation se rapporte.

En second lieu, le FIADJ est par nature interprofessionnel, conformément à la volonté clairement exprimée par le législateur. Il n'est donc pas anormal que les règles du fonds s'appliquent à l'ensemble des professions, sans que l'on tienne compte des particularités de la structure tarifaire de chacune d'entre elles. Même s'il n'existait pas de conditions liées à l'existence de tarifs proportionnels pour bénéficier du fonds, les greffiers de tribunal de commerce seraient probablement moins bénéficiaires du fonds que contributeurs compte tenu des autres conditions, notamment celles relatives au bénéfice moyen.

2. Le financement des dispositifs d'accès au droit

Certes, le législateur avait pour intention de permettre un financement par le FIADJ de plusieurs dispositifs d'accès au droit dont l'aide juridictionnelle et les maisons de la justice et du droit.

- Le Rapporteur général s’interroge sur la pertinence de l’affectation de la contribution à des dispositifs d’accès au droit. Il s’agirait d’un financement par une taxe affectée de dispositifs actuellement financés par le programme 101 « Accès au droit et à la justice » de la mission *Justice*. Il ne serait donc pas de bonne pratique de compléter ces crédits par une fraction du produit de la contribution, pour des raisons expliquées au commentaire de l’article 27 du tome II du rapport de première lecture sur le présent projet de loi de finances ⁽¹⁾.

Cette affectation serait d’autant moins opportune que l’article 27 prévoit précisément de rebudgétiser le financement de l’aide juridictionnelle en supprimant les affectations au Conseil national des barreaux (CNB) d’une fraction de la taxe spéciale sur les conventions d’assurance (TSCA) de 45 millions d’euros et d’une fraction du produit des amendes pénales de 38 millions d’euros destinées au financement de l’aide juridictionnelle.

Pour mémoire, l’aide juridictionnelle est actuellement financée à hauteur de 83 % par le budget général. La loi de finances pour 2019 a ouvert 423,7 millions d’euros destinés, selon le projet annuel de performance de la mission *Justice*, au financement de l’action *Aide juridictionnelle* du programme 101.

Outre cette position de principe, le lien entre la contribution et le financement de l’aide juridictionnelle ou d’autres dispositifs d’accès au droit comme les maisons de justice et du droit n’est pas direct ni évident. Il est donc contraire à la doctrine d’affectation des impositions de toutes natures en vigueur à l’article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ⁽²⁾.

- Un tel financement pourrait au surplus créer un risque constitutionnel, dès lors que la contribution ne financerait pas seulement un dispositif bénéficiant aux professions percevant des tarifs réglementés assurant une couverture satisfaisante du territoire par ces professions, mais des dispositifs généraux d’accès au droit. Le champ des redevables de la contribution pourrait alors être contesté au regard du principe d’égalité.

Le Rapporteur général recommande donc qu’il soit précisé à l’article L. 444-2 du code de commerce que le fonds a pour seule mission la redistribution entre professionnels percevant des tarifs réglementés, à l’exception des avocats pour les raisons évoquées *supra*. C’est en favorisant « *la couverture de l’ensemble du territoire par les professions juridiques et judiciaires* » que le FIADJ favorise « *l’accès au droit du plus grand nombre* ».

(1) M. Joël Giraud, tome II du rapport n° 2301 sur le projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272), pp. 851 et suivantes.

(2) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

C. REPORTER D'UNE ANNÉE L'APPLICATION DE LA CONTRIBUTION ET ABAISSER SON TAUX

● La contribution, dans sa forme adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, s'applique aux exercices clos à compter du 31 décembre 2019.

Le Rapporteur général recommande qu'elle s'applique aux exercices clos à compter du 31 décembre 2020, ce qui permettra aux professionnels de se préparer à son application. Ce délai pourrait également permettre au pouvoir réglementaire de modifier les modalités de fonctionnement et la gouvernance du FIADJ. Les professionnels contributeurs pourraient ainsi être représentés au conseil d'administration du fonds.

● Le taux de la contribution a été fixé à 0,5 % par l'article 27 *bis* adopté par l'Assemblée nationale en première lecture. Pour sa première année d'application, le taux de la contribution pourrait être fixé à 0,3 %. Ce financement d'amorçage pourrait être modifié, le cas échéant, dans le futur, afin de calibrer au mieux la contribution au regard du besoin de financement du fonds.

*

* *

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

Article 32

Modification des recettes des comptes d'affectation spéciale *Transition énergétique et Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Le présent article porte sur deux comptes d'affectation spéciale (CAS) :

– le CAS *Transition énergétique* (CAS *TE*), créé en 2016 pour prendre en charge certaines dépenses de soutien aux énergies renouvelables ainsi que le remboursement au groupe EDF du déficit lié au manque de compensation de ses obligations de service public accumulé jusqu'au 31 décembre 2015. Il est principalement financé par une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ;

– le CAS *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* (CAS *SNTCV*), créé en 2011 afin de garantir le financement pérenne de la compensation due à la SNCF pour l'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET), de financer l'amortissement du matériel roulant des TET et, depuis 2019, de soutenir financièrement les régions ayant repris en lieu et place de l'État le

conventionnement de l'exploitation de certains TET avec SNCF Mobilités. Le CAS est alimenté en recettes par une fraction du produit de la taxe d'aménagement du territoire (TAT), par le produit de la contribution de solidarité territoriale (CST) et par le produit de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF).

1. L'équilibre du CAS TE en l'état du droit

Le montant effectif des dépenses du CAS dépend du calcul des charges du service public de l'énergie ⁽¹⁾, réalisé de façon prévisionnelle par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), et de l'échéancier réglementaire de remboursement à EDF de ses charges passées.

Le montant des recettes du CAS est ajusté en PLF afin de tenir compte de l'évolution des prévisions de dépenses et de proposer un compte à l'équilibre en loi de finances initiale.

La baisse du niveau des dépenses entre 2019 et 2020 provient principalement de la diminution significative de l'annuité de remboursement de la dette de l'État à l'égard d'EDF. La CRE prévoit également une baisse du montant de la compensation des charges de service public de l'énergie en 2020.

PRÉVISIONS DE DÉPENSES POUR LE CAS TRANSITION ÉNERGÉTIQUE POUR 2020

(en millions d'euros)

| Catégorie de dépenses | LFI 2019 | Prévision 2020 |
|--|----------------|----------------|
| Dispositif de soutien aux énergies renouvelables | 5 440,4 | 5 413,1 |
| Annuité de remboursement de la dette à EDF | 1 839,0 | 896,8 |
| Total | 7 279,4 | 6 309,9 |

Sources : projet annuel de performances et loi de finances initiale pour 2019.

En l'état du droit, les recettes prévisibles pour 2020 sont de 7 279,4 millions d'euros, un montant identique à celles prévues pour 2019. À droit constant, le CAS TE serait donc en excédent de 969,5 millions d'euros en 2020.

ÉQUILIBRE DU CAS TRANSITION ÉNERGÉTIQUE À DROIT CONSTANT

(en millions d'euros)

| Évolution | Recettes | | | | Dépenses | Résultat |
|-----------------------|----------------|---------------|-------------------------|---------|----------|----------|
| | Fraction TICPE | Fraction TICC | Garanties d'origine (*) | Total | | |
| 2020 à droit constant | 7 246,4 | 1,0 | 32,0 | 7 279,4 | 6 309,9 | + 969,5 |

* Une garantie d'origine est un certificat permettant de garantir le caractère renouvelable d'une production d'énergie. Elle peut être vendue par le producteur sur un marché européen, qui permet depuis septembre 2019 la mise aux enchères afin d'améliorer leur valeur de marché.

Source : commission des finances.

(1) Les dépenses du CAS couvrent les charges de service public du soutien de l'État aux énergies renouvelables, en particulier à l'électricité renouvelable. Ces dépenses sont des compensations versées aux fournisseurs d'énergie qui achètent, à un prix supérieur à celui du marché et de façon obligatoire, l'énergie produite à partir de sources renouvelables. Il s'agit du régime de l'obligation d'achat. Ces dépenses sont des dépenses contraintes puisqu'il s'agit de compensations d'obligations réglementaires. La compensation des charges du service public de l'énergie porte également sur le versement direct aux producteurs d'énergie renouvelable d'un complément de rémunération, régime alternatif à l'obligation d'achat.

2. L'équilibre du CAS *SNTCV* en l'état du droit

Depuis 2011, SNCF Mobilités exploite les trains d'équilibre du territoire (TET), aussi appelés Intercités, dans le cadre d'une convention avec l'État, qui est l'autorité organisatrice des TET. Cette convention prévoit le versement par l'État d'une compensation pour charge de service public pour assurer cette exploitation structurellement déficitaire par la SNCF. La première convention relative à l'exploitation des TET avait été conclue entre l'État et la SNCF le 13 décembre 2010. La convention actuelle a été signée le 27 février 2017 et couvre la période 2016-2020.

Le montant prévisionnel des dépenses pour 2020 s'élève à 312,7 millions, en diminution de 46,5 millions d'euros par rapport à 2019. Ce montant se compose de :

– 234,5 millions d'euros de compensation conventionnelle versée à SNCF Mobilités pour l'exploitation des TET et le renouvellement du matériel roulant, au lieu de 270 millions d'euros en 2019 ;

– 76,7 millions d'euros, au lieu de 88,2 millions d'euros en 2019, de contributions versées par l'État aux régions au titre de sa participation aux coûts d'exploitation des services nationaux de transports de voyageurs conventionnés par les régions ;

– 1,5 million d'euros, au lieu de 1,0 million d'euros en 2019, pour le financement des études de l'autorité organisatrice.

PRÉVISIONS DE DÉPENSES SUR LE CAS *SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS POUR 2020*

(en millions d'euros)

| Catégorie de dépenses | LFI 2019 | Prévision |
|-------------------------------------|--------------|--------------|
| Compensation versée à SNCF Mobilité | 270,0 | 234,5 |
| Versement aux régions | 88,2 | 76,7 |
| Études | 1,0 | 1,5 |
| Total | 359,2 | 312,7 |

Sources : projet annuel de performances et loi de finances initiale pour 2019.

En l'état du droit, le niveau des recettes resterait inchangé, à 359,2 millions d'euros. Cela conduit, à droit constant, à un compte en excédent budgétaire de 46,5 millions d'euros.

ÉQUILIBRE DU CAS *SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS À DROIT CONSTANT*

(en millions d'euros)

| Évolution | Recettes | | | | Dépenses | Résultat |
|-----------------------|--------------|-----|------|-------|----------|----------|
| | Fraction TAT | CST | TREF | Total | | |
| 2020 à droit constant | 117,2 | 16 | 226 | 359,2 | 312,7 | + 46,5 |

Source : commission des finances.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

1. Le nouvel équilibre du CAS TE

Le présent article porte de 7 246 400 000 euros à 6 276 900 euros le montant de la fraction de TICPE affectée en 2020 au CAS TE, soit une baisse de 969,5 millions d’euros entre 2019 et 2020. Ainsi, les montants des recettes et des dépenses prévisibles seraient identiques en 2020.

ÉQUILIBRE DU CAS TRANSITION ÉNERGÉTIQUE POUR 2020

(en millions d’euros)

| | | | |
|----------------------------------|----------------|---|----------------|
| Fraction de TICPE | 6 276,9 | Dispositif de soutien aux énergies renouvelables | 5 373,6 |
| Fraction de TICC | 1,0 | Annuité de remboursement de la dette à EDF | 896,8 |
| Enchères des garanties d’origine | 32,0 | Études préalables aux lancements d’appel d’offres | 19,2 |
| | | Versements au profit de gestionnaire de réseaux | 20,3 |
| Total | 6 309,9 | Total | 6 309,9 |

Source : présent PLF.

La baisse des recettes affectées au CAS TE pour 969,5 millions d’euros augmenterait en contrepartie celles du budget général du même montant.

2. Le nouvel équilibre du CAS SNTCV

Le dispositif proposé par le présent article permet d’ajuster les recettes du CAS TET au montant des dépenses prévues, qui suivent la trajectoire prévisionnelle de la convention d’exploitation des TET 2016-2020. Il baisse de 46,5 millions d’euros le produit de la TAT affecté au CAS TET. Le produit de la TAT affecté au CAS TET serait ainsi porté de 117,2 à 70,7 millions d’euros.

L’engagement de l’État de stabiliser le niveau des taxes ferroviaires (TREF et CST) se poursuit en 2020. C’est donc l’ajustement du niveau de la TAT qui permet au CAS TET d’être à l’équilibre.

La baisse des recettes affectées au CAS TET de 46,5 millions d’euros permet en contrepartie d’accroître celles de l’État du même montant.

ÉQUILIBRE DU CAS SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS PRÉVU POUR 2020

(en millions d’euros)

| Évolution | Recettes | | | | Dépenses | Résultat |
|--------------------|--------------|-----|------|-------|----------|----------|
| | Fraction TAT | CST | TREF | Total | | |
| 2020 droit proposé | 70,7 | 16 | 226 | 312,7 | 312,7 | 0 |

Source : présent PLF.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

À l’initiative de Mme Bénédicte Peyrol (LREM), un amendement a été adopté avec l’avis favorable du Rapporteur général et l’avis défavorable du Gouvernement, afin de clôturer le CAS *Transition énergétique* à compter du 1^{er} janvier 2020. Les principaux arguments en faveur de la suppression du CAS sont son manque de lisibilité – ses dépenses étant largement contraintes et ne représentant pas l’effort de transition écologique du Gouvernement – et le fait que son existence gêne le développement des émissions d’obligations assimilables du Trésor (OAT) « vertes » de l’État.

À l’initiative de M. Laurent Saint-Martin (LREM), un sous-amendement a été adopté avec avis favorable du Rapporteur général et avis défavorable du Gouvernement, pour décaler la clôture du compte au 1^{er} janvier 2021.

Les dispositions relatives au CAS *SNTCV* n’ont pas fait l’objet de modifications.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

À l’initiative du Rapporteur général de la commission des finances, un amendement a été adopté par le Sénat, malgré l’avis défavorable du Gouvernement, afin de revenir sur la clôture du CAS *TE* en 2021. Selon le Rapporteur général du Sénat, ce CAS « *constitue l’un des rares exemples dans le budget de l’État de l’affectation d’une fiscalité environnementale à des dépenses en faveur de la transition énergétique* ».

L’amendement adopté a pour effet de ramener la rédaction de l’article à sa version initiale.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d’adopter cet article sans modification.

*

* *

Article 33 (supprimé)

Suppression du compte d'affectation spéciale Aides à l'acquisition de véhicules propres en vue de la reprise de ses recettes et de ses dépenses sur le budget général de l'État

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Le compte d'affectation spéciale *Aides à l'acquisition de véhicules propres* (CAS AAVP) a été créé en 2012 afin de mettre en œuvre le bonus-malus automobile. Jusqu'en 2018, il finançait les aides à l'acquisition de véhicules propres (« bonus automobile ») et les aides au retrait de véhicules polluants (prime à la conversion) grâce à l'affectation du produit de la taxe applicable aux véhicules les plus polluants (« malus automobile »).

Depuis l'exercice 2019, le CAS AAVP assure uniquement le financement des dépenses relatives aux aides à l'acquisition de véhicules propres, le « bonus automobile », au travers de deux programmes :

– le programme 797 *Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres au bénéfice des particuliers* ;

– le programme 798 *Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres au bénéfice des personnes morales*.

La loi de finances initiale pour 2019 a, en effet, rattaché le financement de la prime à la conversion au budget général, ce qui entraîne un fort déséquilibre budgétaire du CAS AAVP, dont les recettes excèdent désormais largement les dépenses.

CRÉDITS DU CAS AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES POUR 2019

(en millions d'euros)

| Année | Recettes | Dépenses | | Solde |
|-------|--|---------------|---------------|-------|
| | Taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (« malus ») | Programme 797 | Programme 798 | |
| 2019 | 610 | 132 | 132 | + 346 |

Source : loi de finances initiale pour 2019.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose la suppression du CAS AAVP et l'intégration des aides du « bonus automobile » et du produit de la taxe « malus automobile » au sein du budget général.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

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

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative du Rapporteur général de la commission des finances, le Sénat a supprimé cet article contre l'avis du Gouvernement, au motif que le CAS AAVP était un outil utile pour retracer l'affectation du malus automobile à des dépenses en lien avec la transition écologique. La rebudgétisation du malus automobile risquerait, en corollaire, de le transformer en taxe de rendement au profit du budget général.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général rappelle que le rattachement au budget général des dépenses liées à la prime à la conversion a rendu bancal le fonctionnement du CAS AAVP, dont le niveau de recettes qui l'alimentent n'est plus cohérent avec le niveau de dépenses qu'il supporte. À défaut de solution permettant de retrouver l'équilibre du CAS, sa suppression est l'issue la plus rationnelle.

En outre, un programme unique du budget général, le programme 174, dont l'architecture a été révisée pour le présent PLF, porte désormais les principaux dispositifs d'accompagnement de la transition écologique, à hauteur de 2,1 milliards d'euros en 2020⁽¹⁾. Les dépenses relatives à la prime à la conversion ainsi que le bonus pour l'acquisition de véhicules à assistance électrique y sont clairement retracées en 2019.

*

* *

⁽¹⁾ L'action nouvelle Accompagnement transition énergétique porte 1,3 milliard d'euros de crédits tandis que l'action nouvelle Aides à l'acquisition de véhicules propres en porte 0,8 milliard d'euros. Le programme 174 comprend 2,4 milliards d'euros de crédits en tout.

D. – Autres dispositions

Article 35

Relations financières entre l'État et la sécurité sociale

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Chaque année, la loi de finances affecte une fraction de TVA à la sécurité sociale pour compenser les exonérations ou baisses de recettes de celle-ci conformément au principe de compensation intégrale des pertes de recettes de la sécurité sociale par l'État prévu à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

Depuis la dernière loi de finances rectificative pour 2012 ⁽¹⁾, ce mécanisme de compensation passe par l'affectation d'une part de TVA nette à la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés – CNAMTS. Cette fraction s'est élevée à 5,88 % en 2013, 7,85 % en 2014, 7,10 % en 2015, 7,19 % en 2016 et 7,03 % en 2017.

La loi de finances pour 2018 ⁽²⁾ a en outre affecté, pour cette année, une fraction de 5,59 % à l'ACOSS et 0,34 % à la CNAMTS.

Les dispositions de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 ⁽³⁾ ont accru de manière sensible la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale pour tenir compte des mesures diminuant significativement les recettes de la sécurité sociale : il a été porté à 23,13 % pour la CNAMTS et 2,87 % pour l'ACOSS. Cette hausse importante a traduit, en particulier, la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de cotisations patronales.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Pour une explication plus détaillée des dispositions du présent article, il est renvoyé au commentaire de première lecture ⁽⁴⁾.

Dans sa rédaction initiale, le présent article visait à :

(1) *Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.*

(2) *Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.*

(3) *Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 et loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.*

(4) *M. Joël Giraud, tome II du rapport n° 2301 sur le projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272), octobre 2019, pp. 974 et suiv.*

– augmenter de 1,75 point de pourcentage la fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) brute affectée au total à la sécurité sociale pour la porter de 26,00 % à 27,75 %, ce qui représente une augmentation de 3,16 milliards d’euros ;

– modifier la répartition de cette fraction de TVA, compte tenu de la majoration prévue ci-dessus, en augmentant de 2,31 points de pourcentage la quote-part affectée à ACOSS pour la porter à 5,18 points, et en diminuant corrélativement la quote-part perçue par la branche maladie, maternité, invalidité et décès du régime général de 0,56 point pour la porter à 22,57 points ;

– supprimer la minoration de l’affectation de la fraction de TVA en faveur de la branche maladie, maternité, invalidité et décès qui s’élevait à 1,5 milliard d’euros en 2020, 3,5 milliards d’euros en 2021 et 5 milliards d’euros par an à compter de 2022 ;

– affecter à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) une fraction de 356 millions d’euros du produit de TVA revenant actuellement à l’État au titre du financement par l’État de l’exonération spécifique dont bénéficient les employeurs agricoles pour l’emploi de travailleurs occasionnels agricoles ou de demandeurs d’emploi (dispositif dit « TO-DE »).

En 2020, selon la rédaction initiale de l’article, ces dispositions se traduisent par une dégradation de **4,8 milliards d’euros** du solde de l’État. Ce coût correspond à la somme :

– de la fraction supplémentaire de TVA affectée à la sécurité sociale (3,16 milliards d’euros) retraitée des mesures de périmètre (– 261 millions d’euros) ;

– de l’affectation de 356 millions d’euros de TVA supplémentaires « en dur » ;

– de la suppression du transfert, prévu pour 2020, de 1,5 milliard d’euros de la sécurité sociale à l’État.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

Lors de son examen par l’Assemblée nationale, cet article n’a pas été modifié par l’Assemblée nationale.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Outre un amendement rédactionnel du Gouvernement, le Sénat a adopté, suivant l’avis favorable du rapporteur général de la commission des finances, un amendement de coordination du Gouvernement, pour tenir compte de la situation de l’Établissement français du sang (EFS) et pour tirer les conséquences des mesures adoptées à l’Assemblée nationale⁽¹⁾, s’agissant notamment de la

(1) Amendement n° I-1258.

revalorisation du montant de l'allocation supplémentaire d'invalidité, des mesures d'accès aux soins et de la hausse du pourcentage du produit des droits de consommation sur les tabacs affecté au régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac.

L'amendement du Gouvernement a ainsi modifié le présent article pour :

– abaisser de 0,01 point la fraction de TVA affectée à l'assurance maladie par rapport à la rédaction initiale de l'article pour qu'elle passe de 22,57 % à 22,56 % ;

– abaisser en conséquence de 0,01 point la fraction de TVA affectée au total à la sécurité sociale par rapport à la rédaction initiale de l'article, la faisant passer de 27,75 % à 27,74 %.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose l'adoption de cet article dans sa version issue du Sénat.

*

* *

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

Article 37

Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

L'article d'équilibre du PLF clôt la première partie. Il ne porte que sur le budget de l'État. Il tend à fixer, en vue de l'examen des dépenses en seconde partie, les grandes lignes de l'équilibre préalablement défini. Ainsi, la seconde partie du PLF ne peut être mise en discussion tant que n'a pas été votée et adoptée « la disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre »⁽¹⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans sa version initiale, le présent article fixe, pour 2020, le déficit budgétaire de l'État à 93 061 millions d'euros et évalue son besoin de financement à 230,5 milliards d'euros.

Il fixe aussi le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État à 1 950 428 équivalents temps plein travaillé.

Les chiffres clés de l'article d'équilibre du PLF pour 2020 (arrondi au dixième)

Recettes totales nettes du budget général : 306,1 milliards d'euros

dont recettes fiscales nettes : 291,8 milliards d'euros

dont recettes non fiscales : 14,4 milliards d'euros

Prélèvements sur recettes : 62,2 milliards d'euros

Dépenses nettes du budget général : 337,0 milliards d'euros

Solde général : - 93,1 milliards d'euros

dont solde du budget général : - 93,1 milliards d'euros

dont solde des budgets annexes et comptes spéciaux : + 0 milliard d'euros

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, Loi de finances pour 1980.

Besoin de financement : 230,5 milliards d'euros

dont amortissement de la dette (y compris SNCF Réseau) : 138,2 milliards d'euros

dont déficit à financer : 93,1 milliards d'euros

dont autres besoins de trésorerie : - 1,3 milliard d'euros

Plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État : 1 950 428 équivalents temps plein travaillé (ETPT)

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

À l'issue de l'adoption de la première partie par l'Assemblée nationale, le **déficit budgétaire** s'établit à **93 342 millions d'euros**, soit une dégradation du solde de 281 millions d'euros.

Par conséquent, le besoin de financement de l'État passe de 230,5 à 230,7 milliards d'euros. Le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État n'est pas modifié.

Les principaux amendements adoptés par l'Assemblée nationale expliquant la dégradation constatée du solde budgétaire sont les suivants :

– à l'article 5, la revalorisation des valeurs locatives au dernier indice des prix à la consommation connu (septembre 2019 au moment de l'adoption de l'article), ce qui implique la majoration des compensations d'impôts locaux de 112 millions d'euros ;

– à l'article 5 *ter*, le maintien de l'exonération de la taxe d'habitation des retraités de condition modeste, ce qui implique la hausse du prélèvement sur recettes correspondant au profit des collectivités territoriales de 226 millions d'euros ;

– à l'article 6, le maintien de la taxe sur certaines activités publicitaires, qui entraîne un gain de 25 millions d'euros ;

– à l'article 15, l'infléchissement de la trajectoire de baisse de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie (CCI), qui entraîne un gain de 20 millions d'euros ;

– au même article, la suppression du prélèvement dit « France Télécom » sur les ressources des CCI, qui entraîne une perte de 28,9 millions d'euros ;

– enfin, à l'article 33 *ter*, le transfert à l'État d'un certain nombre d'avoirs saisis par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués entraîne un gain de 23,4 millions d'euros.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. À L'ISSUE DE LA PREMIÈRE PARTIE

En seconde délibération de l'article 37, le Gouvernement a déposé un amendement modifiant l'équilibre du budget de l'État pour tenir compte des amendements adoptés en première partie par le Sénat. Selon les estimations de cet amendement, le solde budgétaire serait dégradé de 3,9 milliards d'euros et s'établirait à - 97,3 milliards d'euros.

Un sous-amendement du Rapporteur général, adopté par le Sénat avec avis défavorable du Gouvernement, propose un équilibre différent : selon les calculs qu'il propose, le solde budgétaire ne serait dégradé par les amendements adoptés par le Sénat que de 1,5 milliard d'euros, ce qui le porte à - 94,9 milliards d'euros. Le besoin de financement de l'État, par conséquent, est porté à 232,3 milliards d'euros, au lieu de 230,7 milliards d'euros.

Le tableau ci-dessous résume les principales différences de chiffrage qui justifie cet important écart dans la prévision budgétaire du solde de l'État entre le Sénat et le Gouvernement.

CHIFFRAGE DES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE DE LA PREMIÈRE PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES

(en millions d'euros)

| Numéro d'amendement adopté en première partie au Sénat | Objet | Gouvernement | Rapporteur général du Sénat | Écart |
|--|--|--------------|-----------------------------|---------|
| 107 | Création d'un prélèvement sur les recettes de l'État du fait de la minoration des compensations des exonérations en matière de logement social | - 1 100 | - 748 | - 352 |
| 1212 | Création d'un dispositif de lutte contre les opérations d'arbitrages de dividendes mises en lumière dans le cadre des CumEx Files | 0 | + 1 000 | - 1 000 |
| 56 | Hausse du plafond du quotient familial de 1567 € à 1750 € par demi-part pour l'impôt sur le revenu 2020 | - 641 | - 641 | 0 |
| 161 | Augmentation de l'abattement fiscal applicable aux donations vers les petits-enfants, | - 400 | - 100 | - 300 |
| 778, 982, 1224, 1258, 616 et 78 | Diverses baisses des recettes brutes de TVA | - 227 | - 9 | - 18 |
| 746 et 404 | Suppression en 2020 d'une fraction de TICPE affectée aux régions en compensation de la prime d'apprentissage | - 230 | - 100 | - 130 |
| 747 | Création d'un prélèvement sur recettes de l'État au titre de l'apprentissage au bénéfice des régions | - 150 | - 11 | - 139 |

| Numéro d'amendement adopté en première partie au Sénat | Objet | Gouvernement | Rapporteur général du Sénat | Écart |
|--|--|--------------|-----------------------------|----------------|
| 89 | Mise à la charge de l'État du coût de l'allègement de taxe d'habitation prévu pour 2019 en faveur des contribuables qui bénéficiaient en 2018 du dispositif de sortie en sifflet | - 300 | - 300 | 0 |
| 264 | Exclusion de la dotation de garantie des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) du champ des variables d'ajustement soumises à minoration | - 139 | 0 | - 139 |
| 105 | Diminution du remboursement de TICPE applicable au secteur du transport routier de marchandises | - 70 | - 70 | 0 |
| 500 | Diminution des tarifs de la taxe de l'aviation civile | - 70 | - 70 | 0 |
| 64, 171, 65, 28, 33 et 1155 | Diverses modifications du dispositif de crédit d'impôt transition énergétique | - 68 | - 68 | 0 |
| Autres | Autres amendements dont le coût est estimé inférieur à 50 millions d'euros | - 521 | - 415 | - 106 |
| Total | | 3 916 | 1 532 | - 2 384 |

Source : commission des finances de l'Assemblée nationale, à partir des exposés des motifs de l'amendement I-1268 du Gouvernement et du sous-amendement I-1269 du Rapporteur général du Sénat.

B. À L'ISSUE DE LA SECONDE PARTIE

L'examen de la seconde partie du projet de loi de finances par le Sénat a donné lieu au rejet des crédits de cinq missions ⁽¹⁾. Par conséquent, le montant des dépenses nettes du budget général de l'État prévu pour 2020 diminue du montant des crédits cumulés de ces cinq missions, soit 52,7 milliards d'euros.

Un amendement du Gouvernement, adopté en seconde délibération avec l'avis favorable de la commission des finances, a procédé à la coordination nécessaire de l'incidence de ces votes sur l'équilibre du budget de l'État prévu au présent article 37.

Cet amendement prévoit :

- de ramener le déficit budgétaire à 42,3 milliards d'euros, soit le déficit budgétaire adopté à l'issue de l'examen de la première partie du PLF (95 milliards d'euros) corrigé de la baisse des dépenses nettes du budget général (52,7 milliards d'euros) ;

- de réduire, en conséquence, le besoin de financement de l'État de 232,3 milliards d'euros à 179,7 milliards d'euros ;

(1) Il s'agit des missions Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ; Écologie, développement et mobilité durables ; Immigration, asile et intégration ; Justice ; Sécurité.

– de fixer le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an à 22,8 milliards d'euros, au lieu de 74,5 milliards d'euros ;

– enfin, de modifier le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, de 1 943 119 à 1 943 115 équivalents temps plein travaillé (*cf.* le commentaire de l'article 42).

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le présent article est de nature récapitulative : dans le cadre de la présente nouvelle lecture, l'équilibre budgétaire sera naturellement appelé à évoluer en fonction des votes de l'Assemblée nationale sur la base du texte adopté par le Sénat en première lecture.

En tout état de cause, le Rapporteur général observe que l'Assemblée nationale avait maintenu le solde budgétaire à un niveau proche de celui proposé par le projet de loi de finances initial, dans le respect de la politique constante de maîtrise des finances publiques mise en œuvre par la majorité (dégradation de 0,3 %) tandis que le Sénat a, selon le chiffrage de son Rapporteur général, dégradé ce solde initial de 2 % à l'issue de l'examen de la première partie du PLF.

*

* *

SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2020 – CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

I. – CRÉDITS DES MISSIONS

Article 38 et état B **Crédits du budget général**

Le présent article arrête le montant des autorisations d’engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) ouverts aux ministres pour 2020, conformément à la répartition par mission donnée à l’état B annexé au présent projet de loi de finances.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LES AMENDEMENTS ADOPTÉS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

En première lecture, l’Assemblée nationale a adopté en première délibération **vingt-six amendements** modifiant les crédits inscrits au budget général de l’État, hors amendements identiques.

IMPACT SUR LE BUDGET GÉNÉRAL DES AMENDEMENTS ADOPTÉS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE

(en millions d’euros)

| Mission / Programme <i>Objet de l’amendement de crédits adopté</i> | AE | CP |
|---|---------------|---------------|
| Action et transformation publiques | 0 | 0 |
| Fonds pour l’accélération du financement des start-up d’État | 0 | 0 |
| <i>dont titre 2</i> | + 1,5 | + 1,5 |
| <i>Augmentation des crédits de titre 2 pour pérenniser le programme « Entrepreneurs d’intérêt général » (EIG) au sein du Fonds pour l’accélération du financement des start-up d’État</i> | | |
| Administration générale et territoriale de l’État | - 0,03 | - 0,03 |
| Administration territoriale | - 0,03 | - 0,03 |
| <i>Financement du rétablissement des crédits dédiés au soutien de la politique en faveur de l’égalité entre les femmes et les hommes dans les outre-mer au niveau de la loi de finances pour 2019</i> | | |

| Mission / Programme <i>Objet de l'amendement de crédits adopté</i> | AE | CP |
|---|------------|--------------|
| Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales | - 7 | - 7 |
| Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture | - 7 | - 7 |
| <i>Conséquences de l'adoption de l'amendement n° I-67 à l'article 6 du présent projet de loi visant à conserver le droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine, d'une indication ou d'un label rouge</i> | | |
| Culture | 0 | 0 |
| Création | - 5 | - 5 |
| Transmission des savoirs et démocratisation de la culture | + 5 | + 5 |
| <i>Financement des harmonies musicales, fanfares et autres sociétés de musique</i> | | |
| Écologie, développement et mobilité durables | + 2 | + 2 |
| Infrastructures et services de transports | - 2,5 | - 2,5 |
| Affaires maritimes | + 4,5 | + 4,5 |
| <i>Augmentation de la dotation allouée à la Société nationale des sauveteurs en mer (SNSM)</i> | | |
| Écologie, développement et mobilité durables | 0 | 0 |
| Infrastructures et services de transports | - 0,5 | - 0,5 |
| Paysages, eau et biodiversité | + 0,5 | + 0,5 |
| <i>Financement de 8 équivalents temps plein travaillés (ETPT) au bénéfice des parcs nationaux</i> | | |
| Écologie, développement et mobilité durables | 0 | 0 |
| Prévention des risques | + 0,45 | + 0,45 |
| <i>dont titre 2</i> | + 0,45 | + 0,45 |
| Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables | - 0,45 | - 0,45 |
| <i>dont titre 2</i> | - 0,45 | - 0,45 |
| <i>Financement de 5 ETPT au bénéfice de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)</i> | | |
| Économie | 0 | 0 |
| Développement des entreprises et régulations | + 0,01 | + 0,01 |
| Statistiques et études économiques | - 0,01 | - 0,01 |
| <i>Financement de l'activité de garantie des prêts aux entreprises de Bpifrance</i> | | |
| Immigration, asile et intégration | 0 | 0 |
| Immigration et asile | + 0,2 | + 0,2 |
| Intégration et accès à la nationalité française | - 0,2 | - 0,2 |
| <i>Financement de vacances de psychologues intervenant en centres de rétention administrative (CRA)</i> | | |
| Investissements d'avenir | 0 | - 118 |
| Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche | 0 | - 18 |
| Accélération de la modernisation des entreprises | 0 | - 100 |
| <i>Contribuer à assurer la neutralité budgétaire de l'ouverture de 200 millions d'euros de crédits en AE et 100 millions d'euros en CP sur la mission Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</i> | | |
| Outre-mer | 0 | 0 |
| Emploi outre-mer | - 1 | - 1 |
| Conditions de vie outre-mer | + 1 | + 1 |
| <i>Extension du champ de l'aide à la continuité funéraire</i> | | |
| Outre-mer | 0 | 0 |
| Emploi outre-mer | - 0,1 | - 0,1 |

| Mission / Programme <i>Objet de l'amendement de crédits adopté</i> | AE | CP |
|--|---------------|---------------|
| Conditions de vie outre-mer | + 0,1 | + 0,1 |
| <i>Augmentation des crédits alloués à l'insertion économique des collectivités ultramarines dans leurs environnements régionaux</i> | | |
| Recherche et enseignement supérieur | 0 | 0 |
| Formations supérieures et recherche universitaire | - 20 | - 20 |
| Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle | + 20 | + 20 |
| <i>Augmentation des crédits en faveur du financement des projets d'innovation technologique et industrielle piloté par Bpifrance</i> | | |
| Recherche et enseignement supérieur | 0 | 0 |
| Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle | 0 | 0 |
| <i>dont titre 2</i> | - 13,3 | - 13,3 |
| <i>Conséquences du passage du groupe des écoles nationales d'économie et de statistique (GENES) au régime de responsabilités et compétences élargies (RCE)</i> | | |
| Recherche et enseignement supérieur | 0 | 0 |
| Vie étudiante | + 2 | + 2 |
| Recherche spatiale | - 2 | - 2 |
| <i>Soutien au fonds de garantie « Prêts étudiants »</i> | | |
| Santé | - 15 | - 15 |
| Protection maladie | - 15 | - 15 |
| <i>Conséquences des mesures annoncées par le Gouvernement en faveur d'une politique d'immigration maîtrisée et conséquences des dispositions du présent projet de loi de finances relatives à l'aide médicale de l'État</i> | | |
| Santé | + 0,5 | + 0,5 |
| Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins | + 0,5 | + 0,5 |
| <i>Conséquences de l'instauration d'un régime de présomption d'imputabilité des dommages causés par le valproate de sodium et ses dérivés à un manque d'information de la mère sur ses effets indésirables et conséquences des économies liées à la fusion du collège d'experts et du comité d'indemnisation créée par la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017</i> | | |
| Solidarité, insertion et égalité des chances | + 30 | + 30 |
| Inclusion sociale et protection des personnes | + 30 | + 30 |
| <i>Mise en œuvre des mesures de la stratégie de prévention et de protection de l'enfance annoncées par le Gouvernement le 14 octobre 2019</i> | | |
| Solidarité, insertion et égalité des chances | + 14 | + 14 |
| Handicap et dépendance | + 14 | + 14 |
| <i>Majoration des crédits alloués au versement de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) pour tirer les conséquences de la modification de son mode de calcul, de la suppression du recouvrement sur succession, de la revalorisation exceptionnelle du plafond de l'allocation de 723 à 750 euros en avril 2020 et de la revalorisation des pensions d'invalidité des exploitants agricoles qui conduit à réduire mécaniquement son montant</i> | | |
| Solidarité, insertion et égalité des chances | + 0,03 | + 0,03 |
| Égalité entre les femmes et les hommes | + 0,03 | + 0,03 |
| <i>Rétablissement des crédits dédiés au soutien de la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les outre-mer à leur niveau de la loi de finances pour 2019</i> | | |
| Solidarité, insertion et égalité des chances | 0 | 0 |
| Inclusion sociale et protection des personnes | - 162 | - 162 |
| Évaluation et hébergement d'urgence des mineurs non accompagnés (nouvelle ligne) | + 162 | + 162 |

| Mission / Programme <i>Objet de l'amendement de crédits adopté</i> | AE | CP |
|---|--------------|--------------|
| <i>Création d'un programme dédié à l'évaluation et à l'hébergement d'urgence des mineurs non accompagnés (MNA)</i> | | |
| Solidarité, insertion et égalité des chances | 0 | 0 |
| Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative | 0 | 0 |
| <i>dont titre 2</i> | + 1,1 | + 1,1 |
| <i>Conséquences de la création d'un nouveau service à compétence nationale rattaché à l'administration centrale du ministère des solidarités et de la santé, chargé de définir la stratégie de transformation numérique des systèmes d'information mutualisés des Agences régionales de santé (ARS) et de mettre en œuvre ces projets</i> | | |
| Travail et emploi | + 253 | + 253 |
| Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi | + 253 | + 253 |
| <i>Conséquences budgétaires du retrait de l'article 79 du projet de loi de finances recentrant les exonérations en faveur de l'aide à domicile</i> | | |
| Travail et emploi | 0 | 0 |
| Accès et retour à l'emploi | + 5 | + 5 |
| Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi | - 5 | - 5 |
| <i>Soutien au dispositif des Maisons de l'emploi</i> | | |
| Travail et emploi | 0 | 0 |
| Accès et retour à l'emploi | + 3,1 | + 3,1 |
| Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi | - 3,1 | - 3,1 |
| <i>Soutien aux entreprises du travail temporaire d'insertion (ETTi)</i> | | |
| Travail et emploi | 0 | 0 |
| Accès et retour à l'emploi | + 4,8 | + 4,8 |
| Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail | - 4,8 | - 4,8 |
| <i>Financement des écoles de production</i> | | |

Source : commission des finances.

Au total, l'ensemble des amendements de crédits adoptés ont eu pour effet d'augmenter le niveau des crédits du budget général de l'État de **277,6 millions d'euros en AE** et de **159,6 millions d'euros en CP**, hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

Cet accroissement s'explique principalement par l'adoption d'un amendement de crédits du Gouvernement ⁽¹⁾ majorant de 253 millions d'euros en AE et en CP les crédits du programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission *Travail et emploi* pour tenir compte de la suppression de l'article 79 du présent projet de loi de finances qui prévoyait le recentrage des dispositifs d'exonération spécifique en faveur des aides à domicile intervenant auprès des publics fragiles compensés à la sécurité sociale par le programme.

(1) Amendement n° II-2048 au projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272).

En ajoutant la mission *Remboursements et dégrèvements*, l'effet de l'adoption des amendements de crédits sur le budget général s'élève à **389,6 millions d'euros en AE** et à **271,6 millions d'euros en CP**. À l'initiative du Gouvernement ⁽¹⁾, l'Assemblée nationale a en effet adopté un amendement augmentant de 112 millions d'euros en AE et en CP les crédits de la mission pour tirer les conséquences de l'adoption en première partie d'un amendement ⁽²⁾ procédant à la revalorisation des valeurs locatives des résidences principales soumises à la taxe d'habitation au dernier indice des prix à la consommation connu.

B. LES AMENDEMENTS ADOPTÉS EN SECONDE DÉLIBÉRATION

En première lecture, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération **vingt-sept amendements** modifiant les crédits du budget général de l'État ⁽³⁾. L'ensemble des amendements de crédits présentés par le Gouvernement en seconde délibération ont été adoptés, permettant une diminution de **228,1 millions d'euros en AE et en CP**.

Comme l'a expliqué le ministre de l'action et des comptes publics lors de la seconde délibération ⁽⁴⁾, ces amendements avaient pour objectif principal le financement par la solidarité interministérielle des hausses de crédits adoptées par l'Assemblée nationale. Les missions *Défense*, *Justice* et *Relations avec les collectivités territoriales* ont été exonérées d'effort de solidarité à ce titre.

Les amendements proposés répartissent en outre entre les missions la provision prévue dans le présent projet de loi de finances au titre des décisions annoncées lors du rendez-vous salarial de 2019, cette répartition permettant de revaloriser le barème de remboursement des frais de repas pour les agents publics en formation ou en mission, avec un rehaussement de la prise en charge par repas.

Enfin, certains des amendements du Gouvernement adoptés en seconde délibération sont revenus sur des amendements adoptés en première délibération par l'Assemblée nationale contre l'avis du Gouvernement :

– sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, l'amendement du Gouvernement procède à la suppression du programme « Évaluation et hébergement d'urgence des mineurs non accompagnés » (162 millions d'euros en AE et en CP) et augmente les crédits du programme « Inclusion sociale et protection des personnes » de 158 millions d'euros en AE et en CP, revenant aussi sur un amendement de crédits adopté en première délibération à l'initiative de Mme Sylvia Pinel et de ses collègues du groupe Liberté et territoires, de

(1) Amendement n° II-339.

(2) Amendement n° I-2864.

(3) Amendements n° II-1 à II-27.

(4) Assemblée nationale, XV^e législature, compte rendu intégral, session ordinaire de 2019-2020, deuxième séance du vendredi 15 novembre 2019.

Mme Agnès Thill, de Mme Marie-Christine Dalloz et de plusieurs de ses collègues, de M. Olivier Gaillard et de plusieurs de ses collègues, de Mme Émilie Bonnard, de M. Vincent Rolland, de M. Éric Ciotti et de plusieurs de ses collègues, de Mme Véronique Louwagie, de Mme Isabelle Valentin et de plusieurs de ses collègues, de M. Vincent Descoeur et de plusieurs de ses collègues, de M. Paul Christophe et de plusieurs de ses collègues et de M. Labaronne et de plusieurs de ses collègues ⁽¹⁾ ;

– sur la mission *Recherche et enseignement supérieur*, l'amendement du Gouvernement est revenu sur l'ouverture de 20 millions d'euros de crédits en faveur du programme « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » opérée par l'Assemblée nationale en première délibération à l'initiative de la commission des affaires économiques, de M. Éric Bothorel et de plusieurs de ses collègues du groupe La République en marche, et de Mme Laure de La Raudière et de plusieurs de ses collègues ⁽²⁾ ;

– sur la mission *Travail et emploi*, le Gouvernement a conservé le principe d'une augmentation des crédits du programme « Accès et retour à l'emploi » au titre des écoles de production, mais a choisi de financer cette augmentation par une diminution des crédits du programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » au lieu d'une diminution des crédits du programme « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi ».

C. L'AUGMENTATION MINIME DU NIVEAU GLOBAL DE CRÉDITS

À l'issue des travaux en première lecture à l'Assemblée nationale, les crédits ouverts sur le budget de l'État sont, par rapport au projet de loi de finances initial, en augmentation minime de **161 millions d'euros en AE** et de **43 millions d'euros en CP** (y compris la mission *Remboursements et dégrèvements*).

CRÉDITS OUVERTS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL AU TITRE DE L'EXERCICE 2020

(en millions d'euros)

| Crédits | Texte initial du projet de loi de finances | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture | Écart |
|---------|--|--|-------|
| AE | 501 162 | 501 323 | + 161 |
| CP | 478 009 | 478 052 | + 43 |

Source : commission des finances.

(1) Amendements identiques n^{os} II-1142, II-1151, II-1232, II-1252, II-1315, II-1352, II-1353, II-1398, II-1432, II-1460, II-1560, II-1802.

(2) Amendements identiques n^{os} II-207, II-108 et II-471.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. LE REJET DES CRÉDITS DE CINQ MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL

En première lecture, le Sénat a rejeté les crédits de cinq missions du budget général de l'État pour un total de **68 milliards d'euros en AE** et de **66,5 milliards d'euros en CP** dans le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale.

MISSIONS DONT LES CRÉDITS ONT ÉTÉ REJETÉS OU N'ONT PAS ÉTÉ ADOPTÉS PAR LE SÉNAT

(en millions d'euros)

| Missions | Dotation budgétaire à l'issue des travaux de l'Assemblée nationale | |
|--|--|---------------|
| | AE | CP |
| Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales | 2 995 | 2 942 |
| Écologie, développement et mobilité durables | 13 183 | 13 247 |
| Immigration, asile et intégration | 21 365 | 20 485 |
| Justice | 9 100 | 9 389 |
| Sécurités | 21 365 | 20 485 |
| Total | 68 008 | 66 548 |

Source : commission des finances.

B. L'ADOPTION CONFORME DES CRÉDITS DE QUATORZE MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL

Le Sénat a adopté conformes – c'est-à-dire sans modification du montant des crédits de chaque programme et de la mission dans son ensemble – les crédits de quatorze missions du budget général de l'État, représentant **368,1 milliards d'euros en AE** et **346,8 milliards d'euros en CP**.

MISSIONS DONT LES CRÉDITS ONT ÉTÉ ADOPTÉS CONFORMES PAR LE SÉNAT

(en millions d'euros)

| Mission | AE | CP |
|---|----------------|----------------|
| Action et transformation publiques | 339 | 435 |
| Action extérieure de l'État | 2 873 | 2 868 |
| Aide publique au développement | 7 299 | 3 268 |
| Conseil et contrôle de l'État | 776 | 705 |
| Défense | 65 348 | 46 076 |
| Engagements financiers de l'État | 38 329 | 38 504 |
| Enseignement scolaire | 74 160 | 74 023 |
| Investissements d'avenir | - | 2 057 |
| Médias, livre et industries culturelles | 579 | 589 |
| Pouvoirs publics | 994 | 994 |
| Recherche et enseignement supérieur | 28 652 | 28 664 |
| Régimes sociaux et de retraite | 6 228 | 6 228 |
| Remboursements et dégrèvements | 141 130 | 141 130 |
| Sport, jeunesse et vie associative | 1 415 | 1 219 |
| Total | 368 122 | 346 760 |

Source : commission des finances.

Hors la mission *Remboursements et dégrèvements*, le niveau de crédits des missions adoptées conformes au Sénat s'élève à **227 milliards d'euros en AE** et **205,6 milliards d'euros en CP**.

C. LES MODIFICATIONS POUR TREIZE MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL DONT LES CRÉDITS ONT ÉTÉ ADOPTÉS

Le Sénat a adopté **48 amendements** modifiant les crédits de treize missions du budget général de l'État qui ont ensuite été adoptés. Ces amendements ont un impact soit sur le niveau des crédits des missions, soit sur la répartition des crédits entre programmes d'une même mission.

AMENDEMENTS ADOPTÉS MODIFIANT LES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT SUR DES MISSIONS DONT LES CRÉDITS ONT ÉTÉ ADOPTÉS

| Mission / Programme <i>Objet de l'amendement de crédits adopté</i> | AE | CP |
|--|-------|-------|
| Administration générale et territoriale de l'État | - 0,2 | - 0,2 |
| Administration territoriale | - 0,2 | - 0,2 |
| <i>dont titre 2</i> | - 0,2 | - 0,2 |
| <i>Ajustements dans le cadre de la décentralisation de la gestion des fonds européens</i> | | |
| Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation | 0 | 0 |
| Liens entre la Nation et son armée | - 7 | - 7 |
| Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant | + 7 | + 7 |
| <i>Augmentation de l'indice de la retraite du combattant</i> | | |
| Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation | 0 | 0 |
| Liens entre la Nation et son armée | - 4,8 | - 4,8 |
| Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale | + 4,8 | + 4,8 |
| <i>Extension du dispositif d'indemnisation des orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie aux pupilles de la Nation dont les parents résistants sont morts pour la France</i> | | |
| Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation | 0 | 0 |
| Liens entre la Nation et son armée | - 1 | - 1 |
| Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant | + 1 | + 1 |
| <i>Augmentation des crédits de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG)</i> | | |
| Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation | 0 | 0 |
| Liens entre la Nation et son armée | - 0,1 | - 0,1 |
| Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant | + 0,1 | + 0,1 |
| <i>Attribution de l'allocation de reconnaissance à des membres rapatriés des forces supplétives de statut civil de droit commun</i> | | |
| Cohésion des territoires | 0 | 0 |
| Aide à l'accès au logement | + 50 | + 50 |
| Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat | - 50 | - 50 |
| <i>Rétablissement de l'aide personnelle au logement (APL) « accession »</i> | | |
| Cohésion des territoires | 0 | 0 |
| Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat | - 10 | - 10 |

| Mission / Programme <i>Objet de l'amendement de crédits adopté</i> | AE | CP |
|--|--------------|--------------|
| Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire | + 10 | + 10 |
| <i>Augmentation des moyens de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)</i> | | |
| Cohésion des territoires | 0 | 0 |
| Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat | - 4 | - 4 |
| Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire | + 4 | + 4 |
| <i>Augmentation des crédits alloués à la prime d'aménagement du territoire</i> | | |
| Cohésion des territoires | 0 | 0 |
| Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables | + 8,3 | + 8,3 |
| Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat | - 8,3 | - 8,3 |
| <i>Augmentation d'un euro du forfait journalier des pensions de famille</i> | | |
| Cohésion des territoires | 0 | 0 |
| Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat | - 2 | - 2 |
| Intervention territoriale de l'État | + 2 | + 2 |
| <i>Financement du plan Chlordécone III</i> | | |
| Crédits non répartis | - 100 | - 100 |
| Dépenses accidentelles et imprévisibles | - 100 | - 100 |
| <i>Diminution des crédits alloués aux crédits non répartis dans une démarche de sincérisation budgétaire</i> | | |
| Culture | 0 | 0 |
| Création | + 5 | + 5 |
| Transmission des savoirs et démocratisation de la culture | - 5 | - 5 |
| <i>Rétablissement des crédits alloués au Fonds pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS) au dépôt du présent projet de loi de finances</i> | | |
| Culture | 0 | 0 |
| Patrimoines | + 5 | + 5 |
| Transmission des savoirs et démocratisation de la culture | - 5 | - 5 |
| <i>Soutien à la restauration des monuments historiques</i> | | |
| Direction de l'action du Gouvernement | - 3,1 | - 3,1 |
| Coordination du travail gouvernemental | - 2,7 | - 2,7 |
| Protection des droits et libertés | - 0,4 | - 0,4 |
| <i>Assurer la stabilité des crédits entre la loi de finances pour 2019 et la loi de finances pour 2020</i> | | |
| Direction de l'action du Gouvernement | - 0,3 | - 0,3 |
| Coordination du travail gouvernemental | - 0,3 | - 0,3 |
| <i>dont titre 2</i> | <i>- 0,3</i> | <i>- 0,3</i> |
| <i>Diminution des effectifs contractuels du service d'information du Gouvernement</i> | | |
| Économie | 0 | 0 |
| Développement des entreprises et régulations | - 157,9 | 0 |
| Plan 'France Très haut débit' | + 322 | 0 |
| Statistiques et études économiques | - 39,1 | 0 |
| Stratégie économique et fiscale | - 125,1 | 0 |
| <i>Augmentation des investissements engagés au titre du plan « France très haut débit »</i> | | |
| Économie | 0 | 0 |
| Développement des entreprises et régulations | - 9,9 | - 9,9 |
| Statistiques et études économiques | - 5,0 | - 5,0 |

| Mission / Programme <i>Objet de l'amendement de crédits adopté</i> | AE | CP |
|--|----------------|----------------|
| Stratégie économique et fiscale | - 5,0 | - 5,0 |
| <i>Augmentation des garanties de Bpifrance</i> | | |
| Économie | 0 | 0 |
| Développement des entreprises et régulations | - 30 | - 27,2 |
| Statistiques et études économiques | - 15 | - 13,6 |
| Stratégie économique et fiscale | - 15 | - 13,6 |
| <i>Rétablissement des crédits du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)</i> | | |
| Économie | 0 | 0 |
| Développement des entreprises et régulations | - 1 | - 1 |
| Stratégie économique et fiscale | + 1 | + 1 |
| <i>Amendement d'alerte sur la dégradation de l'industrie française</i> | | |
| Gestion des finances publiques et des ressources humaines | - 2 270 | - 2 270 |
| Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local | - 2 270 | - 2 270 |
| <i>dont titre 2</i> | - 2 270 | - 2 270 |
| <i>Alignement du temps de travail dans la fonction publique d'État sur celle de l'ensemble des actifs</i> | | |
| Gestion des finances publiques et des ressources humaines | - 650 | - 650 |
| Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local | - 650 | - 650 |
| <i>dont titre 2</i> | - 650 | - 650 |
| <i>Ralentissement du glissement vieillesse-technicité (GVT)</i> | | |
| Gestion des finances publiques et des ressources humaines | - 216 | - 216 |
| Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local | - 216 | - 216 |
| <i>dont titre 2</i> | - 216 | - 216 |
| <i>Instauration de trois jours de carence dans la fonction publique d'État</i> | | |
| Gestion des finances publiques et des ressources humaines | - 40,4 | - 40,4 |
| Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local | - 40,4 | - 40,4 |
| <i>dont titre 2</i> | - 40,4 | - 40,4 |
| <i>Réduction des effectifs des administrations centrales</i> | | |
| Gestion des finances publiques et des ressources humaines | - 0,5 | - 0,5 |
| Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local | - 0,5 | - 0,5 |
| <i>dont titre 2</i> | - 0,5 | - 0,5 |
| <i>Décalage de l'entrée en vigueur de l'article 9 de la loi n° 2019-22 du 23 mars 2019 prévoyant que les fonds des personnes hébergées dans un établissement public de santé, social et médico-social, et faisant l'objet d'une mesure de protection juridique ne soient plus confiés au Trésor public mais transférés sur des comptes bancaires dès lors qu'ils relèvent d'un mandataire rattaché à l'établissement</i> | | |
| Outre-mer | - 27 | - 27 |
| Conditions de vie outre-mer | - 27 | - 27 |
| <i>Coordination avec l'amendement n° I-1198 rétablissant le prélèvement sur recettes relatif à la compensation des recettes d'octroi de mer au profit de la collectivité territoriale de Guyane</i> | | |
| Outre-mer | 0 | 0 |
| Emploi outre-mer | - 5 | - 5 |
| Fonds de lutte contre les violences conjugales (nouvelle ligne) | + 5 | + 5 |
| <i>Création d'un fonds spécifique contre les violences conjugales dans les outre-mer</i> | | |
| Outre-mer | 0 | 0 |
| Emploi outre-mer | - 4 | - 1 |
| Conditions de vie outre-mer | + 4 | + 1 |

| Mission / Programme <i>Objet de l'amendement de crédits adopté</i> | AE | CP |
|---|------------|------------|
| <i>Financement de la rénovation du bâti scolaire à Wallis et Futuna</i> | | |
| Outre-mer | 0 | 0 |
| Emploi outre-mer | - 2,8 | - 2,8 |
| Conditions de vie outre-mer | + 2,8 | + 2,8 |
| <i>Extension de l'aide à la continuité territoriale aux liaisons internes à l'archipel calédonien</i> | | |
| Outre-mer | 0 | 0 |
| Emploi outre-mer | - 0,5 | - 0,5 |
| Fonds de lutte contre l'illettrisme, l'innumérisme et l'illectronisme (nouvelle ligne) | + 0,5 | + 0,5 |
| <i>Création d'un fonds contre l'illettrisme, l'innumérisme et l'illectronisme</i> | | |
| Outre-mer | 0 | 0 |
| Emploi outre-mer | - 0,5 | - 0,5 |
| Conditions de vie outre-mer | + 0,5 | + 0,5 |
| <i>Augmentation des crédits alloués à l'action 4 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports »</i> | | |
| Outre-mer | 0 | 0 |
| Emploi outre-mer | - 0,3 | - 0,3 |
| Conditions de vie outre-mer | + 0,3 | + 0,3 |
| <i>Augmentation des crédits alloués à l'initiative française pour les récifs coralliens</i> | | |
| Relations avec les collectivités territoriales | + 7 | +7 |
| Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements | + 7 | + 7 |
| <i>Conséquences de l'article 27 du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique qui prévoit le remboursement aux membres du conseil municipal par la commune de divers frais qu'ils ont engagés en raison de leur participation aux réunions du conseil municipal dans les communes de moins de 3 500 habitants</i> | | |
| Relations avec les collectivités territoriales | + 5 | +5 |
| Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements | + 5 | + 5 |
| <i>Conséquences de l'adoption à l'Assemblée nationale de l'amendement n° II-860 réintroduisant les surfaces des cœurs de parcs nationaux et les parcs marins au sein d'une dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité via la dotation globale de fonctionnement (DGF)</i> | | |
| Relations avec les collectivités territoriales | + 3 | +3 |
| Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements | + 3 | + 3 |
| <i>Conséquences d'une nouvelle dotation budgétaire de l'État destinée à compenser les charges supportées par les communes de moins de 3 500 habitants au titre de l'obligation de souscription d'un contrat d'assurance visant à couvrir les coûts résultant de la mise en œuvre de la protection fonctionnelle pour les maires ou les élus</i> | | |
| Relations avec les collectivités territoriales | 0 | 0 |
| Fonds d'aide à l'entretien des ouvrages d'art des collectivités territoriales et de leurs groupements (nouvelle ligne) | + 10 | + 10 |
| Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements | - 10 | - 10 |
| <i>Création d'un fonds d'aide à l'entretien des ouvrages d'art des collectivités territoriales et de leurs groupements</i> | | |
| Santé | + 5 | + 5 |
| Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins | + 5 | + 5 |
| <i>Renforcement des actions de prévention de l'action 14 et de l'action 11 du programme</i> | | |
| Santé | + 5 | + 5 |
| Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins | + 5 | + 5 |
| <i>Renforcement des actions de prévention de l'action 14 du programme pour lutter contre la mucoviscidose</i> | | |

| Mission / Programme <i>Objet de l'amendement de crédits adopté</i> | AE | CP |
|--|-----------|-----------|
| Santé | 0 | 0 |
| Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins | - 5 | - 5 |
| Recherche contre la drépanocytose (nouvelle ligne) | + 5 | + 5 |
| <i>Création d'un programme dédié à la recherche contre la drépanocytose</i> | | |
| Santé | 0 | 0 |
| Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins | - 5 | - 5 |
| Fonds d'indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques (nouvelle ligne) | + 5 | + 5 |
| <i>Faire participer symboliquement l'État au financement du fonds d'indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques</i> | | |
| Solidarité, insertion et égalité des chances | 0 | 0 |
| Inclusion sociale et protection des personnes | - 162 | - 162 |
| Évaluation et hébergement d'urgence des mineurs non accompagnés (nouvelle ligne) | + 162 | + 162 |
| <i>Création d'un programme budgétaire dédié à l'hébergement des mineurs non accompagnés</i> | | |
| Solidarité, insertion et égalité des chances | 0 | 0 |
| Inclusion sociale et protection des personnes | + 1 | + 1 |
| Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative | - 1 | - 1 |
| <i>Financement des coûts portés par des associations caritatives liés à la distribution d'aliments non conformes à la réglementation</i> | | |
| Solidarité, insertion et égalité des chances | 0 | 0 |
| Inclusion sociale et protection des personnes | - 1 | - 1 |
| Protection des enfants dans des situations de violence conjugale (nouvelle ligne) | + 1 | + 1 |
| <i>Création d'un nouveau programme en faveur des enfants victimes de situations de violence conjugale</i> | | |
| Solidarité, insertion et égalité des chances | 0 | 0 |
| Égalité entre les femmes et les hommes (nouvelle ligne) | + 1 | + 1 |
| Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative | - 1 | - 1 |
| <i>Augmentation des crédits dédiés à la lutte contre les violences faites aux femmes</i> | | |
| Solidarité, insertion et égalité des chances | 0 | 0 |
| Inclusion sociale et protection des personnes | + 0,7 | + 0,7 |
| Égalité entre les femmes et les hommes (nouvelle ligne) | + 0,3 | + 0,3 |
| Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative | - 1 | - 1 |
| <i>Expérimentation de libre distribution de protections périodiques</i> | | |
| Solidarité, insertion et égalité des chances | 0 | 0 |
| Inclusion sociale et protection des personnes | - 0,8 | - 0,8 |
| Égalité entre les femmes et les hommes (nouvelle ligne) | + 0,8 | + 0,8 |
| <i>Augmentation de l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle des personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution</i> | | |
| Travail et emploi | 0 | 0 |
| Accès et retour à l'emploi | + 5 | + 5 |
| Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi | - 5 | - 5 |
| <i>Soutien au financement du dispositif des Maisons de l'emploi</i> | | |

| Mission / Programme <i>Objet de l'amendement de crédits adopté</i> | AE | CP |
|---|---------------|---------------|
| Travail et emploi | - 0,04 | 0,04 |
| Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail | - 0,04 | - 0,04 |
| <i>dont titre 2</i> | - 0,04 | - 0,04 |
| <i>Ajustements relatifs à la compensation aux régions des dépenses de personnels transférées au département de Mayotte prévues par la loi n° 2014-588 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale</i> | | |
| Travail et emploi | - 0,06 | - 0,06 |
| Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail | - 0,06 | - 0,06 |
| <i>dont titre 2</i> | - 0,06 | - 0,06 |
| <i>Ajustements relatifs à la compensation aux régions des dépenses de personnels transférées au département de Mayotte prévues par la loi n° 2014-588 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale et au titre des dépenses de personnel relatives au dispositif NACRE transféré aux régions</i> | | |

Source : commission des finances.

Il est à noter que le Sénat a adopté des amendements modifiant les crédits des missions *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, Écologie, développement et mobilité rurales* et *Justice*, avant de rejeter ou de ne pas adopter les crédits correspondants.

D. UN NIVEAU GLOBAL DE CRÉDITS ARTIFICIELLEMENT EN BAISSÉ

À l'issue des travaux du Sénat, les crédits ouverts au titre du budget général de l'État sont en baisse de 52 milliards d'euros en AE et de 51 milliards d'euros en CP. Cette baisse est toutefois artificielle dans la mesure où elle résulte essentiellement du rejet ou de la non-adoption de crédits de cinq missions.

CRÉDITS OUVERTS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL AU TITRE DE L'EXERCICE 2020

(en millions d'euros)

| Crédits | Texte initial du PLF | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Texte adopté par le Sénat | Écart |
|---------|----------------------|--|---------------------------|----------|
| AE | 501 162 | 501 324 | 449 470 | - 51 854 |
| CP | 478 009 | 478 052 | 426 895 | - 51 158 |

Source : commission des finances.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de rétablir les crédits du budget général tels qu'adoptés par l'Assemblée nationale en première lecture, sous réserve des amendements présentés par le Gouvernement au Sénat.

S'agissant de la mission *Culture*, le Rapporteur général proposera de conserver le principe d'un accroissement du soutien financier aux harmonies musicales par la création d'une dotation au programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », pour un montant de 3 millions d'euros au lieu de 5 millions d'euros prévus en première lecture par l'Assemblée nationale.

*

* *

Article 39 et état C
Crédits des budgets annexes

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est un article de récapitulation, dont l'adoption tire les conséquences de l'examen des crédits des budgets annexes au cours de la discussion de la seconde partie du présent projet de loi de finances.

Les crédits correspondants sont présentés à l'état C annexé au présent projet de loi de finances.

A. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 39 ouvre des autorisations d'engagement (AE) de 2 302 476 165 euros et des crédits de paiement (CP) de 2 297 471 165 euros au titre des budgets annexes pour 2020.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES BUDGETS ANNEXES

(en millions d'euros)

| Budget annexe | Loi de finances initiale pour 2019 | | Projet de loi de finances pour 2020 | |
|--|------------------------------------|---------------------|-------------------------------------|---------------------|
| | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
| Contrôle et exploitation aériens | 2 122,0 | 2 122,3 | 2 140,9 | 2 140,9 |
| Publications officielles et information administrative | 176,0 | 166,0 | 161,6 | 156,6 |
| Total | 2 298,0 | 2 288,0 | 2 302,5 | 2 297,5 |

Source : loi de finances initiale pour 2019 et présent projet de loi de finances.

Les crédits de paiement du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* sont en hausse de 0,9 % par rapport au niveau fixé en loi de finances initiale pour 2019.

Les crédits du budget annexe *Publications officielles et information administrative* sont en recul de 5,7 % en CP par rapport au niveau fixé en loi de finances initiale pour 2019.

Au total, les crédits des budgets annexes sont en hausse de 0,4 % en CP en 2020.

B. DISPOSITIF MODIFIÉ

À l'initiative du Gouvernement, dans un amendement de coordination présenté en seconde délibération des articles de crédits, et adopté avec l'avis favorable de la commission, les crédits du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) ont été augmentés de 121 902 euros en AE et en CP.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Les AE et les CP ouverts au titre des budgets annexes s'élèvent, après l'examen du Sénat, respectivement à 2 230 598 067 euros et à 2 225 593 067 euros, soit une baisse de 72 millions d'euros.

Cette baisse s'explique par l'adoption, contre l'avis du Gouvernement, d'un amendement du rapporteur spécial de la commission des finances sur les crédits du BACEA, M. Vincent Capo-Canellas (groupe Union centriste), diminuant les crédits du programme *Soutien aux prestations de l'aviation civile* de 72 millions d'euros. Cet amendement est en lien avec l'adoption, également contre l'avis du Gouvernement, d'un amendement du Rapporteur général à l'article 20 du présent PLF, diminuant du même montant le produit de la taxe d'aviation civile, intégralement affectée au BACEA.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le présent article est de nature récapitulative : dans le cadre de la présente nouvelle lecture, son contenu sera appelé à évoluer en fonction des votes de l'Assemblée nationale sur la base du texte adopté par le Sénat en première lecture.

*

* *

Article 40 et état D

Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est un article de récapitulation, dont l'adoption tire les conséquences de l'examen des crédits des comptes d'affectation spéciale (CAS) et des comptes de concours financiers (CCF) au cours de la discussion de la seconde partie du présent projet de loi de finances. Les crédits de ces comptes sont détaillés à l'état D annexé au présent projet de loi de finances.

A. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 40 ouvre des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) de 81 392 839 886 euros et de 81 194 989 886 euros au titre des CAS, et de 128 494 968 433 euros et de 128 736 341 763 euros au titre des CCF.

Les crédits des CAS sont en hausse de 166,3 millions d'euros par rapport au niveau adopté en loi de finances initiale pour 2019, soit une hausse de 0,2 %.

Les crédits des CCF sont en hausse de 1 649,1 millions d'euros par rapport au niveau voté en loi de finances initiale pour 2019, soit une hausse de 0,8 %.

B. DISPOSITIF MODIFIÉ

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

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement ouverts au titre des CAS s'élèvent après l'examen du Sénat, respectivement, à 80 392 839 886 euros et 80 194 898 886 euros, soit une baisse d'un milliard d'euros.

Cette baisse s'explique par l'adoption, contre l'avis du Gouvernement, d'un amendement du rapporteur spécial de la commission des finances sur les crédits du CAS *Participations financières de l'État*, M. Victorien Lurel (groupe socialiste et républicain). Cet amendement diminue d'un milliard d'euros le montant des crédits en AE et CP du programme *Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État* au sein de ce CAS, au motif que le désendettement n'est pas « *en phase avec les conditions exceptionnelles de financement dont bénéficie l'État actuellement* », selon son exposé des motifs.

Les AE et les CP ouverts au titre des CCF ne sont pas modifiés.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le présent article est de nature récapitulative : dans le cadre de la présente nouvelle lecture, son contenu sera appelé à évoluer en fonction des votes de l'Assemblée nationale sur la base du texte adopté par le Sénat en première lecture.

*

* *

TITRE II AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2020 – PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

Article 42

Plafonds des autorisations d'emplois de l'État

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Le présent article fixe les plafonds des autorisations d'emplois par ministère et par budget annexe.

En application de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁽¹⁾, les lois de finances fixent par ministère des plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État.

En application du 6° du I de l'article 34 de la LOLF, la première partie de la loi de finances de l'année fixe le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Pour 2020, ce plafond est fixé par le III de l'article 37 du présent projet de loi de finances.

En application du 2° du II du même article, la seconde partie de la loi de finances détermine la répartition des plafonds d'emplois par ministère et par budget annexe. Le présent article fixe cette répartition.

En application de l'article 43 de la LOLF, ces plafonds donnent lieu à un vote unique.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent projet de loi de finances fixait initialement le plafond d'autorisation des emplois de l'État à **1 950 428 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour 2020**, au lieu de **1 953 516 ETPT en loi de finances initiale pour 2019**.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté, après l'avis favorable du Rapporteur général, un amendement du Gouvernement⁽²⁾ opérant plusieurs ajustements.

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

(2) Amendement n° II-3014 (Rect).

En premier lieu, il met en œuvre l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 (LPFP)⁽¹⁾ qui prévoit que le plafond des autorisations d'emplois par ministère prévu en loi de finances ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée lors de la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence du schéma d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus.

Mis en œuvre pour la première fois en loi de finances rectificative pour 2018⁽²⁾, ce dispositif avait abaissé les plafonds d'autorisations d'emplois des ministères et des budgets annexes de 10 805 ETPT. Cet abattement avait ainsi permis de ramener la vacance sous plafond à 1,7 %⁽³⁾ pour l'ensemble des ministères en 2017 et à 1,3 % environ en 2018. En 2020, l'application de ce mécanisme conduit à abaisser les plafonds d'emplois des ministères et des budgets annexes de 7 178 ETPT, principalement sur les ministères de l'éducation nationale (- 3 764 ETPT) et de l'intérieur (- 2 059 ETPT).

Ces corrections devraient permettre de ramener à 1 % le taux de vacance attendu en 2020 sur l'ensemble des ministères.

En deuxième lieu, il tire les conséquences du bénéfice pour le groupe des écoles nationales d'économie et de statistiques (GENES), à compter du 1^{er} janvier 2020, des responsabilités et compétences élargies (RCE) mentionnées à l'article L. 711-9 du code de l'éducation. Ce changement nécessite en effet un transfert de 124 ETPT du plafond des autorisations d'emplois du ministère de l'économie et des finances, vers le plafond d'emplois des opérateurs au sein du programme « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

En troisième lieu, il tire les conséquences de la constitution d'un nouveau service à compétence nationale rattaché à l'administration centrale du ministère des solidarités et de la santé, nécessitant le transfert de 14 ETPT du plafond d'emplois des opérateurs vers le plafond des autorisations d'emplois de l'État.

En quatrième lieu, il corrige une erreur d'imputation sur le plafond d'emplois des Services du Premier ministre en l'abaissant de 1 ETPT.

En cinquième et dernier lieu, il transfère 20 ETPT du plafond d'autorisation d'emplois ministériel vers le plafond d'emplois des opérateurs du ministère de la transition écologique et solidaire, à destination de Voies navigables de France (VNF).

(1) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

(2) Loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018.

(3) Il s'agit de l'écart entre les plafonds votés par le Parlement et la consommation effective des emplois.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS PAR MINISTÈRE

(en équivalents temps plein travaillé – ETPT)

| Ministère | Plafond des autorisations d'emplois prévu LFI 2019 | Plafond des autorisations d'emplois prévu PLF 2020 | Plafond des autorisations d'emplois prévu PLF 2020 Texte Assemblée | Écart PLF 2020 / Texte Assemblée |
|--|--|--|--|----------------------------------|
| Action et comptes publics | 123 501 | 122 029 | 121 582 | - 447 |
| Agriculture et alimentation | 30 097 | 29 799 | 29 799 | 0 |
| Armées | 271 268 | 271 125 | 270 746 | - 379 |
| Cohésion des territoires | 564 | 291 | 291 | 0 |
| Culture | 10 670 | 9 593 | 9 593 | 0 |
| Économie et finances | 12 608 | 12 294 | 12 100 | - 194 |
| Éducation nationale | 1 024 061 | 1 022 849 | 1 019 085 | - 3 764 |
| Enseignement supérieur, recherche et innovation | 7 298 | 6 992 | 6 992 | 0 |
| Europe et affaires étrangères | 13 598 | 13 524 | 13 524 | 0 |
| Intérieur | 287 291 | 292 469 | 290 410 | - 2 059 |
| Justice | 86 452 | 88 011 | 87 617 | - 394 |
| Outre-mer | 5 548 | 5 583 | 5 583 | 0 |
| Services du Premier ministre | 11 608 | 9 759 | 9 708 | - 51 |
| Solidarités et santé | 9 519 | 7 436 | 7 450 | + 14 |
| Sports | - | 1 529 | 1 529 | 0 |
| Transition écologique et solidaire | 39 373 | 37 382 | 37 362 | - 20 |
| Travail | 8 852 | 8 599 | 8 599 | 0 |
| Total Budget général | 1 942 308 | 1 939 264 | 1 931 970 | - 7 294 |
| Contrôle et exploitations aériens | 10 545 | 10 544 | 10 544 | 0 |
| Publications officielles et information administrative | 663 | 620 | 605 | - 15 |
| Total Budgets annexes | 11 208 | 11 164 | 11 149 | - 15 |
| Total général | 1 953 516 | 1 950 428 | 1 943 119 | - 7 309 |

Source : loi de finances pour 2019 et présent projet de loi de finances.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative du Gouvernement et suivant l'avis favorable de la commission des finances, le Sénat a adopté un amendement minorant de 4 ETPT le plafond d'emplois du ministère de l'intérieur pour le porter à 290 406. Il tire les conséquences de l'adoption par le Sénat de l'amendement n° II-521 qui procède à une minoration des crédits du titre 2 de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* dans le cadre de la décentralisation de la gestion des fonds européens, des ports départementaux et des services de l'équipement.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article, moyennant l'adoption d'un amendement prévoyant la minoration de 7 ETPT du plafond d'autorisation d'emplois du ministère de la transition écologique et solidaire correspondant à des ajustements dans le cadre de la décentralisation de la gestion des fonds européens, des ports départementaux et des services de l'équipement.

*
* *

Article 43

Plafonds des emplois des opérateurs de l'État

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article fixe le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État pour 2020, en application de l'article 64 de la loi de finances pour 2008 ⁽¹⁾.

Dans sa version initiale, le présent projet de loi de finances proposait de fixer ce plafond à **402 032 équivalents temps plein travaillé (ETPT)** pour 2020 au lieu de 401 849 en loi de finances initiale pour 2019.

B. DISPOSITIF MODIFIÉ

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements.

• Elle a adopté un amendement du Gouvernement ⁽²⁾, suivant l'avis favorable du Rapporteur général, qui :

– corrige une erreur d'imputation en majorant de 1 ETPT le plafond d'autorisation d'emplois du programme « *Coordination du travail gouvernemental* » de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* ;

– tire les conséquences du bénéfice pour le groupe des écoles nationales d'économie et de statistiques (GENES), à compter du 1^{er} janvier 2020, des responsabilités et compétences élargies (RCE) mentionnées à l'article L. 711-9 du code de l'éducation, en majorant de 124 ETPT le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs du programme « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » de la mission *Recherche et enseignement*

(1) Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

(2) Amendement n° 11-3013.

supérieur du fait du transfert de ces ETPT depuis le plafond d'emplois du ministère de l'économie et des finances ;

– permet la constitution d'un service à compétence nationale rattaché à l'administration centrale du ministère des solidarités et de la santé, chargé de définir la stratégie de transformation numérique des systèmes d'information mutualisés des Agences régionales de santé (ARS), en diminuant de 14 ETPT le plafond d'emplois des opérateurs du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*. Le plafond d'emplois du ministère des solidarités et de la santé est majoré à due concurrence.

• Elle a adopté un second amendement du Gouvernement ⁽¹⁾, suivant l'avis favorable du Rapporteur général, consistant à majorer de 20 ETPT le plafond d'emplois du programme « Infrastructures et services de transport » de la mission *Écologie, développement et durables* en faveur de Voies navigables de France (VNF) en provenance du plafond d'emplois du ministère de la transition énergétique et solidaire, afin de permettre à l'opérateur d'effectuer des recrutements saisonniers.

• Elle a enfin adopté, à l'initiative du Rapporteur général, un amendement ⁽²⁾ proposant de rehausser de 8 ETPT le plafond d'emplois des opérateurs du programme « Paysage, eau et biodiversité » de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* afin d'augmenter les moyens humains des parcs nationaux, dans un contexte marqué par la création du parc national des forêts de Champagne et Bourgogne. En conséquence, cet amendement diminue à due concurrence les plafonds d'emplois d'autres programmes de la même mission. Il minore ainsi :

– de 1 ETPT le plafond d'emplois des opérateurs du programme « Affaires maritimes » ;

– de 5 ETPT le plafond d'emplois des opérateurs du programme « Énergie, climat et après-mines » ;

– de 2 ETPT le plafond d'emplois des opérateurs du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ».

Au total, le plafond d'emplois des opérateurs de l'État, tel qu'adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, s'établit à **402 163 ETPT**, en augmentation de 131 ETPT par rapport au projet de loi déposé.

(1) Amendement n° II-3110.

(2) Amendement n° II-2509.

PLAFOND D'EMPLOIS DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

(en ETPT)

| Missions (opérateurs de l'État) | Plafond des autorisations d'emplois LFI 2019 | Plafond des autorisations d'emplois PLF 2020 | Plafond des autorisations d'emplois PLF 2020 Texte Assemblée | Écart PLF 2020 / Texte Assemblée |
|---|--|--|--|----------------------------------|
| Action extérieure de l'État | 6 530 | 6 324 | 6 324 | – |
| Administration générale et territoriale de l'État | 358 | 355 | 355 | – |
| Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales | 14 003 | 13 882 | 13 882 | – |
| Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation | 1 317 | 1 278 | 1 278 | – |
| Cohésion des territoires | 281 | 639 | 639 | – |
| Culture | 14 461 | 15 483 | 15 483 | – |
| Défense | 6 564 | 6 937 | 6 937 | – |
| Direction de l'action du Gouvernement | 597 | 591 | 592 | + 1 |
| Écologie, développement et mobilité durables | 19 578 | 19 292 | 19 312 | + 20 |
| Économie | 2 563 | 2 496 | 2 496 | – |
| Enseignement scolaire | 3 276 | 3 233 | 3 233 | – |
| Gestion des finances publiques et des ressources humaines | 1 195 | 1 106 | 1 106 | – |
| Immigration, asile et intégration | 1 984 | 2 173 | 2 173 | – |
| Justice | 617 | 625 | 625 | – |
| Médias, livre et industries culturelles | 3 004 | 3 102 | 3 102 | – |
| Outre-mer | 127 | 127 | 127 | – |
| Recherche et enseignement supérieur | 259 387 | 259 638 | 259 762 | + 124 |
| Régimes sociaux et de retraite | 307 | 294 | 294 | – |
| Santé | 1 624 | 134 | 134 | – |
| Sécurités | 279 | 293 | 293 | – |
| Solidarité, insertion et égalité des chances | 8 198 | 8 041 | 8 027 | – 14 |
| Sport, jeunesse et vie associative | 657 | 692 | 692 | – |
| Travail et emploi | 54 089 | 54 445 | 54 445 | – |
| Contrôle et exploitation aériens | 812 | 805 | 805 | – |
| Contrôle de la circulation et du stationnement routiers | 41 | 47 | 47 | – |
| Total | 401 849 | 402 032 | 402 163 | + 131 |

Source : loi de finances initiale pour 2019 et présent projet de loi de finances.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative du Gouvernement et suivant l'avis favorable de la commission des finances, le Sénat a adopté un amendement ⁽¹⁾ visant à abaisser de 50 ETPT le plafond d'autorisation d'emplois des opérateurs du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » de la mission *Enseignement*

(1) Amendement n° II-1089 rect.

scolaire, pour tenir compte de l'impact sur les effectifs de l'Office national d'information sur les enseignements et sur les professions (ONISEP) du transfert aux régions des missions exercées par ses délégations régionales en matière de diffusion de la documentation et d'élaboration des publications à portée régionale relatives à l'orientation scolaire et professionnelle des élèves et des étudiants, prévu par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ⁽¹⁾.

Au total, le plafond d'emplois des opérateurs de l'État s'établirait ainsi à **402 113 ETPT**.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

(1) Article 18 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

TITRE III REPORTS DE CRÉDITS DE 2019 SUR 2020

Article 46

Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 15 de la loi du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ⁽¹⁾ (LOLF) prévoit que les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs. Ce report est mis en place dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits, sur le même titre, du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Il est pris par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

S'agissant des crédits hors dépenses de personnel, le même article 15 précise que « *ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances* ».

Le Parlement peut donc accorder au Gouvernement une souplesse de gestion permettant un report supérieur à 3 % des crédits initiaux du programme sur l'exercice budgétaire suivant, à la condition que ces crédits ne portent pas sur des dépenses de personnel.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a pour objet de déterminer les programmes concernés par cette exception. Dans sa version initiale, il la prévoyait pour cinq d'entre eux.

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

**PROGRAMMES CONCERNÉS PAR UNE MAJORATION DE REPORTS
DE CRÉDITS DE PAIEMENT DANS LA VERSION INITIALE DU PRÉSENT PROJET DE LOI**

| Programme | Mission | Motif de report |
|--|------------------------------------|---|
| Aide économique et financière au développement | Aide publique au développement | Report d'une opération de traitement de dette d'un État étranger |
| Conseil d'État et autres juridictions administratives | Conseil et contrôle de l'État | Report sur 2020 du financement d'une opération immobilière |
| Conseil supérieur de la magistrature | Justice | Report d'investissements informatiques |
| Cour des comptes et autres juridictions financières | Conseil et contrôle de l'État | Report d'attributions de produits destiné à financer des programmes immobiliers |
| Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants | Action et transformation publiques | Dépenses immobilières réalisées dans le cadre du Grand plan d'investissement |

Source : présent projet de loi de finances.

Aux termes du IV de l'article 15 de la LOLF, les arrêtés de report sont publiés au plus tard le 31 mars 2020.

C. DISPOSITIF PROPOSÉ

À l'initiative du Gouvernement⁽¹⁾ et après un avis favorable du Rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté un amendement ajoutant quinze programmes à la liste initiale.

PROGRAMMES AJOUTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE

| Programme | Mission | Motif de report |
|---|--|--|
| Interventions territoriales de l'État | Cohésion des territoires | Caractère pluriannuel des dépenses du programme |
| Concours spécifiques et administration | Relations avec les collectivités territoriales | Délais de traitement des dossiers relatifs aux dotations de soutien exceptionnel aux collectivités territoriales |
| Conditions de vie outre-mer | Outre-mer | Retard pris dans le lancement de certains projets locaux, notamment les contrats de convergence et de transformation |
| Coordination du travail gouvernemental | Direction de l'action du Gouvernement | Décalage de certaines opérations d'investissement |
| Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins | Santé | Report de crédits pour lesquels un besoin est avéré en 2020 |
| Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale | Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation | Décalage dans le temps de dossiers d'indemnisation |
| Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture | Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales | Report de crédits pour lesquels un besoin est avéré en 2020 |
| Accompagnement des mutations | Travail et emploi | Calendrier des dépenses du plan |

(1) Amendement n° II-3017.

| Programme | Mission | Motif de report |
|--|---|---|
| économiques et développement de l'emploi | | d'investissement dans les compétences |
| Statistiques et études économiques | Économie | Décalage de dépenses liées à des opérations immobilières |
| Vie politique, culturelle et associative | Administration générale et territoriale de l'État | Calendrier des remboursements forfaitaires des candidats aux élections européennes |
| Facilitation et sécurisation des échanges | Gestion des finances publiques et des ressources humaines | Perspectives de dépenses du projet « <i>Passenger Name Record</i> » et des crédits d'intervention destinés aux débiteurs de tabac |
| Plan France Très haut débit | Économie | Rythme de réalisation de certains projets |
| Fonds pour la transformation de l'action publique | Action et transformation publiques | Décalage de dépenses du Grand plan d'investissement |
| Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail | Travail et emploi | Décalage de dépenses du plan d'investissement dans les compétences |
| Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État | Action et transformation publiques | Rythme d'avancée des projets |

Source : commission des finances.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative du Gouvernement⁽¹⁾ et suivant l'avis favorable de la commission des finances, le Sénat a ajouté à la liste des exceptions :

– le programme « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, compte tenu du décalage dans le temps de la notification de certains marchés, notamment du marché Chorus IT pour l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), et du caractère pluriannuel de certaines dépenses du programme, notamment pour le fonds de transformation ministériel et de la direction interministérielle de la transformation publique ;

– le programme « Prêts pour le développement économique et social » de la mission *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* compte tenu du calendrier des prêts.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*
* *

(1) Amendement n° II-1081.

TITRE IV DISPOSITIONS PERMANENTES

I. - MESURES FISCALES ET BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

Article 47 A

Ajustement des modalités de calcul du quota de réinvestissement pour le bénéfice du report d'imposition en cas d'apport-cession suivi d'un réinvestissement dans diverses entités de placement à risque

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Les plus-values de cession de valeurs mobilières sont généralement imposées au taux de 30 %, correspondant au prélèvement forfaitaire unique (PFU), soit 12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu (IR) et 17,2 % au titre des prélèvements sociaux. Il est cependant possible d'opter pour l'application du barème progressif de l'IR en lieu et place de la part IR du PFU. Dans ce dernier cas, des abattements pour durée de détention demeurent pour les titres souscrits ou acquis avant le 1^{er} janvier 2018.

Les abattements pour durée de détention en matière de plus-values de cession de valeurs mobilières

En cas d'option pour le barème progressif, et uniquement pour les titres souscrits ou acquis avant le 1^{er} janvier 2018 – c'est-à-dire avant l'instauration du PFU –, l'assiette est réduite d'abattements proportionnels pour durée de détention (article 150-0 D du code général des impôts).

L'abattement est égal à :

- 50 % pour les titres détenus depuis au moins deux ans et moins de huit ans ;
- 65 % pour les titres détenus depuis plus de huit ans.

L'abattement est majoré pour les titres d'une PME souscrits ou acquis dans les dix ans de la création de la PME. Il est porté à :

- 50 % pour les titres détenus depuis au moins un an et moins de quatre ans ;
- 65 % pour les titres détenus depuis au moins quatre ans et moins de huit ans ;
- et 85 % pour les titres détenus depuis plus de huit ans.

Ces abattements ont été supprimés pour les titres souscrits ou acquis à compter du 1^{er} janvier 2018 dans le cadre de la mise en œuvre du PFU.

Le contribuable qui apporte ses titres à une société qu'il contrôle peut bénéficier d'un **report d'imposition**. Ce dispositif, prévu à l'article 150-0 B *ter* du code général des impôts (CGI), se justifie par le fait qu'un apport n'est pas rémunéré par des liquidités mais par la remise de titres (actions ou parts de société).

La société bénéficiaire de l'apport doit être soumise à l'impôt sur les sociétés (IS), ou un impôt équivalent, et établie en France ou dans un autre État membre de l'Union européenne ou encore dans un État ou territoire ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

Le report d'imposition cesse lorsque le contribuable a cédé les titres reçus en contrepartie de l'apport. Toutefois, en cas de donation, le report d'imposition peut être transféré au donataire à condition qu'il ne cède pas les titres donnés dans un délai de dix-huit mois.

Le report d'imposition cesse aussi lorsque la société ayant bénéficié de l'apport cède les titres apportés. Les plus-values placées en report d'imposition sont alors imposées entre les mains de l'apporteur

Par exception, il n'est pas mis fin au report d'imposition dans ce dernier cas lorsque la cession des titres est suivie par un réinvestissement de la société cédante.

Cette opération est habituellement désignée comme un « apport-cession » qui se déroule en deux étapes :

- d'abord, le contribuable apporte des titres à une société qu'il contrôle ;
- puis la société cède les titres et réinvestit le produit de la cession.

Plusieurs conditions sont cependant posées pour le maintien du report d'imposition en cas d'apport-cession.

La société bénéficiaire de l'apport doit avoir cédé les titres dans un délai de trois ans à compter de la date de l'apport et prendre l'engagement de réinvestir au moins 60 % du produit de la cession dans un délai de deux ans à compter de la date de la cession.

Le réinvestissement peut être direct ou indirect.

Le réinvestissement direct doit porter sur :

– le financement d'une activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale, agricole ou financière (ci-après, une « *activité opérationnelle* »), et non d'une activité de gestion de patrimoine mobilier et immobilier ;

– ou l'acquisition, ayant pour effet d'en prendre le contrôle, d'une fraction du capital d'une société exerçant une activité opérationnelle ;

– ou encore la souscription en numéraire au capital initial ou à l’augmentation de capital d’une ou plusieurs sociétés exerçant une activité opérationnelle.

La possibilité d’un réinvestissement indirect a été introduite par l’article 115 de la loi de finances pour 2019, issu d’un amendement de notre collègue Jean-Noël Barrot.

Cet article a élargi le champ du réinvestissement permettant de maintenir le report d’imposition à certains réinvestissements par l’intermédiaire de fonds d’investissement ou d’autres structures de capital-investissement – ci-après les « véhicules de capital investissement ».

Ainsi, le réinvestissement peut désormais intervenir dans :

- les fonds communs de placement à risques (FCPR) ;
- les fonds professionnels de capital investissement (FPCI) ;
- les sociétés de libre partenariat (SLP) ;
- les sociétés de capital-risque (SCR) ;

– et les organismes similaires aux entités précitées établis 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.

L’actif de ces véhicules de capital investissement doit toutefois être constitué à hauteur d’au moins 75 % de titres de sociétés ayant une activité opérationnelle, parmi lesquelles les deux tiers correspondent à des sociétés non cotées, soit 50 % de leur actif. Le véhicule de capital investissement doit en outre avoir le contrôle de la société dans laquelle il investit à l’issue de l’investissement. Ces quotas doivent être atteints dans un délai maximal de cinq ans à compter de la souscription des parts du fonds ou organisme.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé est issu d’un amendement présenté par Jean-Noël Barrot, Laurent Saint-Martin et les membres du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés. Il a recueilli un double avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

L’article ainsi adopté apporte des précisions et aménagements sur l’extension à certains réinvestissements indirects *via* des véhicules de capital investissement – résultant de l’article 115 de la loi de finances pour 2019 – du bénéfice du report d’imposition en cas d’apport-cession.

1. Une modification des délais

En premier lieu, l'article modifie les délais prévus pour la signature de l'engagement de souscription et pour le versement effectif des sommes au véhicule de capital d'investissement.

Il prévoit pour les cessions de titres à compter du 1^{er} janvier 2020 :

– un délai de deux ans à compter de la cession pour que la société cédante prenne un engagement de souscription à un véhicule de capital investissement éligible au dispositif ;

– et un délai de cinq ans à compter de l'engagement de souscription pour que soit opéré le versement effectif des fonds au véhicule de capital investissement.

Selon l'exposé sommaire de l'amendement adopté, il s'agit de « *tenir compte de la pratique de certains véhicules de capital-investissement visant à appeler progressivement les capitaux que des investisseurs se sont engagés contractuellement à libérer* ».

Ces aménagements sont particulièrement justifiés par la pratique des FCPI qui déploient les capitaux investis progressivement, sur plusieurs années et après avoir sélectionné leurs investissements, et non en une seule fois.

2. Un assouplissement du quota de réinvestissement

En deuxième lieu, le présent article assouplit les critères relatifs au quota d'investissement encadrant la composition de l'actif des FCPR et des FCPI qui procèdent au réinvestissement indirect. Il supprime le sous-quota relatif aux sociétés non cotées.

Ainsi, si l'actif de ces véhicules de capital investissement doit toujours être composé à hauteur d'au moins 75 % par des titres de sociétés ayant une activité opérationnelle, les deux-tiers de ceux-ci ne doivent plus nécessairement être investis dans des sociétés non cotées. En effet, les FCPR et les FCPI ont déjà l'obligation de respecter un quota d'au moins 50 % de leur actif composé de sociétés non cotées par application de articles L. 214-28 et L. 214-160 du code monétaire et financier.

La mention du sous-quota relatif aux sociétés non cotées est, en revanche, maintenue pour les sociétés de libre partenariat puisque celles-ci ne sont pas soumises aux mêmes règles d'investissement.

3. Une modification du délai minimal de conservation en cas de donation

Enfin, l'article adopté modifie le délai minimal de conservation des titres reçus en contrepartie de l'apport, en cas de donation.

En effet, selon les auteurs de l'amendement, l'allongement du délai maximal pouvant séparer l'apport du réinvestissement effectif « *nécessite d'étendre, en cas de donation par l'apporteur des titres reçus en contrepartie de l'apport, la durée de conservation minimale par le donataire des titres transmis* » en-deçà de laquelle la cession de ces titres entraîne l'expiration du report d'imposition.

Ainsi, le délai de conservation des titres est allongé afin de couvrir la période entre l'apport initial des titres et le réinvestissement effectif du produit de leur cession. Ce délai – actuellement de dix-huit mois – est fixé à cinq ans en cas de réinvestissement direct, et à dix ans en cas de réinvestissement indirect, pour les donations réalisées à compter du 1^{er} janvier 2020.

La durée de cinq ans ou dix ans se justifie par le fait que le décaissement effectif des sommes issues du produit de cession par la société cédante sera susceptible d'intervenir, au maximum, cinq ou dix ans après l'apport :

– cinq ans en cas de réinvestissement direct (la société dispose de trois ans pour céder les titres après l'apport et deux ans après la cession pour réaliser l'investissement) ;

– dix ans en cas de réinvestissement indirect (la société dispose de trois ans pour céder les titres après l'apport, de deux ans pour souscrire un engagement de souscription puis de cinq ans pour effectuer les versements).

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté deux amendements.

● Le premier amendement a été présenté par le Gouvernement et a recueilli un avis de sagesse de la commission des finances.

Il prévoit que l'engagement de souscription doit fixer le montant minimal de sommes que le véhicule de capital investissement s'engage à appeler auprès de la société cédante dans les cinq ans.

Il étend le champ des actifs éligibles au quota de 75 % que le véhicule de capital investissement doit atteindre. Il permet ainsi la prise en compte des investissements, non plus seulement lorsqu'ils ont pour effet de prendre le contrôle d'une société, mais aussi lorsque :

– le véhicule de capital d'investissement est partie à un pacte d'actionnaires de la société dans laquelle il investit ;

– il détient une participation substantielle, de plus d'un quart du capital et des droits de vote, à l'issue de l'investissement.

Enfin, l'amendement adopté permet de compléter, par voie réglementaire, les obligations déclaratives des différents acteurs de ce dispositif.

• Le deuxième amendement a été présenté par notre collègue Philippe Adnot. Il a recueilli un avis de sagesse de la commission des finances et un avis défavorable du Gouvernement.

Cet amendement est identique à un amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale qui avait été retiré en séance.

Il vise à aligner les modalités de calcul du quota d'investissement des fonds de capital-investissement sur les modalités déjà applicables au quota de 50 % prévu par le code monétaire et financier.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'année dernière, l'article 115 de la loi de finances pour 2019 a permis d'étendre le bénéfice du report d'imposition résultant d'un schéma d'apport-cession aux hypothèses de réinvestissement indirect du prix de cession *via* des véhicules de capital investissement, en contrepartie du respect de certaines contraintes et notamment, au bout de 5 ans, d'un quota d'investissement de 75 % dans des sociétés ayant une activité opérationnelle.

Le présent article aménage ce dispositif pour le rendre plus opérationnel et pour mieux l'encadrer.

La Rapporteur général propose dès lors de l'adopter.

Cependant, le Rapporteur général propose de supprimer l'un des ajouts du Sénat relatif aux modalités de calcul du quota d'investissement, un amendement identique ayant été retiré en séance en première lecture à l'Assemblée nationale. La référence dans le CGI aux règles de calcul du code monétaire et financier n'est en effet pas nécessaire. Le sujet relève du domaine réglementaire et doit être traité par le décret prévu par l'article.

*

* *

Article 47 BA (nouveau)

Réforme du régime d'imposition des plus-values immobilières

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Le taux d'imposition des plus-values immobilières est de 19 % pour l'impôt sur le revenu (IR) et de 17,2 % pour les prélèvements sociaux, soit 36,2 % au total.

L'assiette est réduite en fonction de la durée de détention.

La loi de finances pour 2014 a fixé à 6 % par année de détention au-delà de la cinquième l'abattement pour l'imposition à l'IR des plus-values immobilières. L'exonération est donc acquise au bout de 22 ans.

Pour les prélèvements sociaux, la durée pour une exonération totale est de 30 ans (les abattements sont de 1,65 % par année de la sixième à la vingt-et-unième, de 1,6 % pour la vingt-deuxième et de 9 % au-delà de la vingt-deuxième).

Il existe par ailleurs des possibilités d'abattements exceptionnels de 70 ou 85 % pour la cession de terrains à bâtir situés dans certaines zones tendues (A et A bis) en contrepartie d'un engagement de construire. La promesse de vente doit avoir été conclue entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2020.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article est issu d'un amendement des membres du groupe Union Centriste. Il a recueilli un avis de sagesse de la commission des finances du Sénat et un avis défavorable du Gouvernement.

Le dispositif proposé réforme profondément le régime d'imposition des plus-values immobilières pour les cessions intervenant à compter du 1^{er} janvier 2021.

Il prévoit un taux d'imposition de 30 %, au lieu de 36,2 %, pour les cessions intervenant après une période de détention des biens de moins de deux ans.

Il diminue, après deux années de détention, le taux d'imposition à 15 %, dont 9 % au titre de l'IR et 6 % au titre de la CSG et des prélèvements sociaux.

Il supprime l'ensemble des abattements pour durée de détention et exceptionnels. Il leur substitue un mécanisme prenant en compte l'érosion monétaire dans le calcul de la plus-value.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'article adopté par le Sénat est coûteux et va à l'encontre de la logique de réduction de l'assiette taxable des plus-values immobilières en fonction de la durée de détention.

Le Rapporteur général propose dès lors de supprimer cet article.

*

* *

Article 47 E (nouveau)

Remplacement de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) par un impôt sur la fortune improductive (IFI)

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France sont soumises à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) dès lors que leurs actifs immobiliers taxables ont une valeur supérieure à 1 300 000 euros.

L'IFI est liquidé selon le barème progressif suivant.

BARÈME DE L'IFI

| Patrimoine taxable | Taux |
|---|-------------|
| N'excédant pas 800 000 euros | 0 % |
| Supérieur à 800 000 et inférieur ou égal à 1 300 000 euros | 0,5 % |
| Supérieur à 1 300 000 et inférieur ou égal à 2 570 000 euros | 0,7 % |
| Supérieur à 2 570 000 et inférieur ou égal à 5 000 000 euros | 1,0 % |
| Supérieur à 5 000 000 et inférieur ou égal à 10 000 000 euros | 1,25 % |
| Supérieur à 10 000 000 euros | 1,50 % |

Source : article 977 du code général des impôts.

Pour les redevables dont le patrimoine imposable est compris entre 1 300 000 et 1 400 000 euros, le montant de l'impôt est réduit d'une somme égale à la différence entre 17 500 euros et 1,25 % du patrimoine taxable.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article est issu d'un amendement de la commission des finances du Sénat. Il a recueilli un avis défavorable du Gouvernement.

L'article adopté tend à remplacer l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) par un impôt sur la fortune improductive (IFI)

Ce nouvel impôt aurait pour assiette :

– les résidences principales (après abattement de 30 %) et secondaires, ainsi que les logements laissés vacants ;

– les immeubles non bâtis lorsqu'ils ne sont pas affectés à une activité économique ;

– les liquidités et placements financiers assimilés tels que les livrets d'épargne ;

– les biens meubles corporels (objets précieux, voitures, yachts, avions, meubles meublants, *etc.*) ;

- les actifs numériques ;
- et les droits de la propriété littéraire, artistique et industrielle, lorsque le redevable n'en est ni l'auteur, ni l'inventeur.

Le seuil d'assujettissement serait relevé à 2,57 millions d'euros.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'assiette de ce nouvel IFI serait plus large que celle de l'actuel IFI. L'article adopté par le Sénat revient donc à recréer un mini-ISF avec un seuil d'assujettissement nettement relevé (2,57 millions au lieu de 1,3 million d'euros).

Il va à l'encontre de la réforme de la fiscalité du patrimoine décidée en début de législature avec la création de l'IFI.

Le Rapporteur général propose dès lors de supprimer cet article.

*
* *

Article 47 F (nouveau)
**Extension du dispositif « IFI-dons » aux versements
au profit des fonds de dotation**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les redevables de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) peuvent déduire du montant de leur impôt brut 75 % des dons effectués au profit de certains organismes (dispositif dit « *IFI-dons* »). Le montant de cet avantage fiscal est plafonné à 50 000 euros.

La liste des organismes éligibles est fixée à l'article 978 du code général des impôts (CGI). Elle comprend :

- les « *établissements de recherche, d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique publics ou privés, d'intérêt général, à but non lucratif et [les] établissements d'enseignement supérieur consulaire mentionnés à l'article L. 711-17 du code de commerce* » ;
- les « *fondations reconnues d'utilité publique* » ;
- les « *entreprises d'insertion et [les] entreprises de travail temporaire d'insertion* » ;

– les « associations intermédiaires mentionnées à l'article L. 5132-7 » du code du travail ;

– les « ateliers et chantiers d'insertion mentionnés à l'article L. 5132-15 » du code du travail ;

– les « entreprises adaptées mentionnées à l'article L. 5213-13 » du code du travail ;

– les « groupements d'employeurs régis par les articles L. 1253-1 à L. 1253-24 du code du travail qui bénéficient du label GEIQ délivré par le Comité national de coordination et d'évaluation des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification et qui organisent des parcours d'insertion et de qualification dans les conditions mentionnées à l'article L. 6325-17 du même code » ;

– l' « Agence nationale de la recherche » ;

– les « fondations universitaires et [les] fondations partenariales mentionnées, respectivement, aux articles L. 719-12 et L. 719-13 du code de l'éducation » ;

– et « les associations reconnues d'utilité publique de financement et d'accompagnement de la création et de la reprise d'entreprises dont la liste est fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget ».

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article est issu d'un amendement présenté par plusieurs membres du groupe Les Républicains. Il a recueilli un avis de sagesse de la commission des finances du Sénat et un avis défavorable du Gouvernement.

Il a pour objet de permettre, à compter du 1^{er} janvier 2021, l'imputation sur l'IFI de l'avantage fiscal attaché aux dons faits aux fonds de dotation.

Le fonds de dotation est une « personne morale de droit privé à but non lucratif qui reçoit et gère, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable et utilise les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général ou les redistribue pour assister une personne morale à but non lucratif dans l'accomplissement de ses œuvres et de ses missions d'intérêt général » (article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie).

Il est doté d'un conseil d'administration qui définit la politique d'investissement et sa dotation initiale ne peut être inférieure à 15 000 euros ⁽¹⁾.

(1) Décret n° 2009-158 du 11 février 2009 relatif aux fonds de dotation ([lien](#)).

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'article introduit par le Sénat revient à alléger le montant de l'IFI alors même qu'il existe déjà un dispositif avantageux de réduction de cet impôt pour les dons et qu'il existe également une telle réduction à l'impôt sur le revenu, dont le taux de droit commun est de 66 %, pour les dons pris dans la limite de 20 % du revenu imposable.

Au demeurant, les dons aux fonds de dotation sont éligibles à la réduction d'impôt à l'impôt sur le revenu accordée au titre des dons faits par les particuliers, par application du g du 1 de l'article 200 du CGI.

Le Rapporteur général propose dès lors de supprimer cet article.

*
* *

Article 48 bis A (nouveau)

Suppression de la condition d'agrandissement à plus de 4 hectares de l'unité de gestion pour le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI) acquisition

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Créé par la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001, le dispositif fiscal à l'investissement en forêt (DEFI) a fait l'objet de plusieurs modifications et prorogations ⁽¹⁾. Le DEFI concerne quatre dispositifs distincts : le DEFI travaux, le DEFI contrat, le DEFI assurance et le DEFI acquisition, ce dernier faisant l'objet du présent commentaire.

Ainsi, l'article 199 *decies* H prévoit une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables qui investissent dans des terrains en nature de bois et forêts ou des terrains nus à boiser de 4 hectares au plus lorsque l'acquisition de ces terrains permet d'agrandir une unité de gestion pour porter sa superficie à plus de 4 hectares. Le DEFI acquisition a pour objectif de lutter contre le morcellement des terres.

La réduction d'impôt s'applique :

– au prix d'acquisition des bois et forêts ou des terrains nus à boiser ;

(1) Article 112 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, article 32 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, article 26 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

– aux souscriptions ou acquisitions en numéraire de parts d'intérêt de groupements forestiers et aux souscriptions en numéraire au capital initial ;

– aux augmentations de capital ou aux acquisitions en numéraire de parts des sociétés d'épargne forestières.

Le taux de la réduction d'impôt applicable est de 18 %. Pour une société d'épargne forestière, le prix d'acquisition ou de souscription de parts est retenu dans la limite de 60 % de son montant. La réduction d'impôt est accordée au titre de l'année d'acquisition des terrains ou d'acquisition ou de souscription des parts.

Deux obligations s'imposent au contribuable : il doit s'engager à conserver les terrains acquis pendant quinze ans et à y appliquer un plan de gestion agréé par le centre régional de la propriété forestière.

Un cas spécifique existe pour les acquisitions qui portent sur des terrains situés dans un massif de montagne, la réduction d'impôt est calculée en ajoutant au prix d'acquisition des terrains mentionnés *supra*, celui des acquisitions de terrains réalisées les trois années précédentes pour constituer cette unité, sous les mêmes conditions qu'évoquées précédemment.

Le prix d'acquisition de terrains ou de souscription de parts de groupements forestiers et la fraction éligible du prix d'acquisition ou de souscription de parts de sociétés d'épargne forestière sont retenus globalement dans la limite de 5 700 euros pour une personne seule et 11 400 euros pour les couples soumis à une imposition commune.

La réduction d'impôt peut être reprise au titre de l'année où le contribuable, le groupement ou la société d'épargne forestière cesse de respecter l'un des engagements, sauf en cas de licenciement, invalidité, décès, d'apport du terrain à un groupement forestier ou une société d'épargne forestières après une durée minimale de détention de deux ans, et en cas de donation des terrains ou des parts si les donataires reprennent les engagements souscrits par le donateur pour la durée de détention restant à courir à partir de la donation.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté un amendement, à l'initiative de Mme Anne-Catherine Loisier (Union Centriste), avec des avis favorable de son Rapporteur général et défavorable du Gouvernement, qui supprime la condition d'agrandissement à plus de 4 hectares de l'unité de gestion pour bénéficier du DEFIS acquisition. L'amendement précise que cette disposition s'applique aux opérations réalisées à compter du 1^{er} janvier 2020.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général rappelle que l'objectif du DEFI acquisition est de permettre le regroupement de petites parcelles (dont la superficie est inférieure à 4 hectares) en de plus grandes propriétés (dont la superficie est supérieure à 4 hectares) afin de lutter contre le morcellement des terres. Les limites fixées par l'article 199 *decies* H paraissent donc pertinente.

De plus, il rappelle que ce dispositif, borné dans le temps, arrive à échéance le 31 décembre 2020. Son efficacité et l'effectivité de la pertinence des conditions d'éligibilité seront donc évaluées en 2020, comme l'a souligné le Gouvernement en séance au Sénat. Le cas échéant, des modifications seront proposées dans le cadre du PLF pour 2021.

Par conséquent, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*

* *

Article 48 bis B (nouveau)

Modification des règles de répartition de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux applicables aux éoliennes terrestres

Le présent article, inséré par le Sénat en première lecture, vise à répartir la fraction communale de l'imposition forfaitaire pour les entreprises de réseaux (IFER) relative aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent (c'est-à-dire aux éoliennes terrestres) à égalité de parts entre la commune d'implantation de l'installation et les communes situées à moins de 500 mètres de l'installation. Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 1519 D du code général des impôts (CGI) soumet à l'IFER les « installations terrestres de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent » (c'est-à-dire les éoliennes terrestres) et les « installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique hydraulique des courants » (c'est-à-dire les hydroliennes) dont la puissance électrique installée est supérieure ou égale à 100 kilowatts. Il est rappelé que les « installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale » (c'est-à-dire les éoliennes maritimes) ne sont pas imposées à l'IFER, mais à une taxe spécifique prévue à l'article 1519 B du CGI, instituée au profit des

communes et du Fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer représentant les principaux usagers de la mer.

L'IFER s'applique à tous les biens situés sur le territoire national, quel que soit le lieu du siège du redevable. S'agissant des hydroliennes, celles-ci sont imposées si elles sont situées dans les eaux intérieures ou dans la mer territoriale. Les eaux intérieures sont les eaux qui sont situées en deçà de la ligne de base de la mer territoriale, alors que la mer territoriale s'étend jusqu'à une limite fixée à 12 milles marins (environ 22 kilomètres) à partir des lignes de base.

L'IFER est due chaque année par l'exploitant de l'installation de production d'électricité au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Tous les exploitants, quel que soit leur statut, sont redevables de l'IFER et aucune exonération n'est prévue. Le tarif annuel est fixé à 7,57 euros par kilowatt de puissance installée au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Pour mémoire, la puissance installée du parc éolien terrestre en mars 2019 était de 15 352 mégawatts ⁽¹⁾ (1 mégawatt équivaut à 1 000 kilowatts).

L'article 1379 du CGI dispose que les communes perçoivent, lorsqu'elles n'appartiennent à aucun établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et qu'elles sont ainsi isolées :

- 50 % de la composante relative aux hydroliennes ;
- 20 % de la composante relative aux éoliennes terrestres.

L'article 1586 du même code dispose inversement que les départements perçoivent :

- la part non affectée à une commune ou à un EPCI de la composante relative aux éoliennes terrestres, c'est-à-dire 80 % en présence d'une commune isolée n'appartenant pas à un EPCI ;
- la part non affectée à une commune ou à un EPCI de la composante relative aux hydroliennes, c'est-à-dire 50 %.

Lorsque la commune appartient à un EPCI à fiscalité propre, une partie des recettes des communes membres est transférée à l'intercommunalité. En effet, les EPCI dits à fiscalité propre disposent de compétences propres en matière fiscale en lieu et place de leurs communes membres. Ils sont régis par des dispositions particulières selon leur régime fiscal.

Il existe en France quatre catégories d'EPCI à fiscalité propre :

- les EPCI appliquant la fiscalité additionnelle (FA) : ils perçoivent de plein droit les quatre taxes directes locales, pour lesquelles ils votent des taux additionnels à ceux votés par leurs communes membres, et une fraction de la CVAE. Ils ne perçoivent aucune des composantes communales de l'IFER (article 1609 *quinquies* BA du CGI) ;

(1) Réseau transport électricité (RTE), Panorama de l'électricité renouvelable, mars 2019.

– les EPCI appliquant la fiscalité professionnelle de zone (FPZ) : les EPCI à FA peuvent opter pour une FPZ lorsqu'ils créent ou gèrent une zone d'activités économiques (ZAE) qui se situe sur le territoire de l'une ou plusieurs des communes membres. Un EPCI à FPZ perçoit les mêmes impositions qu'un EPCI à FA et perçoit de manière additionnelle la CFE et 26,5 % de la CVAE issues de la ZAE qu'il a créée ou qu'il gère sur son territoire. Ils ne perçoivent aucune des composantes communales de l'IFER (article 1609 *quinquies* C du même code) ;

– les EPCI appliquant la fiscalité éolienne unique (FEU) : les EPCI à FA peuvent opter pour une FEU. Un EPCI à FEU perçoit les mêmes impositions qu'un EPCI à FA et perçoit de manière additionnelle la CFE afférente aux éoliennes présentes sur son territoire. De plus, il perçoit les composantes communales de l'IFER relative aux éoliennes terrestres et de l'IFER relative aux hydroliennes (article 1609 *quinquies* C du même code) ;

– les EPCI appliquant la fiscalité professionnelle unique (FPU) perçoivent en lieu et place de leurs communes membres les produits des impositions économiques telles que la CFE, la CVAE et l'intégralité des composantes communales de l'IFER. Les EPCI à FPU perçoivent également la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties, pour lesquelles ils votent des taux additionnels à ceux votés par leurs communes membres (article 1609 *nonies* C).

De plus, l'article 1379-0 *bis* du CGI dispose que les EPCI à fiscalité propre perçoivent 50 % de la composante relative aux éoliennes terrestres. Cette fraction est prélevée sur la fraction départementale. Cette dernière est calculée, pour rappel, comme « *la part non affectée à une commune ou à un EPCI* » (article 1586 du CGI).

Par ailleurs, la loi de finances pour 2019⁽¹⁾ a modifié les règles de répartition de la composante de l'IFER relative aux éoliennes terrestres pour les EPCI à FEU et les EPCI à FPU. Avant la réforme, ces derniers percevaient 70 % du produit de la composante relative aux éoliennes terrestres, alors que dans les EPCI à FA et les EPCI à FPZ, les communes percevaient 20 % de la composante et l'intercommunalité 50 % de la composante. La loi de finances pour 2019 dispose désormais que pour les nouvelles éoliennes, installées depuis le 1^{er} janvier 2019, quel que soit le régime fiscal de leur EPCI à fiscalité propre, les communes perçoivent 20 % du produit de la composante de l'IFER relative aux éoliennes implantées sur leur territoire. Dès lors, pour les EPCI à FEU et les EPCI à FPU, deux situations doivent être distinguées :

– pour les éoliennes installées avant le 1^{er} janvier 2019, l'établissement intercommunal continue de bénéficier de 70 % de la composante de l'IFER relative aux éoliennes terrestres ;

– pour les éoliennes installées après le 1^{er} janvier 2019, la commune d'implantation bénéficie de 20 % du produit de l'IFER relatif aux éoliennes

(1) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 178.

terrestres et l'établissement intercommunal bénéficie de 50 % de ce même produit. Toutefois, la commune peut décider, par délibération prise avant le 1^{er} octobre de l'année pour une application l'année suivante, de verser une fraction de l'IFER applicable aux éoliennes terrestres qu'elle perçoit à l'EPCI dont elle est membre.

Il s'agissait par cette réforme de faire bénéficier les communes d'un retour financier direct en contrepartie de l'implantation sur leur territoire de nouvelles éoliennes terrestres, et ceci sans modifier le niveau global de l'imposition et tout en laissant la possibilité aux communes de délibérer pour reverser le produit de cette imposition à l'établissement intercommunal. Le Rapporteur général considère qu'il est en effet essentiel que les communes, majoritairement rurales, qui cohabitent directement avec ces installations et qui ont par ailleurs porté et accompagné leur développement sur leur territoire, bénéficient directement d'une incitation financière. Il est toutefois conscient que la mesure adoptée en loi de finances pour 2019 représente une dérogation importante aux principes fiscaux et financiers applicables aux EPCI à FPU.

**RÉPARTITION ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES EPCI
À FISCALITÉ PROPRE DES COMPOSANTES DE L'IFER**

| Composante | Commune isolée | EPCI à fiscalité additionnelle (FA) | EPCI à fiscalité professionnelle de zone (FPZ) | EPCI à fiscalité éolienne unique (FEU) | EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) |
|---|----------------------------------|---|--|---|---|
| Éoliennes terrestres installées avant 2019 | 20 % commune 80 % département | 20 % commune 50 % EPCI 30 % département | | 70 % EPCI 30 % département | |
| Éoliennes terrestres installées depuis 2019 | 20 % commune 80 % département | 20 % commune 50 % EPCI 30 % département | | 20 % commune 50 % EPCI 30 % département | |
| Hydroliennes | | 50 % commune 50 % département | | 50 % EPCI 50 % département | |

Source : commission des finances.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté deux amendements identiques portant article additionnel de M. Hervé Maurez (Union centriste) et de M. François Bonhomme (LR), avec un avis de sagesse de la commission des finances et défavorable du Gouvernement ⁽¹⁾, qui visent à répartir la fraction communale de l'IFER applicable aux éoliennes terrestres à égalité de parts entre la commune d'implantation de l'installation et les communes situées à moins de 500 mètres de l'installation.

L'objet de l'amendement souligne en effet que « *seules les communes d'implantation des éoliennes sont directement bénéficiaires de la part communale*

(1) Amendements n° II-281 de M. Hervé Maurez (Union centriste) et n° II-604 de M. François Bonhomme (LR).

de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux» et que « les communes voisines peuvent être également concernées et directement [touchées] sans pour autant bénéficier de l'avantage fiscal lié à cette implantation » ⁽¹⁾.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article. En effet, il estime que ce dernier remet en cause les équilibres territoriaux existants puisque, d'une part, il induit une perte de recettes pour les communes qui bénéficient aujourd'hui de 20 % de l'IFER applicable aux éoliennes terrestres et, d'autre part, il s'applique à l'ensemble du parc existant.

De plus, le Rapporteur général note que, dans la grande majorité des cas, l'IFER applicable aux éoliennes terrestres bénéficie aujourd'hui intégralement ou majoritairement à l'EPCI, et que la plupart des communes situées à moins de 500 mètres d'une autre commune appartiennent très souvent au même EPCI que la commune d'implantation. Il existe donc déjà une forme de retour financier vers les communes situées à proximité d'une éolienne.

*
* *

Article 48 bis C (nouveau)

Exonération facultative de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des maisons de santé

Le présent article, inséré par le Sénat en première lecture, vise à permettre aux collectivités territoriales d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) les locaux qui appartiennent à des professionnels de santé exerçant leur activité au sein d'une maison de santé. L'Assemblée nationale ayant rejeté un amendement similaire en première lecture lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020 ⁽²⁾, le Rapporteur général propose par cohérence de supprimer le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

En application des dispositions de l'article 1382 C *bis* du code général des impôts (CGI), les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peuvent, par une délibération prise dans les conditions de droit commun, exonérer pour la part de

(1) *Objet de l'amendement n° II-604 de M. François Bonhomme (LR).*

(2) *Amendement n° II-1163 de Mme Marie-Pierre Rixain (LaREM).*

TFPB qui leur revient les locaux qui appartiennent à une collectivité territoriale ou à un EPCI et qui sont occupés à titre onéreux par une maison de santé.

Aussi, pour bénéficier de l'exonération, les locaux doivent satisfaire cumulativement aux trois conditions suivantes :

– appartenir à une collectivité territoriale ou à un EPCI ;

– être occupés à titre onéreux : un local est considéré comme occupé à titre onéreux et donc productif de revenus lorsque sa mise à disposition s'accompagne d'une rémunération, même si cette rémunération est symbolique ou insuffisante pour couvrir les dépenses exposées par la collectivité territoriale. Toutefois, pour bénéficier de l'exonération du présent article, les revenus tirés de l'exploitation de l'immeuble doivent exclusivement couvrir les dépenses de fonctionnement des locaux payées par la collectivité territoriale propriétaire et le remboursement de l'annuité d'amortissement des locaux ;

– être occupés par une maison de santé mentionnée à l'article L. 6323-3 du code de la santé publique. Une maison de santé est une personne morale constituée entre des professionnels médicaux, auxiliaires médicaux ou pharmaciens. Ces derniers assurent des activités de soins sans hébergement et peuvent participer à des actions de santé publique, de prévention et d'éducation pour la santé.

L'exonération porte sur la TFPB des locaux occupés par une maison de santé qui remplissent les conditions pour être exonérés. La délibération est prise par chaque collectivité territoriale ou EPCI à fiscalité propre pour la part de TFPB qui lui revient. Pour rappel, l'exonération totale de TFPB emporte celle des taxes additionnelles à cette taxe perçues au profit de certains établissements publics (taxe spéciale d'équipement) et celle de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) perçue au profit des communes ou des EPCI. En revanche, l'exonération totale de TFPB n'a pas pour conséquence d'exonérer de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

Pour bénéficier de l'exonération, le propriétaire doit adresser une déclaration sur papier libre au service des impôts du lieu de situation du bien avant le 1^{er} janvier de la première année d'application de l'exonération.

Enfin, il est également rappelé que les locaux non productifs de revenus (ne générant par exemple aucun loyer pour la collectivité territoriale) et occupés par une maison de santé, sous réserve d'appartenir à une personne publique, bénéficient de l'exonération permanente de droit commun de TFPB prévue à l'article 1382 du CGI.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, inséré à la suite de l'adoption d'un amendement de Mme Laure Darcos (LR)⁽¹⁾, avec un avis défavorable du Gouvernement et de sagesse de la commission des finances, permet aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre d'exonérer, par délibération prise dans les conditions de droit commun, les locaux qui appartiennent à des professionnels de santé exerçant leur activité au sein d'une maison de santé.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article dans la mesure où l'exonération actuelle est justifiée par le fait qu'elle ne s'applique qu'aux seuls locaux occupés par une maison de santé appartenant à une collectivité territoriale. Il rappelle d'ailleurs que lorsque cette occupation s'effectue à titre onéreux, le bénéfice de l'exonération est conditionné au fait que les revenus tirés de l'exploitation de l'immeuble par la collectivité territoriale doivent exclusivement couvrir les dépenses de fonctionnement et d'investissement des locaux assumées par la collectivité territoriale.

Or, le présent article étend le champ d'application de l'exonération de TFPB aux locaux qui appartiennent à des professionnels de santé exerçant leur activité au sein d'une maison de santé. Il conduit ainsi à exonérer l'ensemble des locaux dont disposent ces professionnels de santé, que ces derniers soient utilisés ou non en tant que maison de santé. Ainsi, toutes les propriétés des professionnels de santé exerçant dans une maison de santé seront exonérées de TFPB, y compris les résidences principales et les éventuelles résidences secondaires de ces derniers. Le Rapporteur général estime que l'exonération proposée n'est pas conforme au principe d'égalité devant l'impôt et ne permet pas d'atteindre l'objectif souhaité.

Enfin, il rappelle que l'Assemblée nationale a rejeté en première lecture un amendement de nature similaire⁽²⁾ de notre collègue Marie-Pierre Rixain (LaREM).

*

* *

Article 48 bis D (nouveau)

Relèvement du taux maximal des droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière sur les mutations à titre onéreux

Le présent article, inséré par le Sénat en première lecture, permet aux départements de relever de 4,50 % à 4,70 % leur taux de taxe de publicité foncière

(1) Amendement n° II-52 de Mme Laure Darcos (LR).

(2) Amendement n° II-1163 de Mme Marie-Pierre Rixain (LaREM).

ou de droit d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux (DMTO). Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article, dans la mesure où plusieurs amendements similaires ont déjà été rejetés en première lecture à l'Assemblée nationale.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 683 du code général des impôts (CGI) dispose que les mutations de propriété à titre onéreux d'immeubles ou de droits immobiliers sont soumises à des droits d'enregistrement ou à une taxe de publicité foncière. L'article 1594 A du CGI dispose que ces droits sont perçus au profit des départements.

Le taux de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux (DMTO) est fixé à 3,80 % par l'article 1594 D du CGI. Il peut être modifié par les conseils départementaux sans que ces modifications puissent avoir pour effet de le réduire à moins de 1,20 % ou de le relever au-delà de 4,50 %.

MONTANT DES DMTO PERÇUS PAR LES DÉPARTEMENTS

(en milliards d'euros)

| Années | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-------------------|------|------|------|-------|-------|-------|
| Produits des DMTO | 7,84 | 8,85 | 9,55 | 11,15 | 11,52 | 11,85 |

Source : Direction générale des collectivités locales, Rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales, Les finances des collectivités locales en 2019, septembre 2019.

Pour rappel, la loi de finances pour 2014⁽¹⁾ avait ouvert la possibilité pour les départements, confrontés à des difficultés de financement des allocations individuelles de solidarité (AIS), d'augmenter leurs ressources fiscales à travers un relèvement du taux plafond des DMTO perçus par les départements de 3,80 % à 4,50 %. Cette possibilité était initialement temporaire et se limitait aux actes passés et aux conventions conclues entre le 1^{er} mars 2014 et le 29 février 2016. La loi de finances pour 2015⁽²⁾ a pérennisé la possibilité pour les départements de relever leur taux des DMTO à 4,50 %. Les Rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat avaient alors regretté « *que l'État, plutôt que de leur apporter un soutien direct, transfère [aux départements] "l'impopularité fiscale" au moyen de ce dispositif* »⁽³⁾.

(1) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, article 77.

(2) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, article 116.

(3) MM. Charles Guené et Jean Germain, rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2015, Relations avec les collectivités territoriales, annexe n° 26, Sénat, session ordinaire de 2014-2015, n° 108, 20 novembre 2014.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article est issu de l'adoption au Sénat de trois amendements identiques de MM. Arnaud Bazin (LR), Didier Marie (SER) et Jean-Marc Gabouty (RDSE), avec un avis de sagesse de la commission des finances du Sénat et défavorable du Gouvernement⁽¹⁾. Il permet aux conseils départementaux de porter de 4,50 % à 4,70 % leur taux de DMTO.

Les auteurs de ces amendements estiment que « cette possibilité serait de nature à réduire l'effet de ciseaux entre l'évolution des ressources des départements et le dynamisme de leurs dépenses de solidarité, particulièrement marqué en période de crise. Elle s'inscrit dans le contexte de la réforme de la fiscalité locale et de la perte par les départements de leur pouvoir de taux sur le foncier bâti »⁽²⁾.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article, dans la mesure où plusieurs amendements similaires ont déjà été rejetés en première lecture à l'Assemblée nationale⁽³⁾, aux motifs que :

– la hausse de 0,2 point des DMTO constitue une hausse de la fiscalité de l'ordre de 500 millions d'euros qui pèsera sur les ménages, sur les prix des biens immobiliers ainsi que sur la fluidité des transactions immobilières. Le Rapporteur général rappelle que les DMTO ne constituent pas une imposition progressive et que la hausse pèsera en conséquence plus fortement sur les premiers déciles que sur les derniers déciles, à proportion de leurs revenus respectifs ;

– la hausse des DMTO ne constitue pas une solution durable pour les départements ruraux les plus en difficultés, qui ne disposent plus d'un marché immobilier suffisamment dynamique pour instaurer une hausse de taux même minime. Le Rapporteur général rappelle que la situation des départements est loin d'être homogène en matière de DMTO, puisque les variations des montants bruts peuvent être d'un rapport de 1 à 9 entre départements : par exemple, de 62 euros par habitant dans l'Indre à 543 euros par habitant à Paris ;

– la discussion entre le Gouvernement et les départements a abouti à retenir l'affectation d'une fraction supplémentaire du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à certains départements, prévue à l'article 5 du présent projet de loi de finances. La première part, d'un montant fixe de 250 millions d'euros par an, sera répartie entre les départements éligibles sur la base de critères de ressources et de charges et remplacera, à partir de 2021, le fonds de

(1) Amendements n° II-43 de M. Arnaud Bazin (LR), n° II-538 de M. Didier Marie (SER) et n° II-731 de M. Jean-Marc Gabouty (RDSE).

(2) Objet de l'amendement n° II-731 de M. Jean-Marc Gabouty (RDSE).

(3) Amendements n° II-1143 de Mme Sylvia Pinel (LT), n° II-1159 de Mme Véronique Louwagie (LR) et n° II-1228 de Mme Marie-Christine Dalloz (LR).

stabilisation à destination des départements. La deuxième part abondera un fonds de sauvegarde des départements et sera annuellement abondée de la totalité de la dynamique de TVA assise sur les 250 millions d'euros affectés à la première part. Elle sera utilisée en cas de dégradation sensible de leur situation financière, liée par exemple au déclenchement d'une crise économique ou d'une situation particulière engendrant un besoin ponctuel de ressources. Les critères de répartition de la première part ainsi que les conditions d'utilisation du fonds de sauvegarde ont été précisés en seconde partie de loi de finances à l'article 71 *quinquies*.

*
* *

Article 48 bis E (nouveau)

Reconduction du dispositif dérogatoire de taux minimal de taxe de séjour pour les hébergements sans classement ou en attente de classement pour certaines collectivités territoriales

Le présent article, inséré par le Sénat en première lecture, reconduit en 2020 le dispositif dérogatoire de taxation proportionnelle de 1 % applicable aux hébergements sans classement ou en attente de classement, pour les collectivités territoriales n'ayant pas pris de délibération sur le taux proportionnel dans les délais imposés par la loi. Le Rapporteur général n'est pas favorable à une nouvelle reconduction de ce dispositif dans la mesure où la mise en place du taux proportionnel a été votée par la seconde loi de finances rectificative pour 2017 ⁽¹⁾. Il estime que les collectivités territoriales n'ayant toujours pas délibérées doivent désormais respecter la loi : aucune autre imposition ne fait bénéficier les collectivités territoriales d'un tel régime dérogatoire.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La taxe de séjour est une taxe locale qui a pour objet de faire contribuer les touristes aux dépenses liées à la fréquentation d'une commune. Elle est instituée de manière facultative par délibération du conseil municipal prise avant le 1^{er} octobre pour être applicable à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante. Les communes qui sont autorisées à instituer la taxe de séjour sont les communes touristiques ou stations classées de tourisme, les communes littorales, les communes de montagne ou les communes qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ou de protection et de gestion de leurs espaces naturels.

(1) Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017, article 44.

La détermination de l'assiette de la taxe de séjour dépend du régime de taxation adopté par la collectivité territoriale. En effet, la loi prévoit deux régimes possibles de taxation, laissés au choix de la commune ou de l'EPCI :

– soit la taxe est recouvrée au réel (taxe de séjour) : l'assiette correspond à la fréquentation réelle de l'hébergement, c'est-à-dire au nombre de personnes ayant réellement séjourné au sein de l'hébergement à la fin de la période de perception ;

– soit la taxe est recouvrée au forfait (taxe de séjour forfaitaire) : l'assiette correspond à la capacité maximale d'accueil de l'hébergement multipliée par le nombre de nuitées ouvertes, avec application le cas échéant d'un abattement de 10 % à 50 % afin de tenir compte de la fréquentation et de la période d'ouverture de l'établissement.

Pour les hébergements classés, le montant de la taxe de séjour est calculé à partir d'un tarif qui dépend du classement de l'hébergement touristique. En revanche, depuis le 1^{er} janvier 2019, pour les hébergements sans classement ou en attente de classement, le montant de la taxe de séjour dépend d'un taux. En effet, la seconde loi de finances rectificative pour 2017 a mis en place, à compter du 1^{er} janvier 2019, une taxation proportionnelle comprise entre 1 % et 5 % du coût par personne de la nuitée. Le taux adopté est appliqué au coût de la nuitée par personne qui correspond au prix de la prestation d'hébergement hors taxes par personne. Le tarif ainsi obtenu est plafonné dans la limite du tarif le plus élevé adopté par la collectivité ou, s'il est inférieur à ce dernier, du tarif plafond applicable aux hôtels de tourisme 4 étoiles.

Or, fin 2018, le Rapporteur général de l'Assemblée nationale avait constaté que certaines communes n'avaient pas délibéré dans les formes et dans les délais prescrits par la loi (avant le 1^{er} octobre de l'année pour être applicables l'année suivante), laissant apparaître un vide juridique pour le tarif proportionnel applicable aux hébergements sans classement ou en attente de classement, pour lesquels la loi prévoit désormais un tarif proportionnel.

Afin de ne pas conduire à une situation dans laquelle un touriste séjournant dans un hébergement non classé ne serait pas soumis à la taxe de séjour, la loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾ prévoit, à titre exceptionnel et pour 2019 uniquement, un dispositif transitoire pour les communes n'ayant pas délibéré dans les temps : une reconduction automatique des tarifs applicables en 2018 et un tarif proportionnel de 1 % pour les hébergements non classés.

Selon les informations transmises au Rapporteur général de l'Assemblée nationale, près de 20 % des collectivités territoriales ayant institué la taxe de séjour étaient soumises au dispositif temporaire en 2019. Ainsi, environ 450 délibérations relatives à la taxe de séjour n'indiquaient pas au 1^{er} janvier 2019

(1) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 162.

un taux proportionnel applicable aux hébergements sans classement ou en attente de classement.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, inséré par le Sénat à la suite de l'adoption d'un amendement de M. Arnaud Bazin (LR), avec un avis de sagesse du Gouvernement et de la commission des finances⁽¹⁾, propose de reporter d'une année supplémentaire le dispositif transitoire mis en place l'année dernière en loi de finances pour 2019.

Il dispose que, par dérogation, au titre de l'année 2020, pour les collectivités territoriales bénéficiant de la taxe de séjour en 2019, mais n'ayant pas pris de délibération sur les tarifs au 1^{er} octobre 2019, le tarif applicable pour l'année 2020 aux hébergements non classés est de 1 % du coût par personne de la nuitée, dans la limite du tarif le plus élevé adopté par la collectivité en 2019 ou, s'il est inférieur à ce dernier, du tarif plafond applicable en 2019 aux hôtels de tourisme 4 étoiles.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Selon les informations transmises au Rapporteur général, près de 136 communes ou EPCI pourraient être encore concernés en 2020 par ce dispositif transitoire. Le Rapporteur général propose toutefois de supprimer le présent article dans la mesure où il estime que les collectivités territoriales n'ayant toujours pas délibérées doivent désormais respecter la loi : aucune autre imposition ne fait bénéficier les collectivités territoriales d'un tel régime dérogatoire. Les collectivités territoriales concernées auraient dû délibérer avant le 1^{er} octobre 2019 : aucune taxe de séjour proportionnelle pour les hébergements sans classement ou en attente de classement ne pourra plus être collectée à compter du 1^{er} janvier 2020 dans ces collectivités.

De plus, le dispositif proposé par le présent article n'est pas satisfaisant, car il conduirait à réduire à 1 % le taux de taxe de séjour pour les collectivités territoriales qui ont effectivement délibéré en 2018, mais qui n'ont pas une nouvelle fois délibéré en 2019. Or, ces dernières ont déjà fixé un taux pour la taxe de séjour applicable aux hébergements sans classement ou en attente de classement.

*

* *

(1) Amendement n° II-937 de M. Arnaud Bazin (LR).

Article 48 quater

Mise en place d'un versement deux fois par an de la taxe de séjour au réel par les plateformes d'intermédiation locative en ligne

Le présent article, inséré en première lecture à l'Assemblée nationale, impose aux plateformes d'intermédiation locative de verser deux fois par an aux collectivités territoriales la taxe de séjour au réel collectée, avant le 30 juin et le 31 décembre (au lieu d'effectuer un versement au plus tard le 31 décembre de l'année de perception). Le Sénat a adopté un amendement précisant que les versements effectués au 30 juin comprennent, le cas échéant, le solde dû au titre de l'année antérieure. Le Rapporteur général propose de conserver le texte dans sa version issue du Sénat.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

La taxe de séjour est une taxe locale qui a pour objet de faire contribuer les touristes aux dépenses liées à la fréquentation d'une commune. Elle est instituée de manière facultative par délibération du conseil municipal prise avant le 1^{er} octobre pour être applicable à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante. Les communes qui sont autorisées à instituer la taxe de séjour sont énumérées par l'article L. 2333-26 du CGCT : il s'agit des communes touristiques ou des stations classées de tourisme, des communes littorales, des communes de montagne ou des communes qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ou de protection et de gestion de leurs espaces naturels.

Certains EPCI peuvent également instituer la taxe de séjour, indépendamment de leur régime fiscal, par délibération de leur organe délibérant (article L. 5211-21 du CGCT) : il s'agit des groupements de communes touristiques et de stations classées de tourisme, des groupements dont les communes bénéficient de la dotation de solidarité rurale (DSR) ou des groupements qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ainsi que ceux qui réalisent, dans la limite de leurs compétences, des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels. La taxe de séjour s'applique dans ce cas à l'ensemble du territoire intercommunal, tandis que la commune, sauf opposition de celle-ci par délibération contraire dans un délai de deux mois, perd alors le droit de percevoir la taxe sur le territoire communal, afin d'éviter une double taxation au niveau de la commune et de l'EPCI. Dans le cas où la commune s'opposerait à la décision de l'EPCI d'instituer la taxe de séjour au niveau intercommunal, la délibération de l'EPCI ne s'applique pas sur le territoire de la commune qui continue de percevoir la taxe de séjour pour son propre compte. En revanche, l'EPCI perçoit la taxe de séjour sur le reste du territoire intercommunal.

Les départements peuvent également instituer une taxe additionnelle de 10 % à la taxe de séjour perçue dans le département par les communes ou les EPCI (article L. 3333-1 du CGCT). Elle s'ajoute au montant perçu par les communes et les EPCI qui reversent le produit de la taxe additionnelle au département à la fin de la période de perception.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2019⁽¹⁾ a institué de plein droit une taxe additionnelle régionale de 15 % à la taxe de séjour perçue par les communes et les EPCI dans la région Île-de-France. Elle s'ajoute, comme pour la taxe de séjour additionnelle départementale, au montant perçu par les communes et les EPCI qui reversent le montant à la Société du Grand Paris (SGP) à la fin de la période de perception. Le produit ainsi collecté participe au financement du Grand Paris Express, dans la limite de 20 millions d'euros en 2019.

1. La période de perception de la taxe de séjour

La durée de la période de perception est fixée librement par la collectivité territoriale, qui peut faire le choix d'instituer la taxe de séjour sur l'ensemble de l'année ou sur une partie seulement de celle-ci en une ou plusieurs périodes (par exemple sur les périodes touristiques) : pour 2019, plus des trois quarts des collectivités territoriales ont fait le choix d'instituer une période de perception sur l'année entière.

2. L'assiette de la taxe de séjour

La détermination de l'assiette de la taxe de séjour dépend du régime de taxation adopté par la collectivité territoriale. En effet, la loi prévoit deux régimes possibles de taxation, laissés au choix de la commune ou de l'EPCI :

– soit la taxe est recouvrée au réel (taxe de séjour) : l'assiette correspond à la fréquentation réelle de l'hébergement, c'est-à-dire au nombre de personnes ayant réellement séjourné au sein de l'hébergement à la fin de la période de perception ;

– soit la taxe est recouvrée au forfait (taxe de séjour forfaitaire) : l'assiette correspond à la capacité maximale d'accueil de l'hébergement multipliée par le nombre de nuitées ouvertes, avec application le cas échéant d'un abattement de 10 % à 50 % afin de tenir compte de la fréquentation et de la période d'ouverture de l'établissement.

La collectivité territoriale peut choisir pour chaque nature d'hébergement la taxation au réel ou la taxation forfaitaire. Les natures d'hébergement sont mentionnées par l'article R. 2333-44 du CGCT : les palaces ; les hôtels de tourisme ; les résidences de tourisme ; les meublés de tourisme ; les villages de vacances ; les chambres d'hôtes ; les emplacements dans les aires de camping-cars et les parcs de stationnement touristiques ; les terrains de camping, les terrains de

(1) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 163.

caravanage ainsi que tout autre terrain d'hébergement de plein air ; les ports de plaisance ; enfin, les hébergements en attente de classement et les hébergements sans classement.

La collectivité ne peut appliquer qu'un seul des deux régimes d'imposition à chaque nature d'hébergement : un système mixte reste ainsi possible avec un régime de taxation propre à chaque nature d'hébergement. L'article L. 2333-26 du CGCT dispose que « *le conseil municipal ne peut appliquer qu'un seul des deux régimes d'imposition (...) à chaque nature d'hébergement à titre onéreux proposée dans la commune [et] ne peut pas exempter une nature ou une catégorie d'hébergement à titre onéreux du régime d'imposition* ».

3. Les tarifs et les taux applicables à la taxe de séjour

Pour les hébergements classés, le montant de la taxe de séjour est calculé à partir d'un tarif qui dépend du classement de l'hébergement touristique. En revanche, depuis le 1^{er} janvier 2019, pour les hébergements sans classement ou en attente de classement, le montant de la taxe de séjour dépend d'un taux.

Pour les hébergements classés, les tarifs sont fixés, pour chaque nature et pour chaque catégorie d'hébergement, par personne (régime réel) ou par unité de capacité d'accueil (régime forfaitaire), et par nuitée. Ils sont déterminés par délibération du conseil municipal ou de l'EPCI prise avant le 1^{er} octobre pour une application à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante, dans le respect d'un barème légal applicable pour chaque catégorie d'hébergement (articles L. 2333-30 et L. 2333-41 du CGCT). Ce barème légal définit un tarif plancher et un tarif plafond pour chacune des huit catégories d'hébergement.

TARIFS PLANCHER ET PLAFOND DES TAXES DE SÉJOUR PAR CATÉGORIES D'HÉBERGEMENT EN 2019

(en euros)

| Catégories d'hébergement | Tarif plancher | Tarif plafond | Tarif moyen adopté |
|--|----------------|---------------|--------------------|
| Palaces | 0,70 | 4,00 | 2,61 |
| Hôtels de tourisme 5 étoiles, résidences de tourisme 5 étoiles, meublés de tourisme 5 étoiles | 0,70 | 3,00 | 1,79 |
| Hôtels de tourisme 4 étoiles, résidences de tourisme 4 étoiles, meublés de tourisme 4 étoiles | 0,70 | 2,30 | 1,32 |
| Hôtels de tourisme 3 étoiles, résidences de tourisme 3 étoiles, meublés de tourisme 3 étoiles | 0,50 | 1,50 | 0,93 |
| Hôtels de tourisme 2 étoiles, résidences de tourisme 2 étoiles, meublés de tourisme 2 étoiles, villages de vacances 4 et 5 étoiles | 0,30 | 0,90 | 0,67 |
| Hôtels de tourisme 1 étoile, résidences de tourisme 1 étoile, meublés de tourisme 1 étoile, villages de vacances 1, 2 et 3 étoiles, chambres d'hôtes | 0,20 | 0,80 | 0,56 |
| Terrains de camping et terrains de caravanage classés en 3, 4 et 5 étoiles et tout autre terrain d'hébergement de plein air de caractéristiques équivalentes, emplacements dans des aires de camping-cars et des parcs de stationnement touristiques par tranche de 24 heures. | 0,20 | 0,60 | 0,45 |

| Catégories d'hébergement | Tarif plancher | Tarif plafond | Tarif moyen adopté |
|---|----------------|---------------|--------------------|
| Terrains de camping et terrains de caravanage classés en 1 et 2 étoiles et tout autre terrain d'hébergement de plein air de caractéristiques équivalentes, ports de plaisance | 0,20 | | 0,20 |

Note : concernant la taxe de séjour au réel, le tarif s'applique par nuitée et par personne ; concernant la taxe de séjour au forfait, le tarif s'applique par nuitée et par unité de capacité d'accueil.

Source : articles L. 2333-30 et L. 2333-41 du CGCT en vigueur au 1^{er} janvier 2019 et direction générale des collectivités territoriales pour le tarif moyen adopté.

Pour les hébergements sans classement ou en attente de classement, le calcul de la taxe de séjour dépend, depuis le 1^{er} janvier 2019, d'un taux appliqué au coût réel par personne de la nuitée (régime réel) ou au coût moyen par unité de capacité d'accueil de la nuitée au cours de la période (régime forfaitaire). Le taux est déterminé par délibération du conseil municipal ou de l'EPCI prise avant le 1^{er} octobre pour une application à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante, dans le respect des taux plancher et plafond fixés par le CGCT.

Aussi, les hébergements sans classement ou en attente de classement sont désormais soumis à une taxation proportionnelle comprise entre 1 % et 5 % du coût par personne de la nuitée. Le taux adopté est appliqué au coût de la nuitée par personne qui correspond au prix de la prestation d'hébergement hors taxes par personne. Le tarif ainsi obtenu est plafonné dans la limite du tarif le plus élevé adopté par la collectivité ou, s'il est inférieur à ce dernier, du tarif plafond applicable aux hôtels de tourisme 4 étoiles. Le montant de la taxe de séjour pour les hébergements sans classement ou en attente de classement est ainsi plafonné au plus bas des deux tarifs suivants : soit le tarif le plus élevé adopté par la collectivité ; soit, s'il est inférieur, le tarif plafond applicable aux hôtels de tourisme 4 étoiles – c'est-à-dire 2,30 euros à compter du 1^{er} janvier 2019.

TAUX PLANCHER ET PLAFOND DES TAXES DE SÉJOUR PAR CATÉGORIES D'HÉBERGEMENT EN 2019

(en euros)

| Catégories d'hébergement | Taux plancher | Taux plafond | Taux moyen adopté |
|--|---------------|--------------|-------------------|
| Hébergements en attente de classement ou sans classement à l'exception des hébergements de plein air | 1 % | 5 % | 3,5 % |

Note : concernant la taxe de séjour au réel, le taux s'applique au coût par personne de la nuitée ; concernant la taxe de séjour au forfait, le taux s'applique au coût moyen par personne de la nuitée au cours de la période.

Source : articles L. 2333-30 et L. 2333-41 du CGCT en vigueur au 1^{er} janvier 2019 et direction générale des collectivités territoriales pour le tarif moyen adopté.

4. Les exonérations applicables à la taxe de séjour

L'article L. 2333-31 du CGCT prévoit plusieurs cas d'exonération de la taxe de séjour au réel : les personnes mineures ; les titulaires d'un contrat de travail saisonnier employés dans la commune ; les personnes bénéficiant d'un hébergement d'urgence ou d'un relogement temporaire ; et les personnes qui

occupent un hébergement dont le loyer est inférieur à un montant que le conseil municipal détermine. Il est rappelé que les personnes qui sont domiciliées dans la commune ou qui y possèdent une résidence à raison de laquelle elles sont redevables de la taxe d'habitation ne sont pas soumises à la taxe de séjour.

Le guide pratique relatif aux taxes de séjour de la DGCL précise également « *qu'une personne bénéficiant d'un séjour gratuit n'est pas assujettie à la taxe de séjour* ». En effet, elle rappelle que l'article L. 2333-33 du CGCT dispose que la taxe de séjour est perçue « *par les logeurs, les hôteliers, les propriétaires, les autres intermédiaires lorsque ces personnes reçoivent le montant des loyers qui leur sont dus* ». Dans la mesure où aucun loyer n'est perçu dans le cas où le logeur ne facturerait pas l'hébergement, la DGCL estime que la taxe de séjour ne peut être facturée seule.

5. La collecte de la taxe de séjour au réel par les plateformes en ligne

La taxe de séjour au réel est généralement réglée directement par le client au logeur, à l'hôtelier ou au propriétaire qui la reverse, sous la responsabilité de l'hébergeur, au comptable assignataire de la commune. Toutefois, l'article L. 2333-34 du CGCT dispose que les professionnels qui, par voie électronique, assurent un service de réservation ou de location ou de mise en relation en vue de la location d'hébergements et qui sont intermédiaires de paiement pour le compte de loueurs non professionnels versent, au plus tard le 31 décembre de l'année de perception, sous leur responsabilité, au comptable public assignataire de la commune le montant de la taxe de séjour.

6. Les obligations déclaratives des collecteurs de la taxe de séjour

Pour la taxe de séjour au réel, les hébergeurs professionnels ou les plateformes en ligne sont tenus de fournir un état accompagnant le paiement de la taxe de séjour. Cet état déclaratif doit obligatoirement contenir les informations suivantes : l'adresse du logement, le nombre de personnes logées, le nombre de nuitées constatées, le montant de la taxe perçue ainsi que, le cas échéant, les motifs d'exonération de la taxe.

Un état déclaratif doit également être remis par les professionnels assujettis à la taxe de séjour forfaitaire au plus tard un mois avant chaque période de perception. Les informations figurant dans cette déclaration sont adaptées au mode de calcul forfaitaire de la taxe, à savoir : la nature de l'hébergement, la période d'ouverture ou de mise en location, la capacité d'accueil de l'établissement en nombre d'unités, le tarif applicable, l'abattement applicable ainsi que le montant total de la taxe due.

La loi de finances pour 2019 a renforcé la liste des informations que les hébergeurs et les plateformes doivent transmettre aux communes et aux EPCI lors du reversement du produit de la taxe de séjour au réel. Désormais, l'article L. 2333-34 du CGCT – définissant la liste des informations à transmettre

pour la taxe de séjour au réel – est complété par la date de la perception, le prix de chaque nuitée lorsque l’hébergement n’est pas classé et, le cas échéant, le numéro d’enregistrement de l’hébergement prévu pour les meublés de tourisme dans les communes où le changement d’usage des locaux destinés à l’habitation est soumis à autorisation préalable ⁽¹⁾.

La loi de finances pour 2019 renforce également les informations que les collecteurs doivent transmettre lors du reversement du produit de la taxe de séjour forfaitaire. L’article L. 2333-43 – définissant la liste des informations à transmettre pour la taxe de séjour au forfait – est désormais complété par l’adresse de l’hébergement, le montant de la taxe due et, le cas échéant, le numéro d’enregistrement de l’hébergement.

**OBLIGATIONS DÉCLARATIVES DES COLLECTEURS
DES TAXES DE SÉJOUR**

| Taxe de séjour au réel | Taxe de séjour forfaitaire |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – la date de la perception ; – le nombre de personnes ayant séjourné ; – le nombre de nuitées constatées ; – l’adresse de l’hébergement ; – le prix de chaque nuitée (si non classé) ; – le montant de la taxe perçue ; – les motifs d’exonération de la taxe ; – le numéro d’enregistrement de l’hébergement. | <ul style="list-style-type: none"> – la nature de l’hébergement ; – la période d’ouverture ou de mise en location ; – la capacité d’accueil de l’établissement ; – l’adresse de l’hébergement ; – le montant de la taxe due ; – le numéro d’enregistrement de l’hébergement. |

Source : articles L. 2333-34 et L. 2333-43 du CGCT en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

L’ensemble de ces informations doivent permettre à la commune ou à l’EPCI d’effectuer des opérations de contrôle et de vérifier la bonne application par les hébergeurs et les plateformes des dispositions fiscales relatives à la taxe de séjour, en particulier l’application depuis le 1^{er} janvier 2019 du taux proportionnel et de la collecte de la taxe de séjour par les plateformes de location en ligne.

7. Les sanctions applicables en cas de manquement aux obligations de déclaration, de collecte et de reversement

Les manquements aux obligations de déclaration, de collecte et de reversement de la taxe de séjour sont sanctionnés par des amendes pouvant atteindre pour certains manquements 12 500 euros sans être inférieures à 750 euros.

(1) Communes de plus de 200 000 habitants, communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, et communes appartenant à une zone d’urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l’offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d’accès au logement sur l’ensemble du parc résidentiel existant.

**SANCTIONS APPLICABLES AUX COLLECTEURS
DES TAXES DE SÉJOUR**

| Type de manquement | Régime d'imposition | Montant minimum | Montant maximum |
|--|---------------------|-----------------|-----------------|
| Défaut de production dans le délai prescrit de l'état déclaratif | Réel Forfait | 750 € | 12 500 € |
| Omissions ou inexactitudes constatées dans l'état déclaratif | Réel Forfait | 750 € | 12 500 € |
| Absence de perception de la taxe de séjour au réel sur un assujetti | Réel | 750 € | 2 500 € |
| Non-acquittement du montant de la taxe de séjour forfaitaire due dans les conditions et délais prescrits | Forfait | 750 € | 2 500 € |
| Absence de reversement du montant de la taxe de séjour due dans les conditions et délais prescrits | Réel | 750 € | 2 500 € |

Source : articles L. 2333-34-1 et L. 2333-43-1 du CGCT en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements identiques de la commission des finances, de Mme Jeanine Dubié (LT) et de M. Éric Woerth (LR)⁽¹⁾, avec un avis favorable du Gouvernement, imposant aux plateformes d'intermédiation locative de verser aux collectivités territoriales la taxe de séjour au réel collectée deux fois par an, avant le 30 juin et le 31 décembre (au lieu d'effectuer un versement au plus tard le 31 décembre de l'année de perception). Ces dispositions s'appliquent aux versements dus à partir du 1^{er} janvier 2020 et, le cas échéant, aux reliquats de la taxe de séjour collectée qui n'auraient pas été reversés aux collectivités territoriales le 31 décembre 2019.

En effet, certaines communes et certains EPCI touristiques de zone de montagne ont souhaité la mise en place d'un versement semestriel de la taxe de séjour au réel. La période touristique dans les zones de montagne étant centrée sur l'hiver, les communes et les EPCI concernés souhaitent pouvoir bénéficier des recettes issues de la taxe de séjour au milieu de l'année civile.

La référence à l'année de perception est également supprimée. Dans les faits, les plateformes doivent arrêter leurs comptes quelques semaines avant la date de versement du 31 décembre, et procèdent au versement de l'éventuel reliquat l'année suivante. En supprimant la référence à l'année de perception, le présent amendement acte l'existence d'un décalage permanent de quelques semaines entre la période de perception et la date du versement, que cela soit en juin ou en décembre.

Par ailleurs, l'état déclaratif annuellement transmis aux communes et aux EPCI à fiscalité propre est enrichi de la date à laquelle le séjour débute, car celle-ci peut être différente de la date de perception de la taxe par les plateformes.

(1) Amendements n° II-2516 de la commission des finances, n° II-2061 de Mme Jeanine Dubié (LT) et n° II-2656 de M. Éric Woerth (LR).

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement de la commission des finances, avec un avis de sagesse du Gouvernement, afin de tenir compte du décalage existant entre la clôture des comptes des plateformes de tourisme et le versement de la taxe de séjour pour la mise en œuvre du nouveau dispositif adopté à l'Assemblée nationale⁽¹⁾. Il dispose ainsi que « *les versements effectués au 30 juin comprennent, le cas échéant, le solde dû au titre de l'année antérieure* ».

Il s'agit, selon la commission des finances, « *de sécuriser la perception par les communes du produit annuel de la taxe de séjour, qui devra être reversé intégralement au plus tard le 30 juin de l'année suivante* ».

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de conserver le texte dans sa version issue du Sénat.

*
* *

Article 48 sexies

Modification des modalités de répartition du prélèvement sur le produit des paris hippiques mutualistes

Le présent article, inséré en première lecture à l'Assemblée nationale, modifie les modalités de répartition du prélèvement sur le produit des paris hippiques mutualistes. Il prévoit que la répartition s'effectuera désormais pour 75 % du montant au prorata des enjeux des courses hippiques et pour les 25 % du montant au prorata du nombre de réunions de courses organisées par ces hippodromes. Le plafond d'affectation est également abaissé de 782 768 euros à 600 000 euros. Le Sénat a adopté un amendement pour maintenir le plafond applicable à 782 768 euros. Le Rapporteur général propose de rétablir le présent article dans sa version issue de l'Assemblée nationale.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 302 *bis* ZG du code général des impôts (CGI) prévoit un prélèvement sur les sommes engagées par les parieurs dans le cadre des paris hippiques mutualistes. Il dispose qu'une fraction de ce prélèvement, égale à 15 % du produit dans la limite de 11 192 394 euros, est affectée pour moitié aux

(1) Amendement n° II-824 de la commission des finances.

établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et pour moitié aux communes sur le territoire desquelles sont ouverts au public un ou plusieurs hippodromes, au prorata des enjeux des courses hippiques effectivement organisées par lesdits hippodromes, et dans la limite de 782 768 euros par commune ou par ensemble intercommunal concerné. L'EPCI est substitué aux communes membres pour la perception du produit de ce prélèvement, sur délibération de ses communes membres.

Jusqu'en 2013, ce prélèvement était réparti entre les communes accueillant un hippodrome, au prorata des enjeux des courses hippiques effectivement organisées par lesdits hippodromes. Toutefois, à la suite de l'adoption d'un amendement de notre ancien collègue Gérard Charasse, cosigné par le Rapporteur général ⁽¹⁾, la loi de finances pour 2013 ⁽²⁾ a intégralement transféré le bénéfice de cette fraction aux EPCI. La loi de finances pour 2019 ⁽³⁾ est revenue sur cette mesure, à l'initiative de notre collègue Sébastien Jumel (GDR) ⁽⁴⁾, en proposant une répartition pour moitié aux communes et pour moitié aux EPCI, avec une possibilité laissée aux communes membres de décider que la totalité du montant soit affectée à leur EPCI de rattachement.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, inséré en première lecture à l'Assemblée nationale, à la suite de l'adoption d'un amendement de Mme Martine Leguille-Balloy (LaREM) ⁽⁵⁾, modifie les règles de répartition du prélèvement sur le produit des paris hippiques mutualistes.

Il prévoit que la répartition s'effectuera désormais pour 75 % du montant affecté au prorata des enjeux des courses hippiques effectivement organisées et pour les 25 % du montant affecté au prorata du nombre de réunions de courses organisées par ces hippodromes. Le plafond d'affectation est également abaissé de 782 768 euros à 600 000 euros.

Il s'agit, selon l'auteure de l'amendement, de permettre « *une répartition plus équitable du prélèvement sur les enjeux hippiques* » : « *en 2018, 80 % de l'enveloppe a ainsi été redistribuée à 25 EPCI sur les 193 qui possèdent un ou plusieurs hippodromes opérationnels* ». La réforme proposée « *permettrait une répartition qui traduit mieux l'activité effective de l'hippodrome et récompenserait l'implication réelle des collectivités dans la vie des hippodromes* ».

(1) Amendement n° II-41 de M. Gérard Charasse.

(2) Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, article 85.

(3) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 168.

(4) Amendement n° II-1992 de la commission des finances.

(5) Amendement n° II-2848 de Mme Martine Leguille-Balloy.

Ainsi, avant la réforme, les 25 premiers EPCI touchent environ 8,79 millions d'euros au total, tandis que les 25 derniers EPCI touchent 1 537 euros. Après la réforme proposée par le présent article, les 25 premiers EPCI toucheront 7,84 millions d'euros, tandis que les 25 derniers EPCI toucheront 42 064 euros. La réforme aura ainsi pour conséquence de diminuer la dotation de 19 EPCI avec une baisse moyenne de 54 000 euros et d'augmenter celle de 174 EPCI avec une hausse moyenne de 5 907 euros.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement de la commission des finances ⁽¹⁾, avec un avis défavorable du Gouvernement, qui vise à maintenir le plafond actuel de 782 786 euros. Il s'agit ainsi de « *ne pas bouleverser les ressources des collectivités concernées* » en concentrant dans un premier temps la réforme sur « *la seule introduction d'une péréquation, sans réduire le plafond maximal d'affectation* ». La commission des finances du Sénat estime en effet que les nouvelles modalités de répartition proposées par l'Assemblée nationale « *modifient fortement les règles d'affectation du prélèvement sur le produit des paris hippiques mutualistes* » et que « *l'abaissement du plafond maximal d'affectation par bloc communal* » accentue davantage les effets en faveur de la péréquation de la proposition.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général rappelle que cette mesure a été insérée en première lecture à l'Assemblée nationale à l'initiative de Mme Martine Leguille-Balloy. Il propose de revenir à la version issue de l'Assemblée nationale : l'abaissement du plafond maximal par bloc communal permet en effet une meilleure répartition du produit entre les différentes collectivités territoriales bénéficiaires.

*

* *

Article 48 septies A (nouveau)

Simplification de la procédure de transmission des données relatives à la taxe sur les surfaces commerciales au réseau des chambres de commerce et d'industrie

Le présent article, inséré par le Sénat en première lecture, a pour objectif de simplifier la procédure de transmission des données relatives à la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) au réseau des chambres de commerce et

(1) Amendement n° II-825 de la commission des finances.

d'industrie (CCI). Le Rapporteur général propose d'adopter sans modification le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'article L. 135 Y du livre des procédures fiscales (LPF) prévoit que l'administration chargée du recouvrement de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)⁽¹⁾, à savoir la direction générale des finances publiques (DGFIP), transmet les données relatives à la TASCOM aux services des ministres chargés du commerce, de la consommation et de la concurrence, à savoir à la direction générale des entreprises (DGE), à des fins exclusives de réalisation d'études économiques. Les données qui font l'objet de la transmission sont issues des déclarations des redevables de la TASCOM et concernent : le nom de l'établissement, l'identifiant SIRET, le secteur d'activité, le chiffre d'affaires hors taxe par établissement, la surface de locaux destinés à la vente au détail et le nombre de positions de ravitaillement de carburant de l'établissement.

Ces données, hormis celles concernant le chiffre d'affaires, sont ensuite transmises par la DGE au réseau des CCI pour l'exercice de leurs missions d'expertise, de consultation et d'étude, et afin d'alimenter leurs bases de données et d'informations.

Les bénéficiaires de ces communications sont astreints, pour les données dont ils ont à connaître, au secret professionnel sous les sanctions prévues par le code pénal en la matière.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, inséré par le Sénat à l'initiative de M. Julien Bargeton (LaREM)⁽²⁾, avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, a pour objectif de simplifier la procédure de transmission des données relatives à la TASCOM au réseau des CCI : il prévoit une transmission directe de ces données de la DGFIP à CCI France, qui les transmettra à son tour au réseau des CCI.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter sans modification le présent article.

(1) Loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés, article 3.

(2) Amendement n° II-1056 de M. Julien Bargeton (LaREM).

*

* *

Article 48 septies

Assouplissement des modalités de mise en œuvre de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties au profit des logements qui ont fait l'objet de dépenses d'équipement améliorant leur performance énergétique

L'article 1383-0 B du code général des impôts (CGI) permet aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant une durée de cinq ans, à concurrence de 50 % ou de 100 %, les logements achevés avant le 1^{er} janvier 1989 qui ont fait l'objet d'un montant minimal de dépenses d'équipement destinées à réaliser des économies d'énergie. Le présent article réduit la durée d'exonération de cinq à trois ans et permet aux collectivités territoriales et EPCI de fixer librement le taux d'exonération entre 50 % et 100 %. Le Sénat a adopté un amendement précisant les modalités d'entrée en vigueur du présent article, ainsi qu'un amendement rédactionnel. Le Rapporteur général propose d'adopter sans modification le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 31 de loi de finances rectificative pour 2006⁽¹⁾, codifié à l'article 1383-0 B du CGI, permet aux collectivités territoriales et aux EPCI, par une délibération, d'exonérer de la TFPB à concurrence de 50 % ou de 100 % les logements anciens achevés avant le 1^{er} janvier 1989 qui ont fait l'objet, par le propriétaire, de dépenses d'équipement éligibles au crédit d'impôt pour la transition énergétique. Le montant total des dépenses éligibles payées au cours de l'année qui précède la première année d'application de l'exonération doit être supérieur à 10 000 euros par logement ou le montant total des dépenses payées au cours des trois années qui précèdent l'année d'application de l'exonération doit être supérieur à 15 000 euros par logement.

Cette exonération s'applique pendant une durée de cinq ans à compter de l'année qui suit celle du paiement du montant total des dépenses éligibles. Elle ne peut pas être renouvelée au cours des dix années suivant celle de l'expiration d'une période d'exonération.

L'exonération proposée par le présent article revêt un caractère facultatif. En conséquence, aucune mesure tendant à compenser la perte de recettes occasionnée aux collectivités locales par cette exonération n'est mise en œuvre.

(1) Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, article 31.

Toutefois, l'exonération peut porter sur la totalité de la cotisation de TFPB, ou seulement 50 % de celle-ci : les collectivités locales disposent par conséquent d'une possibilité de modulation de l'avantage fiscal consenti, en fonction, par exemple, de la perte de recettes attendue et de celle jugée supportable.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture, à l'initiative de Mme Lise Magnier (UDI, Agir et Indépendants), un amendement ⁽¹⁾, avec un avis de sagesse de la commission et défavorable du Gouvernement, visant à, d'une part, limiter l'application de l'exonération à trois années contre cinq aujourd'hui, et d'autre part, permettre aux collectivités territoriales de définir le taux entre 50 % et 100 % au lieu de 50 % ou 100 %.

En effet, selon l'exposé sommaire de l'amendement, le dispositif actuel « souffre de modalités d'application trop rigides et trop coûteuses pour que les collectivités s'en saisissent pleinement » et que « peu de collectivités sont prêtes à se priver de ressources fiscales sur une telle durée » et dans de telles proportions. De plus, il est précisé que « l'application de l'exonération sur cinq années [...] peut conduire à effacer une part trop importante du coût des travaux » par le biais de l'exonération de TFPB.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement de la commission des finances, avec un avis favorable du Gouvernement ⁽²⁾, qui précise les modalités d'entrée en vigueur du présent article :

– en premier lieu, les droits acquis au titre des dépenses engagées au cours des années antérieures seront préservés : les logements déjà exonérés de TFPB en 2019, ou qui devaient l'être à compter de 2020, resteront exonérés dans les conditions prévues par les délibérations en vigueur jusqu'au terme de la période de cinq ans ;

– en second lieu, les délibérations antérieures à 2020, qui ont institué l'exonération et en ont fixé le taux à 50 % ou à 100 %, restent applicables tant qu'elles n'ont pas été rapportées ou modifiées.

Le Sénat a également adopté un amendement rédactionnel de la commission des finances sans conséquence sur le dispositif proposé ⁽³⁾.

(1) Amendement n° II-2041 de Mme Lise Magnier (UDI, Agir et Indépendants).

(2) Amendement n° II-827 de la commission des finances.

(3) Amendement n° II-826 de la commission des finances.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter sans modification le présent article.

*
* *

Article 48 octies (supprimé)
**Prorogation et ajustement du dispositif de soutien
aux jeunes entreprises innovantes**

Introduit par l'Assemblée nationale, le présent article proroge pour trois ans les exonérations fiscales prévues dans le cadre du dispositif de soutien aux jeunes entreprises innovantes (JEI) et apporte à ce dernier un ajustement relatif à l'une des conditions de qualification des JEI.

Cet article a été supprimé par le Sénat, à la suite de l'adoption de deux amendements identiques de sa commission des finances et du Gouvernement ⁽¹⁾, en raison du basculement de son contenu en première partie du présent projet de loi, à un nouvel article 13 *bis* A, au commentaire duquel il est renvoyé pour une présentation du dispositif de soutien aux JEI et de l'ajustement prévu (*cf. supra*). Ce basculement permet à ce dernier de s'appliquer dès les exercices clos au 31 décembre 2019, ce qui est bienvenu.

La suppression du présent article constitue une mesure de coordination résultant de l'introduction du nouvel article 13 *bis* A. Dès lors, sous réserve de l'adoption de ce dernier par l'Assemblée, le Rapporteur général propose de maintenir cette suppression.

*
* *

Article 48 nonies (supprimé)
**Aménagements du bénéfice de l'exonération de taxe foncière sur les
propriétés bâties (TFPB) et du prêt à taux zéro (PTZ) pour les logements
ayant fait l'objet d'un prêt social location-accession (PSLA)**

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, précise les conditions d'application aux logements anciens réhabilités dans le cadre d'un contrat de location-accession, de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) – et facilite le cumul pour ces logements du prêt social location-

(1) Amendements n^{os} [II-828](#) de la commission et [II-1038](#) du Gouvernement.

accession (PSLA) et du prêt à taux zéro (PTZ). Dans la mesure où un article similaire a été introduit par le Sénat en première partie afin d'avancer d'une année l'entrée en vigueur de ces dispositions, le présent article a fait l'objet au Sénat d'un amendement de suppression. Le Rapporteur général propose de confirmer cette suppression en nouvelle lecture.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

La location-accession est un contrat qui permet à un accédant d'acheter sur option un logement après l'avoir occupé préalablement en tant que locataire. L'article 1^{er} de la loi définissant la location-accession à la propriété immobilière ⁽¹⁾ définit la location-accession comme « *le contrat par lequel un vendeur s'engage envers un accédant à lui transférer, par la manifestation ultérieure de sa volonté [...] et après une période de jouissance à titre onéreux, la propriété de tout ou partie d'un immeuble moyennant le paiement fractionné ou différé du prix de vente et le versement d'une redevance jusqu'à la date de levée de l'option* ».

1. L'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements anciens en location-accession

L'article 1384 A du code général des impôts (CGI) exonère de TFPB les constructions de logements conventionnés neufs affectés à l'habitation principale faisant l'objet d'un contrat de location-accession pendant une durée de quinze ans à compter de l'année suivant celle de leur achèvement. Il est précisé que l'exonération est maintenue pour la période restant à courir lorsque le locataire-accédant lève l'option, le cas échéant jusqu'à la date de cession du logement ou lorsque le logement fait l'objet d'un nouveau contrat de location-accession respectant les mêmes conditions que le précédent contrat ou qu'il est remis en location conventionnée.

Cette exonération fait l'objet d'une compensation aux collectivités territoriales concernées. En effet, l'article L. 2335-3 du CGCT dispose que lorsque les exonérations de TFPB prévues à l'article 1384 A du CGI « *entraînent pour les communes une perte de recettes substantielle, ces collectivités ont droit à une compensation par l'État* ». Il est ensuite précisé que cette compensation prend la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État.

Par la suite, l'article 158 de la loi de finances pour 2019, introduit à l'initiative du Sénat en première lecture ⁽²⁾, a étendu le bénéfice de l'exonération, sur délibération des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, aux logements anciens réhabilités faisant l'objet d'un contrat de location-accession et destinés à être

(1) Loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière.

(2) Amendements n° II-184 de Mme Marie-Noëlle Lienemann (CRCE) et n° II-344 de M. Xavier Iacovelli (SR).

occupés, à titre de résidence principale, par des personnes physiques dont les revenus ne dépassent pas les plafonds maximums fixés pour l'attribution des logements locatifs conventionnés.

2. Les conditions d'accès au prêt à taux zéro pour un logement ancien

Le prêt à taux zéro (PTZ) est un prêt ne portant pas intérêt qui est octroyé par les établissements de crédit et les sociétés de financement à des ménages, sous condition de ressources, afin de contribuer au financement de leur résidence principale dans le cadre d'une première accession à la propriété. Il peut être accordé pour un logement neuf ou pour un logement ancien faisant l'objet de travaux ou issu de la cession d'un logement social à ses occupants.

L'article L. 31-10-3 du code de la construction et de l'habitation précise que la condition de travaux est remplie dans le cadre d'une vente d'immeuble à rénover (VIR), dispositif par lequel le vendeur prend en charge les travaux, avec transfert progressif de propriété vers l'acquéreur. Les travaux doivent être conduits dans les trois ans et représenter un montant supérieur à 25 % du coût total de l'opération.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Daniel Labaronne et du groupe La République en marche⁽¹⁾, avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, précise les conditions d'application aux logements anciens réhabilités dans le cas d'un contrat de location-accession de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

L'article 1384 A du CGI disposera désormais que, sur délibération des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre, les logements anciens réhabilités affectés à l'habitation principale et faisant l'objet d'un contrat de location-accession sont exonérés de TFPB pendant une durée de quinze ans à compter de l'année suivant celle de l'achèvement des travaux de réhabilitation lorsqu'ils font l'objet d'une convention et d'une décision d'agrément prise par le représentant de l'État dans le département. L'exonération est maintenue pour la période restant à courir lorsque le locataire-accédant lève l'option, le cas échéant jusqu'à la date de cession du logement, ou lorsque le logement fait l'objet d'un nouveau contrat de location-accession respectant les mêmes conditions que le précédent contrat ou qu'il est remis en location conventionnée.

Ainsi, le présent article précise que l'achèvement des travaux de réhabilitation constitue le point de départ de l'exonération et aligne en outre les conditions d'octroi de cette exonération, en particulier les conditions de ressources ainsi que les modalités d'encadrement et d'agrément, sur celles qui s'appliquent

(1) Amendements n° II-2880 de M. Daniel Labaronne et n° II-2980 du groupe La République en Marche.

pour l'exonération des constructions neuves en location-accession. L'exonération sera donc susceptible de s'appliquer aux logements anciens réhabilités qui feront l'objet d'un PSLA.

Ensuite, le présent article facilite également le cumul du PSLA et du prêt à taux zéro (PTZ) pour un logement ancien dans le cadre d'un contrat de location-accession. Ainsi, il est proposé que la condition de travaux pour bénéficier d'un PTZ pour un logement ancien soit présumée remplie pour l'acquéreur d'un logement ayant donné lieu à un contrat de location-accession et ayant fait l'objet d'une convention et d'une décision d'agrément prise par le représentant de l'État dans le département.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté trois amendements identiques de la commission des finances, du Gouvernement et du groupe la République en Marche ⁽¹⁾, supprimant le présent article dans la mesure où un article identique a été introduit par le Sénat en première partie (article 6 *ter* C du présent projet de loi de finances ⁽²⁾) afin d'anticiper d'une année l'entrée en vigueur de la mesure. Il s'agit ainsi d'une mesure de coordination, le présent article étant devenu sans objet.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Sous réserve de l'adoption de l'article 6 *ter* C, le Rapporteur général propose de confirmer la suppression du présent article.

*

* *

Article 48 decies A (nouveau)

Création d'un taux plancher de la taxe annuelle sur les logements vacants

Le présent article, inséré par le Sénat en première lecture, instaure dans les zones tendues un taux plancher pour la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV), afin d'aligner systématiquement le taux de cette taxe avec le taux de taxe d'habitation (TH) majoré pour les résidences secondaires. Le Gouvernement a émis une position défavorable s'agissant de l'amendement du Sénat. Par cohérence avec le rejet d'un amendement similaire par l'Assemblée nationale en première lecture, le Rapporteur général propose la suppression du présent article.

(1) Amendement n° II-899 du groupe La République en Marche (LaREM).

(2) Amendements n° II-1194 de la commission des finances, n° II-1046 du Gouvernement et n° I-1005 du groupe La République en Marche.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Le présent article concerne la fiscalité applicable aux logements vacants et aux résidences secondaires dans les zones tendues : il s'agit de la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) et de la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS).

1. La taxe annuelle sur les logements vacants

La taxe annuelle sur les logements vacants (TLV), codifiée à l'article 232 du code général des impôts (CGI), s'applique aux logements vacants situés, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant. La liste de ces communes est fixée par décret⁽¹⁾. Ces communes se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social.

Les logements vacants sont des locaux à usage d'habitation, qui sont donc habitables (c'est-à-dire clos, couverts et pourvus des éléments de confort minimum tels qu'une installation électrique, de l'eau courante, des équipements sanitaires), mais non meublés et, par conséquent, non assujettis à la taxe d'habitation (TH) en application de l'article 1407 du CGI. Les résidences secondaires, notamment, sont donc exclues du champ d'application de la TLV.

Sont imposables à la TLV les logements vacants depuis au moins une année au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. L'occupation momentanée au cours de l'année ne peut être regardée comme remettant en cause la situation de vacance du logement. En revanche, l'article 232 du CGI prévoit expressément qu'un logement dont la durée d'occupation est supérieure à quatre-vingt-dix jours consécutifs au cours de l'année de référence n'est pas considéré comme vacant.

La taxe n'est pas en revanche due lorsque la vacance du logement est imputable à une cause étrangère à la volonté du contribuable, cette cause faisant obstacle à son occupation durable dans des conditions normales d'habitation ou s'opposant à son occupation, à titre onéreux, dans des conditions normales de rémunération du bailleur. Il en résulte que sont notamment exclus du champ d'application de la TLV les logements ayant vocation, dans un délai proche, à disparaître ou à faire l'objet de travaux ou les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur ou acquéreur. L'appréciation

(1) Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

du caractère volontaire ou non de la vacance relève donc essentiellement de circonstances de fait, le contribuable devant prouver qu'il a effectué toutes les démarches nécessaires pour vendre ou louer son logement vacant ou que l'immeuble ne peut pas être occupé dans des conditions normales.

La base de la TLV est constituée par la valeur locative de l'habitation, identique à celle retenue en matière de TH. Le taux d'imposition varie en fonction de la durée de vacance du logement : il est fixé à 12,5 % la première année où le logement devient imposable et à 25 % à compter de la deuxième année.

Le produit de la TLV est versé à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) dans la limite du plafond prévu par la loi de finances. Le produit de la TLV était de 93,86 millions d'euros en 2019, avec un plafond au profit de l'ANAH de 61 millions d'euros, soit un reversement au budget de l'État de 32,86 millions d'euros. Le présent projet de loi de finances prévoit un rendement inchangé pour 2020.

2. La majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires

Les communes classées dans les zones géographiques mentionnées à l'article 232 du CGI relatif à la TLV peuvent, par une délibération prise dans les conditions de droit commun, majorer d'un pourcentage compris entre 5 % et 60 % la part de cotisation de TH qui leur revient au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale. Cette majoration est codifiée à l'article 1407 *ter* du même code.

La majoration s'applique aux locaux affectés à l'habitation : le local doit par conséquent être pourvu d'un ameublement suffisant pour en permettre l'habitation. Si le logement ne satisfait pas à cette exigence d'ameublement, il sort du champ d'application de la TH. Il est en revanche susceptible d'entrer, sous réserve d'être habitable, c'est-à-dire clos, couvert et pourvu des éléments de confort minimum (installation électrique, eau courante, équipement sanitaire), dans celui de la TLV.

Pour être considérés comme une résidence secondaire, les logements ne doivent pas être affectés à l'habitation principale de leur occupant : l'habitation principale est définie, d'une manière générale, comme le logement dans lequel le contribuable réside habituellement et effectivement avec sa famille.

Les personnes contraintes de disposer d'un deuxième logement proche de l'endroit où elles exercent leur activité professionnelle, les personnes de condition modeste qui s'installent durablement dans une maison de retraite ou un établissement de soin, ainsi que les personnes qui pour une cause étrangère à leur volonté ne peuvent affecter le logement à un usage d'habitation principale, bénéficient sur demande d'un dégrèvement pris en charge par la commune.

La majoration s'applique sur la cotisation de TH revenant à la commune uniquement. L'assiette de la majoration est obtenue en multipliant les bases d'imposition par le taux d'imposition communal. Le taux de la majoration de cotisation de la TH est fixé par la commune par une délibération prise dans les conditions de droit commun et doit être compris entre 5 % et 60 %.

Toutefois, la somme du taux de TH de la commune et du taux de TH de la commune multiplié par le taux de la majoration ne peut excéder le taux plafond de TH prévu à l'article 1636 B *septies* du CGI. Ainsi, le taux de la majoration est soit le taux fixé par la commune soit, s'il est inférieur, le taux égal au rapport entre :

– d'une part, la différence entre le taux plafond de TH de la commune et le taux de TH effectif de la commune ;

– d'autre part, le taux de TH effectif de la commune.

En 2018, 218 communes ont instauré la majoration pour un rendement de 118 millions d'euros contre 198 communes en 2017 pour un rendement de 112 millions d'euros. Les 10 premières communes représentent 81 millions d'euros (69 % du rendement), dont 62 millions d'euros pour la seule Ville de Paris (52 % du rendement). En 2018, près de 40 communes ont instauré une majoration égale ou supérieure à 40 % et 20 communes la majoration maximale de 60 % ⁽¹⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été introduit par le Sénat à la suite de l'adoption de trois amendements identiques portant article additionnel du groupe socialiste et républicain, du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, et de Mme Christine Lavarde (LR) ⁽²⁾, avec un avis de sagesse de la commission des finances et défavorable du Gouvernement.

Il instaure, dans les zones tendues, un taux plancher pour la TLV, afin d'aligner systématiquement le taux de TLV pour les logements vacants avec le taux de TH majoré pour les résidences secondaires. Ainsi, le taux de TLV ne pourra plus être inférieur à la somme du taux de la TH de la commune et du taux de la TH de la commune multiplié par le taux de la majoration sur les résidences secondaires.

Il est précisé que le produit résultant de la différence entre ce taux plancher et le taux de TLV est reversé à la commune (et non à l'ANAH). La part affectée à l'ANAH et le solde perçu par l'État au titre de la TLV ne sont toutefois pas affectés par cette mesure.

(1) *Données de la commission des finances à partir des fichiers de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI) de 2018 et de 2017.*

(2) *Amendements n° II-973 du groupe socialiste et républicain, n° II-1117 du groupe communiste républicain citoyen et écologiste et n° II-74 de Mme Christine Lavarde (LR).*

Les auteurs de l'amendement justifient la mise en œuvre de ce mécanisme par le fait que « *le taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et le taux de la taxe sur les logements vacants (TLV) diffèrent, créant ainsi une stratégie d'arbitrage de la part des propriétaires de logements sous-occupés. Dans les zones tendues en matière de logement, il est plus rentable, au regard de la fiscalité, de laisser son logement vacant que de l'occuper en résidence secondaire* ». Ils estiment que « *le différentiel de taxation peut être encore plus important pour les communes ayant institué la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Dans certaines grandes villes, l'année suivant l'instauration ou le relèvement de la majoration applicable aux résidences secondaires, il a été observé une augmentation des logements considérés comme vacants et, dans le même temps, une diminution du nombre de résidences secondaires* ».

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général partage le constat dressé par ses collègues sénateurs concernant les comportements d'optimisation fiscale qui peuvent exister entre les logements vacants et les résidences secondaires. C'est la raison pour laquelle il avait donné un avis favorable à un amendement similaire du groupe Socialistes et apparentés, adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale en première lecture ⁽¹⁾.

Toutefois, observant la position défavorable du Gouvernement et par cohérence avec le rejet de l'amendement par l'Assemblée nationale en première lecture ⁽²⁾, il propose la suppression du présent article. Le Gouvernement avait en effet estimé, lors de l'examen à l'Assemblée nationale de l'amendement, que « *les comportements d'optimisation évoqués ne nous paraissent en outre pas démontrés à ce stade* » et « *que la mesure ne bénéficierait pas à toutes les communes, mais avant tout à celles qui appliquent déjà des taux élevés de taxe d'habitation et qui en auraient institué la majoration* ».

*

* *

Article 48 decies B (nouveau)

Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour certains immeubles portés par des établissements publics fonciers

Le présent article, inséré par le Sénat, propose d'exonérer de plein droit et sans limite de temps les établissements publics fonciers (EPF) de l'État de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les biens qui ne sont plus affectés à

(1) Amendement n° I-CF-1210 du groupe Socialistes et apparentés.

(2) Amendement n° I-2866 de la commission des finances.

un service public ou à l'usage direct du public et qui sont acquis par les EPF pour le compte des collectivités territoriales et de leurs groupements. Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les EPF peuvent bénéficier, sous certaines conditions particulières, d'une exonération de TFPB pour les immeubles acquis dans le cadre d'une opération foncière. L'exonération de droit commun applicable aux personnes publiques ne semble néanmoins pas s'appliquer.

1. Les différentes catégories d'établissements publics fonciers

Un établissement public foncier (EPF) est un établissement public à caractère industriel et commercial qui mène les procédures permettant de constituer des réserves foncières en amont de la phase de réalisation d'un projet d'aménagement public. Il existe plusieurs types d'EPF : les établissements publics fonciers locaux (EPFL) et l'office foncier de Corse, les établissements publics fonciers d'État, les établissements publics fonciers particuliers et l'établissement public foncier de la Société du Grand Paris.

Les EPFL et l'office foncier de Corse, mentionnés à l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial, compétents pour réaliser, pour leur compte ou pour le compte de leurs membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière, en vue de la constitution de réserves foncières ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement. Dans ce cadre, ils bénéficient de droits de préemption et de priorité, et interviennent sur le territoire des communes ou des EPCI qui en sont membres. Aux termes de l'article 1607 *bis* du CGI, une taxe spéciale d'équipement (TSE) est instituée au profit des EPFL et destinée au financement des acquisitions foncières et immobilières correspondant à leur vocation.

Les EPF d'État, mentionnés à l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, poursuivent une mission similaire, mais sont créés par l'État dans les territoires où les enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durables le justifient. Dans le cadre de leurs compétences, ils peuvent contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi qu'à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles. Leur superposition, totale ou partielle, avec des EPFL est soumise à l'accord des EPCI et des communes dont le territoire est concerné par la superposition. Aux termes de l'article 1607 *ter* du CGI, une TSE est instituée et destinée au financement de leurs interventions foncières et immobilières ainsi qu'au financement de leurs interventions dans le cadre des

opérations de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national qui leur sont confiées.

Il existe d'autres établissements publics fonciers particuliers, notamment dans les territoires ultra-marins :

– les établissements publics d'aménagement de Guyane et de Mayotte, mentionnés à l'article L. 321-36-1 du code de l'urbanisme, ont pour mission de constituer des réserves foncières en prévision d'actions ou d'opérations d'aménagement destinées à mettre en œuvre une politique locale de l'habitat et à lutter contre l'habitat insalubre. Aux termes de l'article 1609 B du CGI, une TSE est instituée et destinée au financement des missions de ces établissements ;

– les agences pour la mise en valeur des espaces urbains des zones dites des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique, mentionnées par la loi du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer⁽¹⁾, constituent jusqu'en 2021 un instrument de coopération entre l'État et les communes. Elles bénéficient pour la réalisation de leurs missions, aux termes des articles 1609 C et 1609 D du CGI, d'une TSE.

Enfin, l'établissement public de la Société du Grand Paris, mentionné par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris⁽²⁾, a pour mission principale de concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation (construction des lignes, construction et aménagement des gares, acquisition des matériels roulants conçus pour parcourir ces infrastructures, etc.). Aux termes de l'article 1609 G du CGI, une TSE est instituée et destinée au financement de ses interventions.

2. Les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les immeubles acquis dans le cadre d'une opération foncière

L'article 1382 du code général des impôts (CGI) exonère de TFPB les immeubles qui respectent les critères cumulatifs suivants :

– être des propriétés publiques : il s'agit des immeubles appartenant notamment à l'État, aux collectivités territoriales ou aux établissements publics de coopération intercommunale ;

– être affectés à un service public ou d'utilité générale ;

– être improductifs de revenus.

Dans le cas où ces trois conditions ne seraient pas ou ne sont plus simultanément remplies, l'exonération ne saurait être accordée ou cesse de

(1) Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer, article 4.

(2) Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, article 7.

s'appliquer. De plus, il est également précisé par l'article 1382 du CGI que cette exonération n'est pas applicable aux immeubles qui appartiennent à des établissements publics ayant un caractère industriel ou commercial (ces derniers étant généralement productifs de revenus). Aussi, les immeubles acquis par un EPF dans le cadre d'une opération foncière ne semblent pas pouvoir bénéficier de l'exonération de TFPB de plein droit applicable aux personnes publiques.

Toutefois, l'article 1384 E du CGI dispose que, sauf délibération contraire de la collectivité territoriale ou de l'EPCI, les logements acquis par un EPF dans le cadre des opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national sont exonérés de TFPB pendant une durée de quinze ans à compter de l'année qui suit celle de leur acquisition. Cette exonération cesse de s'appliquer à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle les logements cessent d'appartenir à l'EPF.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, inséré par le Sénat à la suite de l'adoption d'un amendement de M. Philippe Dallier (LR), avec un avis de sagesse de la commission des finances et défavorable du Gouvernement ⁽¹⁾, propose d'exonérer de plein droit et sans limite de temps les EPF de l'État de TFPB pour les biens qui ne sont plus affectés à un service public ou à l'usage direct du public et qui sont acquis par ces derniers pour le compte des collectivités territoriales et de leurs groupements. L'objet de l'amendement soutient que « *la mesure d'exonération proposée concourt à l'équilibre des opérations de renouvellement urbain intrinsèquement coûteuses* ».

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article, au motif qu'il introduit une différence de traitement entre les EPF d'État et les autres EPF qui ne semble pas justifiée. Il constitue également une perte de recettes non chiffrée pour les collectivités territoriales, alors qu'il existe par exemple une exonération, sauf délibération contraire des collectivités et limitée à quinze ans, pour les logements acquis par un EPF dans le cadre des opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national.

*

* *

(1) Amendement n° II-813 de M. Philippe Dallier (LR).

Article 48 decies C (nouveau)

Conditionner l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements intermédiaires à la délibération de la collectivité territoriale

Le présent article, inséré par le Sénat, conditionne l'exonération de longue durée de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les logements intermédiaires à une délibération de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), prise dans les conditions de droit commun. Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 1384-0 A du code général des impôts (CGI) exonère de TFPB les logements neufs affectés à l'habitation principale pendant une durée de 20 ans à compter de leur achèvement, à condition d'avoir bénéficié du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) prévu par l'article 279-0 *bis* A du même code et d'être loués sous certaines conditions de ressources.

Il s'agit de logements dits intermédiaires, loués par des personnes physiques sous condition de ressources. Pour rappel, le taux réduit de la TVA s'applique aux livraisons de logements neufs ou de logements issus de la transformation de locaux à usage de bureaux, destinés à la location à usage de résidence principale dans le cadre d'une opération de construction ayant fait l'objet d'un agrément préalable entre le propriétaire ou le gestionnaire des logements et le représentant de l'État dans le département. Cet agrément précise le cadre de chaque opération et porte sur le respect des conditions de ressources par les locataires. Ces plafonds de ressources sont supérieurs à ceux du logement social afin de cibler une population intermédiaire entre le logement social et le parc privé, principalement dans les centres urbains denses.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté un amendement portant article additionnel de M. Philippe Dallier (LR), avec un avis de sagesse du Sénat et défavorable du Gouvernement ⁽¹⁾, rendant facultative l'exonération pendant 20 ans de TFPB pour les logements intermédiaires. En effet, l'exonération serait désormais conditionnée à une délibération de la collectivité territoriale ou de l'EPCI, prise dans les conditions de droit commun.

L'auteur de l'amendement estime en effet que, du fait de la réforme du financement des collectivités territoriales à compter de 2021, « *il ne paraît pas*

(1) Amendement n° II-812 de M. Philippe Dallier (LR).

équitable de maintenir ces exonérations qui réduiront les recettes fiscales des communes ».

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article, aux motifs que :

– la suppression de l'exonération de TFPB s'appliquera à l'ensemble du parc de logements intermédiaires existants, sans mesure transitoire, ce qui aura des conséquences financières importantes pour les propriétaires et les gestionnaires des logements concernés, et remettra en cause l'équilibre financier des projets dont la rentabilité ne sera plus nécessairement assurée ;

– la mesure proposée ne prévoit aucune possibilité dérogatoire de délibération d'ici 2020 pour les collectivités territoriales. Or, dans la mesure où l'article 1639 A *bis* du CGI impose aux collectivités territoriales de délibérer avant le 1^{er} octobre pour être applicable l'année suivante, aucune collectivité territoriale ne pourra délibérer pour maintenir l'exonération en 2020, ce qui conduirait à remettre en cause significativement l'équilibre économique du secteur ;

– la mesure ne supprime pas la compensation versée par l'État au titre de cette exonération obligatoire de TFPB de longue durée. Or, le Rapporteur général estime qu'à partir du moment où cette exonération deviendrait facultative, le dispositif doit corrélativement supprimer la compensation versée par l'État à ce titre.

*

* *

Article 48 decies D (nouveau)

Possibilité de dérogation à l'absence d'exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements conventionnés issus d'opérations de démolition-reconstruction dans les communes à fort taux de logements sociaux

Le présent article, inséré par le Sénat, permet aux collectivités territoriales de déroger, sur délibération prise dans les conditions de droit commun, à la non-application des exonérations longues de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les logements conventionnés issus d'opérations de démolition et de reconstruction dans les communes comportant déjà au moins 50 % de logements sociaux. Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Le code général des impôts (CGI) prévoit plusieurs exonérations de TFPB en faveur des logements conventionnés attribués sous conditions de ressources, prévues aux articles 1384 à 1384 D. Ces articles concernent principalement les exonérations obligatoires qui font l'objet d'une compensation financière par l'État.

PRINCIPALES EXONÉRATIONS OBLIGATOIRES DE TFPB EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL

| Article du CGI | Logements | Exonération |
|-----------------|---|---|
| 1384 | Habitations à loyer modéré | 15 ans pour les constructions neuves |
| 1384-0-A | Logements intermédiaires | 20 ans pour les constructions neuves |
| 1384 A | I. et s. Constructions neuves financées à plus de 50 % par des prêts aidés par l'État I. <i>quater</i> . Association foncière logement si financement à plus de 50 % par le 1 % logement III. Opérations dans le neuf de location-accession si convention avec l'État | 15 ans 20 ans sous conditions 25 ans si les prêts ou subventions sont accordés entre 2004 et fin 2022 |
| 1384 C | I. Al. 1. Logements acquis avec le concours financier de l'État ou de l'ANRU. | 15 à 25 ans |
| | I. Al. 2. Logements loués ou attribués à titre temporaire à des personnes défavorisées et réhabilités avec l'ANAH | 15 à 25 ans |
| | II. Logements détenus par l'établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais réhabilités avec une aide de l'ANAH | 15 à 25 ans |
| 1384 D | Structures d'hébergement temporaire ou d'urgence sous convention avec l'État | 15 à 25 ans |
| 1388 bis | HLM ayant bénéficié d'une exonération prévue par l'art. 1384 situées dans les QPV, et dont le propriétaire est signataire d'un contrat de ville | Abattement de 30 % à la base Pas de limitation dans le temps |

Source : commission des finances.

S'y ajoutent des exonérations facultatives qui ne sont pas compensées :

– exonération de 15 ans, sauf délibération contraire, pour les logements acquis par un établissement public foncier dans le cadre d'opérations d'intérêt national pour la requalification de copropriétés dégradées (article 1384 E du CGI) ;

– exonération de 5 ans, sur délibération, des logements issus de la transformation de bureaux ou locaux commerciaux (article 1347 F du CGI).

Dans ce cadre, l'article 1384 G du CGI, créé par la loi de finances pour 2017 ⁽¹⁾, vise à ce que les constructions neuves affectées à l'habitation principale issues des opérations de démolition et de reconstruction, réalisées dans le cadre

(1) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 95.

des programmes de rénovation urbaine et de conventions spécifiques, ne puissent pas bénéficier des exonérations visées aux articles 1384 à 1384 F du CGI, lorsque les immeubles auxquels elles se substituent ont bénéficié d'une de ces exonérations et si le nombre total de logements locatifs sociaux représente sur le territoire de la commune du lieu de situation de ces constructions au moins 50 % des résidences principales.

Les conventions visées sont les conventions pluriannuelles conclues par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) avec les collectivités territoriales et organismes destinataires de ses concours, dans le cadre de la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés.

En effet, dans le cadre des opérations de renouvellement urbain faisant l'objet d'une convention avec l'ANRU, de nombreuses opérations de démolition-reconstruction sont prévues. Des logements sociaux, qui du fait de leur ancienneté ne bénéficiaient généralement plus d'aucun dispositif d'exonération de TFPB, à l'exception de l'abattement de 30 % pour ceux compris dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, ont été détruits. Or, les nouveaux logements sociaux bénéficient quant à eux d'une nouvelle exonération de quinze ans, voire de vingt-cinq ans pour les logements obtenant une subvention ou un prêt aidé avant le 31 décembre 2022. L'article 1384 G du CGI permet ainsi d'éviter aux communes concernées de voir des immeubles générant des recettes fiscales importantes être remplacés par des immeubles qui n'en génèrent plus.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, inséré par le Sénat à la suite de l'adoption d'un amendement du groupe socialiste et républicain (SER), avec un avis de sagesse de la commission des finances et défavorable du Gouvernement⁽¹⁾, propose de permettre aux collectivités territoriales de déroger, sur délibération prise dans les conditions de droit commun, à la non-application des exonérations longues de TFPB pour les opérations de démolition et de reconstruction de logements conventionnés prévue par l'article 1384 G du CGI. La mesure aurait ainsi pour conséquence de faire bénéficier de nouveau, si tel est le choix fait localement, ces logements des exonérations de droit commun prévues aux articles 1384 à 1384 F du CGI, et induirait en conséquence une perte de recettes pour les collectivités territoriales volontaires.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article, aux motifs que :

(1) Amendement n° II-949 du groupe socialiste et républicain.

– le fait de conditionner la suppression des exonérations de TFPB à la délibération des collectivités territoriales introduit de l’incertitude pour les organismes ou propriétaires concernés, en l’absence d’un mécanisme de garantie de nature à assurer aux bénéficiaires le maintien de l’exonération durant toute la durée du projet ;

– le droit actuel permet d’inciter à une moindre concentration des logements sociaux dans certains quartiers. C’est la raison pour laquelle il semble utile de limiter le bénéfice des exonérations dans les communes où le nombre total de logements locatifs sociaux représente moins de 50 % des résidences principales ;

– la mesure ne supprime pas la compensation versée par l’État au titre de ces exonérations désormais facultatives de TFPB de longue durée pour ces communes. Or, le Rapporteur général estime qu’à partir du moment où ces exonérations deviennent facultatives, le dispositif devrait corrélativement supprimer la compensation versée par l’État à ce titre.

*

* *

Article 48 decies E (nouveau)

Exonération facultative de droit d’enregistrement sur les mutations à titre onéreux pour les cessions de logements dans le cadre d’opérations d’accession sociale à la propriété

Le présent article, inséré par le Sénat en première lecture, permet aux conseils départementaux d’exonérer de taxe de publicité foncière ou du droit d’enregistrement sur les mutations à titre onéreux (DMTO), en totalité ou en partie, les cessions de logements par les organismes d’habitations à loyer modéré au profit de personnes physiques et destinés à leur résidence principale lorsqu’il s’agit de logements que ces organismes ont acquis et réhabilités en vue d’opérations d’accession sociale à la propriété. Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article, rejeté à plusieurs reprises sous forme d’amendements similaires à l’Assemblée nationale.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L’article 683 du code général des impôts (CGI) dispose que les mutations de propriété à titre onéreux d’immeubles ou de droits immobiliers sont soumises à des droits d’enregistrement ou à une taxe de publicité foncière. L’article 1594 A du CGI dispose que ces droits sont perçus au profit des départements.

Le taux de la taxe de publicité foncière ou du droit d’enregistrement sur les mutations à titre onéreux (DMTO) est fixé à 3,80 % par l’article 1594 D du

CGI. Il peut être modifié par les conseils départementaux sans que ces modifications puissent avoir pour effet de le réduire à moins de 1,20 % ou de le relever au-delà de 4,50 %. En 2019, seuls l'Indre, l'Isère, le Morbihan et Mayotte ont institué un taux de 3,80 %. Tous les autres départements ont institué le taux maximum de 4,50 %.

Les conseils départementaux peuvent également, par une délibération prise avant le 15 avril de chaque année (article 1594 E du CGI) :

– instituer des abattements sur l'assiette des DMTO pour les locaux à usage d'habitation (article 1594 F *ter* du CGI). Le montant de l'abattement, qui ne peut être ni inférieur à 7 600 euros ni supérieur à 46 000 euros, est fixé par fraction de 7 600 euros. L'abattement peut être limité aux seules zones de revitalisation rurale (ZRR). Seuls quatre départements ont mis en œuvre cette disposition, et uniquement dans les ZRR ;

– adopter des réductions du taux pour les mutations s'inscrivant dans le cadre d'une opération consistant soit en des ventes par lots déclenchant le droit de préemption du locataire, soit en la vente d'un ou plusieurs lots consécutive à la mise en copropriété d'un immeuble en raison de l'exercice par l'un des locataires du droit de préemption (article 1594 F *sexies* du CGI). Ce taux peut être réduit jusqu'à 0,70 %. Seul un département a mis en place cette exonération (Hautes-Pyrénées).

De la même manière, les conseils départementaux peuvent voter les exonérations prévues :

– à l'article 1594 G du CGI pour les cessions de logements réalisées par les organismes d'habitation à loyer modéré ou par les sociétés d'économie mixte. Près de 57 départements ont mis en place cette exonération ;

– à l'article 1594 H du CGI concernant les rachats effectués par les organismes d'habitation à loyer modéré ou par les sociétés d'économie mixte de logements d'accédants à la propriété en difficulté. Près de 38 départements ont mis en place cette exonération ;

– à l'article 1594 H-0 *bis* du CGI concernant les acquisitions de logements par certains organismes d'habitation à loyer modéré en cas de mise en œuvre de la garantie de rachat. Seuls 7 départements ont mis en place cette exonération ;

– à l'article 1594 H *bis* du CGI concernant les cessions de parts de société civile immobilière d'accession progressive à la propriété. Seul un département a mis en place cette exonération (Hautes-Pyrénées) ;

– à l'article 1594 I du CGI concernant les acquisitions de propriétés réalisées par les mutuelles de retraite des anciens combattants et victimes de guerre. Seuls 19 départements ont mis en place cette exonération ;

– à l'article 1594 I *bis* concernant les acquisitions dans les départements d'outre-mer d'immeubles destinés à l'exploitation d'un hôtel, d'une résidence de

tourisme ou d'un village de vacances. Seul un département a mis en place cette exonération (Guadeloupe) ;

— à l'article 1594 *I ter* du CGI, concernant les cessions de parts de copropriété, dans les départements d'outre-mer, portant sur des hôtels, des résidences de tourisme ou des villages de vacances classés acquis sous le régime de la défiscalisation. Aucun département n'utilise cette exonération ;

— à l'article 1594 J du CGI concernant les baux à réhabilitation. Seuls 20 départements ont mis en place cette exonération ;

— à l'article 1594 J *bis* du CGI concernant les baux à durée limitée d'immeubles, faits pour une durée supérieure à douze années, relatifs à des résidences de tourisme classées. Seuls 2 départements ont mis en place cette exonération (Hérault et Hautes-Pyrénées).

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté deux amendements identiques portant article additionnel du groupe Socialiste et républicain et de Mme Dominique Estrosi Sassone (LR), avec un avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement ⁽¹⁾, qui permet aux conseils départementaux d'exonérer de DMTO, en totalité ou en partie, les cessions de logements par les organismes d'habitations à loyer modéré au profit de personnes physiques et destinés à leur résidence principale lorsqu'il s'agit de logements que ces organismes ont acquis et réhabilités en vue d'opérations d'accession sociale à la propriété. Ces dernières consistent en la vente par les organismes d'habitations à loyer modéré d'un logement social à ses occupants, afin de pouvoir financer la construction de nouveaux logements.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article, rejeté à plusieurs reprises sous forme d'amendements similaires à l'Assemblée nationale lors de l'examen du présent projet de loi de finances ⁽²⁾. Il rappelle que l'article 1594 G du CGI permet déjà aux conseils généraux d'exonérer de DMTO les cessions de logements réalisées par les organismes d'habitation à loyer modéré ou par les sociétés d'économie mixte.

*

* *

(1) Amendements n° II-950 du groupe Socialiste et républicain et n° II-557 de Mme Dominique Estrosi Sassone (LR).

(2) Amendements n° II-1974 de M. François Pupponi et n° II-2093 de M. Stéphane Peu.

Article 48 decies F (nouveau)

Exonération facultative de droit d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux pour les acquisitions de logements par les organismes d'habitations à loyer modéré destinés à l'intermédiation locative

Le présent article, inséré par le Sénat en première lecture, permet aux conseils départementaux d'exonérer de taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux (DMTO) les acquisitions de logements par les organismes d'habitations à loyer modéré lorsqu'ils prennent l'engagement de les louer à des organismes bénéficiant de l'agrément relatif à l'intermédiation locative et à la gestion locative sociale. Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article, rejeté à plusieurs reprises sous forme d'amendements similaires à l'Assemblée nationale.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 683 du code général des impôts (CGI) dispose que les mutations de propriété à titre onéreux d'immeubles ou de droits immobiliers sont soumises à des droits d'enregistrement ou à une taxe de publicité foncière. L'article 1594 A du CGI dispose que ces droits sont perçus au profit des départements.

Le taux de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux (DMTO) est fixé à 3,80 % par l'article 1594 D du CGI. Il peut être modifié par les conseils départementaux sans que ces modifications puissent avoir pour effet de le réduire à moins de 1,20 % ou de le relever au-delà de 4,50 %. En 2019, seuls l'Indre, l'Isère, le Morbihan et Mayotte ont institué un taux de 3,80 %. Tous les autres départements ont institué le taux maximum de 4,50 %.

Les conseils départementaux peuvent également, par une délibération prise avant le 15 avril de chaque année (article 1594 E du CGI) :

– instituer des abattements sur l'assiette des DMTO pour les locaux à usage d'habitation (article 1594 F *ter* du CGI). Le montant de l'abattement, qui ne peut être ni inférieur à 7 600 euros ni supérieur à 46 000 euros, est fixé par fraction de 7 600 euros. L'abattement peut être limité aux seules zones de revitalisation rurale (ZRR). Seuls quatre départements ont mis en œuvre cette disposition, et uniquement dans les ZRR ;

– adopter des réductions du taux pour les mutations s'inscrivant dans le cadre d'une opération consistant soit en des ventes par lots déclenchant le droit de préemption du locataire, soit en la vente d'un ou plusieurs lots consécutive à la mise en copropriété d'un immeuble en raison de l'exercice par l'un des locataires du droit de préemption (article 1594 F *sexies* du CGI). Ce taux peut être réduit jusqu'à 0,70 %. Seul un département a mis en place cette exonération (Hautes-Pyrénées).

De la même manière, les conseils départementaux peuvent voter les exonérations prévues :

– à l'article 1594 G du CGI pour les cessions de logements réalisées par les organismes d'habitation à loyer modéré ou par les sociétés d'économie mixte. Près de 57 départements ont mis en place cette exonération ;

– à l'article 1594 H du CGI concernant les rachats effectués par les organismes d'habitation à loyer modéré ou par les sociétés d'économie mixte de logements d'accédants à la propriété en difficulté. Près de 38 départements ont mis en place cette exonération ;

– à l'article 1594 H-0 *bis* du CGI concernant les acquisitions de logements par certains organismes d'habitation à loyer modéré en cas de mise en œuvre de la garantie de rachat. Seuls 7 départements ont mis en place cette exonération ;

– à l'article 1594 H *bis* du CGI concernant les cessions de parts de société civile immobilière d'accession progressive à la propriété. Seul un département a mis en place cette exonération (Hautes-Pyrénées) ;

– à l'article 1594 I du CGI concernant les acquisitions de propriétés réalisées par les mutuelles de retraite des anciens combattants et victimes de guerre. Seuls 19 départements ont mis en place cette exonération ;

– à l'article 1594 I *bis* concernant les acquisitions dans les départements d'outre-mer d'immeubles destinés à l'exploitation d'un hôtel, d'une résidence de tourisme ou d'un village de vacances. Seul un département a mis en place cette exonération (Guadeloupe) ;

– à l'article 1594 I *ter* du CGI, concernant les cessions de parts de copropriété, dans les départements d'outre-mer, portant sur des hôtels, des résidences de tourisme ou des villages de vacances classés acquis sous le régime de la défiscalisation. Aucun département n'utilise cette exonération ;

– à l'article 1594 J du CGI concernant les baux à réhabilitation. Seuls 20 départements ont mis en place cette exonération ;

– à l'article 1594 J *bis* du CGI concernant les baux à durée limitée d'immeubles, faits pour une durée supérieure à douze années, relatifs à des résidences de tourisme classées. Seuls 2 départements ont mis en place cette exonération (Hérault et Hautes-Pyrénées).

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté un amendement portant article additionnel du groupe Socialiste et républicain, avec un avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement⁽¹⁾, qui permet aux conseils départementaux d'exonérer de DMTO les acquisitions de logements par les organismes d'habitations à loyer modéré lorsqu'ils prennent l'engagement de les louer à des organismes bénéficiant

(1) Amendement n° II-951 du groupe Socialiste et républicain.

de l'agrément relatif à l'intermédiation locative et à la gestion locative sociale pour une durée d'au moins six ans.

Le présent article précise que les sanctions prévues à l'article 1840 G *ter* du CGI s'appliquent. Ce dernier dispose que lorsqu'une exonération de DMTO a été obtenue en contrepartie du respect d'un engagement de durée, le non-respect de l'engagement entraîne l'obligation de payer les droits dont la mutation a été exonérée. Ces droits sont majorés de l'intérêt de retard auquel s'ajoute un droit supplémentaire de 1 %.

Pour rappel, l'article L. 442-8-1 du code de la construction et de l'habitation autorise les organismes d'habitations à loyer modéré à louer des logements à des organismes bénéficiant de l'agrément relatif à l'intermédiation locative et à la gestion locative sociale en vue de les sous-louer au public bénéficiaire. L'intermédiation locative est un dispositif qui permet de loger des ménages en difficulté voire en grande précarité dans le parc privé par l'intervention d'un tiers social (par exemple une association) entre le locataire et le bailleur. Elle permet de sécuriser le paiement des loyers et de simplifier les relations locatives entre propriétaires et locataires.

Il existe deux formes d'intermédiation locative :

– la location ou la sous-location : le propriétaire loue son logement à une association agréée par la préfecture, pour une durée de trois ans renouvelable. C'est donc l'association qui est locataire et qui assure le paiement des loyers et des charges, l'entretien courant et la remise en état du logement. Elle met le logement à disposition du ménage. Pour le propriétaire, le paiement du loyer est garanti même en cas de vacance ;

– le mandat de gestion : le propriétaire fait appel à une agence immobilière à vocation sociale (AIVS), agréée par la préfecture, qui le met en relation avec le locataire et établit le bail pour une durée de trois ans minimum. L'agence se charge de percevoir les loyers et les charges pour le compte du propriétaire. Elle peut également proposer une garantie de loyers ainsi qu'un accompagnement social du locataire en fonction de ses besoins.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article, rejeté à plusieurs reprises sous forme d'amendements similaires à l'Assemblée nationale lors de l'examen du présent projet de loi de finances ⁽¹⁾. Il estime en effet que l'obligation de six ans de location aux organismes bénéficiant de l'agrément relatif à l'intermédiation locative est insuffisante pour justifier une exonération totale de DMTO.

(1) Amendements n° II-1973 de M. François Pupponi et n° II-2094 de M. Stéphane Peu.

*

* *

Article 48 decies G (nouveau)

**Exonération de taxe d'aménagement des cabanes pastorales
à usage agricole**

Le présent article, inséré par le Sénat en première lecture, exonère de plein droit de taxe d'aménagement les cabanes pastorales à usage agricole. Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La taxe d'aménagement, définie aux articles L. 331-1 et suivants du code de l'urbanisme, est applicable à toutes les opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction et d'agrandissement de bâtiments ou d'installations, nécessitant une autorisation d'urbanisme (permis de construire ou d'aménager, déclaration préalable). Elle est composée de plusieurs parts (communale, départementale et, uniquement en Île-de-France, régionale), chacune étant instaurée sur délibération de la collectivité territoriale concernée.

L'assiette de la taxe d'aménagement est constituée par la valeur, déterminée forfaitairement par mètre carré, de la surface de la construction ainsi que des aménagements et installations réalisés. Ainsi, la valeur par mètre carré de la surface de la construction est fixée forfaitairement par l'article L. 331-11 du code de l'urbanisme à 753 euros en 2019. Dans les communes de la région d'Île-de-France, cette valeur est fixée à 854 euros en 2019. De même, la valeur forfaitaire des installations et aménagements est fixée par exemple à 10 000 euros par emplacement pour les habitations légères de loisirs, à 200 euros par mètre carré pour les piscines ou encore à 3 000 euros par éoliennes d'une hauteur supérieure à douze mètres.

Un abattement de 50 % est appliqué sur ces valeurs (article L. 331-12 du code de l'urbanisme) pour les locaux d'habitation réalisés dans le cadre de la politique sociale du logement, les cent premiers mètres carrés des locaux d'habitation ou encore les locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, les entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale et les parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale.

Le taux de la part communale, fixé entre 1 % et 5 %, peut varier par secteurs de leur territoire selon les aménagements à réaliser. Il peut être porté jusqu'à 20 % dans certains secteurs, si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue

nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs ; celui de la part départementale ne peut pas dépasser 2,5 %. Pour la part régionale en Île-de-France, le taux ne peut pas excéder 1 % et peut varier selon les départements.

Le code de l'urbanisme prévoit des exonérations obligatoires et des exonérations facultatives à la taxe d'aménagement. Sont ainsi exonérés de plein droit par l'article L. 331-7 de code de l'urbanisme : les constructions destinées à être affectées à un service public ou d'utilité publique ; dans les exploitations et coopératives agricoles, les surfaces des serres de production ou les locaux de production et de stockage des produits à usage agricole ; les constructions réalisées dans les périmètres des opérations d'intérêt national ; les constructions dont la surface est inférieure ou égale à cinq mètres carrés ; *etc.*

Les collectivités territoriales peuvent également délibérer pour exonérer, en tout ou en partie, neuf catégories de construction ou aménagement, énumérées à l'article L. 331-9 du code de l'urbanisme, parmi lesquelles les locaux à usage industriel et artisanal, les commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 mètres carrés, les maisons de santé, ainsi que les abris de jardin, les pigeonniers et colombiers. Les exonérations ainsi votées ne font l'objet d'aucune compensation financière par l'État.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, inséré par le Sénat à la suite de l'adoption d'un amendement de Mme Patricia Morhet-Richaud (LR), avec un avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement ⁽¹⁾, exonère de plein droit de taxe d'aménagement les cabanes pastorales à usage agricole. En effet, l'auteur de l'amendement estime dans l'objet de ce dernier que « *selon les départements, la cabane pastorale est considérée soit comme un bâtiment à usage agricole, soit comme une résidence principale ou secondaire* ».

Il précise également le régime d'autorisation d'urbanisme pour les constructions nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières dans les terres nécessaires au maintien et au développement de ces activités (article L. 122-11 du code de l'urbanisme). Une autorisation sera désormais également nécessaire en cas de rénovation ou d'agrandissement d'infrastructures.

Il précise enfin qu'aucune autorisation d'urbanisme ne sera désormais nécessaire pour la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive lorsque leur destination est liée à une activité professionnelle saisonnière agricole. Pour rappel, le fait d'exclure d'un régime d'autorisation ces bâtiments a pour conséquence de ne plus les assujettir à la taxe d'aménagement (la taxe d'aménagement est applicable à toutes les opérations nécessitant une autorisation d'urbanisme).

(1) Amendement n° II-934 de Mme Patricia Morhet-Richaud (LR).

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article. En effet, conformément aux dispositions de l'article L. 331-7 du code de l'urbanisme, sont exonérés de la taxe d'aménagement les locaux destinés à un usage agricole dans les exploitations et coopératives agricoles. Les cabanes pastorales, qui sont affectées à un usage agricole, semblent déjà pouvoir bénéficier de cette exonération.

En revanche, il n'est pas envisageable d'accorder une exonération de taxe d'aménagement à l'ensemble des cabanes pastorales, quel que soit l'usage effectif qu'en font les propriétaires. En effet, les cabanes pastorales constituant des locaux meublés affectés à l'habitation principale ou secondaire sont imposables à la taxe d'aménagement dans les conditions de droit commun sans que puissent faire obstacle à ce principe les contraintes spécifiques liées à ce mode d'habitat.

*

* *

Article 48 decies H (nouveau)

Exonération de taxe d'aménagement des serres situées sur les communes classées en zone montagne

Le présent article, inséré par le Sénat en première lecture, exonère de plein droit de taxe d'aménagement les serres situées sur les communes classées en zone montagne. Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La taxe d'aménagement, définie aux articles L. 331-1 et suivants du code de l'urbanisme, est applicable à toutes les opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction et d'agrandissement de bâtiments ou d'installations, nécessitant une autorisation d'urbanisme (permis de construire ou d'aménager, déclaration préalable). Elle est composée de plusieurs parts (communale, départementale et, uniquement en Île-de-France, régionale), chacune étant instaurée sur délibération de la collectivité territoriale concernée.

L'assiette de la taxe d'aménagement est constituée par la valeur, déterminée forfaitairement par mètre carré, de la surface de la construction ainsi que des aménagements et installations réalisés. Ainsi, la valeur par mètre carré de la surface de la construction est fixée forfaitairement par l'article L. 331-11 du code de l'urbanisme à 753 euros en 2019. Dans les communes de la région d'Île-de-France, cette valeur est fixée à 854 euros en 2019. De même, la valeur forfaitaire des installations et aménagements est fixée par exemple à 10 000 euros

par emplacement pour les habitations légères de loisirs, à 200 euros par mètre carré pour les piscines ou encore à 3 000 euros par éoliennes d'une hauteur supérieure à douze mètres.

Un abattement de 50 % est appliqué sur ces valeurs (article L. 331-12 du code de l'urbanisme) pour les locaux d'habitation réalisés dans le cadre de la politique sociale du logement, les cent premiers mètres carrés des locaux d'habitation ou encore les locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, les entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale et les parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale.

Le taux de la part communale, fixé entre 1 % et 5 %, peut varier par secteurs de leur territoire selon les aménagements à réaliser. Il peut être porté jusqu'à 20 % dans certains secteurs, si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs ; celui de la part départementale ne peut pas dépasser 2,5 %. Pour la part régionale en Île-de-France, le taux ne peut pas excéder 1 % et peut varier selon les départements.

Le code de l'urbanisme prévoit des exonérations obligatoires et des exonérations facultatives à la taxe d'aménagement. Sont ainsi exonérés de plein droit par l'article L. 331-7 de code de l'urbanisme : les constructions destinées à être affectées à un service public ou d'utilité publique ; dans les exploitations et coopératives agricoles, les surfaces des serres de production ou les locaux de production et de stockage des produits à usage agricole ; les constructions réalisées dans les périmètres des opérations d'intérêt national ; les constructions dont la surface est inférieure ou égale à cinq mètres carrés ; *etc.*

Les collectivités territoriales peuvent également délibérer pour exonérer, en tout ou en partie, neuf catégories de construction ou aménagement, énumérées à l'article L. 331-9 du code de l'urbanisme, parmi lesquelles les locaux à usage industriel et artisanal, les commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 mètres carrés, les maisons de santé, ainsi que les abris de jardin, les pigeonniers et colombiers. Les exonérations ainsi votées ne font l'objet d'aucune compensation financière par l'État.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, inséré par le Sénat à la suite de l'adoption de six amendements identiques de Mme Martine Berthet (LR), de M. Jean-François Longeot (Union centriste), de M. Cyril Pellevat (LR), de M. Loïc Hervé (Union centriste), de Mme Maryse Carrère (RDSE) et du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, avec un avis défavorable de la commission des finances et

du Gouvernement ⁽¹⁾, exonère de plein droit de taxe d'aménagement les serres situées sur les communes classées en zone montagne.

Les auteurs des amendements estiment en effet qu'en « montagne, il est fréquent d'avoir recours à une serre pour la culture potagère du fait des conditions climatiques [...] très difficiles, se traduisant par une période de végétation sensiblement raccourcie, ou encore de fortes pentes ».

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article déjà rejeté par l'Assemblée nationale sous la forme d'un amendement examiné en première lecture ⁽²⁾. Il rappelle que les constructions dont la surface est inférieure ou égale à cinq mètres carrés bénéficient déjà d'une exonération de plein droit de taxe d'aménagement. Il estime également qu'une exonération de taxe d'aménagement pour les serres particulières uniquement dans les zones de montagne n'est pas conforme au principe d'égalité devant l'impôt : les conditions climatiques particulières évoquées par les auteurs de l'amendement ne sont pas propres aux zones de montagne, et ne permettent pas de justifier à elles seules une différence de traitement fiscal avec le reste du territoire national.

*
* *

Article 48 decies I (nouveau)
**Assujettissement des éoliennes terrestres
à la taxe d'aménagement**

Le présent article, inséré par le Sénat en première lecture, assujettit de nouveau à la taxe d'aménagement les projets d'installation d'éoliennes terrestres soumis à une autorisation environnementale. Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les projets d'éoliennes terrestres ne nécessitant plus d'autorisation d'urbanisme prévue par le code de l'urbanisme (article L. 181-2 du code de l'environnement), cette dispense a pour conséquence de les exonérer de la taxe d'aménagement.

(1) Amendements n° II-69 de Mme Martine Berthet (LR), n° II-284 de M. Jean-François Longeot (Union centriste), n° II-335 de M. Cyril Pellevat (LR), n° II-409 de M. Loïc Hervé (Union centriste), n° II-1065 de Mme Maryse Carrère (RDSE) et n° II-1126 du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

(2) Amendement n° II-1533 de Mme Jeanine Dubié (LT).

1. La taxe d'aménagement est applicable à toutes les opérations nécessitant une autorisation d'urbanisme

La taxe d'aménagement, définie aux articles L. 331-1 et suivants du code de l'urbanisme, est applicable à toutes les opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction et d'agrandissement de bâtiments ou d'installations, nécessitant une autorisation du code de l'urbanisme (permis de construire ou d'aménager, déclaration préalable). Elle est composée de plusieurs parts (communale, départementale et, uniquement en Île-de-France, régionale), chacune étant instaurée sur délibération de la collectivité territoriale concernée.

L'assiette de la taxe d'aménagement est constituée par la valeur, déterminée forfaitairement par mètre carré, de la surface de la construction ainsi que des aménagements et installations réalisés. Ainsi, la valeur par mètre carré de la surface de la construction est fixée forfaitairement par l'article L. 331-11 du code de l'urbanisme à 753 euros en 2019. Dans les communes de la région d'Île-de-France, cette valeur est fixée à 854 euros en 2019. De même, la valeur forfaitaire des installations et aménagements est fixée par exemple à 10 000 euros par emplacement pour les habitations légères de loisirs, à 200 euros par mètre carré pour les piscines ou encore à 3 000 euros par éoliennes d'une hauteur supérieure à douze mètres.

Le taux de la part communale, fixé entre 1 % et 5 %, peut varier par secteurs de leur territoire selon les aménagements à réaliser. Il peut être porté jusqu'à 20 % dans certains secteurs, si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs ; celui de la part départementale ne peut pas dépasser 2,5 %. Pour la part régionale en Île-de-France, le taux ne peut pas excéder 1 % et peut varier selon les départements.

2. La mise en place de l'autorisation environnementale

L'article 103 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques⁽¹⁾ a autorisé le Gouvernement à généraliser l'autorisation unique et à simplifier par ce biais l'ensemble des autorisations existantes.

L'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, prise sur ce fondement, a été publiée le 27 janvier 2017. Celle-ci fusionne les différentes procédures et décisions environnementales requises pour les installations classées pour la protection de l'environnement et les installations, ouvrages, travaux et activités soumises à autorisation, au sein d'une unique autorisation environnementale prévue par le code de l'environnement. Elle permet de simplifier les procédures existantes, de renforcer les échanges avec l'administration et de moderniser le régime des contentieux applicable.

(1) *Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, article 103.*

Pour les éoliennes terrestres, l'autorisation environnementale dispense également de la demande de permis de construire (article L. 181-2 du code de l'environnement). Cette dispense de l'autorisation prévue par le code de l'urbanisme a pour conséquence d'exonérer les installations d'éoliennes terrestres de la taxe d'aménagement.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, inséré par le Sénat à la suite de l'adoption d'un amendement de M. Olivier Paccaud (LR), avec un avis de sagesse de la commission des finances et défavorable du Gouvernement⁽¹⁾, assujettit de nouveau les projets d'installation d'éoliennes terrestres soumis à une autorisation environnementale à la taxe d'aménagement. Il s'agit, selon l'objet de l'amendement adopté, de « rétablir un minimum d'équité et de cohérence fiscale, ainsi que d'apporter aux collectivités concernées une ressource légitime et bien utile ».

Ainsi, le fait générateur de la taxe d'aménagement sera désormais constitué par les opérations de construction, soumises à déclaration préalable ou à permis de construire, qui ont pour effet de changer la destination des locaux ainsi que par les projets d'installation d'éoliennes terrestres soumis à autorisation environnementale.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article, qui a déjà été rejeté sous la forme d'un amendement par l'Assemblée nationale en première lecture⁽²⁾, aux motifs que :

– les installations d'éoliennes, désormais soumises à autorisation environnementale, étant dispensée de permis de construire, il paraît logique qu'elles ne s'acquittent plus de la taxe d'aménagement dont le fait générateur est une autorisation prévue par le code de l'urbanisme ;

– le montant de la taxe d'aménagement était généralement très faible (entre 30 et 150 euros par éoliennes terrestres pour la commune). L'installation d'une éolienne sur un territoire apporte davantage de recettes de cotisation foncière des entreprises (CFE), de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ainsi que d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) applicable aux éoliennes terrestres, cette dernière imposition représentant plus de 70 % de l'ensemble de la fiscalité applicable aux éoliennes terrestres (7 360 euros par an et par mégawatt de puissance éolienne installée).

(1) Amendement n° II-134 de M. Olivier Paccaud (LR).

(2) Amendement n° II-13 de M. Marc Le Fur (LR).

*

* *

Article 48 decies J (nouveau)

Exonération partielle de taxe d'aménagement pour les opérations ayant pour effet de changer la destination des locaux agricoles

Le présent article, introduit par le Sénat, autorise les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à délibérer pour exonérer partiellement de taxe d'aménagement les opérations de construction ou de reconstruction ayant pour effet de modifier la destination de bâtiments ou d'installations d'une ancienne exploitation ou coopérative agricole. Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La taxe d'aménagement, définie aux articles L. 331-1 et suivants du code de l'urbanisme, est applicable à toutes les opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction et d'agrandissement de bâtiments ou d'installations, nécessitant une autorisation d'urbanisme (permis de construire ou d'aménager, déclaration préalable). Elle est composée de plusieurs parts (communale, départementale et, uniquement en Île-de-France, régionale), chacune étant instaurée sur délibération de la collectivité territoriale concernée.

L'assiette de la taxe d'aménagement est constituée par la valeur, déterminée forfaitairement par mètre carré, de la surface de la construction ainsi que des aménagements et installations réalisés. Ainsi, la valeur par mètre carré de la surface de la construction est fixée forfaitairement par l'article L. 331-11 du code de l'urbanisme à 753 euros en 2019. Dans les communes de la région d'Île-de-France, cette valeur est fixée à 854 euros en 2019. De même, la valeur forfaitaire des installations et aménagements est fixée par exemple à 10 000 euros par emplacement pour les habitations légères de loisirs, à 200 euros par mètre carré pour les piscines ou encore à 3 000 euros par éoliennes d'une hauteur supérieure à douze mètres.

Un abattement de 50 % est appliqué sur ces valeurs (article L. 331-12 du code de l'urbanisme) pour les locaux d'habitation réalisés dans le cadre de la politique sociale du logement, les cent premiers mètres carrés des locaux d'habitation ou encore les locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, les entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale et les parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale.

Le taux de la part communale, fixé entre 1 % et 5 %, peut varier par secteurs de leur territoire selon les aménagements à réaliser. Il peut être porté jusqu'à 20 % dans certains secteurs, si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs ; celui de la part départementale ne peut pas dépasser 2,5 %. Pour la part régionale en Île-de-France, le taux ne peut pas excéder 1 % et peut varier selon les départements.

Le code de l'urbanisme prévoit des exonérations obligatoires et des exonérations facultatives à la taxe d'aménagement. Sont ainsi exonérés de plein droit par l'article L. 331-7 de code de l'urbanisme : les constructions destinées à être affectées à un service public ou d'utilité publique ; dans les exploitations et coopératives agricoles, les surfaces des serres de production ou les locaux de production et de stockage des produits à usage agricole ; les constructions réalisées dans les périmètres des opérations d'intérêt national ; les constructions dont la surface est inférieure ou égale à cinq mètres carrés ; *etc.*

Les collectivités territoriales peuvent également délibérer pour exonérer, en tout ou en partie, neuf catégories de construction ou aménagement, énumérées à l'article L. 331-9 du code de l'urbanisme, parmi lesquelles les locaux à usage industriel et artisanal, les commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 mètres carrés, les maisons de santé, ainsi que les abris de jardin, les pigeonniers et colombiers. Les exonérations ainsi votées ne font l'objet d'aucune compensation financière par l'État.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, issu de l'adoption en première lecture au Sénat d'un amendement de la commission des finances⁽¹⁾, avec un avis défavorable du Gouvernement, propose de permettre aux communes et aux EPCI de délibérer pour exonérer de taxe d'aménagement une partie des surfaces correspondant à un changement de destination de bâtiments ou d'installations d'anciennes exploitations ou coopératives agricoles.

Il est ainsi proposé de permettre aux communes et aux EPCI d'exonérer, dans la limite de 80 % de la taxe d'aménagement due, les surfaces correspondant à un changement de destination de locaux d'une ancienne exploitation ou coopérative agricole, au-delà d'une surface de base fixée par la collectivité entre 200 et 500 mètres carrés. La mesure permet ainsi de ne soumettre à la taxe d'aménagement « *qu'une partie équivalente à une habitation de bonne superficie* ».

La commission des finances du Sénat estime que la mesure permettrait de régler le problème, « *dans bon nombre de nos campagnes, de vieilles fermes* [qui]

(1) Amendement n° II-1201 de la commission des finances.

sont à l'abandon » en incitant « *nos concitoyens à réhabiliter pour l'habitation, voire à transformer en gîtes et hébergement, ces immeubles qui font partie de notre patrimoine* », sans accentuer la pression à l'artificialisation des sols.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Si le Rapporteur général est sensible à la question de la lutte contre l'artificialisation des sols, en particulier dans les zones rurales où la réhabilitation de l'existant peut permettre de lutter efficacement contre la pression sur les terres agricoles, il estime toutefois que le présent article introduit une exonération très générale sans aucune expertise financière pour les recettes des collectivités territoriales potentiellement concernées. Il propose par conséquent la suppression du présent article.

*

* *

Article 48 undecies

Exonération de cotisation foncière des entreprises pour les petites entreprises de la batellerie artisanale

Le présent article prévoit le rétablissement de l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) pour les entreprises du secteur de la batellerie artisanale qui comptent moins de trois salariés. Le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement précisant les modalités de la suppression de la taxe sur la batellerie artisanale intervenue en 2019. Le Rapporteur général propose d'adopter sans modification le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Les entreprises du secteur de la batellerie artisanale visées par l'article L. 4430-1 du code des transports ont pour activité le transport de marchandises par eau. Elles doivent remplir les conditions prévues par la loi du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat et être immatriculées au répertoire des métiers de l'artisanat ⁽¹⁾.

L'article 26 de la loi de finances pour 2019 ⁽²⁾ a abrogé, à compter du 1^{er} juillet 2019, les dispositions législatives relatives à la Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA) ainsi que celles relatives à la taxe affectée qui la

(1) Loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, article 19.

(2) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 26.

finançait. Cette dernière pesait en effet lourdement sur les bateliers artisanaux – l'évaluation préalable de l'article 26 de la loi de finances pour 2019 évoquait « *une pression fiscale particulièrement élevée* » – avec un montant de taxe par entreprise et par an de 1 500 euros en moyenne. Autrefois mentionnée à l'article L. 4432-3 du code des transports, la taxe était égale à 36 centimes d'euros par millier de tonnes kilométriques de marchandise générale et à 16 centimes par millier de tonnes kilométriques de marchandise spécialisée, transportées par les voies navigables situées en territoire français. Elle était établie et recouvrée comme un impôt direct, lors de chaque opération de transport, par Voies navigables de France (VNF).

De plus, dans sa rédaction antérieure à loi de finances pour 2019, l'article 1468 du code général des impôts (CGI) disposait que les entreprises qui étaient inscrites au registre de la CNBA et qui employaient au plus trois salariés pouvaient bénéficier d'une réduction de la base d'imposition à la cotisation foncière des entreprises (CFE). Par mesure de coordination avec la suppression de la CNBA, cette disposition a été supprimée à compter du 1^{er} juillet 2019, si bien que les artisans bateliers devraient perdre le bénéfice de cette réduction de CFE à compter de 2020.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article est issu de l'adoption d'un amendement de la commission des finances, avec un avis favorable du Gouvernement ⁽¹⁾. Il fait de nouveau bénéficiaire d'une réduction de la base d'imposition à la CFE les entreprises de la batellerie artisanale immatriculées au répertoire des métiers et qui emploient au plus trois salariés. Les dispositions s'appliqueront à la CFE due à compter de 2020.

En effet, il n'apparaît pas souhaitable de déstabiliser les petites entreprises du secteur qui bénéficiaient depuis de nombreuses années d'une réduction de la base d'imposition à la CFE. Le rétablissement à compter de 2020 de cette disposition supprimée par l'article 26 de la loi de finances pour 2019 est donc bienvenu.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances ⁽²⁾, qui complète le présent article en prévoyant que la suppression de la taxe sur les entreprises de la batellerie artisanale, prévue par le même article 26 de la loi de finances pour 2019, intervient dès le 1^{er} janvier 2019 et non plus, comme initialement prévu, à compter du 1^{er} juillet de cette même année, date à laquelle le registre de la batellerie artisanale

(1) Amendement n° II-2519 de la commission des finances.

(2) Amendement n° II-1193 du Gouvernement.

est supprimé. Cette mesure permet de confirmer que les bateliers artisanaux ne sont pas tenus d'acquitter cette taxe au titre des opérations de transport intervenues entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet 2019 et assure que la fiscalité supportée par cette profession se trouve effectivement allégée dès le début de l'année 2019.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter sans modification le présent article.

*
* *

Article 48 quaterdécies (supprimé)

Baisse du tarif de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux pour les nouvelles centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque

Le présent article, inséré en première lecture à l'Assemblée nationale, prévoit une baisse pendant vingt ans des tarifs de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) pour les nouvelles centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque mises en service après le 1^{er} janvier 2021. Le Sénat a supprimé le présent article, que le Rapporteur général propose de rétablir dans sa version issue de l'Assemblée nationale.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 1635-0 *quinquies* du code général des impôts (CGI) prévoit une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), au profit des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), et renvoie à neuf articles du CGI les règles s'appliquant pour chaque composante de l'IFER.

Parmi ces neuf composantes, l'article 1519 F du CGI soumet à l'IFER les « centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque ou hydraulique », à l'exception des hydroliennes déjà soumises à une autre composante de l'IFER. L'imposition s'applique aux centrales dont la puissance électrique installée est supérieure ou égale à 100 kilowatts. Une centrale photovoltaïque produit de l'électricité grâce à la lumière du soleil, généralement par l'installation en rangées de panneaux solaires. Une centrale hydraulique est généralement associée à un barrage dérivant l'écoulement naturel de l'eau, en utilisant un cours d'eau ou une retenue d'eau, ou bien à une usine marémotrice utilisant le mouvement des marées.

L'IFER est due chaque année par l'exploitant de l'installation de production d'électricité au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Tous les exploitants, quel que soit leur statut, sont redevables de l'IFER. Toutefois, sous certaines conditions, les centrales photovoltaïque et hydraulique dont la production est autoconsommée ne sont pas imposables.

Le tarif annuel est fixé à 3,155 euros par kilowatt (soit 3 155 euros par mégawatt) de puissance électrique installée au 1^{er} janvier de l'année d'imposition pour les centrales hydrauliques et à 7,57 euros par kilowatt de puissance électrique pour les centrales photovoltaïques. Pour mémoire, la puissance installée du parc de production hydraulique était en 2018 de 25 510 mégawatts et celle du parc de production photovoltaïque de 8 527 mégawatts.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, issu de l'adoption d'un amendement de M. Bruno Duvergé (MoDem)⁽¹⁾, avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, a pour objectif d'encourager le développement de la filière de production d'énergie solaire.

Il propose, pour les nouvelles centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque mises en service après le 1^{er} janvier 2021, de réduire pendant 20 ans leur tarif d'IFER de 7,57 euros par kilowatt de puissance électrique installée à 3,155 euros (soit le tarif applicable aux centrales de production d'énergie électrique d'origine hydraulique). La durée de 20 ans a été fixée au regard de la durée des contrats relatifs à l'obligation de rachat d'énergie photovoltaïque. Le tarif sera augmenté à l'issue des 20 ans, c'est-à-dire lorsque l'installation ne sera plus subventionnée par l'État.

L'article précise que la date de mise en service s'entend de celle du premier raccordement au réseau électrique et que la baisse de tarif s'applique aux impositions établies à compter du 1^{er} janvier 2022.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cinq amendements identiques de suppression du présent article, dont un amendement de la commission des finances⁽²⁾, avec un avis défavorable du Gouvernement, aux motifs que « *les centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque bénéficient déjà de soutiens publics considérables, à travers les mécanismes d'obligations d'achat et de complément de rémunération que doivent conclure les fournisseurs historiques avec leurs propriétaires* » et qu'il « *ne paraît donc pas pertinent de prévoir une aide*

(1) Amendement n° II-2666 de M. Bruno Duvergé (MoDem).

(2) Amendements n° II-831 de la commission des finances, n° II-63 de Mme Patricia Morhet-Richaud (LR), n° II-352 de M. François Bonhomme (LR), n° II-804 de Mme Pascale Bories (LR) et n° II-1063 de Mme Nathalie Delattre (RDSE).

supplémentaire pour ce secteur déjà largement subventionné, d'autant que la perte de recettes d'IFER pour les collectivités territoriales que provoquerait l'adoption définitive du présent article n'est pas documentée »⁽¹⁾.

Les auteurs des amendements estiment également que « *le fait de pouvoir bénéficier d'une recette fiscale via l'IFER contribue à inciter les collectivités à favoriser le développement de l'électricité photovoltaïque sur leur territoire. En privant les collectivités de plus de la moitié de ces recettes, cette mesure pourrait donc avoir un effet contre-productif* ».

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de rétablir le présent article dans sa version issue de l'Assemblée nationale. En effet, dans la mesure où la baisse d'imposition ne s'applique qu'aux nouveaux parcs photovoltaïques, la perte de recettes pour les collectivités territoriales est nécessairement limitée à la dynamique future de l'IFER (le rendement actuel n'étant pas affecté). Elle constitue dans tous les cas une incitation réelle afin d'encourager encore davantage le développement de la filière de production d'énergie solaire en France.

*
* *

Article 48 quindecies A (nouveau)

Exonération facultative d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux pour les installations hydroélectriques permettant le stockage de l'énergie

Le présent article, inséré par le Sénat en première lecture, permet aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'exonérer d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), par une délibération prise dans les conditions de droit commun, les installations hydroélectriques permettant le stockage de l'énergie en vue de sa restitution ultérieure au réseau. Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 1635-0 *quinquies* du code général des impôts (CGI) prévoit une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), au profit des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics de coopération

(1) M. Albéric de Montgolfier, Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2020, Sénat, session ordinaire de 2019-2020, n° 140, Tome III, Volume 1, 21 novembre 2019.

intercommunale (EPCI), et renvoie à neuf articles du CGI les règles s'appliquant pour chaque composante de l'IFER.

Parmi ces neuf composantes, l'article 1519 F du CGI soumet à l'IFER les « centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque ou hydraulique », à l'exception des hydroliennes déjà soumises à une autre composante de l'IFER. L'imposition s'applique aux centrales dont la puissance électrique installée est supérieure ou égale à 100 kilowatts. Une centrale photovoltaïque produit de l'électricité grâce à la lumière du soleil, généralement par l'installation en rangées de panneaux solaires. Une centrale hydraulique est généralement associée à un barrage dérivant l'écoulement naturel de l'eau, en utilisant un cours d'eau ou une retenue d'eau, ou bien à une usine marémotrice utilisant le mouvement des marées.

L'IFER est due chaque année par l'exploitant de l'installation de production d'électricité au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Tous les exploitants, quel que soit leur statut, sont redevables de l'IFER. Toutefois, sous certaines conditions, les centrales photovoltaïque et hydraulique dont la production est autoconsommée ne sont pas imposables.

Le tarif annuel est fixé à 3,155 euros par kilowatt (soit 3 155 euros par mégawatt) de puissance électrique installée au 1^{er} janvier de l'année d'imposition pour les centrales hydrauliques et à 7,57 euros par kilowatt de puissance électrique pour les centrales photovoltaïques. Pour mémoire, la puissance installée du parc de production hydraulique était en 2018 de 25 510 mégawatts et celle du parc de production photovoltaïque de 8 527 mégawatts.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, issu de l'adoption d'un amendement de M. Daniel Gremillet (LR), avec un avis de sagesse de la commission des finances du Sénat et défavorable du Gouvernement ⁽¹⁾, autorise les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre à exonérer d'IFER, par délibération prise dans les conditions de droit commun et pour la part d'imposition qui leur revient uniquement, les installations hydroélectriques permettant le stockage de l'énergie en vue de sa restitution ultérieure au réseau.

Le présent article permet ainsi, selon son auteur, d'exonérer d'IFER les stations de transfert d'énergie par pompage qui « *constituent un levier précieux pour accroître la flexibilité de notre système électrique, de plus en plus nécessaire à mesure du développement dans notre mix énergétique d'énergies renouvelables intermittentes* ».

(1) Amendement n° II-227 de M. Daniel Gremillet (LR).

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article qui a déjà été rejeté sous la forme d'un amendement similaire en première lecture à l'Assemblée nationale⁽¹⁾, aux motifs que :

– une exonération des stations de transfert d'énergie par pompage conduirait en réalité à une exonération de nombreuses centrales hydrauliques à part entière. L'exonération proposée est d'autant plus généreuse qu'elle ne fixe aucune condition minimale concernant le stockage de l'énergie pour en bénéficier : l'installation d'une simple pompe fonctionnant au fioul pourrait théoriquement permettre à la centrale hydraulique de bénéficier de l'exonération d'IFER proposée ;

– le stockage de l'énergie peut être réalisé par de nombreuses technologies différentes. Dans ce cadre, le Rapporteur général n'est pas favorable à la mise en œuvre d'un soutien qui bénéficierait uniquement à une seule technologie de stockage. Une évolution des conditions d'application du complément de rémunération applicable aux différentes filières serait sans doute préférable.

*

* *

Article 48 octodécies

Prorogation jusqu'au 31 décembre 2020 des bénéficiaires du classement en zones de revitalisation rurale pour des communes qui devaient initialement sortir du classement au 1^{er} juillet 2020

Le présent article prévoit de proroger jusqu'au 31 décembre 2020 les bénéficiaires du classement en zone de revitalisation rurale (ZRR) pour les communes ne répondant plus aux critères définis par la loi de finances rectificative pour 2015 et perdant ce classement à compter du 1^{er} juillet 2020. Le Sénat a adopté plusieurs amendements identiques prolongeant cette exonération jusqu'au 31 décembre 2021. Le Rapporteur général propose de rétablir le texte de l'Assemblée nationale.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

La réforme des ZRR, votée en loi de finances rectificative pour 2015⁽²⁾, a simplifié les critères de classement pris en compte à compter du 1^{er} juillet 2017. Les ZRR sont définies au II de l'article 1465 A du code général des impôts (CGI)

(1) Amendement n° II-878 de M. Bertrand Pancher (LT).

(2) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, article 45.

et correspondent aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui satisfait aux conditions suivantes :

– une densité démographique inférieure à la densité médiane nationale des EPCI métropolitains ou une population en diminution de 30 % ou plus depuis les quatre dernières décennies à condition que l'EPCI se trouve dans un arrondissement composé majoritairement de communes classées en ZRR et dont la population est supérieure à 70 % de l'arrondissement (seules les communes de l'EPCI de Decazeville communauté sont concernées par ce critère de baisse de population) ;

– un revenu fiscal par unité de consommation médian inférieur à la médiane des revenus médians par unité de consommation des EPCI métropolitains.

Le classement des communes en ZRR est établi par arrêté ministériel ⁽¹⁾. Il est révisé au 1^{er} janvier de l'année qui suit le renouvellement général des conseils communautaires. Le zonage actuel est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2017. Auparavant, les critères d'éligibilité étaient appréciés au niveau des communes et reposaient sur un déclin de la population générale, un déclin de la population active et une forte proportion d'emplois agricole.

Afin d'éviter une sortie brutale de certaines communes du fait du nouveau zonage, le bénéfice du dispositif d'exonérations a été maintenu jusqu'au 30 juin 2020 pour les communes de montagne n'étant plus incluses dans une ZRR au 1^{er} juillet 2017 ⁽²⁾. La loi de finances pour 2018 a mis en place un mécanisme similaire pour l'ensemble des autres communes sorties du zonage ⁽³⁾.

Au 1^{er} juillet 2017, 13 845 communes métropolitaines et 45 communes d'outre-mer sont classées en ZRR, auxquelles doivent être ajoutées les 1 011 communes de montagne et les 3 063 autres communes bénéficiant du dispositif transitoire prévu par la loi montagne et la loi de finances pour 2018. Au total, 17 976 communes bénéficient du classement ou des bénéfices du classement, soit près de 50 % des communes et 15 % de la population.

Enfin, dans le cadre de la révision des zones franches d'activité nouvelle génération (ZFANG) applicables aux départements et régions d'outre-mer et de la mise en cohérence des régimes zonés dans ces territoires, la loi de finances pour 2019 prévoit que les communes d'outre-mer ne peuvent plus prétendre au régime des ZRR à compter du 1^{er} janvier 2019 ⁽⁴⁾.

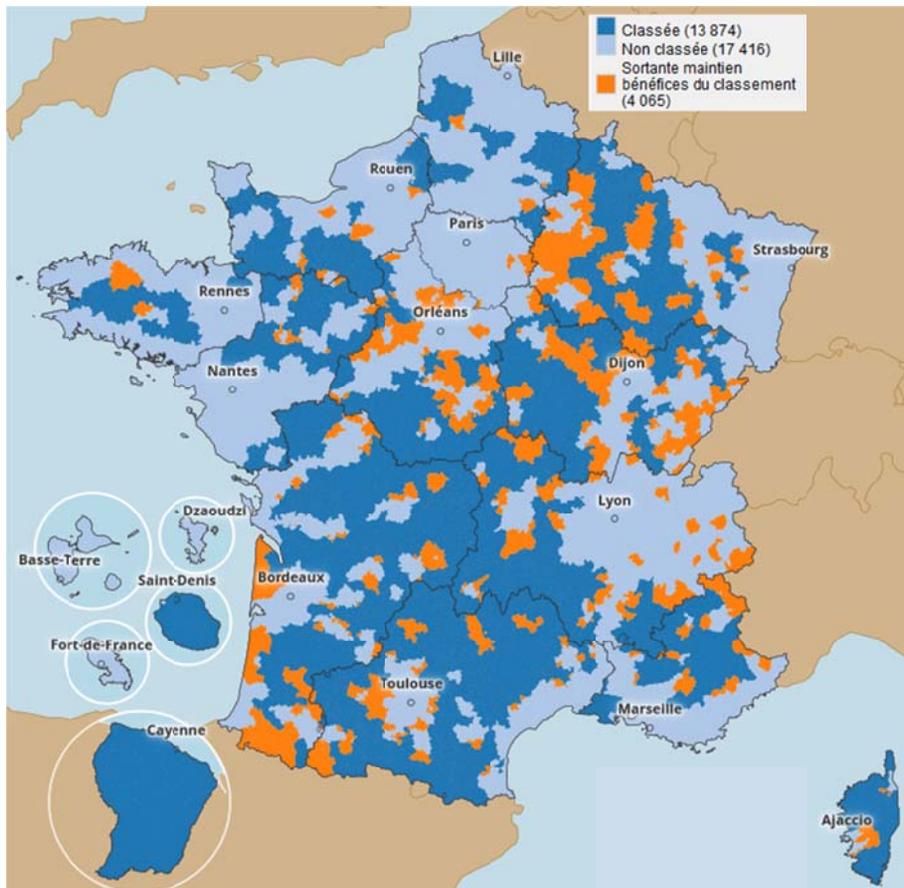
(1) Arrêté du 16 mars 2017 constatant le classement de communes en zone de revitalisation rurale et arrêté du 22 février 2018 modifiant l'arrêté du 16 mars 2017 constatant le classement de communes en zone de revitalisation rurale.

(2) Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, article 7.

(3) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, article 27.

(4) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 19.

COMMUNES EN ZONES DE REVITALISATION RURALE EN 2018



Source : commission des finances ; Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), 2019.

Le dispositif ZRR prévoit des exonérations pour les entreprises créées, implantées ou reprises dans une telle zone jusqu'au 31 décembre 2020 et qui emploient moins de onze salariés :

- exonération intégrale d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés, en application de l'article 44 *quindecies* du CGI, selon la chronique suivante : exonération intégrale les cinq premières périodes de douze mois suivant la création ; exonération de 75 % la sixième période de douze mois ; exonération de 50 % la septième période de douze mois ; et exonération de 25 % la huitième période de douze mois ;

- exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) entre deux et cinq ans, sur délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'EPCI, en application des articles 1383 A et 1464 C du CGI ;

– exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) entre deux et cinq ans, sur délibération de l’organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l’EPCI, en application des articles 1464 B et 1464 C du CGI ;

– le cas échéant et dans les mêmes conditions que pour la CFE, exonération de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en application des I et II de l’article 1586 *nonies* du CGI.

Ces exonérations s’appliquent aux entreprises qui exercent une activité industrielle, commerciale, artisanale ou non commerciale (à condition d’être imposable à l’impôt sur les sociétés), à l’exception des activités bancaires, financières, d’assurances, de gestion ou de location d’immeubles et de pêche maritime.

Par ailleurs, l’article 1465 A du CGI prévoit, sauf délibération contraire de la commune ou de l’EPCI, une exonération de CFE d’une durée maximale de cinq ans pour :

– les créations d’activités en ZRR par des artisans, inscrits au répertoire des métiers, procédant à des travaux de fabrication, de transformation, de réparation ou des prestations de services et pour lesquels la rémunération du travail représente plus de 50 % du chiffre d’affaires ;

– les créations d’activités commerciales et les reprises d’activités commerciales, artisanales ou professionnelles réalisées par des entreprises exerçant le même type d’activité, avec moins de cinq salariés et installées dans une commune de moins de 2 000 habitants en ZRR.

Cette exonération de CFE entraîne également une exonération de CVAE en application du III de l’article 1586 *nonies* du CGI.

Enfin, des exonérations spécifiques sectorielles sont prévues :

– exonération de TFPB, sur délibération de l’organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l’EPCI, de certains locaux destinés à l’hébergement et au tourisme en application de l’article 1383 E *bis* du CGI, sans limite de durée ;

– exonération de TFPB, sur délibération de l’organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l’EPCI, de certains logements destinés à être rénovés dans le cadre d’un soutien financier de l’Agence nationale de l’habitat (ANAH) en application de l’article 1383 E du CGI, pour une durée de quinze ans ;

– exonération de taxe d’habitation (TH), sur délibération de l’organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l’EPCI, des meublés de tourisme et des chambres d’hôtes, en application de l’article 1407 du CGI.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L’Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques de la commission des finances et du groupe Socialistes et apparentés, avec un avis

favorable du Gouvernement ⁽¹⁾, qui préservent le classement au titre des ZRR jusqu'au 31 décembre 2020 pour les communes qui devaient sortir du zonage au 1^{er} juillet 2020.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté trois amendements identiques du groupe Socialiste et républicain, de M. Bernard Delcros (Union centriste) et de M. Jean-Yves Roux (RDSE), avec un avis défavorable du Gouvernement ⁽²⁾, préservant le classement au titre des ZRR jusqu'au 31 décembre 2021 pour les communes qui devaient sortir du zonage au 1^{er} juillet 2020. Les auteurs de ces amendements estiment en effet qu'une telle prorogation « *paraît indispensable : l'État ne doit en aucun cas se désengager des territoires ruraux les plus fragiles sans offrir de solution alternative crédible aux dispositifs actuels* ».

Le présent article prévoit également que la majoration du montant de la péréquation postale ne s'applique pas à compter du 1^{er} janvier 2020 pour les communes bénéficiant de la prorogation. En effet, la loi relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom ⁽³⁾ dispose que les points de contact de La Poste situés en ZRR bénéficient d'une majoration significative du montant qu'ils reçoivent au titre de la péréquation postale. Cette dernière est financée principalement par le biais des allègements de fiscalité locale dont La Poste bénéficie. Cette mesure n'a fait l'objet d'aucun débat lors de l'examen des amendements au Sénat.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de rétablir le présent article dans la version issue de l'Assemblée nationale, aux motifs que :

– la majorité des dispositifs d'exonérations zonées s'achèveront au 31 décembre 2020 (zones franches urbaines, zones d'aide à finalité régionale, zones de restructuration de la défense, zones de développement prioritaire, bassins urbains à dynamiser) à l'exception des quartiers prioritaires de la politique de la ville qui s'achèveront au 31 décembre 2022 ;

– la prolongation au 31 décembre 2021 uniquement pour les communes qui devaient initialement perdre ce bénéfice au 1^{er} juillet 2020 introduit une rupture d'égalité par rapport aux communes qui étaient éligibles de plein droit et qui perdront les bénéfices des ZRR au 31 décembre 2020 ;

(1) Amendements n° II-2522 de la commission des finances et n° II-2187 du groupe Socialistes et apparentés.

(2) Amendements n° II-953 du groupe Socialiste et républicain, n° II-776 de M. Bernard Delcros (Union centriste) et n° II-964 de M. Jean-Yves Roux (RDSE).

(3) Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom, article 6.

– le Premier ministre a annoncé le 20 septembre dernier que le travail de définition d’une nouvelle géographie prioritaire de la ruralité devrait aboutir au second semestre 2020.

*
* *

Article 48 novodecies A (nouveau)
**Prorogation jusqu’au 31 décembre 2021 des exonérations fiscales applicables
dans les zones de revitalisation rurale**

Le présent article, introduit par le Sénat contre l’avis du Gouvernement, proroge pour un an, jusqu’au 31 décembre 2021, les exonérations fiscales prévues dans le cadre des zones de revitalisation rurale (ZRR).

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les entreprises qui emploient moins de onze salariés créées ou implantées jusqu’au 31 décembre 2020 dans une ZRR définie à l’article 1465 A du code général des impôts (CGI) bénéficient d’exonérations fiscales et sociales. Le dispositif des ZRR fait l’objet d’une présentation complète dans le commentaire en première lecture de l’article 47 du présent projet de loi, auquel il est renvoyé pour tout complément ⁽¹⁾.

Les critères d’identification des ZRR ont été réformés par la loi de finances rectificative pour 2015 ⁽²⁾, conduisant à un nouveau classement qui a pris effet à compter du 1^{er} juillet 2017. Pour éviter que la sortie de certaines communes du classement soit trop brutale, des dispositifs de maintien ont été prévus :

– la loi du 28 décembre 2016 dite « Montagne II » a prévu de maintenir pendant trois ans les effets du dispositif des ZRR aux communes de montagnes sorties du classement ⁽³⁾ ;

– la loi de finances pour 2018 a étendu ce maintien à l’ensemble des communes sorties du classement jusqu’au 30 juin 2020 ⁽⁴⁾.

Ces maintiens ont permis à 4 074 communes sorties du classement de continuer à bénéficier du dispositif, à titre transitoire.

(1) *Joël Giraud*, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, *tome III* : Examen de la seconde partie du projet de loi de finances, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2301*, 10 octobre 2019, pages 60 à 63.

(2) *Loi n° 2015-1786 du 2 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, article 45.*

(3) *Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, article 7.*

(4) *Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, article 27.*

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article est le fruit de l'adoption, par le Sénat, de deux amendements identiques déposés par M. Bernard Delcros (Union Centriste) et plusieurs de ses collègues et par Mme Frédérique Espagnac et les membres du groupe socialiste et républicain, ayant recueilli de la commission un avis de sagesse, et du Gouvernement un avis défavorable ⁽¹⁾.

Il prévoit de proroger pour un an, jusqu'au 31 décembre 2021, l'application du dispositif des ZRR, modifiant à cet effet les articles 44 *quindecies* et 1465 A du CGI.

Ainsi, les entreprises créées ou implantées dans les ZRR entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2021 pourront bénéficier des exonérations prévues au titre de ce dispositif.

Ce dispositif peut être lié aux modifications apportées par le Sénat à l'article 48 *octodecies* du présent texte, prévoyant une prorogation pour la même période pour les communes sorties du classement en 2017 (*cf. supra*).

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

● Le soutien aux territoires ruraux, notamment à travers le dispositif des ZRR, est un objectif que partage naturellement le Rapporteur général, qui avait d'ailleurs œuvré pour assurer le maintien à titre transitoire des effets du classement pour les communes qui en étaient sorties en 2017.

Ce soutien trouve d'ailleurs plusieurs traductions concrètes dans le présent projet de loi :

– son article 47 crée les nouvelles zones de revitalisation des commerces en milieu rural (ZORCOMIR), dans lesquelles les entreprises peuvent bénéficier d'exonérations fiscales ;

– son article 48 prévoit des exonérations d'impôts locaux dans les zones de revitalisation des centres-villes, mises en place dans le cadre des opérations de revitalisation de territoire (ORT) ;

– l'article 48 *octodecies*, introduit par l'Assemblée nationale, prévoit de prolonger le maintien jusqu'au terme de l'outil des effets du dispositif des ZRR pour les communes sorties du classement, soit jusqu'au 31 décembre 2020 – le Sénat ayant repoussé l'échéance prévue à cet article au 31 décembre 2021.

● Pour autant, la prorogation jusqu'au 31 décembre 2021 du dispositif des ZRR n'apparaît pas opportune.

(1) Amendements n^{os} [II-777 rect. quater](#) de M. Delcros et [II-954](#) de Mme Espagnac.

D'autres dispositifs zonés arrivent à échéance fin 2020, tels que les zones d'aides à finalité régionale (ZAFR), les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs (ZFU-TE), les bassins d'emploi à redynamiser (BER), les bassins urbains à dynamiser (BUD) ou encore les zones de développement prioritaire (ZDP).

Ce terme commun doit conduire à une réforme de la géographie prioritaire, qui fait l'objet d'importants travaux conduits par le Gouvernement en association avec les parlementaires et les élus locaux de l'ensemble des territoires concernés. Les conclusions de ces travaux devraient être connues en 2020.

Dans ces conditions, proroger d'une année les seules ZRR pourrait être contre-productif, surtout s'il résultait des travaux en cours qu'un meilleur zonage et des exonérations mieux ciblées et calibrées étaient envisageables pour soutenir les territoires ruraux. À l'inverse, si ces travaux démontraient l'efficacité des ZRR et proposaient leur maintien, une prorogation l'an prochain serait alors toujours possible. Le faire dès maintenant préjuge ainsi de la réflexion en cours et paraît dès lors prématuré.

● Pour ces raisons, et par cohérence avec la position tenue sur l'article 48 *octodecies* du présent texte, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*

* *

Article 49

Modification des modalités du forfait des dépenses de fonctionnement pour le calcul du crédit d'impôt recherche et du crédit d'impôt innovation

Le présent article, portant sur le crédit d'impôt recherche (CIR) et le crédit d'impôt innovation (CII), modifie le forfait des dépenses de fonctionnement adossé aux dépenses de personnel retenu dans l'assiette de ces crédits d'impôt, et relève le seuil d'assujettissement à l'obligation déclarative complémentaire prévue dans le cadre du CIR. Pour une analyse complète du CIR et du CII ainsi qu'une présentation détaillée du dispositif proposé et du contexte dans lequel il s'inscrit, il est renvoyé au commentaire de cet article en première lecture ⁽¹⁾.

(1) Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, *tome III* : Examen de la seconde partie du projet de loi de finances, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2301*, 10 octobre 2019, pages 153 à 191.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

1. Le crédit d'impôt recherche

● Principale dépense fiscale en vigueur concernant les entreprises – pour un coût budgétaire estimé en 2020 à 6,5 milliards d'euros –, le crédit d'impôt recherche (CIR), prévu à l'article 244 *quater* B du code général des impôts (CGI), est un avantage fiscal égal à 30 % des dépenses de recherche et développement (R&D) exposées par l'entreprise – le taux étant majoré à 50 % pour les exploitations situées dans une collectivité d'outre-mer régie par l'article 73 de la Constitution et, pour les dépenses exposées au cours d'exercices clos à compter du 31 décembre 2019, pour celles situées dans la Collectivité de Corse. Le taux du CIR est ramené à 5 % pour la fraction de dépenses éligibles excédant 100 millions d'euros.

Les dépenses ouvrant droit au CIR sont mentionnées aux *a* à *h* du II de l'article 244 *quater* B du CGI. Y figurent notamment :

– les dotations aux amortissements des immobilisations affectées aux opérations de R&D ;

– les dépenses de personnel relatives aux chercheurs et techniciens affectés aux opérations de R&D – étant précisé que les dépenses de personnel afférentes aux « jeunes docteurs » sont retenues dans l'assiette du CIR pour le double de leur montant ;

– des dépenses ne relevant pas strictement de la R&D, telles que les dépenses de propriété intellectuelle, celles de normalisation – retenues pour la moitié de leur montant – et, dans la limite de 60 000 euros par an, les dépenses de veille technologique ;

– les dépenses afférentes à l'élaboration de nouvelles collections du secteur textile-habillement-cuir (« crédit d'impôt collection ») ;

– les dépenses externalisées dans le cadre d'opérations sous-traitées auprès d'organismes publics ou assimilés – « sous-traitance publique » – ou d'organismes privés agréés – « sous-traitance privée » ;

– les dépenses de fonctionnement, qui sont calculées forfaitairement et sont égales à :

- 75 % des dotations aux amortissements des immobilisations affectées aux opérations de R&D ;
- 50 % des dépenses de personnel (hors « jeunes docteurs ») ;
- 200 % des dépenses de personnel afférentes aux « jeunes docteurs » ;
- 75 % des dépenses de personnel dans le cadre du volet « crédit d'impôt collection » du CIR.

• Le III *bis* de l'article 244 *quater* B du CGI prévoit une obligation documentaire complémentaire aux déclarations de droit commun associées au CIR pour les entreprises exposant un certain montant de dépenses éligibles. Cette obligation documentaire, qui présente notamment les travaux en cours et leur état d'avancement, a été enrichie par la loi de finances pour 2018 ⁽¹⁾ d'un volet dédié aux titulaires de doctorat et à l'impact du CIR sur leur recrutement et leur rémunération. Sur la base de ces éléments, le ministre chargé de la recherche doit produire un rapport sur l'utilisation du CIR par les entreprises qui en bénéficient.

Le seuil d'assujettissement, qui était fixé à 100 millions d'euros de dépenses de R&D, a été ramené à 2 millions d'euros par la loi de finances pour 2019 ⁽²⁾.

2. Le crédit d'impôt innovation

Le crédit d'impôt innovation (CII) est réservé aux petites et moyennes entreprises (PME) et est égal à 20 % des dépenses relatives à la conception de prototypes et d'installations pilotes de nouveaux produits, dans la limite d'un plafond de 400 000 euros par an – le taux est porté à 40 % pour les exploitations situées en outre-mer et en Corse.

Les dépenses ouvrant droit au CII sont mentionnées au *k* du II de l'article 244 *quater* B du CGI :

- dotations aux amortissements des immobilisations affectées à la conception de prototypes et d'installations pilotes ;
- dépenses afférentes aux personnels affectés à cette conception ;
- dépenses de propriété intellectuelle ;
- dépenses externalisées ;
- dépenses de fonctionnement, calculées forfaitairement et égales à :
 - 75 % des dotations aux amortissements des immobilisations ;
 - 50 % des dépenses de personnel.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie le CIR et le CII sur deux points :

– le forfait de fonctionnement adossé aux dépenses de personnel est ramené de 50 % à 43 %, les autres forfaits de fonctionnement demeurant inchangés ;

– le seuil d'assujettissement à l'obligation documentaire complémentaire est rétabli à 100 millions d'euros.

(1) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, article 95.

(2) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 151.

- La modification apportée au forfait de fonctionnement met en œuvre les préconisations déjà anciennes de la Cour des comptes⁽¹⁾, dont le Rapporteur général s'était fait l'écho dans le cadre de l'édition 2019 du rapport sur l'application de la loi fiscale⁽²⁾, et reposant sur le constat que les modalités actuelles de détermination du forfait dépassaient les frais effectivement constatés.

L'abaissement à 43 % du forfait adossé aux dépenses de personnel, applicable aux dépenses exposées au cours d'un exercice ouvert à compter du 1^{er} janvier 2020, devrait conduire à une baisse annuelle de la dépense fiscale de l'ordre de 230 millions d'euros à compter de 2021.

- Le relèvement du seuil d'assujettissement à l'obligation documentaire complémentaire, quant à lui, est motivé par le souci d'éviter de grever les petites entreprises d'une charge administrative jugée potentiellement trop lourde.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

1. L'adoption de l'abaissement du forfait de fonctionnement

L'Assemblée nationale a approuvé le cœur du dispositif proposé, à savoir la modification du forfait de fonctionnement adossé aux dépenses de personnel hors jeunes docteurs.

Cette modification, ciblée et mesurée, est rationnelle et s'appuie sur plusieurs travaux d'évaluation allant dans ce sens. Elle n'apparaît en outre pas de nature à réduire les efforts de R&D des entreprises, le CIR et le CII demeurant des outils puissants et attractifs, ainsi qu'en témoigne l'évolution à la hausse des créances déclarées au titre du CIR depuis 2013⁽³⁾.

2. Les aménagements apportés à l'obligation documentaire complémentaire

Tout en conservant le relèvement du seuil d'assujettissement à l'obligation documentaire complémentaire à 100 millions d'euros comme le Gouvernement le proposait, l'Assemblée, en adoptant en ce sens un amendement de sa commission des finances à l'initiative duquel était le Rapporteur général et qui a fait du Gouvernement l'objet d'un avis de sagesse, a aménagé cet aspect du dispositif⁽⁴⁾.

- À titre liminaire, il n'est pas inutile de rappeler que l'abaissement à 2 millions d'euros de ce seuil, pourtant décidé par le législateur et prévu par la loi de finances pour 2019, avait été neutralisé par une instruction fiscale publiée le

(1) *Cour des comptes*, [L'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt en faveur de la recherche](#), juillet 2013, pages 154 à 156.

(2) *Joël Giraud*, Rapport d'information sur l'application des mesures fiscales, *Assemblée nationale*, XV^e législature, [n° 2169](#), 17 juillet 2019, pages 156 et 157.

(3) *Joël Giraud*, rapport précité n° 2169, pages 145 à 151.

(4) Amendement [n° II-2523](#) de la commission des finances.

17 avril 2019 prévoyant un seuil de 100 millions d'euros⁽¹⁾. Une telle pratique ne saurait être admise, le pouvoir réglementaire n'ayant pas compétence ni légitimité pour tenir en échec, unilatéralement, la volonté claire du législateur.

Par ailleurs, s'il peut être admis que le seuil prévu par la loi de finances pour 2019 de 2 millions d'euros pouvait alourdir la charge pesant sur les plus petites entreprises concernées, une telle charge n'apparaissait pas nécessairement excessive.

En outre, il est rappelé que le contenu des déclarations complémentaires est censé alimenter un rapport sur l'utilisation du CIR par ses bénéficiaires, ce qui vise toutes les entreprises bénéficiant de l'outil. Or, limiter ces déclarations aux seules plus grandes entreprises conduirait à un rapport, sinon inutile, du moins biaisé par son prisme particulier qui ne refléterait pas l'usage de l'outil par les PME.

• L'Assemblée nationale a ainsi, parallèlement à l'obligation documentaire existante dont le seuil d'assujettissement a été relevé à 100 millions d'euros, prévu une nouvelle obligation documentaire substantiellement allégée, concernant les entreprises dont les dépenses ouvrant droit au CIR sont supérieures à 10 millions d'euros et inférieures ou égales à 100 millions d'euros.

Cette nouvelle obligation allégée porte spécifiquement sur les titulaires d'un doctorat, dans la continuité des travaux engagés depuis l'examen du projet de loi de finances pour 2018, et doit indiquer :

- la part des titulaires de doctorat financés par les dépenses éligibles au CIR ou recrutés sur leur base ;
- les effectifs de titulaires de doctorat ;
- leur rémunération moyenne.

Sa méconnaissance, à l'inverse de l'obligation existante, ne conduirait pas à la pénalité majorée de 1 500 euros prévue à l'article 1729 B du CGI, mais à la pénalité de droit commun de 150 euros.

3. L'amélioration de l'information du Parlement sur l'utilisation du CIR

• Par l'adoption d'un amendement de la commission des finances résultant d'une initiative du Rapporteur général et de Mme Natalia Pouzyreff (LaREM) ayant reçu du Gouvernement un avis de sagesse⁽²⁾, l'Assemblée a manifesté sa volonté d'être mieux informée sur l'utilisation du CIR dans trois hypothèses spécifiques :

(1) Bulletin officiel des finances publiques (BoFiP), [BOI-RIC-RICI-10-10-60](#), version du 17 avril 2019, érasant la version du 13 février 2019 qui prenait acte de l'abaissement à 2 millions d'euros ([BOI-BIC-RICI-10-10-60](#), § 80 et 90).

(2) Amendement n° [II-2524](#) de la commission des finances.

– l’utilisation du CIR par les groupes fiscalement intégrés, afin de mieux connaître la façon dont les dépenses déclarées sont exposées et, le cas échéant, pouvoir identifier les éventuels abus résultant d’un fractionnement artificiel des dépenses entre entités du même groupe ;

– la prise en compte abusive de certaines dépenses de personnel, notamment s’agissant de salariés en pré-retraite ;

– le panorama de la sous-traitance, non seulement sous l’angle du donneur d’ordres mais également du point de vue du sous-traitant auprès duquel les opérations de R&D sont externalisées.

Ces éléments devront faire l’objet d’une évaluation complète dont les conclusions figureront dans un rapport remis au Parlement avant le 30 septembre 2020, c’est-à-dire avant l’examen du projet de loi de finances pour 2021.

• Par ailleurs, les éventuelles évolutions susceptibles d’être apportées au CIR – notamment s’agissant de la prise en compte de dépenses ne relevant pas réellement de la R&D ou de l’ajustement du forfait de fonctionnement pour le crédit d’impôt collection, feront l’objet d’un rapport complet de la part du Gouvernement devant être remis avant le 30 septembre 2021, conformément à l’article 49 *quater* du présent projet de loi, introduit par l’Assemblée nationale à l’initiative du Rapporteur général et adopté sans modification par le Sénat.

Enfin, s’agissant de la sous-traitance, un dispositif d’encadrement ciblé destiné à lutter contre les abus résultant de sous-traitances en cascade a été introduit par l’Assemblée nationale, là aussi à l’initiative du Rapporteur général, et est prévu à l’article 49 *ter* du présent texte, également adopté conforme par le Sénat.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a modifié le dispositif proposé sur un point et l’a complété sur deux autres aspects.

A. LA SUPPRESSION DE L’OBLIGATION DOCUMENTAIRE ALLÉGÉE

En premier lieu, en adoptant un amendement de sa commission des finances ayant fait l’objet d’un avis de sagesse du Gouvernement ⁽¹⁾, le Sénat a supprimé les aménagements introduits par l’Assemblée à l’obligation documentaire complémentaire pour rétablir le dispositif initialement proposé sur ce point, à savoir le relèvement du seuil d’assujettissement à 100 millions d’euros sans nouvelle déclaration allégée en deçà.

Ce rétablissement est motivé par le fait que, selon la commission, les éléments figurant dans la déclaration complémentaire allégée introduite à

(1) Amendement n° [II-832](#) de la commission des finances.

l'Assemblée sont superfétatoires avec le contenu déjà prévu par la déclaration de droit commun de CIR.

B. L'INTRODUCTION DE DEUX HYPOTHÈSES DE REMBOURSEMENT DU CIR EN CAS DE FERMETURE D'ÉTABLISSEMENTS

En second lieu, à travers l'adoption de deux amendements de Mme Dominique Estrosi Sassone (LR) et plusieurs de ses collègues ayant fait l'objet d'un avis de sagesse de la commission et d'un avis défavorable du Gouvernement, le Sénat a complété le présent article de deux dispositifs de remboursement du CIR en cas de fermeture d'établissements par l'entreprise bénéficiaire du crédit d'impôt.

- D'une part, un premier amendement ⁽¹⁾ introduit à l'article 244 *quater* B du CGI un nouveau III *ter* prévoyant qu'une entreprise qui ferme un ou plusieurs établissements est tenue au remboursement de la moitié du CIR qu'elle a perçue au cours des deux années qui précèdent la ou les fermetures, sauf en cas de cessation d'activité.

- D'autre part, un second amendement ⁽²⁾ complète d'un nouvel alinéa l'article L. 1233-57-21 du code du travail, relatif à la recherche d'un repreneur en cas de projet de fermeture d'un ou plusieurs établissements.

Le dispositif concerne les entreprises d'au moins mille salariés dans lesquelles sont envisagés des licenciements pour motif économique et qui sont, dans ce cadre, tenues de proposer aux salariés concernés un congé de reclassement, lorsqu'elles procèdent aux fermetures sans accepter d'offre de reprise permettant le maintien d'un même effectif. Ces entreprises seraient soumises à l'obligation de rembourser la moitié du CIR perçu au cours des deux années qui précèdent la réunion du comité social et économique sur le projet de licenciements, prévue à l'article L. 1233-30 du code du travail.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Si le Rapporteur général se réjouit de la validation, par le Sénat, des modifications apportées au forfait de fonctionnement du CIR et du CII, il ne considère pas opportunes en revanche les autres modifications apportées par l'autre assemblée.

(1) Amendement [n° II-106 rect. bis](#) de Mme Estrosi Sassone.

(2) Amendement [n° II-107 rect. bis](#) de Mme Estrosi Sassone.

A. L'UTILITÉ DE L'OBLIGATION DOCUMENTAIRE COMPLÉMENTAIRE ALLÉGÉE

Si la suppression des aménagements apportés par l'Assemblée nationale sur le volet déclaratif du dispositif n'est guère surprenante dans la mesure où, sur ce point, elle traduit une position constante du Sénat depuis l'examen du projet de loi de finances pour 2018, elle n'en reste pas moins critiquable.

- Ainsi qu'il a été vu, les aménagements apportés sont mesurés et permettront, enfin, de donner sa pleine utilité au rapport gouvernemental censé porter sur l'utilisation du CIR par les entreprises.

Par ailleurs, les entreprises concernées par la nouvelle obligation allégée dont le seuil d'assujettissement est fixé à 10 millions d'euros sont celles qui, schématiquement, perçoivent un CIR de 3 millions d'euros ou plus, ce qui est déjà conséquent. Il n'est pas anormal de solliciter d'entreprises exposant un certain montant de dépenses de R&D, et donc percevant au titre du CIR un avantage fiscal important, un complément déclaratif permettant d'affiner le suivi et la connaissance de cet outil. Le surcroît de charge administrative restera au demeurant modéré : le formulaire actuel, portant sur l'obligation documentaire complémentaire en vigueur et donc plus étendue que celle proposée, fait seulement trois pages ⁽¹⁾.

- Si le Rapporteur général de la commission des finances du Sénat juge le contenu de cette déclaration allégée superfétatoire avec la déclaration de droit commun du CIR – formulaire n° 2069-A-SD –, ce constat paraît en réalité inexact.

Le formulaire n° 2069-A-SD ⁽²⁾, en effet, se borne à prévoir les indications du nombre de « jeunes docteurs » (case FZ) et des dépenses de personnel afférentes, mentionnées dans le formulaire pour le double de leur montant (case I5). Ce champ est substantiellement plus réduit que celui de la nouvelle déclaration proposée par l'Assemblée nationale.

D'une part, ce formulaire n'inclut pas l'ensemble des titulaires d'un doctorat, ceux ne relevant pas de la catégorie des « jeunes docteurs » étant inclus dans la rubrique générale des chercheurs et techniciens (case EZ) ou dans celle des salariés (case CZ).

D'autre part, il ne porte pas sur la rémunération moyenne des titulaires de doctorat, seul le double du montant global des dépenses de personnel afférentes aux « jeunes docteurs » devant être indiqué dans la case I5.

Les éléments devant figurer dans la nouvelle déclaration allégée sont donc complémentaires de ceux déjà prévus, et non redondants. Ils permettront de mieux connaître l'impact du CIR, non seulement pour les « jeunes docteurs », mais plus

(1) Formulaire [n° 2069-A-I-SD](#).

(2) Formulaire [n° 2069-A-SD](#).

généralement pour l'ensemble des titulaires d'un doctorat. Ces données pourront ainsi permettre d'avoir des informations sur la durée d'emploi des « jeunes docteurs » au sein de chaque entreprise, notamment sur leur maintien au terme des deux années sur lesquelles porte la qualité de « jeunes docteurs » et à l'issue desquelles les titulaires d'un doctorat perdent cette qualité au regard de l'avantage fiscal.

- Pour ces raisons, le Rapporteur général propose de rétablir, sur le volet déclaratif du CIR, le dispositif résultant des travaux de l'Assemblée.

B. DES HYPOTHÈSES DE REMBOURSEMENTS DU CIR INOCCUPÉES ET JURIDIQUEMENT FRAGILES

Si la moralisation du comportement des entreprises est un objectif louable que partage le Rapporteur général, les deux hypothèses prévoyant le remboursement de la moitié du CIR perçu au cours des deux dernières années précédant le fait générateur prévu ne semblent pas souhaitables, pour plusieurs raisons.

1. Des dispositifs accentuant l'instabilité fiscale, compromettant la compétitivité et l'attractivité françaises et pouvant concerner des situations légitimes

- En premier lieu, si le nombre de bénéficiaires du CIR, le montant des créances et le coût budgétaire de l'outil ont substantiellement progressé, ces éléments ne justifient pas à eux seuls de mettre en place des mécanismes de remboursement de l'outil, dans la mesure où ils traduisent avant tout le succès du CIR et son impact sur la R&D, la compétitivité et l'attractivité françaises.

Il est d'ailleurs intéressant de relever que des sénateurs membres du même groupe que Mme Estrosi Sassone avaient déposé un amendement de suppression du présent article, non adopté, dénonçant notamment l'instabilité fiscale de l'assiette du CIR ⁽¹⁾.

Priver une entreprise de la moitié du CIR perçu pendant deux ans en raison d'un événement postérieur peut constituer une source d'instabilité très importante et préjudiciable pour les entreprises françaises et les travaux de R&D qu'elles réalisent.

- Il ne s'agit pas ici de donner un blanc-seing aux entreprises qui, alors qu'elles bénéficient d'importants avantages fiscaux, procèdent à des fermetures de sites et licencient – de telles pratiques étant moralement répréhensibles lorsque les fermetures et licenciement ne seraient pas justifiées par des impératifs économiques.

(1) Exposé sommaire de l'amendement [n° II-1180](#) de Mme Lamure.

L'enjeu, ici, est simplement de conserver une certaine rationalité, d'autant plus que si le CIR a été attribué, c'est en raison d'opérations de R&D réellement effectuées et donc de charges réellement supportées.

- En tout état de cause, la fermeture de sites se justifie généralement par un souci de pérennité de l'activité d'une entreprise qui fait face à d'importantes difficultés et à une perte de compétitivité. Pénaliser de telles entreprises à travers le remboursement du CIR sera contre-productif et accentuerait leurs difficultés, tout en réduisant substantiellement l'attractivité française.

Au demeurant, les dispositifs proposés par le Sénat – surtout le premier – pourraient obliger une entreprise à rembourser la moitié du CIR dès lors qu'elle ferme un établissement, même si cette fermeture :

- résulte d'une réorganisation n'emportant pas une réduction d'effectifs ni d'activité ;

- s'accompagne de l'ouverture d'autres établissements, voire d'embauches supplémentaires.

Exiger le remboursement du CIR dans de telles hypothèses n'apparaît pas opportun.

2. Des dispositifs juridiquement fragiles

En deuxième lieu, d'un point de vue juridique, ces dispositifs présentent d'importantes difficultés qui les exposent à un risque élevé de censure pour inconstitutionnalité et de violation du droit de l'Union européenne.

- D'une part, il est rappelé que les créances de CIR sont couvertes par le droit de propriété, constitutionnellement garanti à travers sa consécration à l'article XVII de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.

Porter atteinte à ces créances de façon rétroactive présente un fort risque constitutionnel.

Au demeurant, et comme cela a été dit, le bénéfice du CIR est acquis si ses conditions d'octroi sont remplies, notamment si les dépenses de R&D y ouvrant droit sont exposées. Reprendre le CIR, même partiellement, pour un motif étranger aux conditions prévues et malgré l'engagement effectif de dépenses de R&D éligibles, qui produisent des externalités positives multiples, serait agir sans lien avec l'objectif du CIR.

Il est en tout état de cause délicat de reprendre un avantage fiscal reposant sur l'engagement de dépenses de R&D, lorsque celles-ci ont bien été exposées, sur le fondement d'un événement pouvant être postérieur de plusieurs années à l'engagement de ces dépenses.

Enfin, s'il est indiqué que le remboursement porte sur la moitié du montant de CIR perçu au cours des deux années qui précèdent l'un ou l'autre fait générateur, une incertitude demeure sur le millésime de CIR concerné. La lettre des deux dispositifs paraît viser les montants effectivement perçus au cours de ces années, ce qui a pour effet d'inclure plus de deux millésimes de CIR, puisque ce dernier peut s'imputer sur plusieurs années, jusqu'à quatre ans suivant l'année des dépenses. Paradoxalement, cela aurait aussi pour effet d'exclure les montants imputés l'année des fermetures, voire les années suivantes, et qui pourtant porteraient sur le ou les mêmes millésimes dont une partie a dû être remboursée.

Ce type de configuration démontre l'extrême complexité du dispositif en termes de mise en œuvre et de suivi.

• D'autre part, s'agissant du droit européen, il est rappelé que les dépenses de R&D réalisées à l'étranger sont éligibles au CIR, évolution réalisée par la seconde loi de finances rectificative pour 2004⁽¹⁾ qui a utilement anticipé une décision de la Cour de justice des Communautés européenne (CJCE) rendue en 2005 et jugeant que le fait de réserver le bénéfice du CIR aux seules opérations réalisées en France méconnaissait le principe de libre prestation de services⁽²⁾.

La fermeture d'établissements en France peut résulter de l'ouverture d'établissements dans un autre État membre. Dès lors, le remboursement prévu pourrait s'analyser comme une entrave à ce principe.

3. Des dispositifs dont l'articulation pourrait poser problème

En troisième lieu, l'articulation des deux hypothèses de remboursement risque d'être complexe, pour ne pas dire impossible, et pourrait ainsi rendre la norme inintelligible.

En effet, une entreprise d'au moins mille salariés qui procède à la fermeture d'établissements peut relever des deux dispositifs, alors qu'ils n'ont pas le même fait générateur :

- le premier retient la date de fermeture ;
- le second la date de la réunion du comité social et économique.

À l'aune de l'ensemble des développements qui précèdent et pour toutes les raisons qui y sont détaillées, les modifications apportées par le Sénat n'apparaissent pas opportunes. Dès lors, le Rapporteur général propose d'adopter cet article dans sa rédaction issue de l'Assemblée.

*

* *

(1) Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004. Article 45.

(2) CJCE, 10 mars 2005, Laboratoire Fournier SA c. Direction des vérifications nationales et internationales, [C-39/04](#).

Article 49 bis A (nouveau)

Création d'un crédit d'impôt au profit des établissements de crédit octroyant des prêts à taux zéro aux étudiants

Le présent article, introduit par le Sénat contre l'avis du Gouvernement avec un avis de sagesse de sa commission des finances, crée un nouveau crédit d'impôt bénéficiant aux établissements de crédit qui octroient des prêts à taux zéro aux étudiants pour l'accès ou la poursuite de leurs études.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'engagement de leurs études par les étudiants et la poursuite de celles-ci dans les meilleures conditions possibles, afin de garantir au mieux leur réussite, l'épanouissement des étudiants et leur bonne insertion dans le monde professionnel, sont des objectifs essentiels que s'attachent à atteindre les pouvoirs publics.

À cet effet, a été présenté en octobre 2017 le Plan étudiant, dont l'ambition est d'assurer le bon accueil et la réussite de tous les étudiants. Une première traduction concrète est intervenue avec la loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (ORE)⁽¹⁾.

Par ailleurs, de nombreux outils existent pour les étudiants, et ont récemment été renforcés. D'une manière générale, les crédits prévus dans le présent projet de loi de finances au titre du programme 231 « Vie étudiante » sont de 2,8 milliards d'euros, correspondant à une hausse de 2,46 % en un an. Les aides directes pour les étudiants boursiers représentent dans le présent projet de loi plus de 2,3 milliards d'euros, les aides indirectes plus de 300 millions d'euros⁽²⁾.

1. Les aides financières aux étudiants

● En premier lieu, les bourses sur critères sociaux (BCS) sont délivrées en fonction des revenus des parents, du nombre d'enfants et de l'éloignement du lieu d'étude par rapport au domicile familial.

Pour l'année 2019-2020, le taux annuel sur dix mois des BCS varie entre 1 020 euros pour le premier échelon (1 224 euros pour les étudiants bénéficiant du maintien de la bourse pendant les grandes vacances) et 5 612 euros pour le dernier

(1) Loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

(2) Fabrice Le Vigoureux, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, *Assemblée nationale*, n° 2301, 10 octobre 2019, [annexe n° 34](#) : Recherche et enseignement supérieur : enseignement supérieur et vie étudiante, pages 19 et suivantes.

échelon (6 734 euros pour ceux bénéficiant du maintien de la bourse pendant les grandes vacances)⁽¹⁾.

Les étudiants titulaires d'une BCS bénéficient également d'une exonération des droits d'inscription et de la contribution vie étudiante et de campus, et sont prioritaires pour obtenir un logement de la part du Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS).

• D'autres aides financières sont prévues, telles que l'aide spécifique ponctuelle visant à permettre aux étudiants touchés par une situation grave en cours d'année universitaire de poursuivre leurs études – cette aide étant cumulable avec d'autres dispositifs de soutien financier. Existent également l'aide au mérite ou encore les soutiens à la mobilité internationale – bourses Erasmus + et aide à la mobilité internationale.

2. Les dispositifs de soutien au logement

Plusieurs dispositifs spécifiques au logement étudiant – ou à l'attention d'une population jeune – existent notamment :

- les aides au logement versées par la caisse d'allocations familiales ;
- une caution locative gratuite, la garantie Visale, proposée par Action Logement et octroyée sans condition de ressources ;
- une avance au titre du dépôt de garantie, remboursable sans intérêts (« avance Loca-pass ») ;
- une subvention pour les étudiants en alternance, destinée à réduire le montant du loyer supporté (« aide Mobili-jeune ») ;
- ou encore le soutien apporté par le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) qui permet, à travers des prêts ou des subventions, de pouvoir plus facilement accéder à un logement et de s'y maintenir.

3. Les prêts étudiants garantis par l'État pour le financement des études

Enfin, les étudiants peuvent bénéficier d'un prêt garanti par l'État, à travers un fonds de garantie géré par Bpifrance.

Le prêt étudiant est ouvert sans conditions de ressources et sans caution. L'État garantit le risque de défaillance à hauteur de 70 %. L'emprunt est remboursé de façon différée, une fois les études terminées – sauf option pour un remboursement partiel durant les études, et portant sur les intérêts. Le montant du prêt étudiant peut aller jusqu'à 15 000 euros.

(1) Arrêté du 15 juillet 2019 portant sur les taux des bourses d'enseignement supérieur du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation pour l'année universitaire 2019-2020, article 1^{er}.

Fin décembre 2018, 61 856 prêts ont été accordés, soit une hausse de plusieurs milliers par rapport à la même époque l'année précédente, pour un montant total de 540 millions d'euros – contre 503 millions d'euros en 2017 ⁽¹⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article est le fruit de l'adoption, par le Sénat, d'un amendement de M. Jean-François Rapin (LR) et plusieurs de ses collègues, ayant fait l'objet d'un avis de sagesse de la commission et d'un avis défavorable du Gouvernement ⁽²⁾.

Il vise à introduire dans le code général des impôts (CGI) un nouvel article 244 *quater* Y consacrant un nouveau crédit d'impôt inspiré de ceux, déjà existants, relatifs aux « prêts à taux zéro » (PTZ).

Ce nouveau crédit d'impôt est ouvert au titre d'un prêt ne portant pas intérêt contracté par un étudiant majeur – ou ses tuteurs – pour l'accès ou la poursuite de ses études.

Il bénéficie aux établissements de crédit et aux sociétés de financement, dès lors que ceux-ci remplissent les conditions suivantes :

– être assujettis à l'impôt sur les sociétés (IS), à l'impôt sur le revenu (IR) ou à un impôt équivalent ;

– avoir leur siège 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 (EEE) lié à la France par une convention d'assistance administrative en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Le montant du crédit d'impôt est égal à l'écart entre les mensualités dues par l'étudiant et les montants perçus par l'établissement de crédit au titre d'un prêt similaire consenti à des conditions normales de taux. Le crédit d'impôt correspond donc aux intérêts théoriques auxquels l'établissement renonce.

Aux termes du dernier alinéa du II du nouvel article 244 *quater* Y du CGI, le crédit d'impôt fait naître pour son bénéficiaire une créance inaliénable et incessible d'égal montant, qui constitue un produit imposable : le bénéficiaire réintègre extra-comptablement à ses résultats un cinquième du montant de la créance au titre de l'exercice de versement du prêt et de chacun des quatre exercices suivants.

Ce nouveau dispositif est censé s'appliquer pour trois ans, à compter du 1^{er} janvier 2020.

(1) Fabrice Le Vigoureux, rapport précité.

(2) Amendement n° [II-765 rect. bis](#) de M. Rapin.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le dispositif adopté par le Sénat constitue la reprise littérale de celui qu'avait introduit cette assemblée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019 à travers un article 58 *bis* B, que l'Assemblée nationale avait supprimé en nouvelle lecture. L'ensemble des raisons alors soulevées à l'appui de cette suppression demeurent valables, et s'y ajoute un nouvel élément, malgré l'objectif tout à fait louable et partagé poursuivi par le dispositif proposé

- D'une part, soutenir les étudiants dans l'accès et la poursuite pérenne de leurs études ne paraît pas devoir passer par la création d'une nouvelle dépense fiscale à destination des banques. Des crédits budgétaires paraissent mieux adaptés, et ils sont d'ailleurs en hausse. Les aides financières directes ou encore le prêt étudiant garanti par l'État semblent ainsi plus efficaces qu'un « PTZ étudiant ».

Il y a également lieu de souligner le risque non négligeable d'effet d'aubaine que pourrait avoir le dispositif pour les banques, puisque celui-ci leur offrirait une opportunité rare d'attirer et de fidéliser une clientèle étudiante.

- D'autre part, le nouvel outil pourrait coûter cher, alors qu'il ne permettrait pas de résoudre de façon optimale les difficultés qu'il entend appréhender, ainsi qu'il a été vu.

À titre de comparaison, les PTZ existants ont un coût pour 2020 estimé à plus de 1,3 milliard d'euros⁽¹⁾. Compte tenu du nombre d'étudiants, de l'absence de plafonnement du prêt accordé et de son champ extrêmement large (accès et poursuite pérenne des études), le nouveau crédit d'impôt pourrait rapidement se classer parmi les dépenses fiscales les plus coûteuses malgré le contexte de taux bas (*cf. infra*) – l'auteur de l'amendement au Sénat ayant avancé un coût de 300 millions d'euros.

- Enfin, le dispositif est trop imprécis sur plusieurs aspects.

Ainsi, le champ large du crédit d'impôt pourrait présenter des difficultés d'application, voire en dernière analyse exposer le dispositif à une censure pour incompétence négative du législateur :

- que recouvrent exactement les notions d'accès et de poursuite pérenne des études ?

- comment contrôler le bon usage des sommes prêtées par rapport à cette finalité ?

(1) Évaluations des voies et moyens *annexées au projet de loi de finances pour 2020, tome II* : Dépenses fiscales, dépenses n^{os} 210313 et 210321.

En outre, le dispositif ne prévoit pas les modalités d'imputation du crédit d'impôt sur l'IR et l'IS, notamment en cas d'exercice décalé par rapport à l'année civile.

- En tout état de cause, en complément de ces éléments, il ne paraît pas inutile de rappeler que les taux sont actuellement particulièrement bas, ce contexte, à lui seul, pouvant justifier de ne pas créer la nouvelle dépense fiscale proposée.

- En conséquence, et comme l'année dernière, tout en souscrivant à l'objectif poursuivi, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*
* *

Article 49 bis

Augmentation du taux du crédit d'impôt pour la production de films et œuvres audiovisuelles étrangers pour les œuvres de fiction intensives en effets visuels

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 220 *quaterdecies* du code général des impôts (CGI) institue un crédit d'impôt en faveur des entreprises de production exécutive d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles étrangères, dit « crédit d'impôt cinéma international ».

Cette dépense fiscale est estimée à 56 millions d'euros en 2019 selon le tome 2 de l'annexe *Évaluations des voies et moyens*.

Les dépenses éligibles au crédit d'impôt sont :

- les rémunérations versées aux auteurs, aux artistes-interprètes, aux figurants et aux personnels de la réalisation et de la production ;
- les dépenses liées au recours aux industries techniques et aux prestataires de la création cinématographique et audiovisuelle ;
- et les dépenses de transport et de restauration.

L'assiette des dépenses éligibles est, en outre, limitée à 80 % du budget de production de l'œuvre, étant précisé que les subventions publiques sont déduites des bases de calcul. Les crédits d'impôts obtenus pour la production d'une même œuvre cinématographique ou audiovisuelle ne peuvent avoir pour effet de porter à plus de 50 % du budget de production de l'œuvre le montant total des aides publiques accordées.

Le taux du crédit d'impôt est égal à 30 % des dépenses éligibles et son montant est plafonné à 30 millions d'euros.

L'article 146 de la loi de finances pour 2019 a porté le taux du crédit d'impôt de 30 % à 40 % pour les œuvres de fiction intensives en effets visuels, au titre de la part des dépenses afférentes aux travaux de traitement numérique des plans qui permettent d'ajouter des personnages, des éléments de décor ou des objets participant à l'action, ou encore de modifier le rendu ou le point de vue de la caméra.

Toutefois, par lettres du 5 avril et du 27 mai 2019, la Commission européenne a indiqué aux autorités françaises que ce relèvement très ciblé du taux était en contradiction avec les dispositions de la communication « cinéma » portant sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles du 15 novembre 2013 ⁽¹⁾, dans la mesure où les dépenses éligibles au taux majoré concernaient uniquement les travaux de traitement numérique des plans.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé est issu d'un amendement présenté par plusieurs membres du groupe La République en marche. Il a recueilli un avis de sagesse du Rapporteur général et un avis favorable du Gouvernement.

L'article adopté supprime le taux de 40 % prévu pour les seules dépenses exposées pour la réalisation d'effets visuels.

Il prévoit en contrepartie le relèvement du taux du crédit d'impôt de 30 % à 40 % pour l'ensemble des œuvres cinématographiques et audiovisuelles dans lesquelles au moins 15 % des plans, soit en moyenne un plan et demi par minute, font l'objet d'un traitement numérique permettant d'ajouter des personnages, des éléments de décor ou des objets participant à l'action ou de modifier le rendu de la scène ou le point de vue de la caméra, à la condition que, au sein du budget de production de l'œuvre, le montant des dépenses afférentes aux travaux de traitement numérique des plans soit supérieur à deux millions d'euros.

Selon les auteurs de l'amendement adopté, cette mesure « *renforcerait notre capacité exportatrice puisqu'elle favoriserait la production en France de films conçus pour le marché international (Asie, Amérique du Nord, Amérique latine) en ayant fortement recours aux effets visuels* ».

(1) Communication du 15 novembre 2013 portant sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles 2013/C 332/01.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement rédactionnel présenté par le Gouvernement, qui a recueilli un avis favorable de sa commission des finances.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'article adopté vise à remédier à un problème de conformité au droit européen d'un dispositif adopté l'année dernière en loi de finances. L'apport du Sénat est de nature rédactionnelle.

Dans ces conditions, le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*
* *

Article 50

Rationalisation de la réduction d'impôt en faveur du mécénat

Le présent article procède à une rationalisation du mécénat d'entreprise. Pour une présentation complète du dispositif proposé et du cadre juridique, économique et social dans lequel il s'inscrit, il est renvoyé au commentaire de cet article en première lecture ⁽¹⁾.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

1. Le dispositif en faveur du mécénat d'entreprise

Prévu à l'article 238 *bis* du code général des impôts (CGI), le dispositif en faveur du mécénat d'entreprise consiste en une réduction d'impôt pour les entreprises égale à 60 % du montant des dons qu'elles effectuent à certains organismes d'intérêt général ⁽²⁾, ces dons étant retenus dans la limite de cinq pour mille du chiffre d'affaires de l'entreprise mécène ou, si ce second montant est supérieur et pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2019, dans la limite de 10 000 euros ⁽³⁾.

(1) Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, *tome III* : Examen de la seconde partie du projet de loi de finances, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2301*, 10 octobre 2019, pages 202 à 242.

(2) Voir Joël Giraud, *rapport précité*, pages 203 à 209 pour la liste des organismes éligibles aux dons.

(3) *Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 148.*

Les éventuels excédents dépassant cette limite peuvent faire l'objet d'un report en avant sur les cinq exercices suivants, tout comme la fraction de l'avantage fiscal excédant l'impôt dû.

Les dons peuvent être faits en numéraire ou en nature, notamment à travers le mécénat de compétences consistant en la mise à disposition d'un organisme éligible aux dons d'un salarié de l'entreprise mécène. Par ailleurs, des contreparties aux dons sont admises, dès lors qu'existe entre la valorisation de ces contreparties et le montant des dons une disproportion marquée – en l'absence de laquelle les versements relèvent non du mécénat, en principe désintéressé, mais du parrainage.

2. Une incitation fiscale parmi les plus généreuses au monde au dynamisme particulièrement marqué

- La réduction d'impôt en faveur du mécénat est, au regard des outils similaires qui existent dans les pays comparables à la France, l'un des dispositifs les plus généreux, sinon le plus généreux, ainsi qu'avaient pu le démontrer le Rapporteur général lors de la première lecture du présent projet de loi et la Cour des comptes dans son rapport sur le mécénat de novembre 2018 ⁽¹⁾ :

- d'une part, la mesure repose sur un taux élevé de 60 % de la valeur des dons ;

- d'autre part, elle consiste en un avantage qui s'impute sur le montant de l'impôt dû, là où la plupart des autres pays retiennent une imputation sur l'assiette imposable, méthode moins favorable ;

- enfin, les mécanismes de report en avant des excédents de dons et de réduction d'impôt permettent aux entreprises mécènes de bénéficier d'un avantage fiscal maximal.

- Sous l'angle budgétaire, le coût du mécénat d'entreprise est passé de 170 millions d'euros en 2006 à plus de 800 millions d'euros en 2018, et a atteint 930 millions d'euros en 2016.

La diminution du coût budgétaire entre 2016 et 2018 ne traduit cependant pas un ralentissement ou un tarissement des dons. En effet, les créances de mécénat déclarées par les entreprises ont connu depuis 2012 une forte et constante augmentation, passant de 685 millions d'euros en 2012 à 1,065 milliard d'euros en 2016 et s'établissent, pour le millésime 2018, à 1,23 milliard d'euros.

- L'outil est également très concentré :

(1) Joël Giraud, rapport précité, pages 215-217 ; Cour des comptes, [Le soutien public au mécénat des entreprises](#) – Un dispositif à mieux encadrer, novembre 2018, page 25 à 28 et 143 à 144.

– plus de la moitié des créances de mécénat du millésime 2018 ont été déclarées par 258 grandes entreprises sur un total de 99 558 mécènes déclarés ;

– plus d'un quart de la réduction d'impôt en 2016 a bénéficié aux cinq principales entreprises donatrices.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Tirant les conséquences des constats précédemment faits, le présent article procède à une rationalisation du mécénat d'entreprise mesurée et ciblée.

1. Un meilleur encadrement du mécénat d'entreprise

Outre une réorganisation formelle de l'article 238 *bis* du CGI et différentes coordinations, les deux principales mesures du dispositif proposé dans le projet de loi initial sont :

– la fixation d'un seuil de montant de dons, dont le dépassement conduit à ce que la fraction excédentaire ouvre droit à un avantage fiscal d'intensité réduite ;

– un encadrement du mécénat de compétences à travers le plafonnement de la rémunération des salariés mis à disposition retenue pour le calcul de la réduction d'impôt.

• Le seuil des dons est fixé à 2 millions d'euros :

– la fraction inférieure ou égale à ce montant continuera à ouvrir droit à une réduction d'impôt de 60 % ;

– la fraction supérieure à 2 millions d'euros ouvrira droit à une réduction d'impôt de 40 %.

Le dispositif prévoit cependant d'exclure de ce mécanisme les dons relevant du champ de la « réduction d'impôt Coluche » prévue au 1^{er} de l'article 200 du CGI, qui ouvrent droit à un avantage fiscal majoré dans le cadre de la réduction d'impôt au titre des dons des particuliers. Sont concernés les dons faits au profit d'organismes sans but lucratif procédant à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou dont l'activité principale consiste en la fourniture gratuite de certains soins à ces personnes.

Ces dons ouvriront droit à une réduction d'impôt de 60 % quel que soit leur montant. Par ailleurs, ils ne seront pas retenus dans l'appréciation du seuil de 2 millions d'euros. Ainsi, une entreprise effectuant des dons de 2 millions d'euros relevant du champ de la « réduction d'impôt Coluche » et des dons hors de ce champ également à hauteur de 2 millions d'euros pourra prétendre à une réduction d'impôt de 60 % pour l'intégralité des dons effectués.

• S'agissant du mécénat de compétences, la rémunération de chaque salarié mis à disposition ouvrant droit à l'avantage fiscal sera limitée à trois fois le plafond de la sécurité sociale.

Sur une base de rémunération annuelle et pour l'année 2019, ce plafond est de 40 524 euros, conduisant à un plafonnement à 121 572 euros dans le cadre du mécénat – soit une rémunération mensuelle supérieure à 10 000 euros.

2. Des mesures applicables aux dons effectués pendant les exercices ouverts à compter de 2020 et pouvant conduire à un gain budgétaire annuel maximum de 130 millions d'euros

L'ensemble des modifications ainsi apportées au mécénat s'appliqueront aux dons effectués au cours d'exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2020.

Leur impact budgétaire n'est formellement pas chiffré dans la mesure où il repose sur plusieurs paramètres et qu'actuellement, les systèmes informatiques de l'administration fiscale ne permettent pas de distinguer les dons en fonction des organismes bénéficiaires.

Néanmoins, une hypothèse haute prévoit un gain budgétaire annuel de 130 millions d'euros à compter de 2021.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

L'examen du présent article à l'Assemblée nationale a suscité de riches débats, à l'issue desquels l'économie générale du dispositif proposé a été validée par les députés, qui y ont également apporté plusieurs modifications.

1. L'adoption des modalités de rationalisation du mécénat proposées par le Gouvernement

L'Assemblée nationale a validé le principe du présent article, c'est-à-dire le plafonnement du mécénat de compétences et la mise en place d'un seuil de dons à partir duquel l'intensité de l'avantage est réduite, tout en aménageant ce second dispositif.

a. La validation de l'économie générale du dispositif proposé

Le seuil de 2 millions d'euros au-delà duquel la fraction de dons ouvre droit à une réduction d'impôt de 40 % correspond à une piste évoquée par le Rapporteur général dans l'édition 2019 du rapport sur l'application des mesures fiscales⁽¹⁾. Il constitue également, ainsi que cela a été vu en première lecture, une mise en œuvre mesurée et raisonnable des recommandations de la Cour des

(1) Joël Giraud, Rapport d'information sur l'application des mesures fiscales, *Assemblée nationale*, XV^e législature, n° 2169, 17 juillet 2019, pages 174 à 176.

comptes, dont la transposition complète aurait conduit à un resserrement encore plus prononcé du mécénat que ce que le présent article prévoit.

S'agissant du mécénat de compétences, le plafond proposé (plus de 10 000 euros par mois) demeure suffisamment élevé pour ne pas compromettre la mise à disposition de salariés, tout en étant de nature à réduire les éventuels abus.

• Le principe d'une rationalisation du mécénat, cela vient d'être dit, se trouve déjà dans plusieurs travaux parlementaires et d'organes de contrôle tels que la Cour des comptes. Il est justifié à la fois par certains abus ou dérives constatés, et par l'augmentation très importante du coût de la dépense fiscale. Ce dernier s'est considérablement accru, plus fortement que ce qui avait été anticipé lors de la mise en place de cet outil, notamment en raison des facilités de création de fondations d'entreprise éligibles aux dons des mécènes.

Par ailleurs, l'actualité récente fournit une illustration éloquente des dérives auxquelles le mécénat peut conduire, y compris en matière d'aide sociale, à travers le rapport de la Cour des comptes sur la Fondation Agir Contre l'Exclusion (FACE), organisme reconnu d'utilité publique ⁽¹⁾ :

– la gouvernance et la gestion de la structure ont été sévèrement critiquées ;

– les dépenses de la FACE ont été considérées non conformes aux objectifs poursuivis par la fondation, c'est-à-dire que les dépenses financées par la FACE à partir des dons ouvrant droit à la réduction d'impôt en faveur du mécénat ont méconnu certaines obligations juridiques, et certaines n'avaient pas de caractère désintéressé.

En l'absence d'une évolution de la part de la FACE, la Cour recommande l'engagement de la procédure de retrait de la reconnaissance d'utilité publique et de dissolution de la fondation.

• En outre, et cela avait déjà été souligné par le Rapporteur général à l'occasion du rapport précité sur l'application des mesures fiscales et lors de la première lecture du présent projet de loi, l'avantage fiscal ne constitue pas la principale motivation des dons effectués dans le cadre du mécénat. Ce constat semble particulièrement vrai pour les plus grandes entreprises, pour lesquelles l'image et la réputation présentent une importance toute particulière et constituent des éléments de stratégie commerciale à part entière. Dès lors, un tarissement de leurs dons en raison d'une diminution de l'intensité de l'avantage fiscal traduirait un cynisme de leur part, ce qui semble peu probable car en décalage avec le volontarisme affiché par ces entreprises.

(1) Cour des comptes, [Fondation Agir contre l'exclusion](#), exercices 2013 à 2017, 17 octobre 2019.

Au demeurant, le Rapporteur général tient à souligner que le principe même du mécénat est d'être désintéressé, pas d'espérer un avantage fiscal en contrepartie de dons censés relever d'une action d'intérêt général.

Il n'est au demeurant pas inutile de rappeler que le nombre d'entreprises concernées par le seuil de 2 millions d'euros correspond à un millième des entreprises mécènes : l'écrasante majorité de ces dernières, et singulièrement l'ensemble des petites et moyennes entreprises impliquées dans les dons aux associations et organismes locaux, ne seront pas touchées par la mesure.

Il convient également de souligner à nouveau la générosité inégalée du dispositif français, qui demeurera l'un des plus favorables au monde, sinon le plus favorable, y compris avec un taux de réduction d'impôt à 40 % – or, ce taux de 40 %, comme cela a été vu, ne s'appliquera pas sur l'ensemble des dons mais uniquement sur la fraction supérieure à 2 millions d'euros, hors « dons Coluche ».

b. L'extension du maintien du taux de 60 % indépendamment de leur montant aux dons en faveur des organismes fournissant des produits de première nécessité

Ces précisions nécessaires étant rappelées, l'Assemblée nationale a pris sur elle d'aménager le champ des dons ouvrant droit, quel que soit leur montant, à une réduction d'impôt de 60 %, en y incluant les dons faits aux organismes dont l'activité principale consiste en la fourniture à titre gratuit aux personnes en difficulté de certains produits de première nécessité, tels que des meubles, des vêtements, des produits d'hygiène féminine, des produits d'hygiène corporelle ou des fournitures scolaires.

Cet aménagement résulte de l'adoption d'un amendement de la commission des finances à l'initiative duquel se trouvait le Rapporteur général et auquel se sont ralliés de nombreux députés de plusieurs groupes, et d'un amendement identique déposés par M. Jean-Louis Bricout et les membres du groupe Socialistes et apparentés, ayant fait l'objet d'une demande de retrait de la part du Gouvernement ⁽¹⁾.

Cette demande de retrait n'était pas due à une opposition de principe à la mesure, mais au fait que celle-ci était satisfaite : *« je répète ce que j'ai déjà dit tout à l'heure, en réponse à l'intervention de M. le rapporteur général qui m'avait demandé si une association dont l'activité principale – c'est-à-dire plus de 50 % de son activité – ne relevait pas aujourd'hui de la loi Coluche mais dont une partie minoritaire de l'activité relevait de cette loi pouvait bénéficier, pour l'ensemble de son activité et donc des dons qu'elle reçoit, de la dérogation que nous venons d'instaurer pour les associations relevant de la loi Coluche. La réponse est oui, dès lors que l'association a parmi ses activités, y compris de*

(1) Amendements n^{os} [II-2528](#) de la commission des finances et [II-2055](#) de M. Bricout.

manière minoritaire, une activité qui relève de la loi Coluche. Les amendements étant satisfaits, je demande leur retrait. »⁽¹⁾

Tel était d'ailleurs l'objectif de l'amendement adopté par la commission : clarifier la situation en séance avec le Gouvernement afin que ce dernier précise la doctrine fiscale sur le sujet, ce qui a été fait.

2. Les enrichissements introduits à l'Assemblée nationale

Outre cette extension, et en plus de trois amendements rédactionnels ou de précision de la commission des finances ayant fait l'objet d'avis favorables du Gouvernement⁽²⁾, l'Assemblée nationale a enrichi le dispositif proposé sur trois points.

a. Le relèvement à 20 000 euros de la limite fixe des dons retenus pour le calcul de la réduction d'impôt en faveur du mécénat

En premier lieu, en adoptant trois amendements identiques de la commission des finances, de Mme Cathy Racon-Bouzon (LaREM) et plusieurs de ses collègues et de Mme Sarah El Haïry et les membres du groupe MODEM ayant fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement⁽³⁾, l'Assemblée a relevé de 10 000 euros à 20 000 euros la limite du montant des dons retenu pour la détermination de la réduction d'impôt – cette limite fixe s'appliquant si elle est plus favorable que celle de cinq pour mille du chiffre d'affaires.

Ce relèvement s'appliquera aux dons faits au cours d'exercice clos à compter du 31 décembre 2020. Il permettra d'accroître le montant des dons éligibles au mécénat que peuvent effectuer les PME, notamment les très petites entreprises, favorisant ainsi substantiellement le mécénat local et la solidarité de proximité.

b. L'extension du mécénat aux dons en faveur des formations musicales de Radio France

• En deuxième lieu, par l'adoption de deux amendements identiques déposés par Mme Michèle Victory et les membres du groupe Socialistes et apparentés (SOC) et par Mme Racon-Bouzon (LaREM) et plusieurs de ses collègues, ayant fait l'objet d'un avis favorable de la commission et d'un avis de sagesse du Gouvernement⁽⁴⁾, l'Assemblée a inclus dans le champ des dons ouvrant droit au mécénat ceux faits en faveur des formations musicales de

(1) Assemblée nationale, XV^e législature, session ordinaire de 2019-2020, compte rendu intégral, deuxième séance du vendredi 15 novembre 2019.

(2) Amendements n^{os} [II-2527](#), [II-2529](#) et [II-2531](#) de la commission des finances.

(3) Amendements n^{os} [II-2530](#) de la commission des finances, [II-2154](#) de Mme Racon-Bouzon et [II-2647](#) de Mme El Haïry.

(4) Amendements n^{os} [II-2313](#) de Mme Victory et [II-2481](#) de Mme Racon-Bouzon.

Radio France – l’Orchestre national de France, l’Orchestre philharmonique de Radio France, le Chœur de Radio France et la Maîtrise de Radio France.

Ces formations, qui font régulièrement des concerts et des tournées, pourront désormais bénéficier de dons effectués dans le cadre du mécénat d’entreprise, élément de nature à favoriser la démocratisation culturelle et l’accès du plus grand nombre aux représentations qu’elles assurent. La mesure adoptée par l’Assemblée assure ainsi une égalité de traitement entre ces formations musicales et les structures exerçant la même activité qu’elles, mais le faisant à titre principal et étant dès lors éligibles aux dons.

L’extension ainsi réalisée est prévue dans un nouveau *e* quinquies du 1 de l’article 238 *bis* du CGI, et est subordonnée au respect de l’article 53 du règlement européen général d’exemption par catégorie du 17 juin 2014 (RGEC) ⁽¹⁾.

● Il convient de noter que si l’avis de sagesse du Gouvernement reposait sur une réserve liée au statut de société de capitaux de Radio France – « *le régime fiscal du mécénat est en principe réservé aux seuls organismes d’intérêt général, qui sont bien définis, et exclut les sociétés de capitaux. Or, Radio France est une société de capitaux.* » ⁽²⁾ –, cette réserve peut étonner. En effet :

– d’une part, Radio France, au titre de sa programmation audiovisuelle, est déjà éligible aux dons ouvrant droit au dispositif du mécénat en application du *e* quater du 1 de l’article 238 *bis* du CGI ;

– d’autre part, les organismes dont l’activité principale consiste en la présentation au public d’œuvres notamment musicales ou lyriques, sont eux aussi éligibles aux dons dans le cadre du mécénat, et figurent parmi eux les sociétés de capitaux dont les actionnaires sont l’État ou des établissements publics nationaux – ce qui est le cas de Radio France, mais cette dernière ne pouvait prétendre aux dons à ce titre dans la mesure où la présentation de telles œuvres ne constitue pas son activité principale.

Radio France étant déjà éligible pour une partie de ses activités, et les sociétés de capitaux publiques l’étant également au titre de la présentation d’œuvres musicales ou lyriques, la prudence manifestée par le Gouvernement n’apparaît pas fondée, renforçant la pertinence de l’extension à laquelle les députés ont procédé.

c. L’articulation entre le mécénat et l’obligation de lutte contre le gaspillage alimentaire résultant de la « loi Garot »

En troisième lieu, enfin, l’Assemblée nationale a souhaité disposer d’éléments exhaustifs et précis sur les modalités d’articulation entre le mécénat et

(1) 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) Assemblée nationale, XV^e législature, session ordinaire de 2019-2020, compte rendu intégral, première séance du vendredi 15 novembre 2019.

les obligations légales en matière de lutte contre le gaspillage alimentaire prévues par la loi dite « Garot » du 11 février 2016 ⁽¹⁾, récemment modifiée par la loi « Egalim » du 30 octobre 2018 ⁽²⁾.

En vertu de l'article L. 541-15-6 du code de l'environnement, résultant de ces textes, les grandes enseignes alimentaires ont l'obligation de conclure avec des associations chargées de fournir une aide alimentaire des conventions précisant les modalités selon lesquelles les enseignes leur cèdent des denrées alimentaires à titre gratuit. Cette obligation permet aux associations de disposer de ressources pour remplir leur mission, et évite que les enseignes ne jettent ou détruisent leurs invendus qui demeurent consommables.

Néanmoins, la combinaison de ce dispositif avec le mécénat pourrait être susceptible de faire bénéficier les enseignes alimentaires d'un avantage fiscal lorsqu'elles se conforment à leur obligation, pouvant alors conduire à des abus ou excès.

C'est pour disposer de toutes les informations utiles sur ce sujet et d'identifier, en cas de difficultés constatées, des pistes d'évolution, que l'Assemblée a adopté deux amendements identiques ayant fait de la part du Gouvernement l'objet d'un avis de sagesse, l'un déposé par la commission et à l'initiative duquel se trouvait le Rapporteur général, l'autre déposé par Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas (LaREM) ⁽³⁾.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Plusieurs modifications ont été apportées par le Sénat, de portée variable.

• En premier lieu, en adoptant deux amendements identiques de ses commissions des finances et de la culture ayant fait l'objet d'un avis défavorable du Gouvernement ⁽⁴⁾, le Sénat a supprimé :

- l'encadrement du mécénat de compétences ;
- la mise en place du seuil de 2 millions d'euros en application duquel la fraction des dons excédant ce montant conduit à une réduction d'impôt de 40 %.

Cela revient à supprimer le cœur du dispositif initialement proposé par le Gouvernement.

(1) Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire.

(2) Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

(3) Amendements n° [II-2532](#) de la commission des finances et [II-2682](#) de Mme Verdier-Jouclas.

(4) Amendements n° [II-833 rect.](#) de la commission des finances et [II-931 rect.](#) de la commission de la culture.

Ces amendements identiques ont également supprimé des coordinations introduites à l'Assemblée et le principe du rapport relatif à l'articulation entre mécénat et obligations résultant de la loi Garot.

- En deuxième lieu, suivant l'avis favorable de sa commission des finances, le Sénat a adopté un amendement de M. Hervé Marseille et des membres du groupe Union Centriste ayant reçu du Gouvernement un avis défavorable ⁽¹⁾, visant à élargir les possibilités, pour les collectivités territoriales, de bénéficier du mécénat en s'organisant à travers des sociétés publiques locales (SPL).

Actuellement, aux termes du *e* du 1 de l'article 238 *bis* du CGI, ouvrent droit au mécénat les dons à des organismes publics ou privés dont l'activité principale consiste en la présentation au public d'œuvres artistiques et l'organisation d'expositions d'art contemporain. Parmi les organismes éligibles figurent les sociétés de capitaux dont les actionnaires sont l'État ou un ou plusieurs établissements publics nationaux, le cas échéant en association avec des collectivités territoriales.

Le dispositif proposé prévoit de rendre également éligibles les sociétés publiques n'associant que des collectivités territoriales.

Par ailleurs, il élargit le champ des activités devant être conduites par l'organisme bénéficiaire des dons à toute activité culturelle faisant l'objet d'une délégation de service public ainsi qu'à la gestion d'un musée de France.

- En troisième lieu, le Sénat a supprimé la subordination au respect du RGEC de l'ouverture aux dons faits aux formations musicales de Radio France, au motif que cette activité relève de la mission de service public de Radio France.

Cette suppression résulte de l'adoption d'un amendement de MM. Jean-Pierre Leleux et Philippe Dallier (LR) ayant fait l'objet d'une demande de retrait de la commission et d'un avis de sagesse du Gouvernement ⁽²⁾.

- Enfin, à travers l'adoption d'un amendement de M. Michel Savin (LR) et plusieurs de ses collègues ayant recueilli de la commission et du Gouvernement deux avis de sagesse ⁽³⁾, le Sénat a relevé de 10 000 euros à 20 000 euros le seuil d'assujettissement à la déclaration complémentaire incombant aux mécènes, et dans laquelle les éventuelles contreparties doivent être précisées.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Si le Rapporteur général se réjouit de la conservation, par le Sénat, des enrichissements apportés sur la limite du montant des dons ouvrant droit à la réduction d'impôt et sur l'inclusion, dans le champ du mécénat, des dons faits aux

(1) Amendement [n° II-274](#) de M. Marseille.

(2) Amendement [n° II-1142 rect.](#) de M. Leleux.

(3) Amendement [n° II-1176 rect.](#) de M. Savin.

formations musicales de Radio France, il ne peut en revanche que regretter la suppression des deux principales mesures du dispositif initial et du rapport relatif à l'articulation entre mécénat et loi Garot. Quant aux autres modifications qu'il a introduites, elles ne paraissent pas nécessairement opportunes.

A. L'ABANDON ÉTONNANT DE L'ENCADREMENT DU MÉCÉNAT DE COMPÉTENCES

La suppression de l'encadrement du mécénat de compétences peut étonner. Elle serait motivée par l'absence de données chiffrées et par les risques que le dispositif proposé pourrait présenter en matière de mise à disposition d'officiers sapeurs-pompiers volontaires (SPV).

Néanmoins, le plafond proposé – plus de 120 000 euros par an – reste très généreux. Il ne devrait d'ailleurs pas nécessairement compromettre la mise à disposition d'officiers SPV, ni d'officiers de la réserve opérationnelle, dans la mesure où celle-ci porte sur les heures de travail des personnels concernés et ne porte que sur une fraction de leur temps annuel de travail.

En tout état de cause, le principe de l'encadrement du mécénat de compétences est non seulement vertueux, mais il est opportun. Le mécénat de compétences ne saurait conduire à ce que l'entreprise tire un avantage excessif du don en nature auquel elle procède, qui peut faire l'objet de contournements ou d'excès – peut à cet égard être mentionnée la mise à disposition en 2014 par GDF-Suez auprès de la FACE, dont les comptes et la gestion ont récemment été sévèrement appréciés par la Cour des comptes, d'une personne dont le salaire chargé s'élevait à 268 932 euros – soit plus de six fois le plafond annuel de la sécurité sociale ⁽¹⁾.

Le rétablissement de l'encadrement initialement proposé et validé par l'Assemblée paraît donc nécessaire.

B. L'INOPPORTUNE SUPPRESSION DU SEUIL AU-DELÀ DUQUEL L'INTENSITÉ DE L'AVANTAGE FISCALE EST RÉDUITE

1. Un seuil qui ne remet nullement en cause le mécénat d'entreprise

En ce qui concerne le seuil de 2 millions d'euros conduisant à une réduction d'impôt au taux de 40 % pour la fraction des dons qui l'excède, supprimé par le Sénat, les débats ont permis de mettre en évidence l'ensemble des arguments militant pour le bien-fondé de la mesure. Sans revenir sur tous ces éléments, synthétisés dans les développements qui précèdent, il paraît important de rappeler que :

– cette mesure ne concernera qu'un millième des entreprises mécènes ;

(1) FACE, Bilan – Actif – Exercice N clos le 31/12/2014, *comptes publiés au [Journal officiel](#)*.

– la réduction d’impôt au titre du mécénat demeurera très attractive et généreuse ;

– les dons aux organismes aidant les personnes en difficulté ne seront pas concernés ;

– enfin, le volume global des dons ne devrait pas se tarir :

- d’une part, l’avantage fiscal ne constitue pas la seule, ni même la principale des motivations des mécènes ;
- d’autre part, et comme cela avait été démontré par le Rapporteur général en première lecture, les entreprises mécènes vont bénéficier de la baisse du taux normal de l’impôt sur les sociétés, ce qui aura pour effet de plus que compenser les effets de la mesure prévue au présent article.

2. La question du champ des dons exclus du seuil

À l’Assemblée nationale comme au Sénat, plusieurs amendements ont été déposés pour étendre le champ des dons qui ne sont pas concernés par le seuil de 2 millions d’euros et qui ne sont pas retenus pour le calcul de ce dernier. Ainsi qu’il a été vu, l’Assemblée y a inclus les dons faits aux organismes dont l’activité principale est la fourniture aux personnes en difficulté de certains produits de première nécessité.

• Cette extension résulte de l’adoption par l’Assemblée d’un amendement de sa commission des finances issu d’une initiative du Rapporteur général. La finalité première de cet amendement était de clarifier la position du Gouvernement sur le traitement fiscal de tels dons dans le cadre du nouveau régime de mécénat : il s’agissait en quelque sorte d’un amendement d’appel destiné à ce que le Gouvernement précise, en séance et donc dans la doctrine fiscale opposable, l’interprétation du dispositif du mécénat sur ce point précis.

Or, et comme cela a été rappelé, le ministre au banc a expressément indiqué que le dispositif prévu par l’amendement serait satisfait par la future instruction fiscale.

• Les débats à l’Assemblée ont débouché sur la position selon laquelle la satisfaction de l’amendement par la doctrine militait pour son adoption, afin que la précision figure dans la loi. Le Rapporteur général prend acte de cette décision, tout en appelant à une certaine vigilance afin d’éviter une interprétation restrictive du dispositif qui exclurait tous les dons ne portant pas spécifiquement sur les produits figurant dans la liste introduite.

C. L'OPPORTUNITÉ VARIABLE DES AUTRES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR LE SÉNAT

Les trois autres modifications apportées par le Sénat, si elles ont une ampleur moindre que les deux précédentes et ne remettent pas en cause le dispositif initial, n'apparaissent pour autant pas nécessairement idéales.

1. L'extension aux sociétés publiques locales et à certaines activités culturelles

La modification relative aux SPL et à l'extension du champ des activités culturelles éligibles aux dons fait écho à des débats nourris lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, une mesure similaire n'ayant finalement pas été retenue par l'Assemblée.

Certes, le capital d'une SPL est intégralement détenu par des collectivités territoriales et leurs groupements, en vertu de l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Cependant, l'encadrement actuel supposant une association entre les collectivités territoriales et l'État, s'il peut sembler restrictif, est vertueux. À cet égard, rappelons que les établissements publics de coopération culturelle (EPCC) prévus à l'article L. 1431-1 du CGCT, chargés de la gestion d'un service public culturel, doivent associer l'État et les établissements publics nationaux. Il n'est pas absurde de considérer que si les EPCC reposent sur un tel encadrement, il doit *a fortiori* en aller de même pour des structures bénéficiant de dons de mécènes ouvrant droit pour ces derniers à un avantage fiscal.

Par ailleurs, les collectivités territoriales disposent déjà de la possibilité de créer des fonds de dotation éligibles aux dons au titre du mécénat d'entreprise. Le droit en vigueur offre donc plusieurs outils aux collectivités.

Enfin, si l'extension du champ des activités culturelles est présentée en lien avec l'ouverture des dons aux SPL, la rédaction du dispositif est en réalité beaucoup plus large, puisqu'elle concernera toutes les structures mentionnées au *e* du 1 de l'article 238 *bis* dès lors qu'elles sont titulaires d'une délégation de service public.

2. La suppression de la subordination au respect du RGEC de la mesure concernant les formations musicales de Radio France

Le fait, pour le Sénat, de ne plus subordonner au respect du RGEC l'extension du mécénat aux dons faits au profit des formations musicales de Radio France, était motivé par l'inscription de cette activité dans le statut de service d'intérêt économique général (SIEG) de radiodiffusion.

Le droit de l'Union européenne prévoit que la fourniture, par une structure de radiodiffusion, d'une programmation étendue et d'une offre équilibrée et variée

est généralement considérée comme légitime au regard de l'encadrement des aides d'État et relève d'un SIEG, qui constitue une dérogation à cet encadrement.

Or, le III de l'article 44 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ⁽¹⁾ dispose que Radio France « valorise le patrimoine et la création artistique, notamment grâce aux formations musicales dont elle assure la gestion et le développement », tandis que l'article 43-11 de la même loi précise que cet organisme poursuit « dans l'intérêt général, des missions de service public ». Ces éléments ont conduit la Commission européenne à considérer que les missions de service public dont Radio France est investie correspondent à un SIEG au sens du droit de l'Union européenne ⁽²⁾.

Dans ces conditions, inscrire l'extension du mécénat dans le cadre du SIEG plutôt que dans celui du RGEC n'apparaît pas inopportun.

3. Le relèvement du seuil d'assujettissement à l'obligation déclarative relative aux contreparties

Le passage de 10 000 euros à 20 000 euros du seuil d'assujettissement à l'obligation déclarative prévue au 6 de l'article 238 *bis* ne semble pas souhaitable.

À titre liminaire, il n'est pas inutile de rappeler qu'un amendement poursuivant le même objet avait été rejeté par la commission des finances de l'Assemblée en première lecture, alors que celle-ci avait par ailleurs validé le principe du relèvement de la limite fixe des dons à 20 000 euros ⁽³⁾.

Ce relèvement de la limite des dons vise à encourager les dons des TPE et des plus petites PME. L'obligation déclarative, elle, tend à améliorer l'information sur le mécénat, notamment s'agissant des contreparties. Les deux mesures sont donc indépendantes l'une de l'autre.

Doubler le seuil d'assujettissement de cette obligation déclarative moins d'un an après son introduction pourrait compromettre l'information de l'administration sur les pratiques de mécénat et sur les contreparties. Or, il s'agit d'un sujet important qui suppose de disposer de données complètes.

*

* *

À l'aune des développements qui précèdent, le Rapporteur général propose d'adopter cet article dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale, tout en conservant la modification apportée par le Sénat s'agissant des formations musicales de Radio France.

(1) Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (dite « Loi Léotard »).

(2) Voir ainsi Commission européenne, décision du 8 novembre 2013, Financement de la station de radio locale France Bleu Saint-Étienne Loire, Aide d'État SA. 37136 (2013/N) – France, C(2013) 7593 final, § 43.

(3) Amendement n° II-CF331 de Mme Racon-Bouzon.

*

* *

Article 50 bis A (nouveau)

Extension du champ de la réduction d'impôt au titre des dons des particuliers aux dons faits au profit des formations musicales de Radio France

Le présent article, introduit par le Sénat contre l'avis du Gouvernement et avec un avis favorable de sa commission des finances, ouvre aux dons faits au profit des formations musicales de Radio France le bénéfice de la réduction d'impôt au titre des dons des particuliers.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

En application de l'article 200 du code général des impôts (CGI), les dons faits par les particuliers à certains organismes d'intérêt général ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à 66 % de leur montant, dans la limite de 20 % du revenu imposable du donateur – le taux étant majoré à 75 % pour les dons faits au profit d'organisme sans but lucratif fournissant gratuitement des repas à des personnes en difficulté, favorisant leur logement ou leur fournissant, à titre principal, des soins.

Ce dispositif peut être vu comme l'équivalent, pour les particuliers, du mécénat d'entreprise prévu à l'article 238 *bis* du CGI qui fait l'objet de l'article 50 du présent projet de loi (*cf. supra*).

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article est le fruit de l'adoption par le Sénat de deux amendements identiques ayant recueilli un avis favorable de la commission et un avis défavorable du Gouvernement, déposés par Mme Catherine Morin-Desailly (Union Centriste) et plusieurs de ses collègues et par M. David Assouline (Socialiste et républicain) et plusieurs de ses collègues⁽¹⁾.

Il étend le champ du dispositif en faveur des dons des particuliers aux dons destinés aux formations musicales de Radio France – Orchestre national de France, Orchestre philharmonique de Radio France, Chœur de Radio France et Maîtrise de Radio France – en introduisant à cet effet, au 1 de l'article 200 du CGI, un nouveau *f* ter.

(1) Amendements n^{os} [II-784 rect. bis](#) de Mme Morin-Desailly et [II-1068 rect.](#) de M. Assouline.

Cette extension est censée s'appliquer aux dons effectués à compter du 1^{er} janvier 2020.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

- Le dispositif proposé est présenté comme constituant le complément de l'extension du mécénat d'entreprise aux dons faits au profit des formations musicales de Radio France, prévue par l'article 50 du présent texte à la suite d'un enrichissement de celui-ci à l'Assemblée nationale.

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi par l'Assemblée, le Rapporteur général avait été sensible à cette proposition, estimant qu'il n'apparaissait de prime abord pas illégitime que les particuliers le souhaitant puissent également effectuer des dons aux formations musicales de Radio France dans le cadre de la réduction d'impôt prévue à l'article 200 du CGI. L'Assemblée n'avait toutefois pas adopté la mesure.

- En effet, si cette réduction d'impôt et le mécénat partagent de nombreux points communs, ils diffèrent sur plusieurs aspects, notamment s'agissant des organismes éligibles aux dons.

Ainsi, ouvrent droit au mécénat les dons faits au profit :

- de sociétés de capitaux détenues par l'État dont la principale activité est la présentation au public d'œuvres artistiques, en vertu du *e* du 1 de l'article 238 *bis* du CGI ;

- de Radio France, au titre du financement de ses programmes radiophoniques culturels, en application du *e* quater du même 1.

La réduction d'impôt prévue à l'article 200 du CGI, en revanche, ne prévoit pas ces deux hypothèses, ne mentionnant ni les sociétés de capitaux, ni Radio France, parmi les organismes déjà éligibles aux dons.

- Dès lors, si l'extension du mécénat aux dons faits pour financer les formations musicales de Radio France, société de capitaux détenue par l'État, peut être vue comme la prolongation logique du mécénat à l'aune de son champ existant, il en va différemment pour la réduction d'impôt au titre des dons faits par les particuliers.

L'extension proposée au présent article relève donc d'une logique distincte de celle relative au mécénat.

- En conséquence, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*

* *

Article 50 bis B (nouveau)

Extension du mécénat d'entreprise à l'organisation de manifestations sportives consacrées à l'action caritative

Le présent article, introduit par le Sénat contre l'avis du Gouvernement et avec un avis de sagesse de sa commission des finances, rend éligibles au mécénat d'entreprise les dons faits au profit d'organismes assurant l'organisation de manifestations sportives consacrées à l'action caritative.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Le mécénat d'entreprise, prévu à l'article 238 *bis* du code général des impôts (CGI), consiste en une réduction d'impôt de 60 % des dons faits par les entreprises mécènes à différents organismes d'intérêt général, parmi lesquels, en application du *e* du 1 de cet article, ceux dont l'activité principale consiste en la présentation au public d'œuvres artistiques – dramatiques, lyriques, musicales, chorégraphiques, cinématographiques, audiovisuelles et de cirque – ou en l'organisation d'expositions d'art contemporain.

Le mécénat faisant l'objet de l'article 50 du présent projet de loi, il est renvoyé au commentaire de cet article en première lecture pour une présentation détaillée de l'outil ⁽¹⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Résultant de l'adoption, par le Sénat, d'un amendement de M. Michel Savin (LR) et plusieurs de ses collègues ayant fait l'objet d'un avis de sagesse de la commission et d'un avis défavorable du Gouvernement ⁽²⁾, le présent article inclut dans les dons ouvrant droit au mécénat ceux faits au profit d'organismes dont l'activité principale consiste en l'organisation de manifestations sportives consacrées à l'action caritative – telles qu'une rencontre sportive de gala dont les fonds sont reversés à une association caritative.

Aux termes du II de l'article, l'inclusion des dons faits à ces organismes dans le dispositif fiscal du mécénat s'appliquerait aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2020.

(1) *Joël Giraud*, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, *tome III* : Examen de la seconde partie du projet de loi de finances, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2301*, 10 octobre 2019, pages 202 à 242.

(2) *Amendement n° II-97 rect.* de M. Savin.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

- À titre liminaire, les modalités d'application du dispositif proposé pourraient conduire celui-ci à produire des effets dès 2020, rendant son placement en seconde partie juridiquement délicat.

En effet, l'extension du champ du mécénat s'appliquerait aux exercices ouverts à compter de 2020, et non aux dons faits au cours de tels exercices. Dès lors, il pourrait être considéré que cela engloberait les dons faits en 2019 et imputés au cours de l'exercice ouvert en 2020 sur le solde de l'impôt dû au titre de l'année précédente, ce qui aurait un impact sur l'équilibre budgétaire en 2020 et pourrait en outre être source d'effets d'aubaine.

- Sur le fond, le dispositif proposé avait déjà été adopté par le Sénat l'année dernière – devenant, en première partie, l'article 17 *quater* du projet de loi de finances pour 2019 – avant d'être supprimé par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. Le présent article s'expose au même sort.

D'une part, les associations caritatives visées peuvent déjà bénéficier directement de dons ouvrant droit au mécénat, sans qu'il soit nécessaire de passer par l'intermédiaire d'une structure organisant des manifestations sportives.

D'autre part, ces structures peuvent déjà verser les produits de manifestations de gala aux organismes caritatifs de leur choix, et les entreprises s'associent souvent à de tels événements, le cas échéant à travers le parrainage.

- En conséquence, l'extension proposée n'apparaissant ni nécessaire, ni forcément opportune, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*

* *

Article 50 bis C (nouveau)

Gel pour cinq ans des conditions d'application du mécénat d'entreprise pour les fondateurs de fondations d'entreprise

Le présent article, introduit par le Sénat contre l'avis du Gouvernement et avec un avis de sagesse de sa commission des finances, prévoit de geler les conditions d'application de la réduction d'impôt en faveur du mécénat d'entreprise à l'égard des entreprises qui créent une fondation d'entreprise, sur option de celles-ci.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La réduction d'impôt en faveur du mécénat d'entreprise, prévue à l'article 238 *bis* du code général des impôts (CGI), permet aux entreprises qui effectuent des dons à certains organismes d'intérêt général de bénéficier d'un avantage fiscal égal à 60 % de ces dons.

Parmi les organismes éligibles aux dons ouvrant droit au mécénat, figurent les fondations d'entreprise, en application du *a* du 1 de l'article 238 *bis*.

Ces fondations sont régies par les articles 19 et suivants de la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat⁽¹⁾. En application de l'article 19-7 de cette loi, la fondation doit mettre en œuvre un programme d'action pluriannuel d'un certain montant, faisant l'objet de versements sur une période maximale de cinq ans – étant précisé que les sommes que chaque fondateur s'engage à verser sont garanties par une caution bancaire.

Pour une présentation complète et détaillée du mécénat d'entreprise, il est renvoyé au commentaire en première lecture de l'article 50 du présent projet de loi⁽²⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été introduit par le Sénat à la suite de l'adoption d'un amendement de M. Michel Savin (LR) et plusieurs de ses collègues ayant reçu de la commission un avis de sagesse et du Gouvernement un avis défavorable⁽³⁾.

Présenté comme une mesure de « fair-play fiscal », pour reprendre les termes utilisés dans l'exposé sommaire de l'amendement, le dispositif proposé vise à geler, pour une durée de cinq ans, les conditions d'application du mécénat s'agissant des fondations d'entreprise, en complétant à cet effet l'article 238 *bis* du CGI d'un nouveau 7⁽⁴⁾.

Aux termes de ce nouveau 7, un membre fondateur d'une fondation d'entreprise pourrait décider d'exercer une option prévoyant que la réduction d'impôt à laquelle il peut prétendre au titre du mécénat est calculée selon les modalités prévues à la date de son engagement dans la fondation – ou, en cas de prorogation de la fondation, à la date du renouvellement de l'engagement.

(1) Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

(2) Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, tome III : Examen de la seconde partie du projet de loi de finances, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2301, 10 octobre 2019, pages 202 à 242.

(3) Amendement n° II-489 *rect.* de M. Savin.

(4) Notons que l'article 50 du projet de loi complète déjà l'article 238 *bis* du CGI de nouveaux 7 et 8.

Dès lors, toute modification ultérieure du régime juridique du mécénat d'entreprise ne serait pas applicable aux dons faits pendant les cinq ans de l'engagement dans le cadre de la fondation.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

- À titre liminaire, le dispositif proposé paraît pouvoir avoir un impact sur l'équilibre budgétaire 2020. En effet, il ne précise pas ses modalités d'application, ce qui le rend applicable à l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année 2019 et des années suivantes et à l'impôt sur les sociétés dû au titre des exercices clos à compter du 31 décembre 2019, en application des 1^o et 2^o du II de l'article 1^{er} du présent projet de loi.

Certes, les modalités d'option prévues n'existent pas encore, mais en toute rigueur, il résulte du dispositif proposé qu'une entreprise pourrait opter sur le fondement du présent article au titre des dons faits en 2019.

Dès lors, le placement de l'article en seconde partie pourrait se révéler juridiquement délicat.

- Sur le fond, la mesure introduite par le Sénat ne semble pas souhaitable. Elle paraît liée à la rationalisation du mécénat à laquelle procède l'article 50 du présent texte, qui est d'ailleurs mentionné dans l'exposé sommaire de l'amendement dont l'adoption a conduit au présent article. Si cet exposé sommaire indique que le gel prévu s'appliquerait également en cas de modifications augmentant l'avantage fiscal, il n'en reste pas moins que ce gel est proposé alors que l'avantage fiscal pourrait être rationalisé, et qu'*a priori*, aucune mesure de ce type n'a été proposée lorsque le champ du mécénat a été élargi ou que la limite du montant des dons éligibles a été augmentée.

Plus généralement, la création des fondations d'entreprise n'est, en principe, pas motivée par la perspective d'un avantage fiscal, mais par la réalisation d'une œuvre d'intérêt général, aux termes de l'article 19 de la loi du 23 juillet 1987 précitée. Il est également rappelé que les fondations d'entreprise contribuent à l'image de marque de son ou ses fondateurs.

Geler les conditions du mécénat pour cinq ans pourrait en revanche laisser penser qu'une telle création obéit à des objectifs principalement fiscaux, à l'encontre de la logique même de ces structures et du mécénat.

En outre, le mécénat demeure possible en dehors des fondations, ces dernières ne constituant pas le seul véhicule prévu, loin de là.

Enfin, par cet article, il serait possible de priver d'effet une loi qu'aurait adoptée le Parlement, sur simple option d'un contribuable. La logique est ici distincte de celle des rescrits fiscaux, qui restent des décisions administratives, dans la mesure où le champ d'application de la loi relèverait d'une décision d'un

administré. Plutôt qu'une mesure de sécurité juridique, le dispositif proposé semble ainsi relever d'une amputation par le Parlement de ses prérogatives.

- Pour toutes ces raisons, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*
* *

Article 50 bis D (nouveau)
**Précisions sur l'assiette des prélèvements sur les jeux de loterie
et les paris sportifs**

Le présent article, introduit par le Sénat, apporte des précisions sur l'assiette des prélèvements sur les jeux de loterie et les paris.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les prélèvements sur les jeux de loterie et les paris ont été substantiellement réformés par l'article 138 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite « loi PACTE »⁽¹⁾ : l'assiette de ces prélèvements basculera, à compter de 2020, des mises au produit brut des jeux, correspondant schématiquement à la différence entre les mises et les gains.

Il est renvoyé aux commentaires en nouvelle lecture des articles 6 *quinquies* et 6 *sexies* du présent texte pour une présentation complète du cadre juridique de ces prélèvements, antérieur à la réforme de la loi PACTE et résultant de cette dernière (*cf. supra*).

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption par le Sénat d'un amendement de M. Richard Yung et des membres du groupe LaREM ayant fait l'objet d'un avis de sagesse de la commission et d'un avis favorable du Gouvernement⁽²⁾.

- Il apporte des précisions techniques sur l'assiette :
 - du prélèvement sur les jeux de loterie (A du I de l'article 138 de la loi PACTE) ;

(1) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

(2) Amendement n° II-1057 *rect.* de M. Yung.

– des prélèvements sur les paris sportifs et les jeux de cercle (dont l’assiette est fixée à l’article 302 *bis* ZJ du code général des impôts – CGI) ;

– des prélèvements dont le produit est affecté à l’Agence nationale du sport (articles 1609 *novovicies* et 1609 *tricies* du CGI) ;

– des prélèvements et contributions sociaux sur les jeux de loterie et de paris sportifs (prévus aux articles L. 136-7-1 et L. 137-21 du code de la sécurité sociale et à l’article 18 de l’ordonnance du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale ⁽¹⁾).

● Le dispositif proposé prévoit ainsi que le calcul de ces prélèvements et contributions repose sur la multiplication du produit brut par le rapport entre :

– les mises effectuées en France métropolitaine et dans les collectivités d’outre-mer régies par l’article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique et Mayotte) ;

– et la totalité des mises effectuées – ce qui inclut en outre les collectivités d’outre-mer régies par l’article 74 de la Constitution.

● Ces précisions ont pour but d’éviter un cumul de prélèvements pesant sur les opérateurs dans la mesure où ces derniers, outre les prélèvements précédemment mentionnés, sont soumis à une fiscalité particulière dans les collectivités de l’article 74 de la Constitution, décidée par celles-ci en vertu de leur autonomie fiscale.

Les modalités de calcul prévues permettent ainsi d’exclure de l’assiette ce qui correspond aux mises encaissées en dehors de la France métropolitaine et des collectivités de l’article 73 de la Constitution.

En vertu du V du présent article, ces précisions entreront en vigueur à compter de 2021.

II. LA POSITION DU RAPPEUR GÉNÉRAL

Les aménagements apportés par le dispositif adopté par le Sénat sont bienvenus.

● Il reste cependant regrettable que la réforme des prélèvements sur les jeux et les paris prévue par la loi PACTE doive faire l’objet d’aussi nombreux, importants et tardifs ajustements – rappelons que si cet article précise les règles d’assiette pour éviter un cumul d’imposition, l’article 6 *quinquies*, dans sa rédaction issue de l’Assemblée et à laquelle il est proposé de revenir, garantit quant à lui l’exigibilité du prélèvement sur les paris sportifs en conséquence de cette loi.

(1) Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

Par ailleurs, alors que la réforme de la loi PACTE s'appliquera dès 2020, le présent article, lui, n'entrera en vigueur qu'un an après, ce qui est rendu inévitable par le placement du dispositif en seconde partie du projet de loi de finances.

Enfin, d'autres aménagements paraissent devoir être apportées à la suite de la loi PACTE, notamment s'agissant de certains prélèvements sociaux et d'une modification des règles applicables aux prélèvements concernant le PMU – sous réserve d'une évolution de l'organisation de ce dernier.

Pour garantir l'application de l'ensemble des mesures tirant les conséquences de la réforme réalisée par la loi PACTE, il apparaît préférable d'intégrer le dispositif prévu par le présent article, enrichi des aménagements complémentaires précédemment mentionnés, à l'article 6 *quinquies* du présent projet de loi, qui s'inscrit dans le même cadre (*cf. supra*).

• Compte tenu du basculement du dispositif proposé à l'article 6 *quinquies*, le Rapporteur général propose, par coordination, de supprimer le présent article.

*

* *

Article 50 ter

Limitation dans le temps de dépenses fiscales relevant de la catégorie des « trous noirs fiscaux »

Introduit par l'Assemblée nationale, le présent article prévoit de borner dans le temps certaines dépenses fiscales relevant de la catégorie des « trous noirs fiscaux », pour lesquels les informations disponibles font défaut, afin d'en garantir l'évaluation.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Les dépenses fiscales constituant des dispositifs dérogatoires à la norme de l'impôt auquel elles se rattachent, elles conduisent à de moindres recettes par rapport à la situation qui aurait résulté de l'application de cette norme. Leur évaluation, notamment s'agissant de leur efficience à l'aune des objectifs qui leur sont attachés, est une nécessité qu'ont récemment traduite plusieurs initiatives parlementaires et gouvernementales.

Pour la présentation complète de ces initiatives, il est renvoyé au commentaire en première lecture de l'article 7 du présent projet de loi ⁽¹⁾ ainsi qu'à l'édition 2019 du rapport sur l'application des mesures fiscales ⁽²⁾. Ne seront mentionnées ici que les principales et récentes actions entreprises :

– la suppression de dépenses fiscales jugées inefficaces et le bornage d'autres mesures, que poursuit l'article 7 du présent texte ;

– la volonté manifestée par l'Assemblée nationale, à travers le vote unanime d'une proposition de résolution, de mieux évaluer et encadrer les dépenses fiscales, notamment à travers leur bornage temporel, et d'associer plus fortement les ministères concernés par les mesures ⁽³⁾ ;

– les recommandations formulées par le Rapporteur général dans le cadre de ses travaux sur les dépenses fiscales figurant dans le rapport précité sur l'application des mesures fiscales, qui ont mis en évidence la catégorie des « trous noirs fiscaux » et les lacunes des documents budgétaires sur les dépenses fiscales ;

– le programme pluriannuel d'évaluation des dépenses fiscales mis en œuvre par le Gouvernement et présenté dans l'évaluation préalable de l'article 7 du présent texte ⁽⁴⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Parmi les dépenses fiscales, le Rapporteur général a identifié une catégorie particulière de mesures se démarquant par le défaut d'informations dont elles font l'objet. Il s'agit des « trous noirs fiscaux », dont le coût n'est pas chiffré, le nombre de bénéficiaires n'est pas déterminé et qui ne font l'objet d'aucun encadrement temporel.

Pour améliorer l'information du Parlement et des citoyens, le présent article prévoit de borner dans le temps six dépenses fiscales relevant de la catégorie des « trous noirs fiscaux ». Il est le fruit de l'adoption, par l'Assemblée nationale, d'un amendement de la commission des finances résultant d'une initiative du Rapporteur général et sous-amendé en séance par ce dernier, l'ensemble ayant fait du Gouvernement l'objet d'un avis favorable ⁽⁵⁾.

À titre liminaire, il n'est pas inutile de rappeler, comme cela fut régulièrement fait lors des débats à l'Assemblée nationale, que le bornage des dépenses fiscales ne préjuge en aucun cas de leur utilité ou de leur inefficacité et

(1) *Joël Giraud*, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, *tome II* : Examen de la première partie du projet de loi de finances, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2301*, 10 octobre 2019, pages 358-405.

(2) *Joël Giraud*, Rapport d'information sur l'application des mesures fiscales, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2169*, 17 juillet 2019, pages 47 à 114.

(3) Résolution pour le renforcement du pilotage et de l'évaluation des dépenses fiscales par les administrations publiques, *Assemblée nationale, XV^e législature, T.A. n° 292*, 19 juin 2019.

(4) Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2020, pages 123 à 125.

(5) Amendement [n° II-2533](#) de la commission des finances et sous-amendement [n° II-3040](#) du Rapporteur général.

ne signifie pas que leur suppression est envisagée ou serait opportune. Il s'agit d'une méthode d'évaluation visant à garantir l'analyse de chaque outil pour améliorer l'information disponible, y compris pour ceux de ces outils dont l'intérêt a été mis en évidence et n'est nullement remis en cause.

- La première dépense fiscale concernée par le dispositif est l'exonération d'impôt sur le revenu (IR) des produits de la location d'une partie de l'habitation principale, prévue à l'article 35 *bis* du code général des impôts (CGI) :

- le I de cet article 35 *bis* porte sur la location ou la sous-location en meublé d'une ou plusieurs pièces de l'habitation principale à des personnes qui font de la ou des pièces louées leur résidence principale ou temporaire, sous réserve que le prix soit fixé dans des limites raisonnables ;

- son II a trait à la mise à disposition habituelle au public d'une ou plusieurs pièces de l'habitation principale, l'exonération étant subordonnée au fait que le produit de la location n'excède pas 760 euros par an.

Cette dépense fiscale (n° 180102) avait fait l'objet en 2011 d'une évaluation relativement sévère de la part du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, pour lequel le dispositif ne revêtait pas un effet incitatif fort et demeurait largement perfectible.

L'outil présente cependant un intérêt manifeste pour de nombreux contribuables, permettant à des personnes – notamment âgées – de louer une partie de leur habitation à des étudiants ou à des travailleurs saisonniers, renforçant le lien social.

Disposer de données quantitatives et qualitatives sur le dispositif permettrait, le cas échéant, de mieux le calibrer.

À cet effet, le 1° du présent article borne l'application de l'exonération aux locations ou sous-locations réalisées jusqu'au 31 décembre 2023.

- La deuxième mesure que prévoit de borner le présent article, à travers son 2°, consiste en une imposition à taux réduit des distributions d'actifs effectuées par certaines sociétés de capital-risque (SCR) en application du 5 de l'article 39 *terdecies* du CGI (dépense fiscale n° 230601).

L'objectif de cette dépense fiscale est de participer au soutien financier des petites et moyennes entreprises (PME) en encourageant le capital-risque comme forme de financement complémentaire aux prêts bancaires et à l'appel public à l'épargne. Son ciblage et son efficacité avaient été salués par le Comité d'évaluation en 2011, ce dernier ayant attribué à l'outil la note maximale de 3/3.

Cependant, plusieurs aspects du dispositif sont mal connus, notamment s'agissant de sa capacité à produire certains effets économiques indirects et de son dimensionnement. En conséquence, le présent article prévoit de le borner aux

distributions réalisées au cours d'un exercice ouvert jusqu'au 31 décembre 2023. Ce bornage permettra d'améliorer la connaissance du dispositif.

- Le troisième volet du présent article porte sur l'exonération d'impôt sur les sociétés (IS) des revenus patrimoniaux de certains établissements publics (dépendance fiscale n° 300201).

Le 5 de l'article 206 du CGI prévoit que les établissements publics ne sont, pour leurs activités non lucratives, assujettis à l'IS qu'au titre de leurs revenus patrimoniaux (revenus fonciers, agricoles et mobiliers). Ces revenus font par ailleurs l'objet d'une imposition à taux réduit en application de l'article 219 *bis* du CGI.

Le même 5 exonère cependant de cette imposition les établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance.

Non notée en 2011, cette dépendance fiscale devait néanmoins, selon le Comité d'évaluation, faire l'objet d'un meilleur suivi et d'une évaluation approfondie pour en mesurer l'efficacité réelle et le caractère incitatif. Tel est l'objet du bornage prévu au 3° du présent article, fixant le terme de la mesure aux revenus perçus au cours d'un exercice ouvert jusqu'au 31 décembre 2023.

- Prévus à l'article 239 *octies* du CGI, la quatrième dépendance fiscale concernée par le dispositif proposé consiste en une exonération d'IS de la valeur nette de l'avantage en nature consenti par les personnes morales ayant pour objet de transférer gratuitement à leurs membres la jouissance d'un bien (dépendance fiscale n° 300204).

Le 4° du présent article prévoit de cantonner cette exonération aux avantages consentis au cours d'un exercice ouvert jusqu'au 31 décembre 2023, afin d'assurer l'effectivité d'une évaluation du dispositif, dont le taux de recours n'est pas connu et dont l'évaluation de l'impact est à ce stade impossible.

- La cinquième dépendance fiscale (n° 730215) est un taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 10 % pour les travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles.

Ce dispositif, prévu au *b septies* de l'article 279 du CGI, doit faire l'objet d'une évaluation dont les données permettront au Parlement de mieux l'appréhender et, le cas échéant, de l'étudier sous l'angle de la différence de traitement induite entre exploitants agricoles et collectivité et particuliers, mise en avant par le Comité d'évaluation en 2011.

À cette fin, le 5° du présent article limite le bénéfice du taux réduit aux travaux réalisés jusqu'au 31 décembre 2023.

- Enfin, la sixième et dernière mesure faisant l'objet du présent article est l'exonération de droits de mutation à titre gratuit des dons et legs faits au profit de certains organismes publics ou d'utilité publique (dépense fiscale n° 520104) :

- en application de l'article 794 du CGI, s'agissant des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, des établissements publics hospitaliers et de certains organismes de sécurité sociale ;

- en application de l'article 795 du même code, s'agissant d'établissements publics, d'associations ou d'organismes ayant une mission d'utilité publique, notamment de nature scientifique, culturelle, sociale, environnementale et éducative, mentionnés aux 2°, 4°, 5°, 11° et 14° de cet article ;

- en application de l'article 795-0 A du CGI, s'agissant des organismes dont le siège est situé à l'étranger, sous certaines conditions.

Le bornage de cette mesure s'appuyait sur la sévérité de l'évaluation réalisée par le Comité précédemment mentionné en 2011, qui soulignait l'absence de caractère incitatif du dispositif, dont l'avantage fiscal ne bénéficie pas au donateur. Le Comité relevait également l'absence de données, rendant impossible l'évaluation de l'efficacité de la dépense fiscale.

L'amendement initialement adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale visait les trois articles. Le bornage a finalement été cantonné au seul volet de la dépense fiscale prévu à l'article 794 du CGI, pour éviter toute confusion s'agissant de la politique en faveur des organismes d'intérêt général.

Ce bornage figure au 6° du présent article, prévoyant que l'exonération s'applique aux mutations réalisées jusqu'au 31 décembre 2023.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a substantiellement modifié le présent article en supprimant quatre des bornages prévus à travers l'adoption d'amendements de sa commission des finances.

- En premier lieu, et suivant l'avis favorable du Gouvernement⁽¹⁾, il est revenu sur le bornage de la dépense fiscale relative aux SCR consacrée au 5 de l'article 39 *terdecies* du CGI.

La motivation de cette exclusion est voisine de celle soutenant la suppression du bornage d'une autre dépense fiscale relative aux SCR que prévoyait l'article 7 du présent projet de loi dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale : ne pas instaurer de différence de traitement entre les SCR

(1) Amendement [n° 11-835](#) de la commission des finances.

et les fonds ou, plus généralement, entre les SCR et le reste du régime des plus-values de long terme (*cf. supra*, commentaire de l'article 7).

Par ailleurs, le bornage a été vu comme potentiellement préjudiciable aux investissements de long terme et au capital-risque français.

- En deuxième lieu, le Sénat, contre l'avis défavorable du Gouvernement ⁽¹⁾, a supprimé le bornage de l'exonération d'IS des établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance au titre de leurs revenus patrimoniaux.

La suppression du bornage repose sur l'importance de ces revenus pour les établissements concernés, surtout dans un contexte budgétaire contraint.

- En troisième lieu, le Sénat a exclu de borner dans le temps le taux réduit de TVA sur les travaux sylvicoles et forestiers, là aussi en s'écartant de l'avis défavorable du Gouvernement ⁽²⁾. Cette modification est justifiée par la place éminente que de tels travaux ont, notamment dans le cadre de la défense des forêts contre l'incendie (DFCI).

Enfin, une nouvelle fois contre l'avis défavorable du Gouvernement, le Sénat a supprimé le bornage de l'exonération de droits de mutation à titre gratuit pour les dons et legs faits aux collectivités territoriales ⁽³⁾, à leurs établissements publics et à certaines structures, au motif qu'un bornage enverrait un mauvais signal pour ces structures.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Toutes les modifications apportées par le Sénat n'apparaissent pas également opportunes. Il est rappelé à toutes fins utiles que ces bornages n'ont pas pour finalité la disparition à terme des dispositifs sur lesquels ils portent, mais s'inscrivent uniquement dans une démarche d'évaluation et d'information.

- S'agissant de la suppression du bornage de l'imposition à taux réduit des distributions d'actifs effectuées par les SCR, la modification apparaît opportune et cohérente avec celle introduite à l'article 7 du présent texte.

En revanche, la suppression du bornage de l'exonération d'IS pour certains établissements publics au titre de leurs revenus patrimoniaux est moins convaincante. L'objectif du bornage n'est pas de mettre un terme à l'exonération : il s'agit simplement, par ce moyen, d'évaluer exhaustivement le dispositif pour que le Parlement soit pleinement informé.

(1) Amendement [n° II-836](#) de la commission des finances.

(2) Amendement [n° II-837](#) de la commission des finances.

(3) Amendement [n° II-838](#) de la commission des finances.

Il en va de même pour le taux réduit de TVA sur les travaux sylvicoles et forestiers, dont l'intérêt n'est en aucun cas remis en cause – notamment s'agissant de la DFCI, sujet bien connu du Rapporteur général qui était rapporteur d'une proposition de loi sur ce thème adoptée en 2016 et devenue la loi du 22 mars 2016 ⁽¹⁾.

En ce qui concerne l'exonération de droits de mutation à titre gratuit, le Rapporteur général rappelle que la mesure n'est pas incitative : elle ne bénéficie pas au donateur, mais à l'organisme bénéficiaire du don ou du legs. Elle peut dès lors s'assimiler à une subvention publique. En outre, un bornage ne paraît pas pouvoir créer de risque de réduction des dons et legs à ces organismes, sauf à considérer que les personnes les font dans l'espoir que les organismes bénéficient d'une exonération fiscale, ce qui paraît relativement peu probable.

● D'une manière générale, à l'exception de la modification relative à la dépense fiscale touchant les SCR, les suppressions adoptées par le Sénat paraissent témoigner du fait que celui-ci a appréhendé le présent article comme visant à supprimer, ou à envisager de supprimer, les mesures qu'il vise.

Or, et cela a déjà été dit plusieurs fois, tel n'est pas le dessein de ces bornages, qui s'inscrivent dans un souci d'information du Parlement. Aucun des bornages prévus dans le dispositif adopté par l'Assemblée nationale ne préjuge de l'opportunité, du bien-fondé et de l'efficacité des mesures concernées, qui ont parfois été attestés. L'enjeu et celui d'une évaluation de dispositifs dérogatoires à la norme fiscale sur lesquels, rappelons-le, aucune donnée ou presque n'est disponible – justifiant leur appellation de « trous noirs fiscaux ».

Rappelons également à toutes fins utiles que les bornages proposés par le présent article s'inscrivent pleinement dans l'esprit et la continuité de la résolution adoptée à l'unanimité en juin dernier à l'initiative du groupe LaREM, qui préconisait de borner toutes les dépenses fiscales ne l'étant pas. Ne sont concernées ici que quelques mesures, mais pour lesquelles l'information est inexistante ou presque.

● En conséquence, et à l'aune de l'ensemble des éléments qui précèdent, le Rapporteur général propose :

– de conserver la suppression du bornage de la dépense fiscale relative aux SCR ;

– de rétablir les bornages des trois autres dispositifs ayant fait l'objet des modifications adoptées par le Sénat sans que, répétons-le, cela ne signifie que ces dispositifs ont vocation à disparaître.

*

* *

(1) Loi n° 2016-340 du 22 mars 2016 relative à la protection des forêts contre l'incendie.

Article 50 quater

Inclusion des véhicules équipés d'un moteur dual fuel dans le champ du suramortissement des véhicules lourds

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 39 *decies* A du code général des impôts (CGI) porte un mécanisme de suramortissement destiné à l'achat par les entreprises de véhicules poids lourds utilisant des énergies renouvelables moins polluantes et moins émettrices de dioxyde de carbone (CO₂) que les carburants classiques. Ce soutien public doit contribuer au verdissement des flottes professionnelles.

Selon ce dispositif, les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (IS) ou à l'impôt sur le revenu selon un régime réel d'imposition peuvent pratiquer une déduction assise sur la valeur d'origine des biens acquis neufs, hors frais financiers, affectés à leur activité, lorsqu'ils relèvent des catégories de véhicules dont le poids total autorisé en charge (PTAC) est supérieur ou égal à 2,6 tonnes et qui utilisent exclusivement une ou plusieurs des énergies suivantes :

- le gaz naturel et le biométhane carburant ;
- le carburant ED95 composé d'un minimum de 90,0 % d'alcool éthylique d'origine agricole ;
- l'énergie électrique ;
- l'hydrogène.

Pour les véhicules dont le PTAC est supérieur ou égal à 2,6 tonnes et inférieur à 3,5 tonnes, la déduction est de 20 %. Le véhicule doit avoir été acquis à compter du 1^{er} janvier 2019 et jusqu'au 31 décembre 2021.

Pour les véhicules dont le PTAC est supérieur ou égal à 3,5 tonnes et inférieur ou égal à 16 tonnes, la déduction est de 60 %. Le véhicule doit avoir été acquis à compter du 1^{er} janvier 2019 et jusqu'au 31 décembre 2021.

Pour les véhicules dont le PTAC est supérieur ou égal à 16 tonnes, la déduction est de 40 %. Elle s'applique aux véhicules utilisant le gaz naturel, le biométhane carburant et le ED95 acquis à compter du 1^{er} janvier 2016 et jusqu'au 31 décembre 2021 – ainsi qu'aux véhicules utilisant l'énergie électrique et l'hydrogène acquis à compter du 1^{er} janvier 2019 et jusqu'au 31 décembre 2021.

B. DISPOSITIF MODIFIÉ

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de Bruno Duvergé (MODEM), un amendement visant compléter la liste des véhicules éligibles au suramortissement sur les poids lourds de l'article 39 *decies* A du CGI. Cet amendement a reçu un avis de sagesse, à titre personnel, du rapporteur général de la commission des finances et favorable du Gouvernement.

Il prévoit que pourront bénéficier de ce dispositif les véhicules bi-carburants (mélange de gazole et de gaz naturel) munis d'une motorisation dual fuel de type 1A telle que définie par le droit européen ⁽¹⁾.

Dans ce type de motorisation, une proportion de gazole qui représente 5 % à 10 % du mélange total est utilisée pour enflammer le gaz naturel, qui représente 90 % à 95 % du mélange. Les émissions de CO₂ émises par ce type de moteur sont inférieures d'environ 20 % aux émissions des poids lourds classiques fonctionnant au diesel.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement visant à encadrer le dispositif adopté par l'Assemblée nationale en l'ouvrant aux véhicules acquis à compter du 1^{er} janvier 2021.

Cette proposition a reçu un avis favorable de la commission des finances.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La version issue de l'Assemblée nationale prévoyait une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021. Avec une telle rédaction, le suramortissement aurait pu s'appliquer à des véhicules acquis lors d'un exercice fiscal antérieur à cette date, conduisant à de potentiels effets d'aubaine.

L'amendement du Gouvernement encadre le dispositif en ne l'ouvrant qu'aux véhicules acquis à compter du 1^{er} janvier 2021.

Constatant que la modification de cet article permet d'éviter de tels effets d'aubaine, le Rapporteur général propose d'adopter cet article dans sa version issue du Sénat.

(1) Règlement (CE) n°595/2009 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 relatif à la réception des véhicules à moteur et des moteurs au regard des émissions des véhicules utilitaires lourds (Euro VI) et à l'accès aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules, et modifiant le règlement (CE) n°715/2007 et la directive 2007/46/CE, et abrogeant les directives 80/1269/CEE, 2005/55/CE et 2005/78/CE.

*

* *

Article 50 quinquies A (nouveau)
**Création d'un tarif journalier de taxe spéciale sur certains véhicules routiers
pour les poids-lourds de collection**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Pour financer l'entretien de la voirie, la taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR), dite « taxe à l'essieu », s'applique aux véhicules de fort tonnage.

Sont soumis à la taxe les véhicules immatriculés en France ou hors de l'Union européenne :

– ayant au moins deux essieux et dont le poids total autorisé en charge (PTAC) est supérieur ou égal à 12 tonnes ;

– composés d'un tracteur et d'une semi-remorque, dont le poids total roulant autorisé (PTRA) est supérieur ou égal à 12 tonnes ;

– les remorques d'un PTAC égal ou supérieur à 16 tonnes.

La taxe n'est pas applicable aux véhicules qui sont spécialement conçus pour le transport de personnes, ni à ceux qui sont mentionnés à l'article 284 *bis* B du code des douanes ⁽¹⁾.

De même, les véhicules de collection ne sont pas redevables de la TSVR.

Le tarif de la taxe est fonction du poids du véhicule et du nombre de ses essieux. Il est calculé par semestre.

Si un véhicule assujéti circule pendant seulement une partie du semestre, le redevable peut solliciter une régularisation sur la base du tarif semestriel à proportion du temps de circulation, calculé en mois ⁽²⁾. Chaque fraction de mois est comptée pour un mois entier.

(1) *Matériels agricoles, véhicules exclusivement affectés aux transports intérieurs dans les chantiers, véhicules destinés à la vente ou effectuant des essais, engins des travaux publics, véhicules de la défense nationale, de la protection civile, des services publics de lutte contre les incendies, des autres services publics de secours et des forces responsables du maintien de l'ordre, véhicules circassiens et utilisés par les centres équestres.*

(2) *Loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 26.*

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté, à l'initiative de Vincent Éblé (SOC), un amendement portant article additionnel visant à ouvrir la possibilité pour les particuliers qui ont un usage personnel, occasionnel et non commercial de leur poids-lourd, de bénéficier d'un tarif journalier de TSVR, de 3 euros.

Aucune condition d'ancienneté du véhicule n'est prévue par le dispositif.

Cette proposition a reçu un avis de sagesse de la commission des finances et défavorable du Gouvernement.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Selon son exposé sommaire, cette proposition vise à permettre aux collectionneurs de poids-lourds qui ont une utilisation très occasionnelle de leur véhicule de ne pas être redevable d'un tarif de taxe calculé sur une période de six mois.

Premièrement, depuis le 1^{er} janvier 2019, lorsque le véhicule circule pendant seulement une partie du semestre, le redevable peut solliciter une régularisation afin que le tarif de la taxe soit ramené à proportion du temps de circulation calculé en mois.

Deuxièmement, les véhicules de collection sont exonérés de TSVR. Est considéré comme véhicule de collection celui qui a été construit ou immatriculé pour la première fois il y a au moins trente ans⁽¹⁾. Il apparaît singulier de considérer comme véhicules de collection des poids-lourds qui ont été construits au cours de la décennie 1990, ou postérieurement.

Enfin, il est rappelé que cette taxe permet à des poids-lourds, qui utilisent le réseau routier non concédé, de contribuer à son entretien.

Pour ces raisons, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*

* *

(1) Article R.311-1 du code de la route.

Article 50 quinquies (supprimé)

Neutralisation des transitions entre régimes micro-fiscaux et régimes réels pour les bénéficiaires agricoles et non commerciaux

Introduit par l'Assemblée nationale, le présent article assure la neutralité fiscale des changements de régime d'imposition consistant en un passage d'un régime réel à un régime micro-fiscal et inversement.

L'article a été supprimé par le Sénat à la suite de l'adoption de trois amendements identiques déposés par M. Julien Bargeton et les membres du groupe LaREM, par sa commission des finances et par le Gouvernement ⁽¹⁾.

Cette suppression est la conséquence du basculement du contenu du présent article en première partie du présent projet de loi, dans un nouvel article 13 *nonies* A, au commentaire duquel il est renvoyé pour une présentation du dispositif proposé (*cf. supra*). Ce basculement permet à ce dernier de s'appliquer dès l'imposition des revenus de l'année 2020.

La suppression du présent article constitue ainsi une mesure de coordination, conséquence du nouvel article 13 *nonies* A. Sous réserve de l'adoption de ce dernier par l'Assemblée, le Rapporteur général propose donc de maintenir cette suppression.

*

* *

Article 50 sexies (supprimé)

Facilitation du passage d'un régime d'imposition agricole au régime de l'impôt sur les sociétés

Introduit par l'Assemblée nationale, le présent article étend le mécanisme d'étalement de l'imposition de certains revenus prévu à l'article 75-0 C du code général des impôts (CGI) aux frais de fermage des avances aux cultures et aux éléments de stocks dont la valeur a été bloquée en application de l'article 72 B *bis* du même code, facilitant ainsi le passage d'un régime d'imposition agricole à l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés.

Le Sénat a supprimé cet article en adoptant deux amendements identiques de sa commission des finances et du Gouvernement ⁽²⁾. Cette suppression n'est pas motivée par une opposition au dispositif proposé, au contraire : elle repose sur le basculement de ce dernier en première partie du présent projet de loi, dans un nouvel article 11 *bis* B, permettant son application dès 2020. Il est renvoyé au

(1) Amendements n^{os} [II-681](#) de M. Bargeton, [II-839](#) de la commission des finances et [II-1037](#) du Gouvernement.

(2) Amendements n^{os} [II-840](#) de la commission des finances et [II-1036](#) du Gouvernement.

commentaire de cet article 11 *bis* B pour une présentation des mesures prévues (*cf. supra*).

La suppression du présent article constitue ainsi une mesure de coordination tirant les conséquences de l'introduction du nouvel article 11 *bis* B. Dès lors, et sous réserve de l'adoption de ce dernier par l'Assemblée, le Rapporteur général propose de maintenir cette suppression.

*

* *

Article 50 octies

Mise en conformité de la réduction d'impôt « Madelin » avec la réglementation européenne

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Prévu à l'article 199 *terdecies*-0 A du code général des impôts, le dispositif « Madelin » ouvre droit à une réduction d'impôt sur le revenu au titre de la souscription en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de certaines petites et moyennes entreprises (PME) non cotées. L'octroi définitif de l'avantage fiscal est subordonné à la conservation des titres pendant cinq ans.

1. Un dispositif encadré

La société doit satisfaire plusieurs conditions pour que la réduction d'impôt soit applicable :

- répondre à la définition européenne des PME ;
- ne pas être qualifiable d'entreprise en difficulté au sens de la réglementation européenne ;
- exercer une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale. Plusieurs activités sont toutefois exclues : les activités procurant des revenus garantis en raison de l'existence d'un tarif réglementé de rachat de la production ou bénéficiant d'un contrat offrant un complément de rémunération, les activités financières, les activités de gestion de patrimoine immobilier, les activités de construction d'immeubles en vue de leur vente ou de leur location et les activités immobilières ;
- remplir au moins une des conditions suivantes au moment de l'investissement initial : soit elle n'exerce son activité sur aucun marché, soit elle exerce son activité sur un marché depuis moins de sept ans après sa première vente commerciale, soit elle a besoin d'un investissement en faveur du financement des risques qui, sur la base d'un plan d'entreprise établi en vue

d'intégrer un nouveau marché géographique ou de produits, est supérieur à 50 % de son chiffre annuel moyen des cinq années précédentes ;

– ne pas être cotée sur un marché réglementé ou sur un système multilatéral de négociation français ou étranger sauf s'il s'agit d'un système multilatéral où la majorité des instruments négociés sont émis par des PME ;

– être soumise à l'impôt sur les bénéficiaires dans les conditions de droit commun ;

– compter au moins deux salariés à la clôture de l'exercice qui suit la souscription ou un salarié si la société est soumise à l'obligation de s'inscrire à la chambre des métiers et de l'artisanat ;

– avoir son siège de direction effective dans un État membre de l'Union européenne, en Norvège, en Islande ou au Lichtenstein ;

– voir ses actifs ne pas être constitués de façon prépondérante de métaux précieux, d'œuvres d'art, d'objets de collection, d'antiquités, de chevaux de course ou de concours, ou, sauf si l'objet même de son activité consiste en leur consommation ou leur vente au détail, de vins ou d'alcools.

En cas d'investissement direct ou réalisé par l'intermédiaire d'une société holding, les versements sont retenus dans la limite annuelle de 50 000 euros pour une personne seule et de 100 000 euros pour des contribuables mariés soumis à imposition commune. En cas d'investissement indirect *via* un fonds d'investissement de proximité (FIP) ou un fonds commun de placement dans l'innovation (FCPI), ces limites annuelles sont ramenées à respectivement 12 000 euros et 24 000 euros.

D'après le tome II de l'annexe *Évaluation des voies et moyens*, le coût total du dispositif est évalué à 168 millions d'euros en 2018, dont 58 millions d'euros au titre d'investissements directs, 43 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FCPI, 24 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FIP généralistes, 35 millions d'euros pour la souscription de parts de FCPI investis dans les entreprises corses et 8 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FIP qui investissent dans des entreprises situées en outremer ⁽¹⁾.

2. Un taux majoré jamais appliqué

Le taux de la réduction d'impôt est de 18 % du montant des versements effectués au titre de l'ensemble des souscriptions éligibles. Afin de compenser la suppression des réductions d'impôt sur la fortune (ISF) pour l'investissement dans les PME dans le contexte de la suppression de l'ISF, le taux de la réduction d'impôt a été porté de façon provisoire, jusqu'au 31 décembre 2018, à 25 % par l'article 74 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

(1) *Évaluations des voies et moyens, tome 2, annexé au projet de loi de finances pour 2020, pages 46, 48, 50, 54.*

L'entrée en vigueur de ce taux majoré était conditionnée à la notification par la Commission européenne d'une décision de conformité du dispositif au droit de l'Union européenne, dans la mesure où cette réduction d'impôt a le caractère d'une aide d'État.

En l'absence de validation de cette mesure par la Commission européenne en 2018, la disposition n'a pas été appliquée et a été reconduite par l'article 118 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 pour les versements réalisés jusqu'au 31 décembre 2019. Ce taux majoré n'a pas non plus été appliqué en 2019, pour les mêmes raisons qu'en 2018. Aucun versement n'a donc bénéficié de ce taux majoré transitoire.

3. Des régimes spéciaux liés à des spécificités géographiques et à la particularité de l'objet de l'entreprise

a. Des taux majorés pour les investissements réalisés en Corse et en outre-mer

Les investissements réalisés au titre de souscriptions en numéraires de parts de fonds d'investissement de proximité (FIP) dont l'actif est constitué pour 70 % au moins de valeurs mobilières, parts de société à responsabilité limitée et avances en compte courant émises par des sociétés qui exercent leurs activités exclusivement dans des établissements situés en Corse (VI *ter* de l'article 199 *terdecies-0 A*) et en outre-mer (VI *ter A*) bénéficient d'un taux de réduction d'impôt sur le revenu majoré, à hauteur de 38 % du montant des versements effectués.

Ce taux de 38 % s'applique également pour les souscriptions de FIP dont l'actif est constitué d'au moins 70 % de titres de sociétés qui exercent leurs activités dans des établissements situés en outre-mer et dans les secteurs retenus pour l'application de la réduction d'impôt sur le revenu « Girardin industriel » prévue au I de l'article 199 *undecies B*.

b. Des conditions d'éligibilité dérogatoires pour les entreprises solidaires d'utilité sociale (ESUS)

Les ESUS sont éligibles à la réduction d'impôt sur le revenu dite « Madelin »⁽¹⁾ dans des conditions dérogatoires au droit commun prévues par l'article 199 *terdecies-0 AA* :

– aucune ESUS n'est soumise au respect de la condition d'exclusion des activités financières ;

– les ESUS qui exercent une activité de gestion immobilière à vocation sociale bénéficient d'une dérogation aux exclusions relatives aux activités immobilières ou de construction d'immeubles ;

(1) Pour plus de détails, se référer au commentaire de l'article 58 quater.

– les « foncières solidaires », qui sont des ESUS à vocation agricole et environnementale ou œuvrant dans le domaine du logement social, sont exemptées du plafond de versements fixé à 15 millions d’euros sur l’ensemble de la vie de l’entreprise et de certaines conditions prévues au moment de l’investissement initial, notamment le respect d’une condition d’âge de moins de sept ans pour l’exercice d’une activité sur un marché ⁽¹⁾, si elles ne distribuent pas de dividendes et réalisent leur objet social sur l’ensemble du territoire national ;

– les ESUS qui ont exclusivement pour objet l’exercice d’une activité financière bénéficient d’un plafond de versements dérogatoire de 2,5 millions d’euros par an, contre 15 millions d’euros sur l’ensemble de la vie de l’entreprise dans le régime de droit commun. Ces ESUS ne sont pas non plus soumises au respect des conditions prévues au moment de l’investissement initial mentionnées *supra*.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L’Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances, qui prévoit, suite aux discussions engagées avec la Commission européenne depuis 2018, la mise en conformité du dispositif IR-PME avec le droit européen applicable en matière d’aides d’État. Les dispositions prévues par l’amendement s’appliquent aux versements effectués à compter d’une date fixée par décret, qui ne peut être postérieure de plus de deux mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer la disposition lui ayant été notifiée comme étant conforme au droit de l’Union européenne.

En premier lieu, l’amendement proroge le taux majoré de 25 % de la réduction d’impôt jusqu’au 31 décembre 2020.

En deuxième lieu, l’amendement réduit de 38 % à 30 % le taux dérogatoire de la réduction d’impôt applicable aux investissements en Corse et en outre-mer effectués par l’intermédiaire de FCPI.

Enfin, il revient sur certaines des conditions dérogatoires applicables aux ESUS :

– l’ensemble des entreprises solidaires serait désormais soumis à une condition d’âge pour l’exercice d’une activité sur un marché, fixée à moins de dix ans contre sept ans dans le droit commun. Les ESUS de droit commun bénéficieraient donc d’un régime plus favorable que celui actuellement en vigueur mais les foncières solidaires et les entreprises solidaires financières perdraient le bénéfice de la dérogation à la condition d’âge ;

(1) *Soit exercer son activité sur aucun marché, soit exercer son activité sur un marché depuis moins de sept ans après sa première vente commerciale, soit avoir besoin d’un investissement en faveur du financement des risques qui, sur la base d’un plan d’entreprise établi en vue d’intégrer un nouveau marché géographique ou de produits, est supérieur à 50 % de son chiffre annuel moyen des cinq années précédentes.*

– la dérogation au plafond de versements de 15 millions d’euros, applicable aux foncières solidaires et aux entreprises solidaires financières, serait également supprimée.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Confirmant la position de sa commission des finances, le Sénat a adopté un amendement à l’initiative de son Rapporteur général, avec un avis favorable du Gouvernement, qui a pour objectif de « *renforcer la portée des clauses anti-abus existantes* ».

D’une part, l’amendement propose d’inscrire explicitement à l’article 199 *terdecies-0* A l’exclusion des activités de courtage et de change, qui pourraient être assimilées à des activités commerciales, du champ de la réduction d’impôt Madelin, au motif que ces activités ne sont pas risquées et ne souffrent pas de difficultés de financement.

En effet, suite à une décision récente du Conseil d’État⁽¹⁾, le champ des activités financières faisant l’objet d’une exclusion du dispositif depuis la loi de finances pour 2011⁽²⁾ a été réduit de façon significative. Le Conseil d’État a en effet exclu du champ des activités financières et réintroduit, *de facto*, dans le champ de la réduction d’impôt Madelin, les activités de courtage en assurance. Il a considéré que la nomenclature INSEE ne pouvait être utilisée comme fondement de la doctrine fiscale et que la nature de l’activité en courtage devait être « *déterminée au regard des caractéristiques de la prestation que le courtier fournit à son client* »⁽³⁾. Les activités d’un courtier en assurance étant « *regardées comme constituant un acte de commerce au sens des dispositions du 7° de l’article L. 110-1 du code de commerce* », elles ont été assimilées à des activités commerciales.

D’autre part, il ajoute les titres figurant dans un plan épargne retraite, créé par l’article 71 de la loi PACTE⁽⁴⁾, aux titres qui ne peuvent bénéficier de la réduction d’impôt Madelin, à l’image de ce qui existe déjà pour le plan d’épargne en action ou le plan d’épargne salariale, afin de limiter le cumul d’avantages fiscaux entre le dispositif IR-PME et certains régimes fiscaux favorables.

Enfin, il précise que ces deux mesures entrent en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2020.

(1) Conseil d’État, 8ème - 3ème chambres réunies, 9 mai 2019, 428692.

(2) Article 36 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011.

(3) Conseil d’État, 8ème - 3ème chambres réunies, 9 mai 2019, 428692, cons. 5.

(4) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général considère que ces deux mesures vont dans le bon sens : la réduction d'impôt Madelin n'a en effet pas vocation à financer des activités de courtage ou de change tandis que l'exclusion de la possibilité de bénéficier de cette réduction d'impôt pour les titres présents dans un plan épargne retraite, disponible depuis le 1^{er} octobre 2019, s'apparente à une mesure de cohérence et de coordination.

Il propose donc de conserver la version du présent article adoptée par le Sénat.

*
* *

Article 50 nonies

Plafonnement de dépenses éligibles aux crédits d'impôt cinéma

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Il existe deux crédits d'impôt en soutien au secteur du cinéma. L'ouverture du droit aux crédits d'impôt est subordonnée à une demande d'agrément à titre provisoire formulée auprès du président du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Cet agrément est délivré après sélection des œuvres par un comité d'experts si elles remplissent les conditions prévues.

Les dépenses éligibles à ces crédits d'impôt font l'objet d'un plafonnement.

1. Les crédits d'impôt en soutien au secteur du cinéma

a. Le crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres audiovisuelles

L'article 220 *sexies* du code général des impôts (CGI) institue un crédit d'impôt à l'impôt sur les sociétés (IS) en vue de la réalisation d'œuvres cinématographiques de longue durée ou d'œuvres audiovisuelles agréées. Il fixe les conditions d'attribution de ce crédit d'impôt ainsi que les dépenses éligibles.

Le coût de cette dépense fiscale s'est élevé en 2018 à 169 millions d'euros, pour 319 entreprises bénéficiaires selon le tome 2 de l'annexe *Évaluations des voies et moyens*.

Ce crédit d'impôt est égal à 20 % des dépenses éligibles plafonnées à 80 % du budget de production de l'œuvre et, en cas de coproduction

internationale, à 80 % de la part gérée par le coproducteur français. Le taux peut être porté à 25 % pour les œuvres audiovisuelles de fiction et d'animation. Il atteint 30 % pour les œuvres cinématographiques d'animation et pour les œuvres cinématographiques autres que d'animation réalisées intégralement ou principalement en langue française ou dans une langue régionale en usage en France.

Le crédit d'impôt ne peut excéder 30 millions d'euros au titre d'une même œuvre cinématographique. Pour les œuvres audiovisuelles, il est plafonné à un montant par minute produite qui varie de 1 250 euros à 10 000 euros selon le coût de production et selon qu'il s'agit d'une œuvre de fiction, d'une œuvre documentaire, ou d'une œuvre d'animation.

En tout état de cause, les crédits d'impôt obtenus pour la production d'une même œuvre cinématographique ou audiovisuelle ne peuvent avoir pour effet de porter à plus de 50 % du budget de production le montant total des aides publiques accordées.

b. Le crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles engagées par des entreprises de production exécutive

L'article 220 *quaterdecies* du CGI institue un crédit d'impôt en faveur des entreprises de production exécutive d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles étrangères, dit « crédit d'impôt cinéma international ».

Le coût de cette dépense fiscale s'est élevé en 2018 à 53 millions d'euros, pour 40 entreprises bénéficiaires selon le tome 2 de l'annexe *Évaluations des voies et moyens*.

L'assiette des dépenses éligibles est limitée à 80 % du budget de production de l'œuvre, étant précisé que les subventions publiques sont déduites des bases de calcul. Les crédits d'impôts obtenus pour la production d'une même œuvre cinématographique ou audiovisuelle ne peuvent avoir pour effet de porter à plus de 50 % du budget de production de l'œuvre le montant total des aides publiques accordées.

Le taux du crédit d'impôt est égal à 30 % des dépenses éligibles et son montant est plafonné à 30 millions d'euros.

L'article 146 de la loi de finances pour 2019 a porté le taux du crédit d'impôt de 30 % à 40 % pour les œuvres de fiction intensives en effets visuels, au titre de la part des dépenses afférentes aux travaux de traitement numérique des plans qui permettent d'ajouter des personnages, des éléments de décor ou des objets participant à l'action, ou encore de modifier le rendu ou le point de vue de la caméra.

2. Le plafonnement des dépenses éligibles aux crédits d'impôt en faveur du secteur du cinéma

Actuellement, seuls deux types de dépenses font l'objet d'un plafonnement au titre de l'assiette des crédits d'impôts cinéma : les rémunérations versées aux artistes-interprètes et les dépenses d'hébergement. Les autres dépenses éligibles ne sont pas plafonnées, en particulier les salaires versés aux réalisateurs.

RÈGLES DE PLAFONNEMENT DES DÉPENSES ÉLIGIBLES AUX CRÉDITS D'IMPÔT CINÉMA

| Dépenses non plafonnées | Dépenses plafonnées |
|--|--|
| <p>Les rémunérations versées aux auteurs énumérés à l'article L. 113-7 du code de la propriété intellectuelle, ainsi que les charges sociales afférentes ;</p> <p>Les salaires versés aux personnels de la réalisation et de la production, ainsi que les charges sociales afférentes ;</p> <p>Les dépenses liées au recours aux industries techniques et autres prestataires de la création cinématographique et audiovisuelle ;</p> <p>Les dépenses de transport et de restauration occasionnées par la production de l'œuvre sur le territoire français ;</p> <p>Pour les œuvres audiovisuelles documentaires, les dépenses relatives à l'acquisition de droits d'exploitation d'images d'archives pour une durée minimale de quatre ans effectuées auprès d'une personne morale établie en France.</p> | <p>Les rémunérations versées aux artistes-interprètes mentionnés à l'article L. 212-4 du code de la propriété intellectuelle et aux artistes de complément ;</p> <p>Les dépenses d'hébergement occasionnées par la production de l'œuvre sur le territoire français.</p> |

Source : articles 220 *sexies* et 220 *quaterdecies* du CGI.

a. Les dépenses plafonnées

Les rémunérations prises en compte versées aux artistes-interprètes sont plafonnées à la rémunération minimale prévue par les conventions et accords collectifs conclus entre les organisations de salariés et d'employeurs de la profession. Ces plafonds résultent de la convention collective nationale de la production cinématographique du 19 janvier 2012 et de ses avenants qui fixent diverses grilles salariales (par exemple, le tarif journalier minimum des artistes interprètes est de 400 euros, celui d'un figurant de 105 euros).

Les dépenses d'hébergement sont plafonnées dans la limite d'un montant par nuitée fixé par décret. Elles sont comprises dans l'assiette du crédit d'impôt dans la limite de 270 euros par nuitée dans la ville de Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, et de 200 euros dans les autres départements (article 46 *quater-0* YM de l'annexe 3 au CGI).

b. Les dépenses non plafonnées

Les rémunérations versées aux auteurs énumérés à l'article L. 113-7 du code de la propriété intellectuelle, ainsi que les charges sociales afférentes ne sont pas plafonnées. Cela vise les réalisateurs ainsi que les auteurs du scénario, de l'adaptation, du texte parlé, et des compositions musicales avec ou sans paroles spécialement réalisées pour l'œuvre.

Il en va de même des rémunérations des techniciens (« *salaires versés aux personnels de la réalisation et de la production, ainsi que les charges sociales afférentes* »).

Les dépenses de transport et de restauration ne sont pas non plus plafonnées par le CGI. La doctrine administrative exige toutefois « *qu'elles soient strictement nécessaires aux besoins de la production de l'œuvre et qu'elles ne présentent pas de caractère somptuaire* »⁽¹⁾.

Enfin, ne sont pas plafonnées les dépenses relatives :

– au recours à des industries techniques et autres prestataires de la création cinématographique et audiovisuelle ;

– et à l'acquisition de droits d'exploitation d'images d'archives pour une durée minimale de quatre ans effectuées auprès d'une personne morale établie en France, pour les œuvres audiovisuelles documentaires.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé est issu d'un amendement du Rapporteur général. Il a recueilli un avis favorable du Gouvernement.

Il plafonne le montant de deux catégories supplémentaires de dépenses éligibles aux crédits d'impôt cinéma.

En premier lieu, il prévoit une limitation par décret des dépenses de transport et de restauration prises en compte pour le calcul des crédits d'impôts, à l'instar de ce qui est prévu pour les dépenses d'hébergement.

En deuxième lieu, il plafonne le montant cumulé des rémunérations des auteurs et techniciens, par personne physique, dans la limite d'un montant cumulé calculé comme suit :

– 15 % de la part du coût de production de l'œuvre inférieure à 4 000 000 euros ;

– 8 % de la part du coût de production de l'œuvre supérieure ou égale à 4 000 000 euros et inférieure ou égale à 7 000 000 euros ;

(1) BOI-IS-RICI-10-30-20-20161102, § 70 ([lien](#)).

– 5 % de la part du coût de production de l'œuvre supérieure ou égale à 7 000 000 euros et inférieure à 10 000 000 euros.

Ce barème est identique à celui appliqué par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) dans le cadre des aides à la production. Il a pour effet de plafonner à un maximum de 990 000 euros la rémunération d'un réalisateur prise en compte dans le calcul du crédit d'impôt.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement de sa commission des finances qui a recueilli un avis défavorable du Gouvernement.

Il supprime le plafonnement des rémunérations des artistes étrangers dès lors que ces salaires et cachets sont fiscalisés en France, notamment par le biais de la retenue à la source.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'article inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative du Rapporteur général a pour objet de rationaliser et diminuer l'assiette des crédits d'impôt en faveur du cinéma, en particulier s'agissant des dépenses de restauration, de transport et des rémunérations versées aux réalisateurs.

Les modifications apportées par le Sénat vont à l'inverse de cette logique en supprimant le plafond pour les artistes étrangers.

Le Rapporteur général propose dès lors de rétablir cet article dans sa rédaction issue de la première lecture à l'Assemblée nationale.

*

* *

Article 50 decies A (nouveau)

Extension au théâtre du crédit d'impôt spectacles vivants

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 220 *quindecies* du code général des impôts (CGI) institue un crédit d'impôt au titre des dépenses de production de spectacles vivants musicaux.

Il est égal à 15 % du montant total des dépenses éligibles prises dans la limite de 500 000 euros par spectacle. Le taux est porté à 30 % pour les microentreprises.

Le crédit d'impôt est plafonné à 750 000 euros par entreprise et par exercice.

Selon le tome 2 de l'annexe *Évaluations des voies et moyens*, ce crédit d'impôt a bénéficié à 211 entreprises pour un coût de 15 millions d'euros en 2018.

Des aménagements ont été apportés à ce crédit d'impôt par l'article 147 de la loi de finances pour 2019, dans le but de le recentrer sur les entrepreneurs de spectacles qui promeuvent les artistes en devenir qui se produisent dans des petites salles sur tout le territoire.

Il a ainsi été prévu un minimum de quatre représentations dans trois lieux différents pour pouvoir bénéficier du crédit d'impôt. En outre, les représentations doivent avoir été effectuées dans des lieux dont la jauge est inférieure à un nombre de personnes défini par décret. Selon les catégories de spectacle, la jauge maximale fixée varie de 1 700 à 4 800 personnes ⁽¹⁾.

L'article 147 de la loi de finances pour 2019 a également supprimé le volet « variétés » de ce crédit d'impôt pour le recentrer sur le spectacle musical. En pratique, compte tenu de la rédaction des textes réglementaires, ce volet du crédit d'impôt ne concernait que les spectacles d'humour entendus comme une suite de sketches ou un « récital parlé » donné par un ou plusieurs artistes non interchangeables.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article est issu d'un amendement de plusieurs membres du groupe Les Républicains. Il a recueilli un double avis défavorable de la commission des finances du Sénat et du Gouvernement.

Il étend au théâtre, pour les dépenses exposées à compter du 1^{er} janvier 2020, le crédit d'impôt spectacles vivants.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'article adopté par le Sénat revient sur un aménagement opéré l'année dernière du crédit d'impôt spectacle vivants. Par ailleurs, des amendements présentant une portée similaire ou identique ont été rejetés en première lecture par l'Assemblée nationale.

(1) Décret n° 2019-607 du 18 juin 2019 modifiant le décret n° 2016-1209 du 7 septembre 2016 relatif au crédit d'impôt au titre des dépenses de création, d'exploitation et de numérisation d'un spectacle vivant musical ou de variétés prévu à l'article 220 quindecies du code général des impôts ([lien](#)).

Dans ces conditions, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*
* *

Article 50 terdecies A (nouveau)
**Précisions sur les modalités de dépôt des comptes
des sociétés investissant en outre-mer**

Le présent article, introduit par le Sénat contre l’avis du Gouvernement, entend préciser les modalités de dépôt des comptes des sociétés qui réalisent ou exploitent un investissement en outre-mer ouvrant droit aux avantages fiscaux prévus à ce titre.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les investissements productifs réalisés en outre-mer peuvent ouvrir droit à différents avantages fiscaux :

- une réduction d’impôt, prévue à l’article 199 *undecies* B du code général des impôts (CGI) ;
- un crédit d’impôt, prévu à l’article 244 *quater* W du CGI ;
- une déduction du résultat imposable à l’impôt sur les sociétés prévue à l’article 217 *undecies* du CGI.

Pour une présentation détaillée de ces dispositifs, il est renvoyé au commentaire de l’article 25 *quater* du présent texte (*cf. supra*) et à celui fait en première lecture sur l’article 55 du projet de loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾.

Le bénéfice de ces dispositifs est subordonné au respect, par les sociétés qui réalisent les investissements éligibles ou, le cas échéant, qui les exploitent, de leurs obligations fiscales et sociales et de l’obligation de dépôt de leurs comptes annuels à la date de réalisation de l’investissement.

Le dépôt des comptes doit obéir aux modalités prévues aux articles L. 232-21 à L. 232-23 du code de commerce. Il se fait au greffe du tribunal de commerce pour que les comptes soient annexés au registre du commerce et des sociétés (RCS).

(1) Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2019, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 1302, tome II, 11 octobre 2018, pages 213 à 233.*

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Introduit par le Sénat à la suite de l'adoption d'un amendement de M. Michel Magras (LR) pour lequel la commission a sollicité l'avis du Gouvernement, qui s'est révélé défavorable⁽¹⁾, le présent article modifie les articles 199 *undecies* B, 217 *undecies* et 244 *quater* W du CGI pour préciser les modalités de dépôt des comptes et le fait générateur de l'avantage fiscal.

Il substitue au respect de l'obligation de dépôt des comptes au greffe du tribunal de commerce à la date de réalisation de l'investissement le respect d'une obligation de dépôt des comptes du dernier exercice clos à la mise en service de l'investissement.

L'objectif est d'éviter une insécurité pour les investisseurs, particulièrement lorsque l'exploitant de l'investissement n'a pas respecté son obligation de dépôt des comptes, qui entraîne une remise en cause de l'avantage fiscal.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le sujet posé par le présent article a fait l'objet d'une discussion riche lors de l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale de la seconde partie du présent projet de loi. Les amendements déposés et visant le même objectif que le dispositif ici proposé avaient alors été retirés, suivant l'invitation du Rapporteur général et du ministre, la résolution des éventuelles difficultés constatées relevant plutôt d'une actualisation de la doctrine fiscale que d'une modification législative.

Le ministre de l'action et des comptes publics avait ainsi indiqué, lors de ces débats, s'engager « à publier avant la fin de l'année dans le *Bulletin officiel des finances publiques*, qui fait quasiment office de parole d'évangile pour l'administration des finances publiques, une explication simple et claire de la doctrine, et à vous l'adresser par courrier, ainsi qu'au rapporteur général, au président de la commission des finances et à tous les parlementaires ultramarins. »⁽²⁾

Au Sénat, le Gouvernement a de nouveau précisé que le dispositif porte sur une interprétation des textes fiscaux et relève ainsi de la doctrine, ajoutant que le souhait du Gouvernement était de « faire clarifier cette question par l'administration fiscale par voie doctrinale avant la fin 2019. C'est encore possible : une instruction fiscale sera publiée très rapidement. Elle est en cours de préparation. »⁽³⁾

(1) Amendement [n° II-1045](#) de M. Magras.

(2) Assemblée nationale, XV^e législature, session ordinaire de 2019-2020, compte rendu intégral, deuxième séance du mercredi 13 novembre 2019.

(3) Sénat, session ordinaire de 2019-2020, compte rendu analytique officiel du 6 décembre 2019.

Au demeurant, retenir les termes de « mise en service » de l'investissement pourrait se révéler réducteur, là où le terme d'« utilisation » est plus large et embrasse l'ensemble des configurations. En effet, le fait générateur de l'avantage fiscal au titre d'investissements portant sur des immeubles n'est pas la mise en service : il correspond à l'achèvement des fondations ou, si l'investissement consiste en une acquisition d'un immeuble en cours de construction dont les fondations ont été achevées, à la livraison de l'immeuble.

Pour l'ensemble de ces raisons, il est préférable que la doctrine, dont c'est ici le rôle, fournisse les éclaircissements nécessaires comme le Gouvernement s'y est engagé. En conséquence, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*
* *

Article 50 terdecies B (nouveau)
**Assouplissement de la condition géographique prévue
pour les avantages fiscaux au titre d'investissements en outre-mer
dans des navires de croisière**

Le présent article, introduit par le Sénat contre l'avis du Gouvernement et avec un avis de sagesse de sa commission des finances, assouplit la condition géographique applicable dans le cadre des avantages fiscaux pour l'outre-mer au titre des investissements dans des navires de croisière.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

● Les avantages fiscaux prévus au titre des investissements productifs en outre-mer aux articles 199 *undecies* B, 244 *quater* W et 217 *undecies* du code général des impôts (CGI) ont été étendus par la loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾ aux investissements portant sur des navires de croisière d'une capacité maximum de 400 passagers.

Il est renvoyé au commentaire de l'article 25 *quater* du présent texte (*cf. supra*) et à celui fait en première lecture sur l'article 55 du projet de loi de finances pour 2019 ⁽²⁾ pour une présentation d'ensemble de ces dispositifs, les développements suivants étant consacrés aux investissements portant sur les navires précédemment mentionnés.

(1) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 138.

(2) Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2019, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 1302, tome II*, 11 octobre 2018, pages 213 à 233.

• L'éligibilité de ces investissements est consacrée au *I quater* de l'article 199 *undecies* B du CGI. Les navires doivent être affectés exclusivement à la navigation dans la zone économique exclusive (ZEE) des collectivités ultramarines régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie, sans qu'une escale ponctuelle sur une île appartenant à un autre État remette en cause cette éligibilité.

Les fournisseurs des investissements doivent avoir été sélectionnés dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence préalable et les investissements doivent être agréés.

En outre, le navire objet de l'investissement doit naviguer sous pavillon d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen lié à la France par une convention d'assistance administrative pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

Enfin, le navire doit être exploité pendant quinze ans.

Aux termes du dernier alinéa du *I quater*, la réduction d'impôt au titre de tels investissements s'applique à une base éligible de 20 % du coût de revient de l'investissement, pour un taux de 35 %.

La déduction prévue à l'article 217 *undecies* du CGI s'applique également à hauteur de 20 % du coût de revient. Le crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* W du même code, s'applique lui aussi à 20 % du coût de revient pour le taux prévu au III de cet article – variable selon le régime d'imposition de l'entreprise et la localisation de l'investissement.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption par le Sénat d'un amendement de M. Victorin Lurel (Socialiste et républicain) et plusieurs de ses collègues, qui a reçu de la commission un avis de « *sagesse, après avoir entendu le Gouvernement* »⁽¹⁾, ce dernier ayant donné un avis défavorable⁽²⁾.

Cet article, en modifiant le premier alinéa du *I quater* de l'article 199 *undecies* B du CGI, substitue à la condition géographique actuelle, reposant sur une navigation dans la ZEE d'une collectivité ultramarine française, une condition imposant une affectation du navire à la croisière régionale au départ des ports de ces collectivités ultramarine, en y incluant les Terres australes et antarctiques françaises.

Cette nouvelle condition géographique est précisée par un nouvel alinéa aux termes duquel les opérations du navire doivent comprendre :

(1) Sénat, session ordinaire de 2019-2020, compte rendu analytique officiel du 6 décembre 2019.

(2) Amendement n° [II-750 rect. bis](#) de M. Lurel.

– 90 % des têtes de lignes au départ de ports des collectivités ultramarines visées ;

– 75 % d’escales dans ces ports.

En vertu du II du présent article, cette nouvelle condition s’appliquerait aux investissements mis en service à compter de 2021 ayant fait l’objet d’une demande d’agrément déposée en 2020.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le dispositif proposé a été débattu – et rejeté – par l’Assemblée nationale lors de l’examen en première lecture du présent projet de loi.

• D’une manière générale, il semble utile de rappeler que l’éligibilité des investissements portant sur les navires de croisières est très récente, puisqu’elle a été introduite par la loi de finances pour 2019 précitée. Étendre ce nouveau dispositif aussi substantiellement, sans précisions sur l’éventuel coût et, surtout, avant même d’avoir des retours d’expérience sur les effets concrets des nouvelles règles, n’apparaît pas nécessairement souhaitable.

Cette observation n’interdit naturellement pas des ajustements sur certains aspects, et c’est d’ailleurs ce qui a été fait à l’Assemblée nationale à travers l’adoption d’un amendement de Mme Maina Sage visant à ramener la durée d’exploitation du navire de quinze à dix ans, la durée initialement prévue pouvant sembler excessive – dispositif prévu à l’article 58 *sexies* du présent projet de loi, adopté sans modification par le Sénat.

• Sur le fond du dispositif proposé, si la condition géographique actuelle peut sembler de prime abord relativement stricte, elle se révèle en réalité assez souple – et vise en dernière analyse à garantir que le dispositif profite aux territoires français et non aux territoires étrangers, finalité légitime et logique s’agissant d’un avantage fiscal destiné à soutenir les territoires ultramarins.

D’une part, la dernière phrase du premier alinéa du *I quater* de l’article 199 *undecies* B prévoit expressément qu’une escale au cours du circuit sur une île étrangère ne remet pas en cause le respect de la condition et donc l’avantage fiscal.

Il s’agit d’une soupape importante qui répond aux préoccupations de certains parlementaires ultramarins qui s’interrogeaient sur le fait de savoir si une escale dans une île étrangère – avaient été citées les îles Pitcairn – justifiait de remettre en cause le dispositif : tel n’est pas le cas.

D’autre part, et ainsi que le Gouvernement l’avait souligné lors des débats sur le projet de loi de finances pour 2019, l’administration fiscale, singulièrement

le bureau des agréments, a reçu pour instruction d’avoir une interprétation souple du dispositif⁽¹⁾.

• Compte tenu de ces éléments, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*
* *

Article 50 terdecies C (nouveau)
**Rétablissement dans les départements d’outre-mer
de la réduction d’impôt au titre des investissements locatifs**

Le présent article, introduit par le Sénat contre l’avis de sa commission des finances et du Gouvernement, réintroduit dans les départements d’outre-mer, à compter de 2021, la réduction d’impôt au titre des investissements locatifs réalisés en outre-mer.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L’article 199 *undecies* C du code général des impôts (CGI), prévoit, pour les contribuables domiciliés en France au sens de l’article 4 B du même code, une réduction d’impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans les collectivités d’outre-mer régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie.

• Aux termes du I de l’article 199 *undecies* C du CGI, sont éligibles l’acquisition et la construction de logements neufs, sous réserve :

– qu’ils soient donnés en location pour une durée au moins égale à cinq ans à un organisme d’habitations à loyer modéré (OHLM) ou à un organisme de logement social agréé ;

– qu’ils soient ensuite donnés en sous-location pour au moins cinq ans à des personnes physiques qui en font leur résidence principale, ces personnes devant répondre à des conditions de ressources.

Aux termes des VI et VI *bis* de cet article 199 *undecies* C, la réduction d’impôt s’applique également :

– à l’acquisition de logements achevés depuis plus de vingt ans qui répondent aux conditions prévues au I du même article et qui font l’objet de travaux de rénovation ou de réhabilitation ;

(1) Assemblée nationale, session ordinaire de 2018-2019, compte rendu intégral de la troisième séance du jeudi 15 novembre 2018.

– aux travaux de rénovation et de réhabilitation de logements achevés depuis plus de vingt ans qui répondent aux conditions prévues au même I.

• Le taux de la réduction d'impôt est de 50 % ; celle-ci est assise :

– sur le prix de revient des logements minoré des taxes et commissions d'acquisition et des subventions publiques perçues, dans la limite de 2 538 euros hors taxes par mètre carré de surface habitable (en application du 5 de l'article 199 *undecies* A du CGI) ;

– dans les hypothèses prévues au VI de l'article 199 *undecies* C du CGI, sur le prix de revient du logement minoré des mêmes éléments et majoré du coût des travaux ;

– dans les hypothèses prévues au VI *bis* du même article, sur le prix de revient des travaux minoré des taxes et des subventions.

Le fait générateur de la réduction d'impôt est l'achèvement du logement, ou son acquisition si elle lui est postérieure. Dans le cas de travaux de rénovation ou de réhabilitation, il s'agit de l'achèvement des travaux.

• Il existe, parallèlement à cette réduction d'impôt, un crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* X du CGI – qui est présenté dans le cadre des commentaires des articles 25 *ter* (*cf. supra*) et 50 *terdecies* D (*cf. infra*) du présent texte, auxquels il est renvoyé pour tout complément.

• Jusqu'à la loi de finances pour 2019, cette réduction d'impôt s'appliquait, aux termes du IX de l'article 199 *undecies* C du CGI :

– s'agissant des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution – appelés ci-après par commodité « départements d'outre-mer » –, aux investissements réalisés jusqu'au 31 décembre 2017 ou à ceux dont la demande d'agrément est parvenue au plus tard le 31 décembre 2017, sous certaines conditions ;

– s'agissant des collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie, aux investissements réalisés jusqu'au 31 décembre 2025.

Était toutefois prévue une condition à l'extinction de l'outil, reposant sur la mise en place d'un mécanisme pérenne de préfinancement des investissements en complément du crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* X du CGI ou, à défaut, un mécanisme permettant d'échelonner sur huit ans le paiement des investissements sans recours à l'emprunt bancaire.

• L'article 30 de la loi de finances pour 2019⁽¹⁾ a prolongé l'application de la réduction d'impôt dans les départements d'outre-mer au 24 septembre 2018, tout en supprimant le conditionnement de l'extinction de l'outil à l'existence du mécanisme de préfinancement précédemment mentionné.

(1) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2019.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article est le fruit de l'adoption, par le Sénat, d'un amendement de M. Victorin Lurel (Socialiste et républicain) et plusieurs de ses collègues ayant reçu de la commission des finances et du Gouvernement des avis défavorables ⁽¹⁾.

Le 2° de son I prévoit de rétablir dans les départements d'outre-mer, jusqu'au 31 décembre 2025, la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies* C, en entendant concentrer ce dispositif, à travers un nouveau IX *bis* de cet article, sur certains investissements :

– seuls les investissements portant sur l'acquisition de logements achevés depuis plus de vingt ans faisant l'objet de travaux de rénovation ou de réhabilitation sont éligibles ;

– la location doit être faite au profit d'un organisme concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement mentionné à l'article L. 365-1 du code de la construction et de l'habitation ;

– est prévue l'obtention d'un agrément préalable délivré par la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement et par la direction régionale des finances publiques.

Le 1° du I du présent article prévoit également, au IX de l'article 199 *undecies* C du CGI, le rétablissement de la réduction d'impôt à compter de 2021.

Enfin, le II du présent article indique que l'entrée en vigueur intervient le 1^{er} janvier 2021.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Ce dispositif a été rejeté par l'Assemblée nationale en première lecture ; il ne semble pas nécessairement opportun pour plusieurs raisons.

● En premier lieu, il entend revenir sur une réforme réalisée il y a moins d'un an par la loi de finances pour 2019 précitée, ce qui n'est pas forcément souhaitable.

Rappelons que l'extinction dans les départements d'outre-mer de la réduction d'impôt est liée à la montée en puissance du crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* X du CGI, dont le coût budgétaire a été multiplié par dix entre 2017 et 2018, passant de 7 millions d'euros à 70 millions d'euros – les montants au titre des années 2019 et 2020 n'étant pas connus. Sur la même

(1) Amendement n° [II-746 rect. bis](#) de M. Lurel.

période, le coût budgétaire de la réduction d'impôt est passé de 201 millions d'euros à 148 millions d'euros, et devrait atteindre 70 millions d'euros en 2020 ⁽¹⁾.

Ces données illustrent la montée en puissance du crédit d'impôt et le recours réel et efficace à cet outil de la part des contribuables.

● En deuxième lieu, si l'intention des auteurs de l'amendement dont l'adoption a conduit au présent article est claire dans l'exposé sommaire, le dispositif semble aller bien au-delà et présente plusieurs difficultés.

D'une part, si l'article est censé entrer en vigueur à compter de 2021 aux termes de son II, le rétablissement ciblé sur les acquisitions de logements anciens faisant l'objet de travaux aura néanmoins un effet rétroactif, puisque la période d'éligibilité retenue court de 2009 au 31 décembre 2025, et inclut donc la période allant du 25 septembre 2018 au 31 décembre 2020.

Cette rétroactivité, en soi discutable, pourrait en outre susciter des effets d'aubaine dans la mesure où elle rendra éligible à la réduction d'impôt des investissements réalisés en 2018, à partir du 25 septembre de cette année-là, et en 2019, alors que l'avantage fiscal n'était pas ouvert.

D'autre part, le 1° du I du présent article a pour effet de rétablir l'ensemble du dispositif de l'article 199 *undecies* C du CGI pour les investissements dans les départements d'outre-mer à compter de 2021, et sans bornage temporel :

– cela va très au-delà des indications fournies par les auteurs de l'amendement ;

– l'absence de bornage est plus que discutable.

Au demeurant, l'articulation des deux volets du présent article semble délicate, le 1° de son I rétablissant la totalité de l'article pour les départements d'outre-mer à compter de 2021 alors que le 2° du même I vise expressément un certain type d'investissements.

● Pour toutes ces raisons, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*

* *

(1) Évaluations des voies et moyens *annexées aux projets de loi pour 2019 et 2020, tome II* : Dépenses fiscales, dépenses fiscales n^{os} 320136 et 110256.

Article 50 terdecies D (nouveau)

Extension du crédit d'impôt en faveur des investissements locatifs outre-mer à certaines opérations de démolition-reconstruction

Le présent article, introduit par le Sénat avec l'assentiment du Gouvernement et avec un avis de sagesse de sa commission des finances, prévoit l'extension du champ du crédit d'impôt en faveur des investissements locatifs réalisés en outre-mer aux opérations de démolition en vue de la construction de nouveaux logements sociaux.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Le crédit d'impôt en faveur des investissements locatifs en outre-mer prévu à l'article 244 *quater* X du code général des impôts (CGI) tend à faciliter, dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution :

- l'acquisition et la construction de logements neufs ;
- l'acquisition de logements anciens en vue de leur réhabilitation ;
- la rénovation et la réhabilitation de logements anciens situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants.

L'article 25 *ter* du présent projet de loi, adopté par le Sénat, portant également sur ce crédit d'impôt, il est renvoyé à son commentaire pour une présentation de l'outil (*cf. supra*).

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article est le fruit de l'adoption, par le Sénat, d'un amendement déposé par M. Dominique Théophile et les membres du groupe LaREM qui a recueilli un avis de sagesse de la commission et un avis favorable du Gouvernement ⁽¹⁾.

Il vise à rendre éligibles au crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* X du CGI les opérations de démolition réalisées en vue de construire de nouveaux logements sociaux.

• À cet effet, le 1^o du I du présent article modifie le I de l'article 244 *quater* X du CGI, relatif aux opérations éligibles au crédit d'impôt, en le complétant d'un nouveau 6 aux termes duquel les travaux de démolition préalables à la construction de logements neufs ouvrent droit à l'outil, sous réserve :

(1) Amendement n° [II-816 rect. bis](#) de M. Théophile.

– que la construction respecte les conditions de réalisation figurant au 1 du I de l'article 244 *quater* X ;

– et que les fondations soient achevées dans les deux ans suivant la fin des travaux de démolition.

● Le 2° du I du présent article, par coordination, précise l'assiette du crédit d'impôt dans cette nouvelle hypothèse, définie dans un nouveau 4 du II de l'article 244 *quater* X. Cette assiette sera égale au prix de revient des travaux de démolition, minoré des taxes versées et des subventions publiques reçues. Il s'agit de l'adaptation aux travaux de démolition des modalités de détermination d'assiette déjà prévues pour les autres opérations ouvrant droit au crédit d'impôt et définies aux 1 à 3 du même II.

Le prix de revient ainsi minoré est retenu dans la limite de 25 000 euros par logement démoli. Un tel plafonnement ne serait pas une innovation, l'assiette du crédit d'impôt au titre des travaux de réhabilitation en prévoyant un au 3 dudit II, fixé à 50 000 euros par logement

Dans la mesure où le III de l'article 244 *quater* X du CGI n'est pas modifié par le présent article, l'avantage fiscal ouvert au titre des travaux de démolition sera égal à 40 % de l'assiette ainsi déterminée.

● Le fait générateur du crédit d'impôt au titre des opérations visées au présent article est indiqué au 3° du I du présent article, qui modifie à cet effet le 2 du IV de l'article 244 *quater* X du CGI.

Pour mémoire, le fait générateur est, en principe, l'année de l'acquisition de l'immeuble, au titre de laquelle le crédit d'impôt est accordé, en vertu du 1 de ce IV. Néanmoins, les 2 et 3 du même IV prévoient un fait générateur distinct, notamment pour les opérations de réhabilitation, dans le cadre desquels le crédit d'impôt est accordé au titre de l'année d'achèvement des travaux.

Dans le cadre des travaux de démolition en vue de la construction de nouveaux logements, le crédit d'impôt sera accordé au titre de l'année d'achèvement des travaux.

● Aux termes du II du présent article, cette extension du champ du crédit d'impôt s'appliquera aux travaux ayant fait l'objet d'une demande de permis de construire déposée à compter du 1^{er} janvier 2020.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

● Ainsi que le Rapporteur général a déjà eu l'occasion de l'indiquer dans le cadre du commentaire de l'article 25 *ter* du présent texte, l'objectif poursuivi par le présent article est louable. La suppression proposée de l'article 25 *ter* reposait sur le fait que cet article, placé en première partie, aurait conduit à des effets d'aubaine.

Le présent article étant en seconde partie et prévoyant des modalités d'entrée en vigueur précises, le risque d'effet d'aubaine est écarté. Par ailleurs, le dispositif proposé est à la fois ciblé et encadré.

- Cet article peut être mis en relation avec l'article 50 *terdecies* du présent projet de loi, introduit par l'Assemblée nationale et adopté sans modification par le Sénat, qui ouvre le crédit d'impôt au titre des travaux de rénovation ou réhabilitation de logements anciens à l'ensemble des QPV, et non plus uniquement aux seuls logements situés dans les QPV présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants.

Ces deux mesures s'inscrivent dans une politique de soutien accru au secteur du logement social en outre-mer et faciliteront l'extension et la réhabilitation du parc locatif et immobilier ultramarin.

- Pour l'ensemble de ces raisons, le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*
* *

Article 50 terdecies E (nouveau)

Création d'une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux pour les installations de production d'électricité d'origine géothermique

Le présent article, inséré par le Sénat en première lecture, instaure une nouvelle composante à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) pour les installations de production d'électricité d'origine géothermique d'une puissance électrique installée supérieure ou égale à 12 mégawatts. Le Rapporteur général propose d'adopter sans modification le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La géothermie électrogène est l'une des seules énergies renouvelables à ne pas être assujettie à une composante de l'IFER, mais à des redevances communale et régionale géothermiques aujourd'hui inappliquées.

1. L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux

Afin de compenser la suppression de la taxe professionnelle, plusieurs impositions économiques ont été mises en place et affectées aux collectivités territoriales : la contribution économique territoriale (CET), qui se décompose en une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et en une cotisation foncière des entreprises (CFE), ainsi que l'IFER. Cette dernière comprend en

réalité neuf composantes, chacune de ces composantes étant associée à une catégorie particulière de biens (article 1635-0 *quinquies* du code général des impôts – CGI). Elle comprend ainsi une composante :

- sur les éoliennes terrestres et les hydroliennes (article 1519 D du CGI) ;
- sur les installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique à flamme (article 1519 E du CGI) ;
- sur les centrales de production d'électricité d'origine photovoltaïque ou hydraulique (article 1519 F du CGI) ;
- sur les transformateurs électriques (article 1519 G du CGI) ;
- sur les stations radioélectriques (article 1519 H du CGI) ;
- sur les installations gazières et les canalisations de transport de gaz, d'autres hydrocarbures et de produits chimiques (article 1519 HA du CGI) ;
- sur les matériels ferroviaires roulants utilisés sur le réseau ferré national pour les opérations de transport de voyageurs (1599 *quater* A du CGI) ;
- sur les matériels roulants utilisés sur les lignes de transport en commun de voyageurs en Île-de-France (1599 *quater* A *bis* du CGI) ;
- et sur les répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre et certains équipements de commutation téléphonique (article 1599 *quater* B du CGI).

Les différentes composantes de l'IFER servent au financement des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La répartition des montants entre communes, EPCI, départements et régions a été volontairement recherchée au moment de la suppression de la taxe professionnelle afin de fournir à chaque niveau de collectivité territoriale une imposition de nature économique ancrée dans leur territoire. Cet aspect a été rappelé, lors des débats à l'Assemblée nationale concernant le projet de loi de finances pour 2011, par le ministre chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique qui a déclaré en séance publique le 16 novembre 2010 que « *l'IFER a été créée afin, d'une part, de limiter le gain résultant de cette réforme pour les entreprises de réseau dont l'activité n'est pas soumise aux risques de délocalisation – énergie, télécommunications, transport ferroviaire – et, d'autre part, de continuer à procurer des recettes fiscales aux territoires accueillants des équipements de réseau* »⁽¹⁾.

2. Les redevances communale et régionale géothermiques

La loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer (EROM)⁽²⁾ a institué une redevance communale géothermique, codifiée à l'article 1519 J du CGI. Ce dernier dispose que « *les centrales géothermiques d'une puissance*

(1) Journal officiel de la République française, Assemblée nationale, compte rendu intégral de la 3^e séance du mardi 16 novembre 2010, session ordinaire de 2010-2011, 57^e séance, n° 109 [3] A. N. (C. R.), 2010.

(2) Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, article 138.

supérieure à 3 mégawatts acquittent, au profit des communes sur les territoires desquelles elles sont situées, une redevance sur l'électricité produite par l'utilisation des ressources calorifiques du sous-sol». Le montant de cette redevance est fixé à 2 euros par mégawattheure de production.

La loi EROM a également mis en place une redevance régionale géothermique, codifiée à l'article 1599 *quinquies* C du CGI, identique à la redevance communale, mais dont le montant est fixé à 3,5 euros par mégawattheure de production.

Il est précisé que les modalités d'application de ces deux articles doivent être fixées par décret en Conseil d'État. Ces décrets n'ont toutefois jamais été pris en raison de difficultés d'application en lien avec le droit de l'Union européenne (les dispositions adoptées étant contraires à la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité).

Pour rappel, l'article 6 du présent projet de loi de finances prévoit la suppression de ces deux redevances. Le Sénat est toutefois revenu sur cette suppression à la suite de l'adoption d'un amendement du groupe Socialiste et républicain ⁽¹⁾. Le Rapporteur général proposera de rétablir cette suppression, par cohérence avec les dispositions du présent article.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, inséré à la suite de l'adoption d'un amendement du groupe La République en Marche, avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement ⁽²⁾, instaure une nouvelle composante à l'IFER pour les installations de production d'électricité d'origine géothermique d'une puissance électrique installée supérieure ou égale à 12 mégawatts (nouvel article 1519 HB du CGI). Ce seuil a été retenu, selon les auteurs de l'amendement adopté, *« pour taxer les unités de production d'électricité, à partir de gites géothermiques, les plus puissantes et pouvant plus facilement atteindre l'équilibre économique compte tenu des investissements initiaux nécessaires qui sont très importants »*.

Le montant de l'imposition forfaitaire sera égal à 20 euros par kilowatt de puissance installée au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Ce tarif assurerait, selon les auteurs de l'amendement adopté, *« un niveau de ressources reversé aux communes et conseils régionaux à peu près équivalent à moyen terme à la redevance créée initialement dans le cadre de la loi EROM compte tenu des développements attendus et des accroissements de puissance installée tout en ne créant pas une disproportion trop importante entre le taux proposé pour la géothermie électrogène et les autres taux applicables aux énergies renouvelables »*.

(1) Amendement n° II-611 du groupe Socialiste et républicain.

(2) Amendement n° II-1075 du groupe La République en Marche.

Ce taux est ainsi supérieur, mais consistant au regard des autres énergies renouvelables intermittentes, notamment du photovoltaïque et de l'éolien, pour lesquels le barème est fixé à 7,5 euros par kilowatt, car les durées de fonctionnement annuel de ces dernières sont inférieures à celle d'une centrale géothermique ».

Le redevable de la taxe déclarera, au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai de l'année d'imposition, le nombre d'installations de production d'électricité d'origine géothermique et, pour chacune d'elles, la puissance électrique installée.

Le produit de cette imposition bénéficiera à hauteur de 60 % aux communes et à hauteur de 40 % aux conseils régionaux. Pour effectuer cette répartition, le produit sera rattaché au territoire où est installé le point de raccordement au réseau public de distribution ou de transport d'électricité.

Enfin, les auteurs de l'amendement adopté précisent qu'il « *existe seulement deux centrales géothermiques électrogènes en fonctionnement en France : Sultz (Alsace), avec une puissance électrique installée de 1,7 mégawatt, et Bouillante (Guadeloupe) avec une puissance [installée] de 15 mégawatts (avec un projet d'extension pour porter à court terme cette puissance à 25 mégawatts)* ». Dans ce contexte, seule la centrale géothermique électrogène de Bouillante serait soumise à cette nouvelle composante de l'IFER.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter sans modification le présent article.

*
* *

Article 51

Création d'une taxe forfaitaire sur les contrats à durée déterminée dits d'usage

Le présent article, s'inscrivant dans le cadre de la réforme de l'assurance chômage, met en place une taxe de 10 euros due par l'employeur au titre de chaque contrat à durée déterminée dit d'usage (CDDU) qu'il conclut. Pour une présentation complète du dispositif proposé et du contexte juridique et économique dans lequel il intervient, il est renvoyé au commentaire de cet article en première lecture ⁽¹⁾.

(1) *Joël Giraud*, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, *tome III* : Examen de la seconde partie du projet de loi de finances, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2301*, 10 octobre 2019, pages 276 à 300.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

1. Le régime des CDD de droit commun

Si le contrat à durée indéterminée (CDI) est, aux termes de l'article L. 1221-2 du code du travail, la forme normale et générale de travail, l'embauche d'un salarié en contrat à durée déterminée (CDD) est possible dans les hypothèses prévues par la loi, essentiellement aux articles L. 1242-1 à L. 1242-4 du même code.

Forme dérogatoire de travail, le CDD fait en outre l'objet d'un régime juridique particulier et encadré. Ainsi, sont prévus :

– une durée totale, tenant compte des éventuels renouvellements du contrat – en principe limités à deux ;

– un délai de carence avant un renouvellement, sauf exceptions dans certaines hypothèses de recours ;

– le versement d'une indemnité de fin de contrat lorsque, au terme du CDD, le salarié n'est pas embauché en CDI par l'employeur ;

– la requalification en CDI en cas de méconnaissance des règles précédemment mentionnées.

2. Les CDDU, forme particulière de CDD

● Le 3° de l'article L. 1242-2 du code du travail prévoit la possibilité pour un employeur d'embaucher un salarié en CDD dit d'usage (CDDU) pour pourvoir un emploi dans un secteur dans lequel il est d'usage constant de ne pas embaucher en CDI en raison de la nature de l'activité et du caractère par nature temporaire de l'emploi.

Le CDDU est une forme particulière de CDD, distincte du travail saisonnier (également prévu au 3° de l'article L. 1242-2 du code du travail) et qui ne doit pas être confondue avec le travail à temps partiel prévu à l'article L. 3123-6 du même code, pouvant recouvrir aussi bien les CDI que les CDD.

● Le CDDU constitue une dérogation à l'encadrement des CDD précédemment mentionné, dans la mesure où :

– la durée d'un CDDU peut être très variable et, surtout, extrêmement courte, pouvant aller par exemple de quelques heures à plusieurs journées consécutives ; elle est fixée par l'usage du secteur d'activité concerné ;

– la conclusion avec le même salarié de CDDU successifs est possible :

- sans limitation en nombre, ainsi que le prévoit le 3° de l'article L. 1244-1 du code du travail ;
- sans délai de carence avant chaque renouvellement, en application de l'article L. 1244-4-1 du même code ;

– la fin d'un CDDU, conformément au 1° de l'article L. 1243-10 du même code, n'ouvre pas droit à une indemnité de fin de contrat – les conventions collectives des secteurs pouvant cependant prévoir le versement d'une indemnité de congés payés au terme du contrat.

• Trente secteurs d'activité sont éligibles aux CDDU : la moitié sur le fondement de l'article D. 1242-1 du code du travail, l'autre moitié en vertu de conventions collectives.

En 2017, les principaux secteurs ayant recours aux CDDU étaient ceux :

- des activités de services administratifs et de soutien ;
- de l'hébergement et de la restauration ;
- des arts, spectacles et activités récréatives (hors intermittents).

3. Les tentatives d'encadrement du recours aux CDDU aux fins de limiter les externalités négatives dues à leur excès

• Le recours aux CDDU a connu ces dernières années une augmentation significative, tandis que la durée moyenne de chaque contrat diminuait. Ainsi, en 2017 :

– plus de 20 % des embauches constatées ont été faites en CDDU, soit 8 millions sur un total de 37 millions ;

– près de 43 % du total des CDDU conclus l'ont été pour une durée inférieure ou égale à un jour ;

– 85 % des CDDU de moins d'une semaine consistent en des renouvellements successifs entre une même entreprise et un même salarié ;

• Le principe du CDDU n'est pas, en soi, nécessairement contestable, mais la forte augmentation de leur nombre, surtout s'agissant des CDDU très courts, est de nature à produire d'importantes externalités négatives déjà mises en évidence par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) en 2015 ⁽¹⁾ :

– une précarité salariale accrue empêchant les personnes concernées de se projeter professionnellement, les CDDU très courts favorisant la discontinuité de

(1) IGAS, Évaluation du contrat à durée déterminée dit d'usage, *Étienne Marie et Vincent Jaouen*, n° 2015-049R, décembre 2015.

l'emploi, étant souvent assortis d'une faible rémunération et accroissant la non qualité de l'emploi ;

– des abus dans certaines hypothèses de recours au CDDU en raison d'une définition floue de la notion d'usage constant ;

– une dégradation de l'équilibre financier du régime de l'assurance chômage.

• Pour rationaliser le recours aux CDDU, différentes mesures ont été prises depuis 2013. Il est renvoyé aux développements pertinents du commentaire en première lecture pour une présentation complète de ces mesures ⁽¹⁾.

En 2013, a été mise en place une sur-contribution à la contribution d'assurance chômage due par les employeurs – dont le taux normal est de 4 % –, fixée à 0,5 % pour les CDDU de moins de trois mois et dont le taux variait entre 0 % et 3 % pour les CDD conclus pour faire face à un accroissement d'activité, en fonction de leur durée.

Jugée insuffisamment incitative, notamment par l'IGAS, cette contribution n'a pas permis de lutter efficacement contre le recours excessif aux contrats courts.

En 2017, de nouvelles mesures ont été prises :

– une majoration de 0,05 % de la contribution d'assurance chômage employeur ;

– la suppression de la sur-contribution de 0,5 % pour les CDD autres que les CDDU de moins de trois mois, pour lesquels celle-ci était maintenue jusqu'au 31 mars 2019.

Enfin, d'autres modifications sont intervenues dans le cadre de la réforme de l'assurance chômage de 2019, formalisée par le décret du 26 juillet 2019 ⁽²⁾ :

– la sur-contribution de 0,5 %, éteinte à compter du 1^{er} avril 2019, sera rétablie à compter du 1^{er} janvier 2020 pour les CDDU s'agissant des employeurs d'ouvriers dockers occasionnels et des employeurs de salariés intermittents du spectacle – les seconds étant par ailleurs assujettis à une contribution spécifique de 5 % s'ajoutant aux 4,05 % résultant de la contribution de droit commun et de la majoration de 0,05 %

– une refonte des règles d'indemnisation est prévue ;

– un système de « bonus-malus » sera applicable à compter de 2021, en fonction du taux de séparation de l'employeur.

(1) Joël Giraud, rapport précité, pages 283 et 284 et 287 à 291.

(2) Décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage.

Cette réforme prévoit également la mise en place, par le législateur, d'une taxe de 10 euros sur les CDDU, objet du présent article.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Volet à part entière de la réforme de l'assurance chômage, le présent article prévoit l'instauration d'une taxe forfaitaire de 10 euros au titre de chaque CDDU conclu en application du 3° de l'article L. 1242-2 du code du travail.

Le produit annuel de cette taxe, estimé à 50 millions d'euros par le Gouvernement et à 40 millions d'euros par l'Unédic, sera affecté à cette dernière.

Trois hypothèses d'exclusion sont prévues :

– les CDDU conclus avec des intermittents du spectacle, les employeurs supportant déjà une contribution spécifique de 5 % et la sur-contribution de 0,5 % rétablie par le décret du 26 juillet 2019 ;

– les CDDU conclus avec les ouvriers dockers occasionnels, pour lesquels la sur-contribution est également rétablie et dont le recrutement ne peut se faire qu'à travers un CDDU en vertu de la loi ;

– les CDDU conclus par les associations intermédiaires d'insertion par l'activité économique, eu égard à l'objectif d'intérêt général qui s'attache à la conclusion de tels contrats.

Ces exclusions, justifiées par des critères objectifs et rationnels, ne paraissent pas contraires à la réglementation européenne en matière d'aides d'État. En revanche, il en irait très probablement différemment s'agissant d'une autre exclusion visant un ou plusieurs secteurs d'activité en particulier – il est renvoyé aux passages sur ce sujet du commentaire en première lecture pour tout complément ⁽¹⁾.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

Si l'Assemblée a validé le principe de la taxe et son économie générale, elle a utilement enrichi le dispositif sur deux points – en plus de l'adoption d'un amendement rédactionnel de la commission des finances ayant recueilli du Gouvernement un avis favorable ⁽²⁾.

(1) Joël Giraud, rapport précité, pages 293-295.

(2) Amendement n° [II-2540](#) de la commission des finances.

1. L'ajout d'une hypothèse d'exclusion reposant sur les stipulations des conventions collectives prévoyant d'utiles garde-fous

D'une part, l'Assemblée nationale a ajouté une quatrième hypothèse d'exclusion du champ de la taxe, ne visant non un secteur donné, mais un type de comportement – évitant ainsi le risque de qualification d'aide d'État contraire au droit de l'Union européenne.

● En effet, la taxe ne s'appliquera pas aux CDDU conclus par des employeurs relevant de secteurs d'activité couverts par une convention ou un accord collectif étendu remplissant les deux conditions suivantes :

- est prévue une durée minimale par CDDU ;
- est prévu le principe de la conclusion d'un CDI au terme d'une certaine durée cumulée de travail.

En outre, ces secteurs devront faire l'objet d'un arrêté du ministre chargé du travail, permettant à l'État d'éviter d'exonérer des secteurs au titre de conventions ou accords prévoyant par exemple une durée minimale excessivement brève ou une durée cumulée conduisant à la conclusion d'un CDI excessivement longue, ce qui priverait d'effets ces clauses.

La mesure introduite par l'Assemblée repose sur un bon équilibre entre encadrement et liberté pour les partenaires sociaux. Elle devrait fortement inciter les secteurs qui ne sont pas déjà couverts par une telle convention ou un tel accord à en négocier.

● Ce complément résulte de l'adoption de quatre amendements identiques ayant reçu du Gouvernement un avis favorable et déposés par la commission des finances, par M. Christophe Blanchet (LaREM) et plusieurs de ses collègues, par M. Jean-Noël Barrot et les membres du groupe MODEM et par Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas et les membres du groupe LaREM ⁽¹⁾.

2. L'évaluation exhaustive des effets de la nouvelle taxe

D'autre part, en adoptant un amendement de la commission des finances à l'initiative duquel se trouvait le Rapporteur général et qui a fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement ⁽²⁾, l'Assemblée a consacré le principe d'une évaluation exhaustive de la nouvelle taxe et de ses effets. Cette évaluation, dont les conclusions devront faire l'objet d'un rapport remis au Parlement avant le 1^{er} juillet 2022, porte sur :

- l'évolution du nombre de contrats conclus, faisant notamment état de leur durée et du volume des reconductions successives ;

(1) Amendement n^o [II-2539](#) de la commission des finances, [II-1863](#) de M. Blanchet, [II-2653](#) de M. Barrot et [II-2979](#) de Mme Verdier-Jouclas.

(2) Amendement n^o [II-2541](#) de la commission des finances.

- l’impact financier sur le régime d’assurance chômage ;
- l’impact sur les secteurs d’activité concernés, notamment s’agissant des embauches déclarées.

La remise des conclusions des travaux d’évaluation au premier semestre 2022 permettra au Parlement de disposer de tous les éléments utiles lorsqu’il sera amené à se prononcer sur l’éventuel maintien de la taxe, dont l’application n’est pas bornée mais qui s’inscrit dans le cadre de la réforme de l’assurance chômage dont les dispositions réglementaires sont censées s’appliquer jusqu’au 1^{er} novembre 2022.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a décalé d’un an l’application du présent article, reportant la mise en œuvre de la taxe aux CDDU qui seront conclus à compter du 1^{er} janvier 2021.

Ce décalage est le fruit de l’adoption d’un amendement de la commission des finances, qui a fait l’objet d’un avis défavorable du Gouvernement ⁽¹⁾.

Il est motivé par le souhait de laisser aux secteurs concernés le temps de négocier les conventions qui pourront exempter les employeurs de la taxe.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Si le Rapporteur général se réjouit de constater que le Sénat a reconnu l’opportunité du dispositif proposé pour lutter contre les excès et abus que le recours aux CDDU peut engendrer, le report de la mesure à 2021 n’apparaît en revanche pas souhaitable.

● En première lecture, l’Assemblée, suivant en cela les avis de la commission et du Gouvernement, n’avait pas retenu le report d’une année de l’application de la taxe, proposé par certains députés pour laisser le temps aux partenaires sociaux de négocier les textes idoines :

– il lui était en effet apparu urgent d’agir, ce d’autant plus que les partenaires sociaux ont été invités depuis déjà longtemps à faire évoluer leurs pratiques, sans que cela ne produise de résultats tangibles : un nouveau délai n’apparaît ainsi pas justifié ;

– le fait que la taxe soit applicable dès 2020 constitue une incitation forte à la négociation sans délai dans le sens indiqué.

(1) Amendement [n° 11-842](#) de la commission des finances.

● En conséquence, le Rapporteur général propose de supprimer le report d'un an de l'ensemble du dispositif et donc d'adopter cet article dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale.

*
* *

Article 51 bis (nouveau)

Exonération de cotisations et de contributions sociales des avantages tirés des cartes de transport accordées par nécessité de service aux salariés des opérateurs de transports publics urbains en application d'une convention collective nationale

Le présent article propose d'exonérer de cotisations sociales, de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) les avantages procurés par les cartes personnelles de service remises aux agents des opérateurs de transports publics urbains en application d'une convention collective nationale.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

1. La contribution sociale généralisée sur les revenus d'activité

● La contribution sociale généralisée (CSG) se décompose en :

– une **contribution sociale sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement**, régie par les articles L. 136-1 à L. 136-5 du code de la sécurité sociale ;

– une contribution sociale sur les revenus du patrimoine, régie par les articles L. 136-6 et L. 136-6-1 du même code ;

– une contribution sociale sur les produits de placements, régie par l'article L. 136-7 du même code ;

– une contribution sociale sur les sommes engagées ou produits réalisés à l'occasion des jeux, régie par l'article L. 136-7-1 du même code.

● Selon l'article L. 136-1 du code de la sécurité sociale, la **CSG sur les revenus d'activité** est due :

– par les personnes physiques qui sont à la fois considérées comme domiciliées en France pour l'établissement de l'impôt sur le revenu et à la charge d'un régime obligatoire français d'assurance maladie ;

– les agents de l’État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à caractère administratif qui exercent leurs fonctions ou sont chargés de mission hors de France, dans la mesure où leur rémunération est imposable en France et où ils sont à la charge d’un régime obligatoire français d’assurance maladie.

• Le I de l’article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale dispose que la contribution est due *« sur toutes les sommes, ainsi que les avantages et accessoires en nature ou en argent qui y sont associés, dus en contrepartie ou à l’occasion d’un travail, d’une activité ou de l’exercice d’un mandat ou d’une fonction élective, qu’elles qu’en soient la dénomination ainsi que la qualité de celui qui les attribue, que cette attribution soit directe ou indirecte »*.

Selon le second alinéa du même I, *« ne constituent pas un revenu d’activité les remboursements effectués au titre des frais professionnels correspondants dans les conditions et limites fixées par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget à des charges de caractère spécial inhérentes à la fonction ou à l’emploi des travailleurs salariés ou assimilés que ceux-ci supportent lors de l’accomplissement de leurs missions »*.

• Le II de l’article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale précise que l’assiette de la contribution inclut notamment :

- les revenus professionnels des travailleurs indépendants ;
- les revenus des artistes-auteurs ;

– l’indemnité parlementaire et l’indemnité de fonction perçue par les parlementaires, les indemnités versées aux députés européens, la rémunération et les indemnités des membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE), les indemnités versées aux élus municipaux, cantonaux et régionaux et les allocations de fin de mandat versées par le fonds de financement de l’allocation de fin de mandat ;

– les revenus tirés de la location d’un fonds de commerce, d’un établissement artisanal, ou d’un établissement commercial ou industriel muni du mobilier ou du matériel nécessaire à son exploitation ;

– les revenus tirés des options de souscription ou d’achat d’actions qu’une entreprise consent à ses salariés ;

- la garantie des ressources des travailleurs handicapés.

• Le III du même article **exclut expressément certaines sommes du champ de l’assiette** :

- les rémunérations des apprentis ;

– les gratifications des étudiants ou élèves du secondaire effectuant des stages, dans la limite d'un plafond mensuel fixé par décret ;

– les rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle ;

– l'allocation de formation du salarié occupant un emploi saisonnier ;

– les cotisations des employeurs auprès des régimes obligatoires de sécurité sociale ou auprès des régimes de retraite complémentaire, les contributions des employeurs au titre de l'assurance-chômage et les contributions des employeurs au titre des régimes de retraite à prestations définies ;

– la participation des employeurs à l'effort de construction ;

– les versements des employeurs destinés au financement des transports, prévus par le code général des collectivités territoriales ;

– la contribution des employeurs au financement des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs ;

– les avantages liés à la distribution d'actions en faveur des salariés des entreprises industrielles et commerciales ;

– les rémunérations perçues par les administrateurs et membres des conseils de surveillance des sociétés anonymes et des sociétés d'exercice libéral à forme anonyme ;

– les sommes consacrées par les employeurs pour l'acquisition de titres-restaurant ;

– l'avantage résultant pour le bénévole de la contribution de l'association au financement de chèques-repas ;

– l'aide financière du comité social et économique de l'entreprise ou l'aide financière de l'entreprise destinée au financement d'activités de services à la personne ;

– l'avantage résultant de la **prise en charge obligatoire par l'employeur des frais de transports publics** ou de services publics de location de vélos engagés par ses salariés **pour leurs déplacements entre leur domicile et leur lieu de travail**, prévue par l'article L. 3261-2 du code du travail ;

– l'avantage résultant de la prise en charge par l'employeur des frais de carburant ou des frais d'alimentation des véhicules électriques engagés par les salariés pour leurs déplacements entre leur résidence habituelle, dès lors que leur domicile ou leur lieu de travail est situé en dehors d'un périmètre de transports urbains ou que l'usage d'un véhicule personnel est indispensable, dans la limite de 200 euros par an ;

– l’avantage résultant de la prise en charge par l’employeur de l’« indemnité kilométrique vélo » ou de l’« indemnité forfaitaire covoiturage », dans la limite de 200 euros par an ;

– l’avantage résultant de la prise en charge par une collectivité territoriale, par un établissement de coopération intercommunale ou par Pôle emploi, des frais de carburant ou d’alimentation des véhicules électriques engagés par les salariés pour leur déplacement entre leur domicile et leur lieu de travail, lorsque ceux-ci sont situés à une distance d’au moins trente kilomètres l’un de l’autre ou, quelle que soit la distance, lorsque le salarié est conducteur en covoiturage, dans la limite de 240 euros par an ;

– les indemnités versées à l’occasion de la rupture d’un contrat de travail ou de la cessation forcée des fonctions de mandataires sociaux ou dirigeants de société dans certaines limites ;

– diverses autres indemnités ou prestations liées à des actions de volontariat ou d’entraide.

● Selon l’article L. 136-8 du code de la sécurité sociale, le taux de la CSG sur les revenus d’activité s’établit à **9,2 %**.

2. L’assiette de la contribution au remboursement de la dette sociale sur les revenus d’activité

Selon l’article 14 de l’ordonnance du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale ⁽¹⁾, les revenus d’activité sont soumis à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), **dans les mêmes conditions qu’à la CSG. Il est en effet renvoyé aux articles L. 136-1-1 à L. 136-4 du code de la sécurité sociale pour la définition de la composante de la CRDS assise sur les revenus d’activité et de remplacement.**

Son taux est de 0,5 %.

3. L’assiette des cotisations sociales du régime général

Selon le I de l’article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, les cotisations de sécurité sociale dues **au titre de l’affiliation au régime général** sont assises sur les revenus d’activité **tels qu’ils sont pris en compte pour la détermination de la CSG assise sur les revenus d’activité.**

Par exception, le II du même article prévoit plusieurs exonérations :

– les sommes allouées au salarié au titre de l’intéressement ;

– les sommes réparties au titre de la réserve spéciale de participation ;

(1) Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

- les sommes versées par l’employeur à un plan d’épargne-entreprise ;
- les contributions des employeurs destinées au financement des garanties complémentaires obligatoires au bénéfice de leurs salariés, de leurs anciens salariés et de leurs ayants droits servies par des institutions de prévoyance, par des institutions de gestion de retraite supplémentaire, par des mutuelles et unions pratiquant des opérations d’assurance et de capitalisation, par des assureurs ou par des gestionnaires d’épargne retraite ;
- la contribution de l’employeur d’une entreprise de moins de cinquante salariés à l’acquisition des chèques-vacances ;
- les avantages liés aux options de souscription ou d’achat d’actions ou à l’attribution gratuite d’actions ;
- les indemnités versées à l’occasion de la rupture du contrat de travail ou de la cession forcée des fonctions de mandataires sociaux ou de dirigeants d’entreprises, dans la limite de deux fois le montant annuel du plafond de la sécurité sociale.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

● À l’initiative de Mme Michèle Vullien et de plusieurs de ses collègues⁽¹⁾, après l’avis de sagesse de la commission des finances et l’avis défavorable du Gouvernement, le Sénat a ajouté à la liste des sommes exclues de l’assiette de la CSG sur les revenus d’activité du III de l’article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale « *la carte accordée par nécessité de service aux salariés des opérateurs de transports publics urbains, en application d’une convention collective nationale* ».

Par un effet de renvoi, l’amendement exclut également cet avantage de l’assiette de la CRDS et des cotisations sociales dues par les personnes affiliées au régime général de la sécurité sociale.

● Sont notamment visées par cette disposition les **cartes personnelles de service** remises aux agents titulaires ainsi qu’aux agents stagiaires et aux agents sous contrat à durée déterminée, prévues par l’article 24 de la convention collective nationale des réseaux de transports publics urbains de voyageurs du 11 avril 1986.

Il est à noter que cette convention collective nationale, qui règle les rapports de travail entre les employeurs et les salariés des réseaux de transports publics urbains de voyageurs, n’est pas applicable au personnel de la Régie autonome des transports parisiens (RATP).

(1) Amendement n° II-454 rect. bis.

• Comme l'a jugé la Cour de cassation ⁽¹⁾, cet avantage diffère de la prise en charge obligatoire par l'employeur des frais de transport des salariés prévue par l'article L. 3261-2 du code du travail. Confirmant un arrêt du 27 novembre 2013 de la Cour d'appel d'Orléans, elle a jugé qu'en l'état du droit, l'octroi de cartes de transport à des salariés par la société Kéolis constituait un **avantage qui devait être inclus dans l'assiette des cotisations et contributions sociales en tant qu'avantages en nature**.

Selon le raisonnement du juge judiciaire, ce n'est que lorsque le salarié a lui-même décidé d'utiliser les transports en commun pour effectuer ses trajets domicile-lieu de travail que la loi impose à son employeur une prise en charge de la moitié du coût de ces trajets au titre de l'article L. 3261-2 du code de travail, cette prise en charge étant alors exonérée de contributions et de cotisations sociales

Cette situation ne correspond pas à la situation dans laquelle la société a décidé elle-même de remettre à tous ses employés une carte gratuite de transport sans se demander s'ils auraient désiré souscrire ces titres d'abonnement. Selon la Cour, le fait que la distribution de cartes est prévue par une convention collective ne fait pas obstacle à ce qu'elle soit qualifiée d'avantages en nature assujettie aux contributions et cotisations sociales. En l'espèce, il a été jugé que les cartes distribuées n'avaient pas pour objet principal de permettre aux salariés d'effectuer un trajet domicile-lieu de travail.

Il semble toutefois que la qualification de ces avantages par les URSSAF a fluctué au cours du temps dans certains cas, créant une incertitude sur ce sujet.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Cet article soulève un problème d'interprétation de la loi et de sécurité juridique.

Le Rapporteur général recommande de conserver la rédaction adoptée par le Sénat au stade de la commission, ce qui permettra au Gouvernement de se prononcer en séance publique sur la qualification de l'avantage tiré de l'octroi d'un titre de transport prévu par une convention collective nationale.

(1) Cour de cassation, chambre civile 2, audience publique du jeudi 12 février 2015, n° 14-10993.

*

* *

Article 52

Révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (RVLLH) et simplification des procédures d'évaluation des locaux professionnels

Le présent article prévoit la mise en œuvre de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (RVLLH) en 2026 ainsi que des aménagements aux dispositions prévues pour la révision des valeurs locatives des locaux professionnels (RVLLP). Le Sénat a adopté deux amendements visant à préciser, d'une part, la question des mécanismes de lissage en faveur des contribuables lors de l'entrée en vigueur de la RVLLH et, d'autre part, la question des locaux dits exceptionnels. Le Rapporteur général propose de revenir au texte issu de l'Assemblée nationale, en conservant la modification rédactionnelle effectuée par le Sénat et en complétant le contenu du rapport d'évaluation du Gouvernement.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Un état des lieux complet du droit existant a été réalisé dans le commentaire de l'article 52 du rapport de M. Joël Giraud relatif à la première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾.

Pour rappel, la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et à usage d'habitation et la réforme des conditions de leur évaluation sont unanimement demandées par le Parlement et les associations d'élus locaux depuis 2006. Une première étape a été franchie en 2017, avec l'entrée en vigueur de la RVLLP et la détermination des valeurs locatives à partir d'une méthode tarifaire, et en 2019, avec l'entrée en vigueur du mécanisme de mise à jour permanente de ces valeurs locatives. Toutefois, des mécanismes de neutralisation, de planchonnement et de lissage atténuent les effets de la RVLLP dans l'attente de la RVLLH. Cette dernière a fait l'objet d'une expérimentation menée en 2015 dans cinq départements.

(1) M. Joël Giraud, Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2020, Assemblée nationale, XVe législature, n° 2301, 10 octobre 2019.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans ce contexte, le présent article organise la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux à usage d'habitation ou servant à l'exercice d'une activité salariée à domicile. Il propose :

– de mettre en place en 2023 une nouvelle procédure de déclaration des montants des loyers auprès des propriétaires bailleurs et d'exploiter les données collectées en remettant en 2024 au Parlement un rapport d'évaluation sur les conséquences financières et fiscales de la RVLLH ;

– de mobiliser en 2025 les commissions départementales des valeurs locatives et les commissions communales des impôts directs en vue de délimiter géographiquement les secteurs d'évaluation et fixer les tarifs, et d'intégrer les nouvelles valeurs locatives dans les rôles d'impositions locales à compter de 2026 ;

– d'instituer un système permanent de mise à jour annuelle de ces nouvelles valeurs locatives afin de prévenir définitivement leur obsolescence.

Il procède enfin, en matière de détermination des valeurs locatives des locaux professionnels et d'habitation, à des mesures de simplification des travaux des commissions locales. En outre, la première mise à jour des paramètres d'évaluation des valeurs locatives des locaux professionnels à la suite du prochain renouvellement des conseils municipaux est reportée d'une année, soit un report en 2022.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Rapporteur général, 21 amendements rédactionnels, sans conséquence sur le dispositif proposé.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a estimé que le présent article ne traitait pas, d'une part, de la question des mécanismes de lissage en faveur des contribuables lors de l'entrée en vigueur de la RVLLH et, d'autre part, de la question des locaux dits exceptionnels.

Concernant le premier point, le présent article dispose que les résultats de la RVLLH seront pris en compte à compter de l'établissement des bases au titre de l'année 2026. Dans ce cadre, et pour l'établissement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), la valeur locative des propriétés bâties sera corrigée par un coefficient de neutralisation. Ce dernier est égal, pour chaque taxe et chaque collectivité territoriale, au rapport entre, d'une part, la somme des valeurs locatives calculées en « non révisé » au 1^{er} janvier 2026 des propriétés bâties dans son ressort territorial et, d'autre part, la somme des valeurs locatives révisées de

ces mêmes propriétés à la même date. Il s'agit ainsi de neutraliser au niveau de chaque collectivité territoriale les effets de la révision, sans prévoir les mécanismes de sortie de cette neutralisation.

Ainsi, le présent article ne tire en effet que partiellement les conclusions de l'expérimentation menée en 2015, qui souhaitait la mise en place de nouveaux mécanismes de lissage et de planchonnement afin de sortir des dispositifs de neutralisation. Dans ce contexte, le Sénat a adopté un amendement de la commission des finances, avec un avis défavorable du Gouvernement⁽¹⁾, prévoyant la mise en place :

– d'un mécanisme de planchonnement applicable sur la période de 2026 à 2034 et consistant à réduire de 50 % l'écart entre la valeur locative révisée et celle non révisée ;

– d'un mécanisme de lissage applicable sur la période de 2026 à 2034 et consistant à faire converger par dixième le montant des impositions dues par les contribuables compte tenu des valeurs locatives non révisées et révisées de leurs locaux d'habitation.

Concernant le second point, le présent article reprend le classement des locaux d'habitation institué lors de l'expérimentation menée en 2015, c'est-à-dire un classement en quatre sous-groupes : les maisons individuelles, les appartements situés dans les immeubles collectifs, les locaux d'habitation qui présentent des caractéristiques exceptionnelles et les dépendances isolées. Il précise que la valeur locative des locaux d'habitation qui présentent des caractéristiques exceptionnelles sera déterminée par voie d'appréciation directe, en appliquant un taux de 8 % à la valeur vénale de la propriété, telle qu'elle serait constatée si elle était libre de toute location ou occupation. À défaut, la valeur vénale de la propriété sera déterminée en ajoutant à la valeur vénale du terrain, par comparaison avec celle qui ressort de transactions relatives à des terrains à bâtir situés dans une zone comparable, la valeur de reconstruction de la propriété.

Le Sénat a adopté un amendement du Président de la commission des finances, avec un avis défavorable du Gouvernement et de sagesse de la commission des finances⁽²⁾, qui propose que les propriétaires des locaux d'habitation qui présentent des caractéristiques exceptionnelles transmettent à l'administration fiscale la valeur locative desdits locaux sur la déclaration. Lorsque l'administration fiscale estime que les informations transmises sont incomplètes ou manifestement erronées, elle invite les propriétaires à la modifier dans un délai de deux mois. En cas de désaccord persistant, la valeur locative des locaux sera déterminée par voie d'appréciation directe. Les propriétaires pourront dans ce cas déposer une réclamation contre l'évaluation retenue par l'administration. La valeur locative qui résultera de ce dialogue sera, par la suite, retenue pour

(1) Amendement n° II-844 de la commission des finances.

(2) Amendement n° II-1187 de M. Vincent Éblé (SER).

l'établissement des impôts locaux et mise à jour annuellement par l'administration fiscale compte tenu de l'évolution du marché immobilier locatif.

Enfin, le Sénat a adopté un amendement rédactionnel ⁽¹⁾ sans conséquence sur le dispositif proposé.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général rappelle que les résultats de la RVLLH seront pris en compte à compter de l'établissement des bases au titre de l'année 2026. Dans l'attente, le présent article prévoit la remise par le Gouvernement en septembre 2024 d'un rapport d'évaluation qui devra proposer « *les modalités de mise en place et de sortie des dispositifs de neutralisation et d'atténuation de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et d'habitation* ».

Pour les locaux présentant des caractéristiques exceptionnelles, le Rapporteur général proposera de reprendre un amendement déposé par le Gouvernement au Sénat, qui précise que ce rapport examinera également les modalités d'évaluation des locaux d'habitation ayant des caractéristiques exceptionnelles, tels que les châteaux ou les maisons classées ou inscrites à l'inventaire des monuments historiques, afin de permettre, le cas échéant, au législateur de les adapter.

Il propose en conséquence de revenir au texte issu de l'Assemblée nationale, en conservant la modification rédactionnelle effectuée par le Sénat et en complétant le contenu du rapport d'évaluation que le Gouvernement a souhaité proposer au Sénat.

*
* *

Article 54 bis (nouveau)

Suppression du dispositif du « mini-abus de droit » contre l'évitement fiscal

Le présent article, introduit par le Sénat contre l'avis défavorable du Gouvernement, abroge le dispositif du « mini-abus de droit » introduit par la loi de finances pour 2019.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Le droit fiscal français comprend plusieurs outils permettant à l'administration de sanctionner les abus commis par les contribuables dont les

(1) Amendement n° II-845 de la commission des finances.

actes méconnaissent l'objectif et l'esprit des normes applicables. Pour une présentation détaillée de ces outils, il est renvoyé au commentaire de l'article 48 du projet de loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾.

1. Le dispositif de répression de l'abus de droit

Le dispositif prévu à l'article L. 64 du livre des procédures fiscales (LPF) permet à l'administration d'écarter, comme ne lui étant pas opposables, les actes constitutifs d'un abus de droit.

- L'abus de droit, défini au même article, comporte deux branches :

– l'abus de droit par fictivité (ou simulation), qui vise les actes constitutifs d'un mensonge juridique, incluant les actes fictifs, les actes déguisés – camouflant une catégorie juridique derrière une autre – et l'interposition d'une personne au moyen d'un prête-nom ;

– l'abus de droit par fraude à la loi, qui suppose la réunion d'une condition objective et d'une condition subjective :

- la condition objective suppose qu'un acte ou montage, tout en respectant la lettre des normes, en méconnaisse l'esprit en recherchant une application littérale des textes ou décisions à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs ;
- la condition subjective repose sur l'intention du contribuable et sur la motivation exclusivement fiscale de l'acte ou du montage, qui n'a pu être inspiré par aucun autre motif que celui d'éluider ou d'atténuer l'impôt.

La notion d'abus de droit concerne tout type d'actes, y compris verbaux, tous les impôts et vise aussi bien les abus relatifs à l'assiette qu'au recouvrement. Les normes dont l'esprit est méconnu dans le cadre de l'abus de droit par fraude à la loi sont également larges, incluant, outre la loi proprement dite, les textes réglementaires, les instructions fiscales qui ajoutent à la norme qu'elles commentent ainsi que les conventions fiscales internationales ⁽²⁾.

● La répression de l'abus de droit passe non seulement par la requalification de l'opération, mais aussi – voire surtout – par l'application de plein droit de majorations dissuasives prévues au *b* de l'article 1729 du code général des impôts (CGI), fixées à 80 % – ces majorations sont ramenées à 40 % si le contribuable n'est pas à l'initiative principale des actes visés ou n'en est pas le principal bénéficiaire.

(1) *Joël Giraud*, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2019, [tome III](#), Examen de la seconde partie du projet de loi de finances, n° 1302, 11 octobre 2018, pages 37 à 57.

(2) *Voir sur ce dernier point Conseil d'État, plénière fiscale, 25 octobre 2017, Consorts Verdannet, n° 396954, au Recueil.*

En raison de ces majorations, la sanction de l'abus de droit est une règle de nature répressive ⁽¹⁾.

- La mise en œuvre par l'administration de cette procédure est assortie de garanties pour le contribuable :

- possibilité de saisir le comité de l'abus de droit fiscal, dont la portée de l'avis a été neutralisée par la loi de finances pour 2019 en matière de charge de la preuve, qui incombe désormais toujours à l'administration ⁽²⁾ ;

- possibilité, en application de l'article L. 64 B du LPF, de solliciter de l'administration un rescrit excluant l'application de la répression de l'abus de droit.

- L'abus de droit ne doit pas se confondre avec l'acte anormal de gestion (AAG), acte contraire à l'intérêt social de l'entreprise. Si les deux notions ont en commun l'absence de violation directe de la loi et ne constituent pas, au sens strict, une fraude – malgré l'appellation de la seconde branche de l'abus de droit –, l'AAG ne suppose pas de méconnaître l'esprit des normes et relève en réalité plus de la « perversion financière », pour reprendre la formule du professeur Maurice Cozian ⁽³⁾, que de l'évasion fiscale.

2. Les règles d'assiette : clauses anti-abus et « mini-abus de droit »

Parallèlement à la répression de l'abus de droit, d'autres outils visent à tenir en échec les montages reposant sur une violation de l'esprit des normes à des fins fiscales. Ils constituent, non des mesures de nature répressive, mais des règles d'assiette.

a. Les clauses anti-abus

Différentes clauses anti-abus existent, certaines spécifiques à un régime fiscal particulier, d'autres de portée générale.

- En premier lieu, dans le cadre du régime spécial des fusions prévu à l'article 210 A et suivants du CGI, une clause anti-abus permet à l'administration d'exclure une opération du bénéfice du régime si l'objectif principal ou l'un des objectifs principaux de cette opération est la fraude ou l'évasion fiscale. Un tel objectif est présumé en l'absence de motifs économiques valables, l'entreprise pouvant naturellement apporter la preuve contraire.

(1) Voir notamment Conseil constitutionnel, décision [n° 2015-726 DC](#) du 29 décembre 2015, Loi de finances rectificative pour 2015, § 12-13.

(2) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 202.

(3) Maurice Cozian, les grands principes de la fiscalité des entreprises, quatrième édition, 1999, réédition LexisNexis 2015, page 98.

Cette clause est prévue au III de l'article 210-0 A du CGI et a été introduite par l'article 23 de la seconde loi de finances rectificative pour 2017 ⁽¹⁾.

Une procédure de rescrit est prévue au 9° de l'article L. 80 B du LPF.

● En deuxième lieu, existe une clause anti-abus générale en matière d'impôt sur les sociétés (IS) codifiée à l'article 205 A du CGI. Elle résulte de la transposition, par l'article 108 de la loi de finances pour 2019 précitée, de l'article 6 de la directive du 12 juillet 2016 relative à la lutte contre l'évasion fiscale dite « ATAD » (pour « *anti-tax avoidance directive*, ou « directive contre l'évasion fiscale ») ⁽²⁾.

Cette clause permet à l'administration, pour l'établissement de l'IS, d'écartier tout montage dont l'objectif principal ou l'un des objectifs principaux est l'obtention d'un avantage fiscal à l'encontre de l'objet ou de la finalité de la norme applicable.

Une procédure de rescrit est également prévue, en application du 9° bis de l'article L. 80 B du LPF.

Cette clause générale s'est substituée à la clause anti-abus spécifique au régime mère-fille français, qui figurait au *k* du 6 de l'article 145 du CGI, dont elle a repris la rédaction tout en ayant un champ d'application plus large.

La nature de règle d'assiette, et non de mesure répressive, de la clause anti-abus du régime mère-fille – et donc, par conséquent, de la nouvelle clause générale – a été consacrée par le Conseil constitutionnel en 2015 ⁽³⁾.

● Enfin, dans le cadre des conventions fiscales internationales, une clause anti-abus général est prévue à l'article 7 de la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, élaborée sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) dans le cadre du projet « BEPS » (pour « *Base Erosion and Profit Shifting* », soit « érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices »). Le lecteur intéressé par le contenu et les modalités de fonctionnement de cette convention pourra utilement se référer à l'avis de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi autorisant sa ratification ⁽⁴⁾.

(1) Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

(2) Directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2015-726 DC précitée, § 12-13.

(4) Bénédicte Peyrol, Avis au nom de la commission des finances sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 1093*, 20 juin 2018.

Cette clause, qui enrichit les conventions bilatérales couvertes par la convention multilatérale, permet de refuser le bénéfice d'un avantage conventionnel si l'octroi de celui-ci constitue l'un des objectifs principaux d'une opération et que cet octroi n'est pas conforme à l'objet et à la finalité de la convention bilatérale.

b. Le « mini-abus de droit »

● Le dispositif appelé « mini-abus de droit », prévu à l'article L. 64 A du LPF, a été introduit par l'article 109 de la loi de finances pour 2019 précitée. Il constitue la mise en œuvre d'une recommandation de la mission d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale relative à l'évasion fiscale internationale des entreprises ⁽¹⁾.

Cet outil permet d'écarter les actes recherchant le bénéfice d'une application littérale d'une norme contre l'esprit de cette dernière et qui ont pour objectif principal d'éluder ou d'atténuer l'impôt dû.

● Les majorations prévues dans le cadre de la répression de l'abus de droit ne sont pas applicables : le « mini-abus de droit » est une règle d'assiette, non une mesure répressive. L'outil peut ainsi être rapproché de la clause anti-abus générale en matière d'IS, et s'applique à l'ensemble des impôts.

Le « mini-abus de droit » peut aussi être vu comme ajoutant un « étage » à la répression de l'abus de droit : en complément du mécanisme répressif existant, est introduite une règle d'assiette. Il diffère donc complètement de la tentative d'assouplissement de l'abus de droit faite dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, qui prévoyait de substituer à la motivation fiscale exclusive une motivation fiscale principale et qui, pour ce motif, avait été censurée par le Conseil constitutionnel ⁽²⁾. En effet, il s'agissait alors d'élargir substantiellement le dispositif réprimant l'abus de droit, assorti des lourdes majorations précédemment mentionnées. La règle demeurait ainsi répressive, mais se révélait trop imprécise en laissant une latitude excessive à l'administration fiscale pour la mise en œuvre de telles sanctions punitives.

Enfin, en termes de garanties, la possibilité pour le contribuable de saisir le comité de l'abus de droit est prévue, de même qu'un rescrit.

● Ce dispositif s'appliquera aux rectifications notifiées par l'administration fiscale à compter de 2021 portant sur des actes passés ou réalisés à partir du 1^{er} janvier 2020, ainsi qu'il ressort du II de l'article 109 – l'extension au nouvel outil du rescrit prévu à l'article L. 64 B étant applicable dès 2020.

(1) *Bénédicte Peyrol*, Rapport d'information sur l'évasion fiscale internationale des entreprises, *Assemblée nationale*, XV^e législature, n° 1236, 12 septembre 2018.

(2) *Conseil constitutionnel*, décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014, § 112-119.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption, par le Sénat, d'un amendement déposé par Mme Élisabeth Lamure (LR) et plusieurs de ses collègues ayant fait l'objet d'un avis favorable de la commission des finances et d'un avis défavorable de la part du Gouvernement ⁽¹⁾.

Il prévoit l'abrogation de l'article L. 64 A du CGI qu'a introduit la loi de finances pour 2019 précité, relatif au « mini-abus de droit ».

Cette abrogation est motivée, d'après l'exposé sommaire de l'amendement adopté par le Sénat, d'une part, par le risque que le nouvel outil conduise l'administration à délaisser la procédure de répression de l'abus de droit, d'autre part, en raison de l'interprétation restrictive du champ du « mini-abus de droit » faite par la doctrine fiscale, qui exclut l'IS.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

À titre liminaire, et même si ce dernier point relève plus de la forme que du fond, le dispositif proposé ne procède pas à toutes les coordinations requises, en laissant dans le champ du « rescrit abus de droit » prévu à l'article L. 64 B du LPF la référence à l'article L. 64 A dont l'abrogation est prévue.

Pour le reste, le présent article appelle plusieurs observations.

A. LE « MINI-ABUS DE DROIT », UN NOUVEL OUTIL CONTRE L'ÉVITEMENT FISCAL JURIDIQUEMENT ROBUSTE

Le « mini-abus de droit » prévu à l'article L. 64 A du LPF complète l'arsenal français contre l'évitement fiscal, en permettant de tenir en échec les opérations mues par des considérations fiscales qui présentent un caractère abusif. Les opérations légitimes, même si elles sont motivées par un objectif fiscal, ne seront ainsi pas inquiétées dès lors qu'elles correspondent à des possibilités prévues par la loi.

● La suppression par le Sénat du « mini-abus de droit » avec un avis favorable de sa commission des finances peut surprendre compte tenu de l'adoption sans modification de ce dispositif par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, et eu égard à l'appréciation très positive alors portée sur l'outil par la commission. Cette dernière relevait alors en effet que le « *dispositif proposé par le présent article [48 bis du projet de loi de finances pour 2019] diffère de la tentative de 2013. Son adoption paraît opportune pour trois raisons* » ⁽²⁾, qui étaient :

(1) Amendement n° II-1186 rect. de Mme Lamure.

(2) Albéric de Montgolfier, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2019, tome III, Sénat, session ordinaire de 2018-2019, n° 147, 22 novembre 2018, pages 46-49.

– le fait qu’il s’agisse d’une simple règle d’assiette, le mécanisme à deux étages permettant « *d’assurer la conformité du dispositif aux exigences du Conseil constitutionnel* »⁽¹⁾ ;

– le fait que le dispositif aille dans le sens d’une harmonisation du droit applicable ;

– le fait, enfin, que le nouvel outil s’inscrive dans le contexte d’une convergence des interprétations des dispositifs anti-abus faites par les juridictions nationales et européennes.

L’ensemble des éléments appuyant la robustesse juridique du « mini-abus de droit » ont fait l’objet de la part du Rapporteur général de développements détaillés dans l’édition 2019 de son rapport sur l’application des mesures fiscales⁽²⁾. Répétons-le, le nouvel outil, à la différence de l’abus de droit, est bien une règle d’assiette reposant sur une motivation fiscale principale et la recherche d’un avantage fiscal à l’encontre de l’objectif poursuivi par la norme.

Ce faisant, et ainsi que l’a relevé M. Laurent Olléon dans un article paru dans la Revue de droit fiscal, l’outil est équivalent à la clause anti-abus du régime mère fille validée par le Conseil constitutionnel en 2015, ajoutant que, dans ces conditions, « *comment l’article L. 64 A du LPF pourrait-il être déclaré inconstitutionnel par le Conseil constitutionnel, si ce dernier venait à être saisi d’une question prioritaire de constitutionnalité à ce sujet ? [...] On voit mal comment [le Conseil constitutionnel] pourrait juger inconstitutionnel le nouvel article L. 64 A du LPF, qui n’est que l’extension à l’ensemble des impôts du dispositif anti-abus de la loi de finances rectificative pour 2015...* »⁽³⁾

L’édition 2019 du rapport sur l’application des mesures fiscales apportait également des compléments de réponse aux inquiétudes qu’avait pu susciter le nouvel outil, ajoutant aux éléments de précision apportés par plusieurs réponses ministérielles.

● Par ailleurs, l’appréciation selon laquelle la coexistence de différentes procédures risque de conduire l’administration à ne plus recourir à celle relative à l’abus de droit, plus difficile à mettre en œuvre, ne semble pas nécessairement fondée.

D’une part, la répression de l’abus de droit, à la différence des autres procédures, conduit à des majorations lourdes, facteur pouvant inciter l’administration à y avoir recours.

(1) Ibid.

(2) Joël Giraud, Rapport d’information sur l’application des mesures fiscales, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2169*, 17 juillet 2019, pages 431 à 433.

(3) Laurent Olléon, Mini-abus de droit : la Campagne des Cent Fleurs ?, *Revue de droit fiscal*, n° 30-35, 25 juillet 2019, n° 344.

D'autre part, il était déjà possible pour l'administration, avant l'introduction du « mini-abus de droit » mais aussi de la clause anti-abus générale en matière d'IS, d'avoir recours à différentes procédures assorties de garanties distinctes, par exemple :

– dans le cadre du régime mère-fille, une action sur le fondement de la clause anti-abus spécifique ou de l'abus de droit ;

– plus généralement s'agissant des entreprises, une action sur le fondement de l'abus de droit ou de l'acte anormal de gestion.

À cet égard, le nouvel outil faisant l'objet du présent article n'a rien introduit de nouveau en termes de prérogatives administratives. Ainsi que le relevait la professeure Florence Deboissy dès 2016, la coexistence des outils offre à l'administration le choix des armes, selon qu'elle entend « *punir ou rectifier* »⁽¹⁾, et sans qu'un contribuable ne puisse contester le choix de l'administration sur le fondement d'une violation des garanties procédurales prévues par la procédure non retenue – il en va sur ce point de l'abus de droit et des clauses anti-abus comme de l'abus de droit et de l'AAG.

B. L'INTERPRÉTATION RESTRICTIVE CONTESTABLE DU CHAMP D'APPLICATION DU « MINI-ABUS DE DROIT »

● S'agissant de la restriction d'interprétation du champ d'application du « mini-abus de droit » à laquelle les instructions fiscales ont procédé – excluant l'IS du champ de cet outil⁽²⁾, en revanche, le Rapporteur général partage le point de vue des auteurs de l'amendement adopté par le Sénat, à savoir que rien, dans les travaux parlementaires, ne permettait de déduire une telle exclusion. Ce sujet a d'ailleurs déjà été abordé par le Rapporteur général dans le commentaire en première lecture de l'article 13 du présent projet de loi⁽³⁾.

La rédaction de l'article L. 64 A du LPF ne permet pas non plus d'identifier une telle exclusion. Si le premier alinéa de cet article prévoit que l'outil s'applique « *sous réserve de l'application de l'article 205 A* », il ne s'agit pas d'une exclusion de l'IS, mais simplement d'une impossibilité de cumul des deux procédures : l'administration peut avoir recours au « mini-abus de droit » si elle n'a pas mis en œuvre la clause anti-abus générale en matière d'IS, le recours à l'un excluant l'utilisation de l'autre.

En d'autres termes, cette mention « *sous réserve de l'application de l'article 205 A* » a pour signification que le « mini-abus de droit » s'applique, non pas à l'exception des cas dans lesquels la clause générale en matière d'IS est

(1) Florence Deboissy, Articulation de la procédure d'abus de droit et des clauses anti-abus, *Revue de droit fiscal*, n° 49, 8 décembre 2016, n° 632.

(2) Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP), [BOI-IS-BASE-70. § 90](#).

(3) Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, *tome II* : Examen de la première partie du projet de loi de finances, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2301*, 10 octobre 2019, page 545.

applicable, mais à l'exception des cas dans lesquels cette clause générale est *appliquée*.

Tel semble également être l'analyse faite du dispositif par M. Olléon, excipant de la différence de rédaction entre les articles L. 64 A du LPF et 205 A du CGI, le second visant les « *montages qui [...] ne sont pas authentiques* », c'est-à-dire qui ne sont pas « *mis en place pour des motifs commerciaux valables reflétant la réalité économique* ». M. Olléon soulignait au demeurant, ainsi que cela vient d'être dit, que « *rien, dans les travaux parlementaires, ne permet de retenir* » l'interprétation de l'administration – excluant automatiquement l'IS du champ du « *mini-abus de droit* », circonstance qui devrait conduire à ne pas retenir une telle exclusion ⁽¹⁾.

Au demeurant, si l'instruction fiscale relative à la clause anti-abus générale en matière d'IS prévoit expressément que le « *mini-abus de droit* » « *concerne tous les impôts, à l'exception de l'impôt sur les sociétés* » ⁽²⁾, affirmation péremptoire, elle retient une formule plus nuancée s'agissant de la clause anti-abus du régime spécial des fusions. Le BOFiP indique en effet que la clause générale « *s'applique sous réserve* » de la clause spéciale – reprenant ici les termes du dernier alinéa de l'article 205 A du CGI – et précise que l'administration pourra remettre en cause une opération sur le fondement de la clause spéciale et que la clause générale ne s'appliquera pas ⁽³⁾.

Une telle rédaction paraît correspondre à la position précédemment développée par le Rapporteur général, à savoir que les deux dispositifs coexistent mais sont exclusifs l'un de l'autre en termes de mise en œuvre, et non que le champ d'application du premier dispositif n'inclut pas le second.

Il est donc quelque peu étonnant qu'à partir d'une même rédaction législative prévoyant une application « *sous réserve* », l'instruction fiscale tire des conclusions différentes.

• Le dispositif du « *mini-abus de droit* » faisant actuellement l'objet de consultations dédiées à la future instruction fiscale le commentant directement, il serait vraisemblablement opportun de profiter de ces travaux pour ajuster le BOFiP.

En tout état de cause, rappelons que ce dispositif ne s'appliquera pas avant 2021, ce qu'a souligné au Sénat le ministre de l'action et des comptes publics, ajoutant qu'il « *n'y a pas à s'inquiéter* » ⁽⁴⁾.

(1) Laurent Olléon, *ibid.*

(2) BOFiP, *ibid.*

(3) *Id.*, § 100.

(4) Sénat, *session ordinaire de 2018-2019, compte rendu analytique officiel de la séance du lundi 9 décembre 2019.*

*

* *

Pour l'ensemble de ces raisons, et tout en appelant à une actualisation de la doctrine à l'aune des éléments qui précèdent, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*

* *

Article 55

Publication de la liste des plateformes qui ne coopèrent pas avec l'administration fiscale

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Jusqu'à récemment, en matière de fiscalité, la publicité des sanctions administratives n'existait pas. Seules les sanctions pénales pouvaient donner lieu au prononcé de la peine complémentaire d'affichage et de publication.

Sur le modèle de la procédure de publication de sanctions administratives prononcées par certaines autorités administratives (AMF, CNIL, Autorité de la concurrence), l'article 18 de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a institué un mécanisme permettant à l'administration fiscale de publier sur son site internet les amendes ou majorations appliquées à l'encontre de personnes morales à raison de manquements graves.

Cette procédure dite du « *name and shame* » est codifiée à l'article 1729 A *bis* du code général des impôts (CGI).

Les manquements doivent présenter une gravité particulière, caractérisée par un montant minimum de droits fraudés de 50 000 euros ainsi que le recours à une manœuvre frauduleuse, laquelle entraîne une majoration de 80 %.

La publication est effectuée sur le site internet de l'administration fiscale pendant une durée qui ne peut excéder un an. La publication porte sur « *la nature et le montant des droits fraudés et des amendes et majorations appliquées, la dénomination du contribuable ainsi que, le cas échéant, l'activité professionnelle et le lieu d'exercice de cette activité* ».

Cette procédure n'est pas cumulable avec le dépôt de plainte pour fraude fiscale par l'administration.

La décision de publication est prise par l'administration après avis conforme et motivé de la commission des infractions fiscales (CIF).

Une copie de la saisine de la CIF est adressée au contribuable, qui est invité à présenter ses observations écrites dans un délai de trente jours.

La décision de publication doit être notifiée au contribuable. Celui-ci dispose alors d'un délai de soixante jours pour exercer un recours.

Ce recours a pour effet de neutraliser la décision de publication. En effet, *« les recours portant sur les impositions et les amendes ou majorations correspondantes présentés avant l'expiration de ce délai ont pour effet de suspendre la publication tant que les impositions et les amendes ou majorations ne sont pas devenues définitives »*. De même, en cas de recours après l'expiration de ce même délai, *« la publication est retirée du site internet de l'administration fiscale tant que n'est pas intervenue une décision juridictionnelle confirmant de manière définitive le bien-fondé de la décision de publication »* (article 1729 A bis du CGI).

En tout état de cause, l'administration est tenue de rendre publique sur son site internet toute décision juridictionnelle revenant sur les impositions et les amendes ou majorations ayant fait l'objet d'une publication.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article crée une procédure permettant la publication sur internet du nom des plateformes qui ont manqué à leurs obligations de coopération avec l'administration fiscale.

La publication nécessite deux manquements préalables, au cours d'une période glissante de douze mois, et ayant conduit :

– soit à la mise en œuvre, après signalement et mise en demeure, du mécanisme de solidarité de TVA, institué par la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, lorsque l'administration présume une fraude de l'un des utilisateurs de la plateforme ;

– soit à l'application d'une amende pour absence de réponse à un droit de communication ;

– soit à l'application d'une amende pour absence de transmission annuelle des informations relatives aux transactions des utilisateurs, telles que définies par la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude ;

– soit à la taxation d'office à la TVA, en cas de défaut de déclaration, au titre de certaines ventes que la plateforme a facilitées et dont elle sera redevable par application de l'article 53 du présent projet de loi de finances (biens importés de moins de 150 euros et livraisons domestiques ou ventes à distance intracommunautaires par un vendeur non établi dans l'Union européenne) ;

– soit enfin à la taxation d'office au titre de la taxe sur les services numériques (TSN) créée par la loi du 24 juillet 2019, en cas de défaut de déclaration.

La publication est également subordonnée à un avis conforme et motivé de la commission des infractions fiscales (CIF). Une copie de la saisine de la CIF doit être adressée à l'opérateur de la plateforme qui dispose alors de 30 jours pour faire valoir ses observations.

Une fois l'avis conforme de la CIF rendu, et si l'administration souhaite maintenir la publication, la décision doit être notifiée à l'opérateur. La publication ne peut alors intervenir qu'à l'issue d'un nouveau délai de 60 jours, délai durant lequel il peut faire valoir ses observations.

La publication ne peut excéder une année et est retirée si la plateforme s'acquitte des impositions ou des amendes mises à sa charge.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre quatre amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de sa commission des finances, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement, prévoyant que l'administration est tenue de rendre publique sur son site internet toute décision juridictionnelle revenant sur les impositions ou les amendes ayant fait l'objet d'une publication.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement de précision rédactionnelle de sa commission des finances, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement.

Celui-ci prévoit que la notification de la décision de publication mentionne à l'opérateur de plateforme concerné la sanction que l'administration se propose d'appliquer, les motifs de la sanction et la possibilité dont dispose l'intéressé de présenter ses observations dans un délai de soixante jours à compter de la notification.

La rédaction initiale de l'article prévoyait que ces mêmes informations devaient être délivrées par un « *document* ».

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le présent article crée une procédure permettant la publication sur internet du nom des plateformes qui ont manqué à leurs obligations de coopération avec l'administration fiscale. Il s'agit donc d'un mécanisme de « *name and shame* » spécifique aux plateformes, qui s'inspire de celui prévu à l'article 1729 A *bis* du CGI pour les manquements graves.

L'objectif recherché est de jouer sur l'effet réputationnel afin d'inciter les plateformes à coopérer et, à défaut, d'améliorer le recouvrement des impositions et amendes en cas de manquements aux obligations de coopération.

L'apport du Sénat est de portée rédactionnelle. Le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Article 55 bis

Télédéclaration des donations et successions et détermination par voie réglementaire des impositions devant faire l'objet de téléprocédures

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

La télédéclaration est une procédure permettant de remplir ses obligations déclaratives fiscales sans produire de formulaire papier, par voie électronique.

Le téléversement est une procédure qui permet de payer les impôts en ligne par internet ou par transmission de fichiers.

1. La souscription obligatoire par voie électronique de certaines déclarations fiscales

L'article 1649 *quater* B *quater* du code général des impôts (CGI) fixe la liste des déclarations qui doivent être souscrites par voie électronique. La liste est très large et vise les principales impositions dues par des professionnels. Doivent ainsi être souscrites par voie électronique :

- les déclarations d'impôt sur les sociétés et leurs annexes ;
- les déclarations de bénéfices industriels et commerciaux, de bénéfices non commerciaux et de bénéfices agricoles ainsi que leurs annexes ;
- les déclarations de taxe sur la valeur ajoutée, leurs annexes et les demandes de remboursement de crédit de cette taxe, ainsi que les déclarations de taxes assimilées aux taxes sur le chiffre d'affaires et leurs annexes ;
- les déclarations de cotisation sur la valeur ajoutée ;
- l'état récapitulatif des clients redevables de la TVA et établis hors de l'Union européenne auxquels un redevable de la TVA a fourni des services ;
- les déclarations de résultats des sociétés immobilières non soumises à l'impôt sur les sociétés ainsi que leurs annexes ;
- les déclarations ou relevés relatifs à certaines impositions dues sur les alcools, les boissons alcooliques et les tabacs ;

- les déclarations relatives à l'impôt sur les maisons de jeux ;
- les déclarations relatives aux prélèvements sur les dividendes, aux intérêts des comptes courants d'associés et aux intérêts dus par les offices notariaux ;
- les déclarations de prélèvements et retenues à la source afférentes aux dividendes, produits, intérêts ou certains titres dont les bénéficiaires n'ont pas leur domicile réel ou leur siège en France ;
- les déclarations récapitulatives de réductions et crédits d'impôts prévues en matière d'impôt sur les sociétés, de bénéfices industriels et commerciaux, de bénéfices non commerciaux et de bénéfices agricoles ;
- les déclarations relatives à la taxe sur la valeur vénale des immeubles possédés en France par des entités juridiques ;
- les déclarations de crédit d'impôt pour dépenses de recherche ;
- et les déclarations de taxe sur les salaires.

Par ailleurs, la déclaration en ligne des revenus des personnes physiques a été permise par la loi de finances rectificative pour 1999.

Depuis 2016, par application de l'article 1649 *quater* B *quinquies* du CGI, la procédure de droit commun est désormais la déclaration des revenus par voie électronique. Cette obligation a été progressivement étendue, en fonction du niveau de revenu fiscal de référence de chaque foyer, jusqu'à s'appliquer à tous les foyers à compter de 2019 pour la déclaration de revenus relative à l'année 2018.

Une dérogation est néanmoins prévue pour les contribuables indiquant à l'administration « *ne pas être en mesure de souscrire cette déclaration par voie électronique* ». Cette dérogation est si large qu'en pratique l'obligation de souscription par voie électronique est plutôt formelle.

Sont en outre, expressément dispensés d'une déclaration par voie électronique, jusqu'au 31 décembre 2024, les contribuables dont la résidence principale se situe dans une zone « *où aucun service mobile n'est disponible* », plus communément dénommée une « zone blanche ».

Article 1649 quater B quinquies du CGI

La déclaration prévue à l'article 170 et ses annexes sont souscrites par voie électronique par les contribuables dont la résidence principale est équipée d'un accès à internet.

Ceux de ces contribuables qui indiquent à l'administration ne pas être en mesure de souscrire cette déclaration par voie électronique utilisent les autres moyens prévus au premier alinéa du 1 de l'article 173.

Les contribuables personnes physiques qui résident dans des zones où aucun service mobile n'est disponible sont dispensés de l'obligation de télédéclaration de leurs revenus et de télépaiement de leurs impôts jusqu'au 31 décembre 2024.

NOTA : Ces dispositions s'appliquent :

1° Aux déclarations souscrites au titre des revenus de l'année 2015, lorsque le revenu de l'année 2014 du contribuable, au sens du 1° du IV de l'article 1417, est supérieur à 40 000 € ;

2° Aux déclarations souscrites au titre des revenus de l'année 2016, lorsque le revenu de l'année 2015 du contribuable, au sens du 1° du IV du même article 1417, est supérieur à 28 000 € ;

3° Aux déclarations souscrites au titre des revenus de l'année 2017, lorsque le revenu de l'année 2016 du contribuable, au sens du 1° du IV dudit article 1417, est supérieur à 15 000 € ;

4° À compter des déclarations souscrites au titre des revenus de l'année 2018.

2. Le téléversement obligatoire de certaines impositions

L'article 1681 *septies* du CGI fixe la liste des impositions qui doivent être acquittées par voie de téléversement.

Cette liste comprend :

- l'impôt sur les sociétés, ses acomptes, ainsi que les impositions recouvrées dans les mêmes conditions ;
- la cotisation foncière des entreprises et ses taxes additionnelles ;
- la taxe sur les salaires ;
- les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et leurs taxes additionnelles et annexes pour les contribuables qui ont opté, pour ces taxes, pour le paiement auprès du service chargé des grandes entreprises ;
- et la cotisation sur la valeur ajoutée.

3. Les sanctions

L'article 1738 du CGI prévoit un certain nombre de sanctions en cas de manquement aux obligations de télédéclaration et de téléversement dont :

– une majoration de 0,2 % du montant des droits correspondant aux déclarations déposées autrement que par voie électronique ou dont le versement a été effectué par un autre mode de paiement ; le montant de la majoration ne peut être inférieur à 60 euros ;

– en l’absence de droits dus, une amende de 15 euros par document en cas de dépôt d’une déclaration ou de l’une de ses annexes par un autre procédé ; le montant de l’amende ne peut être ni inférieur à 60 euros, ni supérieur à 150 euros ;

– et une amende de 15 euros par bénéficiaire en cas de non-respect de l’obligation de déclarer ces sommes versées selon un procédé électronique.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L’article adopté est issu d’un amendement du Rapporteur général ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement.

Il confie au pouvoir réglementaire le soin d’étendre, par décret, le champ des déclarations fiscales qui doivent être souscrites par voie électronique et des impositions qui doivent faire l’objet d’un télérèglement.

Il prévoit l’application des sanctions prévues à l’article 1738 du CGI pour les nouvelles obligations de télédéclaration et de télérèglement prévues par le décret.

Il procède, en outre, à un certain nombre de coordinations dans le CGI pour :

– supprimer la « *déclaration souscrite en double-exemplaire à partir d’un formulaire conforme au modèle établi par l’administration* » pour les dons de sommes d’argent ;

– et supprimer les déclarations « *sur une formule détaillée* » et l’obligation de remplir plusieurs déclarations pour les immeubles hérités ne se situant pas dans la circonscription du service des impôts auprès duquel le contribuable a établi sa déclaration, ainsi que la disposition prévoyant que cette déclaration soit établie en double-exemplaire.

Enfin, l’article prévoit qu’un décret en Conseil d’État pourra déterminer les conditions dans lesquelles les actes relatifs aux créances de toute nature peuvent être notifiés par voie électronique aux établissements de crédit, aux sociétés de financement, aux organismes gérant des régimes de protection sociale et à tout autre organisme détenteur de sommes appartenant aux redevables de ces créances.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement de sa commission des finances qui prévoit d'appliquer aux nouvelles obligations de télédéclaration et de téléversement qui seront prévues par décret les deux exceptions qui existent en matière d'IR en faveur :

– des « *contribuables qui indiquent à l'administration ne pas être en mesure de souscrire cette déclaration par voie électronique* » (deuxième alinéa de l'article 1649 *quater* B *quinquies* du CGI) ;

– et, jusqu'au 31 décembre 2024, des « *contribuables personnes physiques qui résident dans des zones où aucun service mobile n'est disponible* » (troisième alinéa de l'article 1649 *quater* B *quinquies* du CGI).

Cet amendement a recueilli un avis défavorable du Gouvernement.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général est favorable à ce que les exceptions à l'obligation de télédéclaration qui existent en matière d'impôt sur le revenu soient étendues aux obligations de télédéclaration qui résulteront pour les particuliers du décret prévu par le présent article.

Le Rapporteur général propose dès lors d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Article 55 ter

Transmission de l'éligibilité fiscale de l'épargnant au livret d'épargne populaire par l'administration fiscale sur demande des établissements bancaires

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Le livret d'épargne populaire (LEP) permet d'épargner jusqu'à 7 700 euros, hors capitalisation des intérêts, et de bénéficier d'un taux de rémunération de 1,25 %.

Il est réservé aux contribuables ayant leur domicile fiscal en France et justifiant chaque année que le montant de leurs revenus de l'année précédente n'excède pas les montants mentionnés au I de l'article 1417 du code général des

impôts (CGI), majorés d'un coefficient de 1,8 (article L. 221-15 du code monétaire et financier). Pour 2019, le revenu maximal pour une personne seule est ainsi de 19 778 euros.

Ce critère s'apprécie à la fois pour l'ouverture et pour la détention du livret. Toutefois, il est possible de dépasser le critère de revenu pour une seule année si les revenus sont à nouveau inférieurs au plafond l'année suivante.

Il appartient à l'épargnant de produire chaque année la justification qu'il remplit effectivement les conditions de revenus. S'il cesse de remplir ces conditions, il doit en demander la clôture avant la fin du premier trimestre de l'année suivante. Parallèlement, les établissements dépositaires doivent solder d'office au 31 mars les comptes pour lesquels les justifications annuelles requises n'ont pas été produites.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article adopté est issu d'un amendement de la commission des finances ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement.

Il introduit un nouvel article L. 166 AA au sein du livre des procédures fiscales afin de déroger, de façon strictement encadrée, au secret fiscal.

Pour permettre d'apprécier le critère d'éligibilité d'un client au LEP, il serait ainsi permis à l'administration de transmettre, à leur demande, aux entreprises, établissements ou organismes habilités à proposer le livret d'épargne réglementée, l'information nécessaire au contrôle des conditions d'ouverture et de détention posées par l'article L. 221-15 du code monétaire et financier.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement de sa commission des finances, avec un avis favorable du Gouvernement, qui supprime du code monétaire et financier la mention selon laquelle les épargnants doivent apporter à leur établissement de crédit chaque année la preuve de l'éligibilité au LEP.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'ajout du Sénat est cohérent avec le dispositif adopté par l'Assemblée qui vise à simplifier l'examen des critères d'éligibilité au LEP. Dès lors que l'information sur le critère des revenus sera fournie par l'administration, il n'est plus nécessaire de maintenir l'obligation à la charge de l'épargnant d'apporter chaque année à sa banque la preuve qu'il est éligible au LEP.

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Article 55 quater (nouveau)

Simplification des cadres budgétaires et comptables applicables aux caisses de crédit municipal

Le présent article, inséré par le Sénat en première lecture, simplifie les cadres budgétaires et comptables des caisses de crédit municipal en les soumettant aux seuls principes comptables applicables aux établissements de crédit. Le Rapporteur général propose d'adopter sans modification le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les missions et le fonctionnement des caisses de crédit municipal sont définis par les articles L. 514-1 à L. 514-4 du code monétaire et financier (CMF).

L'article L. 514-1 du CMF dispose que « *les caisses de crédit municipal sont des établissements publics communaux de crédit et d'aide sociale. Elles ont notamment pour mission de combattre l'usure par l'octroi de prêts sur gages corporels dont elles ont le monopole. Elles peuvent réaliser toutes opérations avec les établissements de crédit et les sociétés de financement, recevoir des fonds des personnes physiques et des personnes morales, mettre à la disposition de ces personnes des moyens de paiement et réaliser avec elles des opérations connexes* ».

Elles exercent leur activité après avoir obtenu l'agrément de la Banque centrale européenne. Elles sont instituées par décret ministériel sur demande du ou des conseils municipaux intéressés. L'article L. 514-2 du CMF dispose que les « *caisses sont administrées par un directeur, sous le contrôle d'un conseil d'orientation et de surveillance* » qui définit les orientations générales ainsi que les règles d'organisation de la caisse de crédit municipal et exerce le contrôle permanent de la gestion de l'établissement par le directeur. Il est également précisé que « *le budget annuel de la caisse de crédit municipal ainsi que les budgets supplémentaires et le compte financier, après leur adoption par le conseil d'orientation et de surveillance, sont transmis pour information au conseil municipal de la commune siège de la caisse* ».

Ainsi, en matière de comptabilité et de gestion prudentielle, les caisses de crédit municipal sont soumises par le CMF au référentiel bancaire applicable aux établissements de crédit ; le contrôle de leur mise en œuvre relève de la compétence des commissaires aux comptes et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

Toutefois, l'article L. 1612-20 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que les référentiels budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales ainsi que les règles de la comptabilité publique sont également applicables aux établissements publics communaux (et donc aux caisses de crédit municipal). Le contrôle de leur mise en œuvre relève de la compétence des chambres régionales des comptes (CRC) et des préfetures.

Dans ce cadre, le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) a recommandé, en avril 2016, que « *les caisses de crédit municipal établissent leurs états financiers, soumis par ailleurs à l'opinion d'un certificateur, conformément aux exigences de l'ACPR, sur la base des principes comptables applicables aux établissements de crédit* » et a proposé que « *ces établissements soient dispensés d'établir un second jeu de comptes sur les fondements des règles de la comptabilité publique* »⁽¹⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté un amendement portant article additionnel du groupe La République en Marche, avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement⁽²⁾, qui simplifie le cadre budgétaire et comptable des caisses de crédit municipal en les soumettant aux seuls principes comptables applicables aux établissements de crédit.

Le présent article modifie l'article L. 1612-20 du CGCT afin de préciser que les règles de la comptabilité des collectivités territoriales ne s'appliquent pas aux caisses de crédit municipal, à l'exception des règles relatives à la séparation entre ordonnateur et comptable et celles relatives au mandatement des dépenses obligatoires. L'article L. 514-2 du CMF est également modifié afin de préciser que désormais les comptes prévisionnels et les comptes annuels consolidés d'une caisse de crédit municipal, après leur adoption par le conseil d'orientation et de surveillance, seront transmis pour information au conseil municipal de la commune siège de la caisse.

Selon les auteurs de l'amendement adopté, la présente mesure « *aboutit ainsi à proposer une évolution du régime comptable et budgétaire des caisses de crédit municipal visant à :*

– *soumettre les caisses de crédit municipal aux seuls principes comptables applicables aux établissements de crédit, qui garantit à lui seul l'ordre public financier ;*

– *maintenir les caisses de crédit municipal dans le champ du principe de la séparation entre ordonnateur et comptable, en cohérence avec le fait que les caisses de crédit municipal ont reçu la qualification d'établissements publics communaux de caractère administratif ;*

(1) Exposé des motifs de l'amendement n° II-679.

(2) Amendement n° II-679, précité.

– préserver, également en cohérence avec cette qualification, les possibilités de mandatement d’office des dépenses obligatoires par le préfet »⁽¹⁾.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d’adopter sans modification le présent article.

*
* *

Article 56 (supprimé)

Mise en œuvre de la facturation électronique dans les relations interentreprises et remise d’un rapport sur les conditions de cette mise en œuvre

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

La possibilité d’émettre une facture par voie électronique a été introduite par l’article 17 de la loi du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, l’État a l’obligation d’accepter les factures électroniques émises par ses fournisseurs⁽²⁾.

En effet, à l’inverse de la règle applicable pour les entreprises, l’article 218 de la directive du 28 novembre 2006 prévoit que les États membres ont l’obligation d’accepter la remise d’une facture électronique dans leurs relations avec leurs fournisseurs.

L’article 1^{er} de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014⁽³⁾ a par ailleurs habilité le Gouvernement à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi afin de permettre « *le développement de la facturation électronique dans les relations de l’État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics avec leurs fournisseurs* ».

L’ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique a ainsi posé l’obligation de transmettre leur facture par voie électronique pour les titulaires ainsi que les sous-traitants admis au paiement direct de contrats conclus par l’État, les collectivités territoriales et les établissements publics, selon le calendrier suivant :

(1) Amendement n° II-679, précité.

(2) Article 25 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l’économie.

(3) Loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises.

- à compter du 1^{er} janvier 2017, pour les grandes entreprises (GE) et les personnes publiques ;
- à compter du 1^{er} janvier 2018, pour les entreprises de taille intermédiaire (ETI) ;
- à compter du 1^{er} janvier 2019, pour les petites et moyennes entreprises (PME) ;
- et à compter du 1^{er} janvier 2020, pour les microentreprises ⁽¹⁾.

Ces dispositions sont désormais codifiées aux articles L. 3133-1 et suivants du code de la commande publique.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article institue l'obligation d'émettre par voie électronique les factures entre assujettis à la TVA. Il prévoit également que les données figurant sur la facturation électronique soient transmises à l'administration.

L'entrée en vigueur du dispositif est prévue entre le 1^{er} janvier 2023 et le 1^{er} janvier 2025 selon un calendrier fixé par décret qui devra prendre en compte la taille et le secteur d'activité des entreprises concernées. Il est également prévu que l'entrée en vigueur soit subordonnée à l'autorisation du Conseil de l'Union européenne.

Enfin, le présent article prévoit la remise au Parlement avant le 1^{er} septembre 2020 d'un rapport sur les conditions de mise en œuvre de l'obligation de facturation électronique.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels de sa commission des finances, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a supprimé cet article par l'adoption d'un amendement de sa commission des finances, ayant recueilli un avis défavorable du Gouvernement.

Dans son rapport, le rapporteur général de la commission des finances du Sénat indique pourtant soutenir « *cette indispensable évolution* » mais considérer « *qu'il n'y a pas besoin d'une disposition législative pour travailler à la généralisation de la facturation électronique dans les relations interentreprises* ».

(1) Les notions de GE, ETI, PME et microentreprises sont définies par l'article 3 du décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique.

Selon ce dernier, « *il reviendra au Gouvernement de soumettre un dispositif législatif complet une fois qu'il aura déterminé, en concertation avec les acteurs, comment la facturation électronique sera rendue obligatoire, et qu'il disposera de l'autorisation du Conseil de l'Union européenne* ».

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général considère qu'un article prévoyant la généralisation de la facturation électronique selon un calendrier connu des différents acteurs est utile même si elle est subordonnée à un accord du Conseil de l'Union européenne, et si les modalités d'application doivent encore être précisées à la suite de la remise du rapport prévu avant le 1^{er} septembre 2020.

La généralisation de la facturation électronique doit permettre :

- une amélioration du recouvrement de la TVA ;
- une simplification pour les entreprises grâce notamment au pré-remplissage de leurs déclarations de TVA ;
- et un encadrement des initiatives qui se développent en matière de développement de la facturation électronique.

Le Rapporteur général propose dès lors de rétablir cet article dans sa version adoptée par l'Assemblée en première lecture.

*

* *

Article 56 bis (nouveau)

Possibilité pour les plateformes en ligne d'opter pour le paiement scindé de la TVA

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Le paiement scindé est un mécanisme qui attribue la responsabilité de la collecte de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à des collecteurs tiers, notamment les établissements bancaires.

Ainsi, dans le cadre du paiement scindé par retenue à la source, le montant de la TVA est bloqué au niveau du virement bancaire. Cette intermédiation a pour objet de réduire les possibilités de fraude.

En revanche, le dispositif de paiement scindé empêche le paiement-déduction simultanés de la TVA pour les entreprises, qui leur permet de calculer la

TVA due par un simple jeu d'écritures comptables figurant sur la déclaration « CA3 » (mensuelle ou trimestrielle) et ainsi de limiter les décaissements. Ce dispositif a donc un important coût de trésorerie, puisque les entreprises ne collectant plus la TVA, alors qu'elles ont des charges déductibles, ne pourront les déduire effectivement qu'avec un décalage temporel.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté, sur proposition de sa commission des finances, un amendement portant article additionnel visant à ouvrir la possibilité, pour les plateformes en ligne, d'opter pour le paiement scindé à la TVA s'agissant des transactions se réalisant par l'intermédiaire de leur plateforme.

Cette proposition a reçu un avis défavorable du Gouvernement.

Cet article additionnel insère un article 283 *ter* dans le code général des impôts (CGI). Selon ce dernier, « l'opérateur d'une plateforme en ligne peut déclarer, collecter et acquitter la taxe sur la valeur ajoutée pour le compte des personnes effectuant des livraisons de biens ou des prestations de service au sens des articles 258 à 259 D et qui exercent leur activité par l'intermédiaire de cette plateforme, dès lors que l'acquéreur ou le preneur est établi ou a son domicile ou sa résidence habituelle en France ».

Pour la mise en œuvre de cette disposition, la plateforme retient le montant de la taxe sur la valeur ajoutée du montant brut payé par l'acquéreur, au moment de la transaction.

Il reviendra à l'opérateur de plateforme en ligne de s'assurer que les informations communiquées par le vendeur, servant à la détermination du taux associé à l'opération, ne sont pas manifestement erronées.

Le dispositif porté par cet article doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2021, sous réserve de l'autorisation du Conseil de l'Union européenne prévue en application de l'article 395 de la directive « TVA » du 28 novembre 2006 ⁽¹⁾.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le paiement scindé, qui a récemment fait l'objet de développements dans des travaux doctrinaux ⁽²⁾ et dans un rapport de l'Inspection générale des finances ⁽³⁾, est une solution moderne de collecte de la TVA.

(1) Directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, article 395.

(2) D. Falco, La fraude à la TVA, Dalloz, 2017.

(3) Inspection générale des finances, Sécurisation du recouvrement de la TVA, novembre 2019.

Pour autant, le dispositif adopté par le Sénat fait naître plusieurs difficultés.

Premièrement, le paiement scindé rend obligatoire la redéfinition d'un régime adapté de responsabilité : l'intervention d'un nouvel acteur dans la collecte de la TVA – les établissements bancaires – nécessite de déterminer la responsabilité de chacun dans la chaîne de paiement. Dans le cas du e-commerce, ce point se pose avec une acuité particulière dans la mesure où les retours de marchandises, du fait de l'exercice du droit de rétractation, constituent une part importante de la part des transactions.

Deuxièmement, l'application du paiement scindé au e-commerce peut générer des effets de distorsion économique entre la vente en magasin et la vente en ligne. En effet, d'importants sites de e-commerce français assurent à la fois des ventes à distance, des ventes physiques et des commandes passées sur Internet et retirées en magasin. Le cas des modes d'achats hybrides – paiement en ligne mais retrait en magasin, réservation en ligne mais paiement en magasin – constitue une difficulté à traiter.

Troisièmement, la mise en place opérationnelle de cette solution fait apparaître des difficultés au niveau de la facturation et de la comptabilité des entreprises, particulièrement en matière de coordination entre les factures des clients et les comptes des fournisseurs ⁽¹⁾.

Surtout, il convient de constater que l'intérêt économique du dispositif de paiement scindé n'est pas aussi positif que l'estime le Sénat.

La Commission européenne, dans une étude de décembre 2017 ⁽²⁾, a fait apparaître des coûts de mise en place du dispositif – coûts de trésorerie pour les entreprises, coûts administratifs – supérieurs aux recettes supplémentaires attendues.

L'Inspection générale des finances a abouti, dans son très récent rapport, à la même conclusion ⁽³⁾.

Il n'est pas acquis que le Conseil européen donne effectivement son accord à la mise en place de ce dispositif, qui déroge actuellement à la directive TVA précitée.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Rapporteur général propose la suppression de cet article.

(1) *Il est possible que les entreprises jugent que le paiement scindé doit conduire à ne plus faire figurer la TVA appliquée de la même manière des deux côtés de la transaction.*

(2) *Commission européenne, Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method, décembre 2017.*

(3) *Inspection générale des finances, Sécurisation du recouvrement de la TVA, précité.*

*

* *

Article 57

Possibilité pour les administrations fiscales et douanières de collecter et exploiter les données rendues publiques sur les sites internet des réseaux sociaux et des opérateurs de plateforme

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Les traitements automatisés des données à caractère personnel sont régis par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dite « *loi informatique et liberté* ».

Le règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016, dit « *règlement RGPD* » définit les notions de « *donnée personnelle* » et de « *traitement* » auxquelles fait référence la loi informatique et liberté.

La recherche d'informations sur internet est régulièrement utilisée par l'administration lorsqu'elle constitue un faisceau de preuves pour étayer une suspicion de manquement fiscal ou d'infraction douanière. Dans ces situations, les informations figurant sur internet sont recueillies humainement par la consultation ponctuelle de sites internet.

Par ailleurs, les services spécialisés de recherche de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ont déjà parmi leurs missions de détecter des fraudes à partir de données accessibles en source ouverte (presse, publicités, annonces diverses...), notamment sur internet.

La volumétrie des données publiées chaque jour, leur traitement par des agents rend la recherche de renseignement particulièrement difficile et le ciblage des dossiers à enjeux hypothétique.

En l'état, les traitements automatisés de la DGFIP et de la DGDDI ne portent pas sur des données personnelles rendues publiques par des utilisateurs de plateformes en ligne.

Or, dans les années 2010, les plateformes en ligne ont connu un essor considérable grâce à la diffusion et l'utilisation croissante d'internet. Leur émergence a bouleversé de nombreux secteurs d'activité (locations saisonnières, véhicules de transport avec chauffeur, petites annonces, vente de produits

culturels, etc.) et a pu faciliter divers types de fraude, en particulier les activités occultes.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article autorise, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, la DGFIP et la DGDDI à collecter en masse des données personnelles publiques rendues librement accessibles par les utilisateurs de certaines plateformes en ligne.

Le délai de conservation des données est fixé à :

– une durée maximale de trente jours lorsqu’elles ne sont pas de nature à concourir à la constatation d’un manquement fiscal ou d’une infraction douanière visé « *aux b et c du 1 de l’article 1728, aux articles 1729, 1791, 1791 ter, aux 3°, 8° et 10° de l’article 1810 du code général des impôts, ainsi qu’aux articles 411, 412, 414, 414-2 et 415 du code des douanes* ». Le champ du dispositif proposé couvrirait ainsi la quasi-totalité des manquements fiscaux ainsi que les contraventions de deuxième et troisième classes et certains délits douaniers ;

– une durée maximale d’une année lorsqu’elles sont de nature à « *concourir à la constatation* » d’un manquement fiscal ou d’une infraction douanière parmi la liste précitée ;

– ou jusqu’au terme de la procédure si une procédure pénale, fiscale ou douanière est engagée.

Au titre des garanties, il est prévu :

– que les traitements des données sont réalisés par des agents spécialement habilités ;

– qu’un droit d’accès aux informations collectées puisse être exercé dans les conditions prévues par la loi du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés ; le droit d’opposition prévu par la loi précitée est en revanche expressément exclu.

Un décret d’application en Conseil d’État doit fixer les modalités d’application du dispositif.

Le présent article prévoit enfin une évaluation, six mois avant le terme de l’expérimentation, transmise au Parlement et à la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL).

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article modifié par de nombreux amendements de la commission des finances – et des amendements identiques à ces amendements – qui ont recueilli un avis favorable du Gouvernement.

Outre sept amendements rédactionnels et de précision, l'Assemblée a adopté des amendements qui ont renforcé les garanties et restreint le champ d'application de l'expérimentation.

Les amendements adoptés prévoient ainsi :

– un resserrement du champ d'application de l'expérimentation aux activités occultes, aux domiciliations fiscales frauduleuses, à certains manquements sur les alcools, le tabac et des métaux précieux, et à certains délits douaniers ;

– une limitation de la collecte aux contenus manifestement rendus publics par les utilisateurs des plateformes ;

– une limitation, pour la conservation au-delà de 30 jours, aux contenus strictement nécessaires à la caractérisation des manquements et infractions recherchés ;

– une interdiction de la sous-traitance pour le traitement et la conservation des données ;

– une destruction dans un délai de 5 jours des données sensibles et des autres données manifestement sans lien avec les manquements et les infractions recherchés ; les données sensibles, au sens de l'article 6 de la loi informatique et libertés sont celles qui « *révèlent la prétendue origine raciale ou l'origine ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale d'une personne physique* » ;

– un rappel de l'application des garanties en matière de contrôle fiscal ;

– un rappel du nécessaire respect du principe de proportionnalité par le décret d'application ;

– et un bilan d'étape intermédiaire dix-huit mois avant la fin de l'expérimentation.

Par ailleurs, l'Assemblée a adopté deux amendements présentés par notre collègue Albane Gaillot et plusieurs membres du groupe La République en marche.

Le premier amendement, ayant recueilli un double avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, prévoit que le décret d'application

devra être pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Le second amendement ayant recueilli un avis de sagesse de la commission des finances et favorable du Gouvernement prévoit qu'une analyse d'impact relative à la protection des données à caractère personnel (AIPD) devra être réalisée et transmise à la CNIL, dans les conditions prévues par la loi informatique et libertés.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Outre des amendements de précision et rédactionnels, le Sénat a adopté cinq amendements de sa commission des finances.

Trois d'entre eux ont recueilli un avis favorable ou de sagesse du Gouvernement. Du fait de ces amendements, l'article adopté par le Sénat :

- harmonise les conditions dans lesquelles sont habilités les agents de l'administration fiscale et de l'administration des douanes pour le traitement des données obtenues, en reprenant celles prévues pour l'accès aux données de connexion à l'article 15 de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, codifiées à l'article 96 G du code général des impôts ;

- étend l'interdiction de la sous-traitance à la collecte des données ;

- prévoit que les données sensibles soient immédiatement supprimées au lieu d'une suppression dans un délai de cinq jours comme adopté en première lecture à l'Assemblée.

Deux autres amendements ont recueilli un avis défavorable du Gouvernement. Du fait de ces amendements, l'article adopté par le Sénat :

- abaisse le délai de destruction des données non jugées sensibles à quinze jours au lieu de trente jours dans la version de l'article adopté par l'Assemblée en première lecture ;

- prévoit que soit remis au Parlement et à la CNIL un rapport intermédiaire à l'issue de la « *phase d'apprentissage* » si des traitements automatisés algorithmiques sont mis en place.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de conserver la totalité des apports du Sénat à l'exception de ceux relatifs aux délais de conservation des données et à la demande complémentaire de rapport sur les traitements automatisés algorithmiques.

A. SUR LES DÉLAIS

Le Rapporteur général propose deux amendements pour rétablir les délais de conservation des données tels qu'ils ont été adoptés par l'Assemblée nationale en première lecture.

Un premier amendement rétablit le délai de 5 jours pour la destruction des données sensibles.

Un deuxième amendement rétablit le délai de 30 jours – au lieu de 15 jours prévus par le Sénat – pour la destruction des autres données qui ne seraient pas strictement nécessaires à la caractérisation d'un manquement fiscal ou douanier.

Le rétablissement de ces délais est nécessaire au bon déroulement de l'expérimentation.

B. SUR LA DEMANDE DE RAPPORT SUR L'ALGORITHME

Un troisième amendement du Rapporteur général supprime le bilan intermédiaire introduit par le Sénat relatif à l'algorithme.

Ce bilan intermédiaire spécifique à l'algorithme n'apparaît pas nécessaire dans la mesure où l'Assemblée nationale a adopté le principe d'un bilan d'étape intermédiaire dix-huit mois avant la fin de l'expérimentation.

*

* *

Article 58 ter A (nouveau)

Renforcement de l'abattement de base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire

Le présent article, inséré par le Sénat en première lecture, permet aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, par délibération prise dans les conditions de droit commun, de prévoir que la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire (BRS) fasse l'objet d'un abattement supérieur à 30 %. Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2016⁽¹⁾, codifié à l'article 1388 *octies* du code général des impôts (CGI), permet aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre, par délibération prise dans les conditions de droit commun, de prévoir que la base d'imposition à la TFPB des logements faisant l'objet d'un BRS fasse l'objet d'un abattement de 30 %. Pour bénéficier de cet abattement, le redevable de la taxe doit adresser au service des impôts, avant le 1^{er} janvier de l'année suivant celle de la signature du BRS, une déclaration spécifique.

Pour rappel, les BRS sont définis aux articles L. 255-2 à L. 255-19 du code de la construction et de l'habitation (CCH). Il s'agit d'un bail par lequel un organisme de foncier solidaire (OFS) consent à un preneur des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété de logements, avec s'il y a lieu obligation pour ce dernier de construire ou réhabiliter des constructions existantes. En revanche, l'OFS reste propriétaire des terrains, permettant une dissociation de longue durée entre le foncier et le bâti. Les BRS s'adressent uniquement aux ménages modestes, sous plafond de ressources, qui louent le foncier, contre une redevance modique, à un OFS, pour y faire construire un logement. Il s'agit donc d'un nouvel outil qui offre aux ménages modestes le moyen de constituer un patrimoine immobilier.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, inséré par le Sénat à la suite de l'adoption d'un amendement de Mme Dominique Estrosi Sassone (LR), avec un avis de sagesse de la commission des finances et défavorable du Gouvernement⁽²⁾, propose de permettre aux collectivités territoriales de porter cet abattement à un niveau supérieur à 30 % (et pouvant aller jusqu'à 100 %).

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article. Il souligne qu'un abattement de 100 % de base d'imposition correspond à une exonération totale d'imposition, et constituerait un avantage particulièrement favorable par rapport aux autres avantages fiscaux existant en matière de logements conventionnés. Il rappelle par exemple que la base d'imposition à la TFPB des logements sociaux fait l'objet d'un abattement de 30 % lorsque ces logements sont situés dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (article 1388 *bis* du CGI).

(1) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, article 63.

(2) Amendement n° II-555 de Mme Dominique Estrosi Sassone (LR).

*

* *

Article 58 ter (supprimé)

Prorogation du dispositif « louer abordable » et ajout d'une condition de performance énergétique pour en bénéficier

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de la commission des finances, avec un avis favorable du Gouvernement, qui vise :

– d'une part, à proroger le dispositif « louer abordable » jusqu'au 31 décembre 2022 ;

– d'autre part, à subordonner la déduction fiscale prévue, pour les conventions conclues à partir du 1^{er} janvier 2020, au respect d'un niveau de performance énergétique global fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du logement, de l'énergie et du budget.

Le dispositif Cosse ou « louer abordable », introduit par l'article 46 de la loi de finances rectificative pour 2016, permet aux propriétaires de logements donnés en location dans le cadre d'une convention conclue avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah) de bénéficier d'une déduction sur les revenus fonciers. Le taux de cette déduction varie selon la localisation géographique du bien et le secteur dans lequel la convention est conclue.

Pour plus de détails, le Rapporteur général invite le lecteur à se référer en première partie au commentaire de l'article 6 *ter* A identique au présent article.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Tirant les conséquences de l'adoption en première partie d'un article identique (article 6 *ter* A), le Sénat a supprimé le présent article en adoptant trois articles identiques, de M. Julien Bargeton (La République en marche), de son Rapporteur général et du Gouvernement.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Sous réserve de l'adoption en première partie de l'article 6 *ter* A, le Rapporteur général propose de maintenir la présente suppression.

*

* *

Article 58 quater

**Création d'une réduction d'impôt pour les investissements au sein des
foncières solidaires chargées d'un service d'intérêt économique général dans
le domaine du logement**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

**1. Des conditions d'éligibilité dérogatoires au dispositif IR-PME pour les
entreprises solidaires d'utilité sociale non compatibles avec le droit
européen**

Depuis la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, une entreprise doit remplir plusieurs conditions cumulatives, fixées par l'article L. 3332-17-1 du code du travail, afin d'obtenir l'agrément d'entreprise solidaire d'utilité sociale (ESUS) :

- poursuivre comme objectif principal la recherche d'une utilité sociale ;
- prouver que la charge induite par ses activités d'utilité sociale a un impact significatif sur son compte de résultat ;
- avoir une politique de rémunération respectant deux conditions : la moyenne des sommes versées, y compris les primes, aux cinq salariés ou dirigeants les mieux payés ne doit pas excéder un plafond annuel fixé à sept fois le smic, et la rémunération versée au salarié le mieux payé ne doit pas excéder un plafond annuel fixé à 10 fois le smic ;
- ne pas être une entreprise cotée.

Les souscriptions en numéraire au capital des ESUS sont éligibles à la réduction d'impôt sur le revenu dite « Madelin » (voir commentaire article 50 *octies*) dans des conditions dérogatoires au droit commun, prévues par l'article 199 *terdecies-0* AA :

- aucune ESUS n'est soumise au respect de la condition d'exclusion des activités financières ;
- les ESUS qui exercent une activité de gestion immobilière à vocation sociale bénéficient d'une dérogation aux exclusions relatives aux activités immobilières ou de construction d'immeubles ;

– les « foncières solidaires », qui sont des ESUS à vocation agricole et environnementale ou œuvrant dans le domaine du logement social, sont exemptées du plafond de versements fixé à 15 millions d’euros sur l’ensemble de la vie de l’entreprise et de certaines conditions prévues au moment de l’investissement initial, notamment le respect d’une condition d’âge de moins de sept ans pour l’exercice d’une activité sur un marché ⁽¹⁾, si elles ne distribuent pas de dividendes et réalisent leur objet social sur l’ensemble du territoire national ;

– les ESUS qui ont exclusivement pour objet l’exercice d’une activité financière bénéficient d’un plafond de versements dérogatoire de 2,5 millions d’euros par an, contre 15 millions d’euros sur l’ensemble de la vie de l’entreprise dans le régime de droit commun. Ces ESUS ne sont pas non plus soumises au respect des conditions prévues au moment de l’investissement initial mentionnées *supra*.

Ces dispositions ne sont cependant pas compatibles avec les lignes directrices fixées par la Commission européenne pour déterminer la compatibilité d’un dispositif aux exemptions prévues par le règlement général d’exemption déclarant certaines catégories d’aides compatibles avec le marché intérieur (RGEC), instauré depuis le 1^{er} juillet 2014 ⁽²⁾.

2. Une mise en conformité au droit européen qui exclut de nombreuses entreprises solidaires d’utilité sociale du dispositif

L’article 50 *octies*, issu des deux ans de discussions entre la France et la Commission européenne, vient mettre en conformité l’ensemble du dispositif Madelin avec le droit européen, anticipant la notification de la décision de la Commission européenne.

Pour ce faire, il revient sur certaines des conditions dérogatoires applicables aux ESUS :

– l’ensemble des entreprises solidaires doit désormais remplir une condition d’âge pour l’exercice d’une activité sur un marché, fixée à moins de dix ans contre sept ans dans le droit commun. Les ESUS de droit commun bénéficieraient donc d’un régime plus favorable que celui actuellement en vigueur mais les foncières solidaires et les entreprises solidaires financières perdraient le bénéfice de la dérogation à la condition d’âge ;

(1) *Soit n’exercer son activité sur aucun marché, soit exercer son activité sur un marché depuis moins de sept ans après sa première vente commerciale, soit avoir besoin d’un investissement en faveur du financement des risques qui, sur la base d’un plan d’entreprise établi en vue d’intégrer un nouveau marché géographique ou de produits, est supérieur à 50 % de son chiffre annuel moyen des cinq années précédentes.*

(2) *Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d’aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.*

– la dérogation au plafond de versements de 15 millions d’euros, applicable aux foncières solidaires et aux entreprises solidaires financières, est également supprimée.

3. Une compensation possible pour les entreprises chargées de la gestion des services d’intérêt économique général

Le droit européen autorise des aides sous la forme de compensations publiques versées aux entreprises chargées de la gestion de services d’intérêt économique général (SIEG). Ces aides n’ont pas à être notifiées et sont pleinement compatibles avec le marché intérieur, sous certaines conditions ⁽¹⁾ dont certaines peuvent être rattachées aux aides versées aux foncières solidaires. Elles concernent en effet :

– les compensations ne dépassant pas un montant annuel de 15 millions d’euros « *pour la prestation de services d’intérêt économique général dans les domaines autre que le transport et infrastructures de transport* ⁽²⁾ » ;

– « *les compensations octroyées pour des services répondant à des besoins sociaux concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d’enfants, l’accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social et les soins et l’inclusion des groupes vulnérables* ⁽³⁾ ».

L’entreprise ne doit pas être chargée de la gestion du SIEG pendant plus de dix ans pour bénéficier de l’exemption de notification à la Commission, sauf si le prestataire de service doit réaliser un investissement important qui nécessite d’être amorti sur une plus longue période. Le montant de la compensation ne doit pas, en outre, excéder « *ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l’exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable* ⁽⁴⁾ ».

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L’Assemblée nationale a adopté un amendement, à l’initiative de Mme Sarah El Haïry, avec des avis favorable du Gouvernement et favorable à titre personnel du Rapporteur général, qui crée une réduction d’impôt sur le revenu au titre des investissements réalisés au sein des foncières solidaires chargées d’un service d’intérêt économique général dans le domaine du logement social. Cet

(1) CJUE, arrêt *Altmark Trans* du 24 juillet 2003 puis Commission européenne, décision C(2011) 9380 du 20 décembre 2011 relative à l’application de l’article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne aux aides d’État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d’intérêt économique général

(2) Commission européenne, décision C(2011) 9380 du 20 décembre 2011 relative à l’application de l’article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne aux aides d’État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d’intérêt économique général, article 2.

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*, article 5.

amendement permet ainsi l'éligibilité de ces foncières à une réduction d'impôt similaire à celle de l'IR-PME dont elles seront *de facto* exclues avec l'adoption de l'article 50 *octies*.

1. Une réduction d'impôt pour les foncières solidaires chargées d'un service d'intérêt économique général dans le domaine du logement social qui s'inspire du dispositif IR-PME

Ce dispositif s'inspire très largement de la réduction d'impôt Madelin.

Ainsi, il prévoit une réduction d'impôt dont le taux est fixé à 18 % des versements effectués au titre des souscriptions en numéraire au capital des entreprises éligibles et un taux majoré à 25 % pour les versements effectués en 2020.

Les plafonds retenus sont les mêmes que pour le dispositif IR-PME : les versements sont retenus dans la limite annuelle de 50 000 euros pour une personne seule et de 100 000 euros pour des contribuables mariés soumis à imposition commune. Cependant, ces plafonds seraient diminués du montant des versements ouvrant droit à la réduction d'impôt Madelin et les deux réductions d'impôt seraient exclusives l'une de l'autre pour les souscriptions au capital d'une même entreprise.

Cette réduction d'impôt est soumise au plafonnement global des avantages fiscaux fixé à 10 000 euros mais comme pour le dispositif Madelin, l'éventuel excédent peut être reporté sur l'impôt sur le revenu dû au titre des années suivantes jusqu'à la cinquième année incluse.

2. Des conditions d'éligibilité strictes

Le bénéfice de cette réduction d'impôt est subordonné au respect de la décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 précitée, d'où la mise en place de plusieurs conditions d'éligibilité au dispositif.

- En premier lieu, le redevable doit conserver les titres reçus en contrepartie de la souscription au capital de l'entreprise pendant cinq années sauf dans certains cas énumérés – licenciement, invalidité, décès du souscripteur ou de son conjoint, donation de titres si le donataire reprend l'obligation de conservation des titres transmis – et être en mesure de présenter un récépissé de sa souscription, attestant de son montant, de la date du versement et du respect, par l'entreprise des conditions d'éligibilité.

- Le bénéfice tiré par le redevable de son investissement est également encadré : l'entreprise ne peut distribuer de dividendes sur les parts ayant fait l'objet d'une réduction d'impôt et ses parts ne peuvent être cédées à un prix excédant leur valeur d'acquisition, majorée d'un taux de rendement annuel qui correspond à la somme entre le taux du livret A et, le cas échéant, une majoration, définie par arrêté du ministre de l'économie, dans la limite de 1,25 %. Les statuts

de l'entreprise prévoient, le cas échéant, les modalités de revalorisation de ces parts.

• Enfin, les entreprises doivent remplir plusieurs conditions pour être éligibles.

En premier lieu, elles doivent bénéficier de l'agrément ESUS et exercer à titre principal une activité de promotion immobilière ou de gestion locative sociale, en faveur de personnes en situation de fragilité. À ce titre, il faut souligner que l'amendement modifie également les conditions de délivrance de l'agrément ESUS fixées à l'article L. 3332-17-1 du code du travail en précisant la définition des publics vulnérables. Ainsi, sont exclues du dispositif les entreprises qui « *ont pour objectif d'apporter, à travers leur activité, un soutien à des personnes en situation de fragilité soit du fait de leur situation économique ou sociale, soit du fait de leur situation personnelle et particulièrement de leurs besoins en matière d'accompagnement social, médico-social ou sanitaire, ou de contribuer à la lutte contre leur exclusion* » tandis que sont incluses celles qui exercent leur activité « *en faveur de personnes fragilisées du fait de leur situation économique ou sociale* ».

En deuxième lieu, elles doivent également délivrer un service d'intérêt économique général au sens de la décision de la Commission européenne précitée en mettant à leur disposition des biens et services fonciers pour un tarif inférieur à celui du marché de référence et en fournissant un accompagnement spécifique à ses bénéficiaires.

En troisième lieu, une convention, conclue pour dix ans au maximum et reconductible par période de dix ans, vient décrire les missions effectuées par l'entreprise bénéficiaire et ses obligations correspondantes.

En quatrième lieu, un plafond par entreprise pour le montant total des souscriptions ouvrant droit au bénéfice de la réduction d'impôt est fixé : il ne peut dépasser la somme de 40 millions d'euros et est calculé de façon à ce que la réduction d'impôt ne dépasse pas le service d'intérêt économique général rendu, ce qui permet ainsi d'éviter une surcompensation.

Enfin, l'entreprise doit tenir registre des souscriptions ayant donné lieu à délivrance d'un récépissé.

L'amendement précise également que ces dispositions s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2020. Par dérogation, l'obligation pour les statuts de l'entreprise de prévoir, le cas échéant, les modalités de revalorisation des parts cédées s'applique à compter du 1^{er} janvier 2021. La disposition concernant l'incessibilité des parts à un prix excédant leur valeur d'acquisition, majorée d'un taux de rendement annuel qui ne peut être supérieur à un certain plafond (voir *supra*) s'applique aux parts souscrites à compter de cette même échéance.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat adopté quatre amendements sur cet article.

- En premier lieu, le Sénat a adopté, avec des avis favorables de sa commission des finances et du Gouvernement, un amendement de coordination et de mise en cohérence du présent article.

- Le Sénat a également adopté un amendement de son Rapporteur général, avec des avis favorables de sa commission des finances et de sagesse du Gouvernement, qui apporte diverses précisions au présent article afin de « garantir la compatibilité du dispositif avec les règles européennes en matière d'aides d'État et de protéger le contribuable ». Ainsi :

- il prévoit que l'avantage fiscal n'est pas remis en cause du fait de la violation par l'entreprise des conditions d'éligibilité au dispositif, pour les contribuables de bonne foi qui sont en mesure de présenter le récépissé remis par l'entreprise lors de la souscription ;

- il prend en compte, dans le calcul du plafond par entreprise du montant des souscriptions ouvrant droit à l'avantage fiscal, les autres aides perçues par l'entreprise au titre du service d'intérêt économique général tel que défini par le présent article ;

- il renvoie à un décret la détermination des modalités de contrôle du plafond de versements éligibles à la réduction d'impôt par l'administration.

- Confirmant la position de la commission des finances, le Sénat a adopté un amendement de son Rapporteur général, avec un avis favorable du Gouvernement, qui vise à transposer plusieurs dispositions applicables dans le cadre du dispositif IR-PME à la nouvelle réduction d'impôt créée :

- il garantit que l'avantage fiscal est ouvert à l'apport de capitaux nouveaux à l'entreprise (versements effectués au titre de souscriptions en numéraire au capital initial ou augmentations de capital) ;

- il prévoit que l'avantage fiscal n'est pas remis en cause en cas de violation de la condition de détention de cinq ans par suite d'une fusion ou d'une scission, ni dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire ;

- il précise que les apports ne peuvent pas être remboursés avant sept ans, sauf si le remboursement fait suite à la liquidation judiciaire de l'entreprise et prévoit qu'en cas de non-respect de cette condition, l'avantage fiscal est remis en cause ;

- il inscrit que les souscriptions confèrent aux souscripteurs des droits résultant de la qualité d'actionnaire ou d'associé ;

– il établit l’obligation pour l’entreprise de compter au moins deux salariés ;

– il prévoit que l’entreprise doit communiquer au souscripteur un document d’information lui précisant notamment la période de conservation à respecter et les conditions de sortie ;

– il reprend les dispositions du dispositif IR-PME concernant l’absence de cumul du dispositif avec certains régimes fiscaux favorables (types plan d’épargne en action ou plan d’épargne salariale) ;

– enfin, il procède à diverses coordinations.

• Le Sénat a adopté, à l’initiative de son Rapporteur général et avec des avis favorables de sa commission des finances et du Gouvernement, un amendement de sa commission des finances qui vise à élargir le champ du dispositif créé aux foncières solidaires à vocation agricole.

Les foncières solidaires à vocation agricole (par exemple Terre de Liens) achètent des terres agricoles et des fermes par l’épargne citoyenne afin de préserver le foncier agricole sur le long terme. Elles louent ces biens aux agriculteurs, considérés comme un public fragile, à des prix inférieurs au marché permettant ainsi le développement d’une activité agricole biologique et paysanne.

L’amendement pose plusieurs conditions à l’accès au dispositif de ces foncières :

– la foncière exerce à titre principal une activité d’acquisition, dans le but de les rétrocéder, des biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières et n’exerce pas d’activité d’exploitation ;

– les baux ruraux sont conclus avec des publics fragiles et doivent comporter des clauses environnementales ;

– les baux ne peuvent pas être cédés pendant une durée de 20 ans, sauf à titre exceptionnel.

De plus, le plafond de versements par entreprise est fixé à 15 millions d’euros au maximum (contre 40 millions d’euros pour les foncières œuvrant dans le domaine du logement social).

L’amendement renvoie à un décret la définition des différents marchés de référence en distinguant ceux des entreprises œuvrant dans le domaine du logement social de ceux des autres entreprises intervenant en matière de logement et de ceux des foncières solidaires à vocation agricole – ainsi que les modalités de détermination de la différence entre le tarif de mise à disposition par l’entreprise et le tarif de référence. Le décret précise également le contenu de la convention qui vient décrire les missions et obligations de l’entreprise bénéficiaire.

L'amendement prévoit que la disposition relative au plafond des versements de 15 millions d'euros entre en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2021, de la même façon que la disposition sur la prévision, le cas échéant, dans les statuts de l'entreprise, des modalités de revalorisation des parts cédées. Le reste du dispositif s'applique à compter du 1^{er} janvier 2020. L'amendement supprime la dérogation relative à l'entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021 pour la disposition concernant l'incessibilité des parts à un prix excédant leur valeur d'acquisition.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Les différents amendements adoptés par le Sénat permettent de renforcer la portée de la nouvelle réduction d'impôt créée.

En outre, en lien avec le Gouvernement, le Sénat propose une solution au problème soulevé dès la première lecture à l'Assemblée nationale concernant les foncières agricoles qui étaient exclues de ce nouveau dispositif.

Le Rapporteur général propose donc d'adopter cet article tel qu'il est issu du texte voté par le Sénat.

*

* *

Article 58 quinquies

Conditions d'attribution de la demi-part fiscale aux conjoints survivants d'un titulaire de la retraite du combattant

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Le 1 de l'article 195 du code général des impôts (CGI) accorde aux foyers fiscaux imposables à l'impôt sur le revenu une demi-part supplémentaire de quotient familial dans certaines situations.

Le *f* attribue ainsi une demi-part aux anciens combattants et leurs veuves de plus de 74 ans. Selon le tome 2 de l'annexe *Évaluations des voies et moyens*, le coût de cette dépense fiscale est estimé à 540 millions d'euros en 2019, au lieu de 560 millions d'euros en 2018.

Dans le détail, la **demi-part supplémentaire bénéficie aux titulaires âgés de plus de 74 ans de la carte du combattant** ou d'une pension servie en vertu des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Cet alinéa **étend également cette demi-part aux veuves**, âgées de plus de 74 ans, dès lors qu'avant son décès, leur conjoint a rempli les conditions pour en bénéficier.

Autrement dit, les veuves d'anciens combattants bénéficient d'une demi-part supplémentaire si :

- elles ont plus de 74 ans ;
- et si leur conjoint est décédé après ses 74 ans.

Il s'ensuit une **différence de traitement entre les veuves selon l'âge de décès de leur conjoint**.

CONDITIONS D'ACCÈS DES VEUVES AU BÉNÉFICE DE LA DEMI-PART EN L'ÉTAT DU DROIT

| Veuve... | Âgée de moins de 74 ans | Âgée de plus de 74 ans |
|--|-------------------------|-----------------------------|
| D'un ancien combattant décédé avant 74 ans | Pas de demi-part | Pas de demi-part |
| D'un ancien combattant décédé après 74 ans | Pas de demi-part | Attribution d'une demi-part |

Cette reconnaissance fiscale a été introduite par l'article 12 de la loi de finances pour 1982 ⁽¹⁾. Le minimum d'âge requis était de 75 ans. Par amendement, présenté par M. Dominique Baert à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2016, l'Assemblée nationale a abaissé d'un an l'âge donnant accès aux anciens combattants et à leurs veuves à la demi-part supplémentaire, passant ainsi de 75 à 74 ans ⁽²⁾. L'objectif était alors de permettre aux anciens combattants de la Guerre d'Algérie d'accéder plus rapidement à cette disposition fiscale ⁽³⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'Assemblée nationale a souhaité mettre un terme à la différence de traitement entre les veuves d'anciens combattants selon l'âge de décès de leur conjoint.

L'Assemblée nationale a ainsi adopté un amendement ⁽⁴⁾ de la commission des finances, avec l'avis favorable du Gouvernement, qui prévoit que

(1) Pour un historique des dépenses fiscales en faveur des anciens combattants, voir le rapport d'information n° 653 de M. Philippe Marini fait au nom de la commission des finances du Sénat sur la dépense fiscale en faveur des anciens combattants, 25 juin 2014 ([lien](#))

(2) Article 4 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016

(3) [Amendement n°I-CF335](#) de M. Dominique Baert

(4) [Amendement n°II-2570](#) de la commission des finances, proposé par M. Jean-Paul Dufrègne, rapporteur spécial de la mission Anciens combattants, et présenté par M. Joël Giraud

les **veuves ayant atteint 74 ans obtiennent la demi-part du combattant dès lors que leur conjoint a bénéficié de la retraite du combattant**. L'article adopté sort de la logique du maintien de la demi-part du conjoint décédé, source d'inégalité entre les veuves, sans revenir sur la condition d'âge de celles-ci.

Les veuves âgées de plus de 74 ans, dont le mari est décédé avant 74 ans, pourront désormais bénéficier de la demi-part dès lors que leur conjoint ait obtenu la retraite du combattant, servie à partir de 65 ans, ou de 60 ans sous conditions de ressources.

La retraite du combattant est un « *témoignage de la reconnaissance nationale* » ⁽¹⁾ dont bénéficie l'ancien combattant mais qui n'est pas réversible. L'attribution de la demi-part à sa veuve, lorsqu'elle atteint l'âge de 74 ans, permet de conforter ce dispositif de reconnaissance.

Le coût de cet amendement, dont les effets seront produits à partir de 2022 – 2021 en cas de modulation volontaire du montant de l'impôt – est chiffré à 30 millions d'euros ⁽²⁾. Cette dépense est soutenable d'un point de vue des finances publiques puisque le coût de la dépense fiscale se réduit d'environ 20 millions d'euros par an depuis 2018 en raison des évolutions démographiques du monde combattant. Cette baisse devrait s'accroître dans les prochaines années comme le montre la pyramide des âges des bénéficiaires de la retraite du combattant retranscrite dans le tableau ci-dessous.

**NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE LA RETRAITE DU COMBATTANT
AU 31 DÉCEMBRE 2018**

| Tranches d'âge | Nombre de bénéficiaires |
|-----------------------|--------------------------------|
| Non renseigné | 5 |
| 100 ans et plus | 1 663 |
| de 95 à 99 ans | 10 930 |
| de 90 à 94 ans | 29 625 |
| de 85 à 89 ans | 140 417 |
| de 80 à 84 ans | 465 367 |
| de 75 à 79 ans | 280 271 |
| de 70 à 74 ans | 4 765 |
| de 65 à 69 ans | 6 574 |
| moins de 65 ans | 454 |
| TOTAL | 940 071 |

Source : direction générale des finances publiques.

(1) Articles [L.321-1](#) et suivants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

(2) Sur la base démographique des bénéficiaires de la retraite du combattant et des tables de mortalité de l'INED, on peut estimer que 100 000 veuves seraient concernées par la mesure (veuves de plus de 74 ans dont le mari serait décédé entre 65 et 74 ans). La moitié n'est pas imposable. Pour l'autre moitié, la dépense fiscale moyenne résultant des voies et moyens est de 600 euros. Le coût global de la mesure est dès lors d'environ 30 millions d'euros.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

En première lecture, le Sénat a adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement de la commission des finances ⁽¹⁾ précisant le dispositif proposé par l'Assemblée nationale.

Il permet de conserver le droit à la demi-part dans un cas particulier :

- celui d'une veuve de plus de 74 ans ;
- dont le conjoint serait décédé après 74 ans sans avoir demandé ou obtenu la retraite du combattant ;
- mais qui aurait tout de même bénéficié de la demi-part au titre de la carte du combattant ou d'une pension prévue par le code des pensions militaires d'invalidité.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La rédaction proposée par le Sénat complète utilement le dispositif adopté par l'Assemblée nationale. Votre rapporteur propose d'adopter cet article sans modification.

*
* *

Article 58 septies

Prorogation jusqu'en 2022 de la réduction d'impôt pour la restauration immobilière dans certains quartiers anciens dégradés

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 199 *tervicies* du code général des impôts (CGI) institue une réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses de restauration immobilière dans les secteurs sauvegardés, les quartiers anciens dégradés et les zones protégées.

Il s'agit d'un des volets du « dispositif Malraux » tendant à faciliter la restauration immobilière du patrimoine historique et esthétique de la France.

Il permet aux contribuables domiciliés en France de bénéficier d'une réduction d'impôt de 22 à 30 % des dépenses éligibles, prises dans la limite de

(1) [Amendement n° II-860](#) de la commission des finances du Sénat.

400 000 euros sur une période globale de quatre années consécutives, pour la restauration complète d'un immeuble bâti dès lors que celui-ci est situé :

– dans un site patrimonial remarquable classé (SPR) couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé (PSMV) ou un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine approuvé, ou encore si la restauration de l'immeuble a été déclarée d'utilité publique ;

– dans un quartier ancien dégradé couvert par un plan national de rénovation (PNRQAD) ;

– ou dans un quartier présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé et faisant l'objet d'une convention pluriannuelle prévue par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine de 2003.

Dans les deux derniers cas – quartier couvert par un PNRQAD et quartier présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé – la réduction d'impôt ne bénéficie qu'aux dépenses engagées avant le 31 décembre 2019.

Le taux de la réduction d'impôt est de 30 % sauf pour la restauration complète d'un immeuble bâti dès lors que celui-ci est situé dans un site patrimonial remarquable classé (SPR) couvert par un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine approuvé, ou encore si la restauration de l'immeuble a été déclarée d'utilité publique. Dans ces derniers cas, le taux est de 22 %.

La réduction d'impôt s'applique aux dépenses effectuées pour les locaux d'habitation ou pour des locaux destinés après travaux à l'habitation. Ils peuvent concerner également des locaux affectés à usage de commerce situés au rez-de-chaussée des immeubles de centre-ville qui sont donnés en location après la réalisation des travaux.

Les dépenses éligibles sont :

- les dépenses de réparation, d'entretien et d'amélioration ;
- les primes d'assurance ;
- les frais de gestion ;
- et les impositions, autres que celles incombant à l'occupant.

Le dispositif exclut donc les charges locatives supportées par le propriétaire et non récupérées, les intérêts d'emprunts et les provisions pour charge de copropriété, à l'exception des dépenses liées aux travaux affectant les parties communes. Ces charges sont cependant déductibles de revenus fonciers perçus par le propriétaire de l'immeuble.

Lorsque les dépenses portent sur un local à usage d'habitation, le propriétaire doit prendre l'engagement de le louer nu, à usage de résidence principale du locataire, pendant une durée de neuf ans. Le locataire ne peut être un membre du foyer fiscal, un ascendant ou un descendant du contribuable. Si le

logement est la propriété d'une société non soumise à l'impôt sur les sociétés, il ne peut être loué à l'un des associés ou à un membre de son foyer fiscal, à un ascendant ou à un descendant d'un associé. Les associés de la société s'engagent, par ailleurs, à conserver leurs parts jusqu'au terme de l'engagement de location.

La réduction d'impôt est applicable, dans les mêmes conditions, au titre de la souscription par les contribuables de parts de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) dont la quote-part de revenu est imposable en leur nom à l'IR dans la catégorie des revenus fonciers.

La réduction d'impôt est alors subordonnée à la condition qu'au minimum 65 % du montant de la souscription servent exclusivement à financer des dépenses de travaux et que 30 % au minimum servent exclusivement à financer l'acquisition d'immeubles relevant du champ de la réduction d'impôt.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article adopté est issu d'un amendement de la commission des finances, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement.

Il proroge le bénéfice de la réduction d'impôt pour les dépenses exposées jusqu'au 31 décembre 2022, au lieu du 31 décembre 2019 pour la restauration complète d'un immeuble bâti dès lors que celui-ci est situé :

– dans un quartier ancien dégradé couvert par un plan national de rénovation (PNRQAD) ;

– ou dans un quartier présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé et faisant l'objet d'une convention pluriannuelle prévue par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine de 2003.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement du président de sa commission des finances, sous-amendé par des membres du groupe Les Républicains. L'amendement comme le sous-amendement ont recueilli un avis favorable de la commission des finances et un avis défavorable du Gouvernement.

L'article modifié, adopté par le Sénat, unifie le taux de la réduction d'impôt à 30 %.

Il étend le champ de la réduction d'impôt aux dépenses de mise à l'étude des plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), au lieu des dépenses exposées après approbation desdits plans.

Il supprime la condition d'usage en résidence principale imposée au locataire et ouvre la possibilité d'une transformation de locaux d'habitation en locaux commerciaux, de services ou d'activité.

Il élargit le bénéfice du dispositif aux locations à des ascendants et des descendants.

Enfin, il révisé les conditions imposées aux SCPI en prévoyant qu'au minimum 95 % du montant de la souscription servent exclusivement à financer des dépenses de travaux ou l'acquisition du foncier, dont 65 % au minimum pour les travaux. Autrement dit, le seuil minimal de 30 % pour l'acquisition du foncier est supprimé.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Les ajouts du Sénat étendent considérablement l'assiette et le taux de la réduction d'impôt.

Le Rapporteur général propose de rétablir cet article dans sa version adoptée par l'Assemblée en première lecture.

*

* *

Article 58 octies (supprimé)

Recentrer le dispositif Pinel sur les bâtiments d'habitation collectifs

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Codifié à l'article 199 *novovicies* du code général des impôts (CGI), le dispositif « Pinel » est une réduction d'impôt sur le revenu pour les propriétaires de logements neufs ou en l'état de futur achèvement, qui s'engagent à louer leur bien pour une durée minimale de six ou neuf ans, à des locataires qui respectent des plafonds de ressources fixés par décret et à un loyer respectant un plafond également fixé par décret.

La réduction d'impôt est applicable pour les investissements réalisés dans certaines zones géographiques où le déséquilibre entre l'offre et la demande de logements est important, à partir d'un maillage territorial établi par arrêté des ministres chargés du budget et du logement. A compter du 1^{er} janvier 2018, le dispositif a été recentré sur les acquisitions et constructions de logements réalisées dans les zones A, A *bis* et B1 du territoire, où la tension sur le marché locatif est la plus forte. Il a été étendu aux investissements réalisés dans les communes couvertes par un contrat de redynamisation des sites de défense (CRSD).

La réduction d'impôt est calculée sur le prix de revient du logement, dans la limite de 5 500 euros par mètre carré de surface habitable et sous un plafond de 300 000 euros.

Le taux de la réduction d'impôt dépend de la durée de location du logement et de sa localisation : 12 % pour les logements qui font l'objet d'un engagement initial de location de six ans et 18 % pour ceux faisant l'objet d'un engagement initial de location de neuf ans en métropole ; en outre-mer, ces taux sont respectivement de 23 % et 29 %. En cas de prorogation de l'engagement de location, un complément de réduction d'impôt est accordé à hauteur de :

– 6 % pour une première période triennale de prorogation et 3 % pour une seconde période triennale si l'engagement initial est de six ans ;

– 3 % pour la période triennale si l'engagement initial est de neuf ans.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, le dispositif Pinel a été complété par le dispositif « Denormandie ancien », pour les investissements dans l'ancien avec des travaux d'amélioration énergétique représentant au moins 25 % du coût total de l'opération, dans les communes signataires d'une convention d'opération de revitalisation du territoire ou d'une convention Action cœur de ville.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de Mme Barbara Pompili (LaREM), avec des avis favorable de la commission des finances et défavorable du Gouvernement, qui recentre le dispositif Pinel sur les bâtiments d'habitation collectif et supprime donc, de fait, la réduction d'impôt pour les logements d'habitat individuel, dans le but de lutter contre l'artificialisation des sols.

Il supprime également la possibilité pour les contribuables de bénéficier du dispositif lorsqu'ils font construire un logement.

L'amendement prévoit que cette disposition entre en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2021 afin de favoriser l'adaptation des contribuables à cette évolution.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Validant l'initiative de sa commission des finances, le Sénat a supprimé cet article, avec un avis favorable du Gouvernement.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général considère que l'amendement adopté en première lecture à l'Assemblée nationale est pertinent. Il a montré dans le RALF le coût élevé de ce dispositif qui bénéficie, de plus, majoritairement aux ménages aisés. Un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de

l'environnement et du développement durable⁽¹⁾ a mis en évidence le caractère peu pilotable de la dépense et son efficacité très relative en matière de modération des loyers. Il a aussi pointé le manque d'adaptation de la nature et de la localisation des investissements Pinel au sein du bloc communal par rapport à la politique locale de l'habitat.

Si les données fiscales disponibles ne permettent pas d'apprécier si le logement qui a bénéficié de la réduction d'impôt Pinel est un logement individuel ou fait partie d'un bâtiment d'habitation collectif, ce qui empêche une évaluation de l'impact de la mesure, il est admis que la proportion des logements faisant partie de bâtiments collectifs est très majoritaire. D'une part, les logements en maisons individuelles font moins souvent l'objet d'une location que ceux dans des immeubles. D'autre part, le recentrage du dispositif sur les zones A, A bis et B1 du territoire, soit des zones tendues dans lesquelles la demande de logements est supérieure à l'offre, souvent des métropoles, a fortement réduit la part de logements isolés concernés par la réduction d'impôt.

Ainsi, cette mesure, à l'impact limité, envoie un signal cohérent concernant la concentration du dispositif sur la construction d'immeubles, permettant d'accueillir des logements plus nombreux et respectueux des normes de performances énergétiques, en limitant ses effets sur l'artificialisation des sols. Elle prévoit, de plus, une entrée en vigueur différée pour permettre aux différents acteurs de s'adapter à cette évolution.

Le Rapporteur général est cependant sensible aux arguments avancés par le ministre du Budget concernant le troisième alinéa de cet amendement qui supprime la possibilité pour un contribuable de bénéficier de la réduction d'impôt au titre d'un logement qu'il fait lui-même construire, ce qui pourrait entraîner des effets de bord et exclure du dispositif les contribuables qui construisent des bâtiments d'habitation collectifs, favorisant *de jure*, les promoteurs immobiliers.

Ainsi, il propose de rétablir l'article dans sa version adoptée par l'Assemblée, à l'exception de ce troisième alinéa.

*

* *

(1) Inspection générale des finances et Conseil général de l'environnement et du développement durable, Évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel, novembre 2019.

Article 58 nonies A (nouveau)

Ouverture de la possibilité de proroger le délai de douze mois au terme duquel le logement doit être achevé pour le bénéfice de la réduction d'impôt Pinel

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Codifié à l'article 199 *novovicies* du CGI, le dispositif « Pinel » est une réduction d'impôt sur le revenu pour les propriétaires de logements neufs ou en l'état de futur achèvement, qui s'engagent à louer leur bien pour une durée minimale de six ou neuf ans, à des locataires qui respectent des plafonds de ressources fixés par décret et à un loyer dont le plafond est également fixé par décret ⁽¹⁾.

La réduction d'impôt est applicable pour les investissements réalisés dans certaines zones géographiques où le déséquilibre entre l'offre et la demande de logements est important, à partir d'un maillage territorial établi par arrêté des ministres chargés du budget et du logement. À compter du 1^{er} janvier 2018, le dispositif a été recentré sur les acquisitions et constructions de logements réalisées dans les zones A, A *bis* et B1 du territoire, où la tension sur le marché locatif est la plus forte. Il a cependant été étendu aux investissements réalisés dans les communes couvertes par un contrat de redynamisation des sites de défense (CRSD).

La réduction d'impôt est calculée sur le prix de revient du logement, dans la limite de 5 500 euros par mètre carré de surface habitable et sous un plafond de 300 000 euros.

Le taux de la réduction d'impôt dépend de la durée de location du logement et de sa localisation : 12 % pour les logements qui font l'objet d'un engagement initial de location de six ans et 18 % pour ceux faisant l'objet d'un engagement initial de location de neuf ans en métropole – en outre-mer, ces taux sont respectivement de 23 % et 29 %. En cas de prorogation de l'engagement de location, un complément de réduction d'impôt est accordé à hauteur de :

– 6 % pour une première période triennale de prorogation et 3 % pour une seconde période triennale si l'engagement initial est de six ans ;

– 3 % pour la période triennale si l'engagement initial est de neuf ans.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, le dispositif Pinel a été complété par le dispositif « Denormandie ancien », pour les investissements dans l'ancien avec des travaux d'amélioration énergétique représentant au moins 25 % du coût total

(1) Cf. bulletin officiel des finances publiques – Impôts (BOI-BAREME-000017-20190401).

de l'opération, dans les communes signataires d'une convention d'opération de revitalisation du territoire ou d'une convention Action cœur de ville.

Lorsqu'ils sont achetés en l'état futur d'achèvement ou lorsque le contribuable fait construire son logement, le bénéfice de la réduction d'impôt Pinel n'est ouvert que si la construction est achevée dans un délai de trente mois après la signature de l'acte authentique d'acquisition dans le cas d'un logement acquis en l'état futur d'achèvement ou après la date d'obtention du permis de construire dans le cas d'un logement que le contribuable fait construire.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté un amendement de M. Philippe Dallier (Les Républicains) avec un avis de sagesse de la commission des finances et un avis défavorable du Gouvernement, qui ouvre la possibilité, pour l'acquéreur ou le vendeur d'un logement, de demander au préfet une prorogation du délai de trente mois, dans trois cas :

– lorsque le logement acquis en l'état futur d'achèvement fait partie d'un projet dont la réalisation est retardée par des actions en justice ;

– lorsque le logement acquis en l'état futur d'achèvement fait partie d'un projet dont la réalisation est retardée par des circonstances indépendantes de la volonté du vendeur ;

– lorsque le logement acquis en l'état futur d'achèvement fait partie d'un projet présentant des caractéristiques particulières justifiant un délai supérieur (nécessité de réaliser des fondations spéciales, présence de carrières ou vides de dissolution nécessitant des confortations par injections ou autres techniques, opérations nécessitant un rabattement de nappes, prescription de fouilles archéologiques de plus de six mois, opérations de logement dans des immeubles de moyenne et de grande hauteur, nécessité de démolir plus de 5 000 mètres carrés de plancher, opérations de plus de 15 000 mètres carrés de surface de plancher).

Dans les deux premiers cas, l'amendement prévoit que la durée de la prolongation ne peut être supérieure à celle du retard du lancement ou de l'interruption du chantier. Dans le troisième cas, le délai supplémentaire ne pourrait excéder douze mois.

L'amendement précise que ces dispositions entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2020.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général estime que le délai de trente mois est raisonnable dans la majorité des cas pour effectuer des travaux de construction de logements. Le présent article ouvre de façon très large la possibilité de demander des délais

supplémentaires – du fait de la notion, par ailleurs juridiquement floue, de « *circonstances indépendantes de la volonté du vendeur* » qui justifie une demande de report des délais de droit commun. Cette disposition entraîne d'une part, un risque de saturation des préfectures et, encourage, d'autre part, des retards de livraison des logements.

De plus, certains aléas sont déjà pris en compte par la doctrine fiscale, notamment en ce qui concerne les arrêtés de péril et les recours contentieux contre les permis de construire ayant entraîné l'interruption des travaux de construction. L'administration prévoit ainsi que le délai peut être prorogé d'une durée égale à celle durant laquelle les travaux ont été interrompus à cause d'un de ces deux cas de force majeure ⁽¹⁾.

Le Rapporteur général est cependant sensible aux difficultés rencontrées par certains contribuables pour achever la construction du logement dans le délai de trente mois, dans le cas spécifique des travaux soumis à une autorisation préalable subordonnée à l'accord de l'architecte des Bâtiments de France. Cette autorisation est nécessaire pour les logements situés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable (article L. 632-1 du code du patrimoine) ou dans le périmètre de protection des abords d'un monument historique inscrit ou classé (article L. 621-32 du même code) et délivrée dans les conditions fixées par l'article L. 632-2 du même code.

L'article L. 632-2 du code du patrimoine prévoit en effet que la décision de l'architecte des Bâtiments de France peut proposer des modifications ou des prescriptions motivées auxquelles le demandeur doit se conformer. Tout avis défavorable de l'architecte des Bâtiments de France peut également faire l'objet d'un recours devant l'autorité administrative. Cette procédure est susceptible d'entraîner des retards importants dans la construction du logement et d'empêcher, *in fine*, les contribuables, de bénéficier de la réduction d'impôt Pinel.

Ainsi, le Rapporteur général propose de modifier le présent article afin de restreindre la possibilité d'obtenir un délai supplémentaire de douze mois pour l'achèvement du logement aux seuls cas des logements qui sont soumis à une autorisation préalable nécessitant l'accord de l'architecte des Bâtiments de France, situés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable ou dans celui de protection des abords d'un monument historique inscrit ou classé.

(1) Rescrit BOI-RES-000005-20180713 du 13 juillet 2018.

*

* *

Article 58 decies

Augmentation de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons au profit des associations luttant contre la violence domestique

Introduit par l'Assemblée nationale, le présent article prévoit d'augmenter, à titre expérimental et pour deux ans, le taux de la réduction d'impôt au titre des dons faits par les particuliers au profit d'organismes sans but lucratif luttant contre la violence domestique.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

● L'article 200 du code général des impôts (CGI) prévoit que les particuliers qui effectuent des dons à certains organismes d'intérêt général bénéficient à ce titre d'une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % du montant de ces dons, retenus dans la limite de 20 % du revenu imposable du donateur. Cette réduction d'impôt est l'équivalent, pour les particuliers, du dispositif prévu à l'article 238 *bis* du CGI relatif au mécénat d'entreprise, qui fait l'objet de l'article 50 du présent projet de loi (*cf. supra*).

En application du 1 *ter* de cet article 200, le taux de la réduction d'impôt est porté à 75 % pour les dons faits au profit des organismes venant en aide aux personnes en difficulté à travers la fourniture gratuite de repas, l'assistance au logement et la fourniture à titre gratuit de certains soins.

Dans le cadre de ce dispositif, les dons sont retenus dans la limite d'un certain montant – fixé à 537 euros pour ceux effectués à compter de l'imposition des revenus de l'année 2018. Ces dons ne sont pas pris en compte pour l'appréciation de la limite de 20 % du revenu imposable.

● Une majoration similaire du taux de la réduction d'impôt a été prévue, à titre provisoire, par l'article 5 de la loi du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris ⁽¹⁾.

En application de cet article 5, les dons effectués en vue de la conservation et de la restauration de la cathédrale entre le 16 avril et le 31 décembre 2019 ouvrent droit à une réduction d'impôt de 75 %, dans la limite de 1 000 euros de dons – ces dons n'étant pas non plus retenus pour l'appréciation de la limite de 20 % du revenu imposable.

(1) Loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet.

- En 2018, la réduction d'impôt prévue à l'article 200 du CGI a bénéficié à près de 5,5 millions de ménages, pour un coût budgétaire de plus de 1,5 milliard d'euros ⁽¹⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption, par l'Assemblée nationale, d'un amendement de M. Erwan Balanant (MODEM) et plusieurs de ses collègues, ayant fait l'objet d'un avis de sagesse de la commission et d'un avis favorable du Gouvernement – après deux avis initiaux invitant au retrait de l'amendement ⁽²⁾.

- Il introduit à l'article 200 du CGI un nouveau 1 *quater* prévoyant, pour la réduction d'impôt prévue à cet article, l'application d'un taux majoré à 75 % au titre des dons effectués par les particuliers au profit d'organismes sans but lucratif dont l'action s'inscrit dans le cadre de la lutte contre la violence domestique, à travers l'accompagnement et l'assistance des victimes, y compris en faveur de leur relogement.

Ces dons sont retenus dans la même limite que celle prévue au 1 *ter* de l'article 200 du CGI – soit actuellement 537 euros – et ne sont pas pris en compte pour l'appréciation de la limite de 20 % du revenu imposable.

Le dispositif introduit par l'Assemblée est une expérimentation. Il prévoit l'application de la majoration du taux de la réduction d'impôt aux dons effectués à compter du 1^{er} janvier 2020, pour une durée de deux ans.

Par ailleurs, avant le 31 décembre 2021, le Gouvernement doit remettre au Parlement un rapport sur l'éventualité d'une prorogation de cette majoration.

- Ce dispositif s'inscrit dans le contexte du Grenelle des violences conjugales qui s'est tenu du 3 septembre au 25 novembre 2019 sous l'égide du Premier ministre et de la secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, dans le cadre duquel sont prévues de nombreuses mesures destinées à lutter contre ces violences et à accompagner leurs victimes. Il peut également être rapproché de la proposition de loi de M. Aurélien Pradié visant à agir contre les violences au sein de la famille, sur laquelle a abouti la commission mixte paritaire réunie le 28 novembre 2019, dont les conclusions ont été adoptées par l'Assemblée nationale le 11 décembre 2019 et sont inscrites à l'ordre du jour du Sénat le 18 décembre suivant.

(1) Évaluations des voies et moyens *annexées au projet de loi de finances pour 2020, tome II* : Dépenses fiscales, *dépense fiscale n° 110201*.

(2) Amendement [n° H-1903](#) de M. Balanant.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Tout en validant le principe et les modalités du dispositif proposé, le Sénat, suivant les deux avis favorables de sa commission des finances et du Gouvernement, a procédé à un aménagement rédactionnel et légistique du présent article, en adoptant à cet effet un amendement déposé par M. Julien Bargeton et les membres du groupe LaREM ⁽¹⁾ :

- le dispositif n’est plus codifié ;
- sa période d’application est expressément indiquée, portant sur les dons effectués entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2021 ;
- la rédaction est allégée à travers un renvoi au 1^{er} de l’article 200 du CGI, qui couvre ainsi le taux majoré de 75 %, la limite du montant des dons et le fait que ceux-ci ne sont pas retenus pour l’appréciation de la limite de 20 % du revenu imposable du donateur.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Si la majoration du taux de la réduction d’impôt au titre des dons faits par les particuliers et, plus généralement, l’outil fiscal, ne sauraient constituer la seule réponse au défi social que présentent les violences domestiques, le présent article envoie néanmoins un signal positif bienvenu et accroît le soutien apporté aux organismes qui aident les victimes de telles violences.

La réorganisation du dispositif ne remet pas en cause le fond de ce dernier et revêt un caractère opportun – la codification d’une expérimentation par définition temporaire n’étant guère opportune.

Dès lors, le Rapporteur général propose d’adopter cet article sans modification.

*
* *

(1) Amendement [n° II-1067](#) de M. Bargeton.

Article 58 undecies

Expérimentation en Bretagne d'un zonage et de conditions d'éligibilité infra-communales pour le dispositif Pinel

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Codifié à l'article 199 *novovicies* du CGI, le dispositif « Pinel » est une réduction d'impôt sur le revenu pour les propriétaires de logements neufs ou en l'état de futur achèvement, qui s'engagent à louer leur bien pour une durée minimale de six ou neuf ans, à des locataires qui respectent des plafonds de ressources fixés par décret et à un loyer dont le plafond est également fixé par décret ⁽¹⁾.

Le deuxième alinéa du III de l'article 199 *novovicies* du CGI prévoit la possibilité, pour les préfets de région, de réduire les plafonds de loyers, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement, afin de les adapter aux spécificités des marchés locatifs locaux. D'après un rapport publié conjointement par l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable en novembre 2019 sur l'investissement locatif Pinel, seuls les préfets de la région Île-de-France et Rhône Alpes ont pris des arrêtés en ce sens ⁽²⁾.

La réduction d'impôt est applicable pour les investissements réalisés dans certaines zones géographiques où le déséquilibre entre l'offre et la demande de logements est important. Un maillage du territoire est établi par arrêté des ministres chargés du budget et du logement. À compter du 1^{er} janvier 2018, le dispositif a été recentré sur les acquisitions et constructions de logements réalisées dans les zones A, A *bis* et B1 du territoire, où la tension sur le marché locatif est la plus forte. Il a cependant été étendu aux investissements réalisés dans les communes couvertes par un contrat de redynamisation des sites de défense (CRSD).

La réduction d'impôt est calculée sur le prix de revient du logement, dans la limite de 5 500 euros par mètre carré de surface habitable et sous un plafond de 300 000 euros.

Le taux de la réduction d'impôt dépend de la durée de location du logement et de sa localisation : 12 % pour les logements qui font l'objet d'un engagement initial de location de six ans et 18 % pour ceux faisant l'objet d'un engagement initial de location de neuf ans en métropole ; en outre-mer, ces taux

(1) Cf. bulletin officiel des finances publiques – Impôts (BOI-BAREME-000017-20190401).

(2) Inspection générale des finances et Conseil général de l'environnement et du développement durable, Évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel, novembre 2019, p.16.

sont respectivement de 23 % et 29 %. En cas de prorogation de l'engagement de location, un complément de réduction d'impôt est accordé à hauteur de :

– 6 % pour une première période triennale de prorogation et 3 % pour une seconde période triennale si l'engagement initial est de six ans ;

– 3 % pour la période triennale si l'engagement initial est de neuf ans.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, le dispositif Pinel a été complété par le dispositif « Denormandie ancien », pour les investissements dans l'ancien avec des travaux d'amélioration énergétique représentant au moins 25 % du coût total de l'opération, dans les communes signataires d'une convention d'opération de revitalisation du territoire ou d'une convention Action cœur de ville.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances, qui met en place, en Bretagne, une expérimentation relative au dispositif Pinel. Cette expérimentation a été annoncée dans le contrat d'action publique signé entre l'État et la Bretagne le 8 février 2019 ⁽¹⁾.

Cette expérimentation porte d'une part sur la détermination des zones éligibles à la réduction d'impôt. Par dérogation au zonage actuellement en vigueur, seront éligibles au dispositif Pinel les logements situés dans des communes ou parties de communes se caractérisant par une tension élevée du marché locatif et des besoins en logements intermédiaires importants, déterminés par arrêté du représentant de l'État dans la région, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement et du président du conseil régional.

D'autre part, elle prévoit que les conditions d'éligibilité relatives aux plafonds de loyers et aux ressources des locataires soient également fixées par arrêté du préfet de région. Pour rappel, le préfet de région ne peut aujourd'hui que réduire les plafonds de loyer pour les adapter aux particularités des marchés locatifs locaux.

L'expérimentation s'applique à partir d'une date fixée par arrêté du préfet de région, qui ne peut être postérieure au 1^{er} juillet 2020, et jusqu'au 31 décembre 2021, date d'échéance actuelle du dispositif Pinel. Un rapport dressant le bilan de cette expérimentation sera remis au Parlement par le Gouvernement au plus tard le 30 septembre 2021.

Le rapport publié conjointement par l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable en novembre

(1) *Contrat d'action publique pour la Bretagne, 8 février 2019, p.8.*

2019 sur l'investissement locatif Pinel⁽¹⁾ a notamment mis en évidence la nécessité de moduler plus finement les plafonds de loyers et de ressources des locataires en fonction des caractéristiques locales, à l'intérieur d'une même zone urbaine. Les acteurs locaux regrettent en effet que la nature et la localisation des investissements Pinel ne soient pas toujours adaptées aux besoins et aux objectifs de la politique locale de l'habitat.

Un rapport remis au Parlement par le Gouvernement le 5 mars 2019 sur les zonages établis pour les dispositifs Pinel et PTZ⁽²⁾ concluait dans le même sens en soulignant que l'augmentation du nombre de zones et la modulation locale, au niveau infra-communal, des plafonds de loyer, permettraient un meilleur appariement entre zonage, plafonds de loyer et loyers de marché. Il recommandait d'ailleurs d'utiliser le vecteur des expérimentations locales pour prendre en compte l'hétérogénéité des situations.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

- Le Sénat a adopté un amendement porté par son Rapporteur général et adopté en commission des finances, avec un avis de sagesse du Gouvernement, qui oblige le préfet de région, avant de déterminer les zones géographiques concernées par la réduction d'impôt, à recueillir l'avis des communes et des intercommunalités disposant d'un plan de local de l'habitat ainsi que des départements délégataires des aides à la pierre, sur le territoire desquels il est envisagé d'appliquer l'expérimentation.

- Le Sénat a adopté un amendement porté par son Rapporteur général, avec des avis favorable de sa commission des finances et défavorable du Gouvernement, qui supprime la possibilité pour le préfet de région de moduler les plafonds de ressources des locataires, estimant que cette possibilité n'était pas réalisable au niveau infra communal.

- Le Sénat a adopté un amendement, avec des avis favorable de sa commission des finances et défavorable du Gouvernement, qui précise que la dérogation concernant la modulation par le préfet de région des plafonds de loyer et de ressources du locataire s'applique uniquement à la possibilité pour celui-ci de diminuer ces plafonds.

(1) *Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable, Evaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel, novembre 2019*

(2) *Rapport du Gouvernement au Parlement d'évaluation des zones géographiques établies pour l'attribution du dispositif prévu à l'article 199 novovicies du code général des impôts ainsi que du dispositif prévu aux articles L. 31-10 à L. 31-10-12 du code de la construction et de l'habitation, transmis à la commission des finances, à la commission des affaires économiques, à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, à la commission des affaires sociales, à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, 5 mars 2019.*

● Confirmant la position de sa commission des finances et avec un avis de sagesse du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement précisant que l'expérimentation s'appliquera, en sus des acquisitions de logements, aux souscriptions de parts de sociétés civiles de placement immobilier (SPCI), comme le dispositif Pinel de droit commun.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de rétablir la version de l'article adoptée par l'Assemblée nationale, en conservant uniquement la disposition qui ajoute l'avis des communes, intercommunalités et départements concernés à ceux nécessaires pour déterminer les zones géographiques dans lesquelles les logements seraient éligibles à la réduction d'impôt. Cet avis semble en effet pertinent pour déterminer le plus justement possible ces zones géographiques.

*

* *

Article 58 duodecies (nouveau)

Adaptation de la réduction d'impôt Censi-Bouvard pour les services d'aide et d'accompagnement à domicile

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 199 *sexvicies* prévoit une réduction d'impôt sur le revenu dite « Censi-Bouvard », pour les contribuables domiciliés en France qui acquièrent entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2021 un logement neuf ou en l'état de futur achèvement, un logement achevé depuis au moins quinze ans ayant fait l'objet d'une réhabilitation ou qui fait l'objet de travaux de réhabilitation, qu'ils destinent à la location meublée exercée à titre non professionnel.

Le propriétaire doit s'engager à louer le logement pendant au moins neuf ans à l'exploitant de l'une des structures suivantes :

– un établissement social ou médico-social qui accueille des personnes âgées ou des adultes handicapées ou une résidence avec services pour personnes âgées ou handicapées ayant obtenu un agrément « qualité » ;

– l'ensemble des logements affectés à l'accueil familial salarié de personnes âgées ou handicapées géré par un groupe de coopération sociale ou médico-sociale ;

– une résidence avec services pour étudiants ;

– un établissement délivrant des soins de longue durée et comportant un hébergement pour des personnes n’ayant pas leur autonomie de vie et dont l’état nécessite une surveillance médicale constante et des traitements d’entretien.

La réduction d’impôt est applicable au prix de revient des logements, dans une limite de 300 000 euros. Le taux de réduction d’impôt est de 25 % pour les logements acquis en 2009 et en 2010, de 18 % pour les logements acquis en 2011 et de 11 % pour ceux acquis à compter de 2012. Le bénéfice de la réduction d’impôt est réparti sur neuf ans.

La réduction d’impôt fait l’objet d’une reprise en cas de non-respect de l’engagement de location ou de cession du logement, sauf en cas d’invalidité, de licenciement ou de décès.

Cette réduction d’impôt ne peut pas se cumuler avec la réduction d’impôt accordée au titre de certains investissements réalisés en outre-mer prévue par l’article 199 *undecies* A et l’article *undecies* B.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

À l’initiative de Mme Nathalie Goulet (Union Centriste), le Sénat a adopté un amendement, avec des avis de sagesse de la commission des finances et favorable du Gouvernement, qui tire les conséquences de la loi du 28 décembre 2015 relative à l’adaptation de la société au vieillissement (ASV) concernant l’éligibilité des établissements sociaux et médico-sociaux à la réduction d’impôt Censi-Bouvard.

En effet, la loi ASV et son décret d’application du 8 juin 2016 ont modifié le régime juridique des services d’assistance dans les actes quotidiens de la vie des personnes âgées ou handicapées, qui concernent notamment les services prestataires des résidences-services. Ces services doivent désormais détenir une autorisation prévue à l’article L. 313-1 du code de l’action sociale et des familles.

Cet amendement élargit donc le champ des établissements éligibles à la réduction d’impôt aux résidences avec services pour personnes âgées ou handicapées qui ont obtenu l’autorisation susmentionnée.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d’adopter cet article de coordination et de cohérence dans sa version issue du Sénat.

*

* *

Article 59

Obligation de télédéclaration et de télépaiement de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances et des contributions assimilées

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

La télédéclaration est une procédure permettant de remplir ses obligations déclaratives fiscales sans produire de formulaire papier, par voie électronique.

Le télépaiement est une procédure qui permet de payer les impôts en ligne par internet ou par transmission de fichiers.

1. La souscription obligatoire par voie électronique de certaines déclarations fiscales

L'article 1649 *quater B quater* du code général des impôts (CGI) fixe la liste des déclarations qui doivent être souscrites par voie électronique. La liste est très large et vise les principales impositions dues par des professionnels. Doivent ainsi être souscrites par voie électronique :

- les déclarations d'impôt sur les sociétés et leurs annexes ;
- les déclarations de bénéfices industriels et commerciaux, de bénéfices non commerciaux et de bénéfices agricoles ainsi que leurs annexes ;
- les déclarations de taxe sur la valeur ajoutée, leurs annexes et les demandes de remboursement de crédit de cette taxe, ainsi que les déclarations de taxes assimilées aux taxes sur le chiffre d'affaires et leurs annexes ;
- les déclarations de cotisation sur la valeur ajoutée ;
- l'état récapitulatif des clients redevables de la TVA et établis hors de l'Union européenne auxquels un redevable de la TVA a fourni des services ;
- les déclarations de résultats des sociétés immobilières non soumises à l'impôt sur les sociétés ainsi que leurs annexes ;
- les déclarations ou relevés relatifs à certaines impositions dues sur les alcools, les boissons alcooliques et tabacs ;
- les déclarations relatives à l'impôt sur les maisons de jeux ;

– les déclarations relatives aux prélèvements sur les dividendes, aux intérêts des comptes courants d’associés et aux intérêts dus par les offices notariaux ;

– les déclarations de prélèvements et retenues à la source afférents aux dividendes, produits, intérêts ou certains titres dont les bénéficiaires n’ont pas leur domicile réel ou leur siège en France ;

– les déclarations récapitulatives de réductions et crédits d’impôts prévues en matière d’impôt sur les sociétés, de bénéfices industriels et commerciaux, de bénéfices non commerciaux et de bénéfices agricoles ;

– les déclarations relatives à la taxe sur la valeur vénale des immeubles possédés en France par des entités juridiques ;

– les déclarations de crédit d’impôt pour dépenses de recherche ;

– et les déclarations de taxe sur les salaires.

2. Le téléversement obligatoire de certaines impositions

L’article 1681 *septies* du CGI fixe la liste des impositions qui doivent être acquittées par voie de téléversement.

Cette liste comprend :

– l’impôt sur les sociétés, ses acomptes, ainsi que les impositions recouvrées dans les mêmes conditions ;

– la cotisation foncière des entreprises et ses taxes additionnelles ;

– la taxe sur les salaires ;

– les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et leurs taxes additionnelles et annexes pour les contribuables qui ont opté, pour ces taxes, pour le paiement auprès du service chargé des grandes entreprises ;

– et la cotisation sur la valeur ajoutée.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article instaure l’obligation de télédéclarer et de télépayer la taxe sur les conventions d’assurance (TCA), diverses taxes assimilées à la TCA, la contribution forfaitaire annuelle sur les professionnels de santé et la taxe sur les contrats euro-croissance.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement, ayant recueilli un avis favorable de la Commission des finances, portant sur la contribution forfaitaire sur les contrats d'assurance de biens prévue à l'article L. 422-1 du code des assurances.

Ce prélèvement est assis sur les primes ou cotisations des contrats d'assurance de biens. Le montant de la contribution, compris entre 0 et 6,50 euros, est fixé par arrêté. Il alimente le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions.

Actuellement, cette contribution est prélevée sous les mêmes garanties et sanctions que la taxe spéciale sur les contrats d'assurance, mais son recouvrement n'est pas assuré par la direction générale des finances publiques (DGFIP). Elle est en effet recouvrée mensuellement par le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions. Elle repose sur un système déclaratif et n'est pas non plus soumise au contrôle de l'administration fiscale.

L'amendement adopté a confié le recouvrement et le contrôle de la collecte de ce prélèvement aux services de la DGFIP à compter du 1^{er} janvier 2022.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement des membres du groupe La République en marche, ayant recueilli un double avis favorable de sa commission des finances et du Gouvernement.

Celui-ci complète les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale relatives au transfert du recouvrement à la DGFIP de la contribution forfaitaire sur les contrats d'assurance de biens.

Il précise que ce prélèvement sera contrôlé par l'administration fiscale comme la taxe sur les conventions d'assurance (TCA).

Il procède, d'autre part, aux coordinations nécessaires pour tenir compte de la suppression de l'obligation de payer par virement la TCA lorsqu'elle excède 1 500 euros.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Sénat a adopté d'utiles compléments et coordinations à l'article, en particulier à l'amendement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture concernant le transfert du recouvrement à la DGFIP de la contribution forfaitaire sur les contrats d'assurance de biens.

Le Rapporteur général propose dès lors d'adopter cet article sans modification.

*
* *

Article 59 quater A (nouveau)

Exclusion du champ du plafonnement des ressources des agences de l'eau de la majoration du tarif de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau au bénéfice des établissements publics territoriaux de bassin

Le présent article vise à exclure du champ du plafonnement des ressources des agences de l'eau la majoration du tarif des redevances pour prélèvement sur la ressource en eau que les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) peuvent demander aux agences de l'eau d'appliquer à leur profit.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

1. Le plafonnement des ressources des agences de l'eau

● Le I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012 ⁽¹⁾ prévoit que le montant annuel des taxes et redevances perçues par les agences de l'eau fait l'objet d'un plafonnement global à hauteur de 2,105 milliards d'euros ⁽²⁾, un dépassement du plafond donnant lieu à un versement au profit du budget général de l'État.

Le III *bis* du même article précise que les ressources incluses dans le champ du plafonnement sont les taxes et redevances perçues en application des articles L. 213-10 et suivants du code de l'environnement, à savoir :

– les redevances pour pollution de l'eau, prévues par les articles L. 213-10-1 à L. 213-10-4 du même code ;

– la redevance pour modernisation des réseaux de collecte, prévue par les articles L. 213-10-5 à L. 213-10-7 du même code ;

(1) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(2) L'article 27 du présent projet de loi de finances, dans sa version issue de son examen en première lecture au Sénat, prévoit de majorer ce montant pour le fixer à 2,157 milliards d'euros afin de prendre en compte l'affectation aux agences de l'eau de la redevance cynégétique et du droit de timbre dû au titre de la validation du permis de chasser.

– la redevance pour pollutions diffuses, prévue par l’article L. 213-10-8 du même code ;

– la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau, prévue par l’article L. 213-10-9 du même code ;

– la redevance pour stockage d’eau en période d’étiage, prévue par l’article L. 213-10-10 du même code ;

– la redevance pour obstacle sur cours d’eau, prévue par l’article L. 213-10-11 du même code ;

– la redevance pour protection du milieu aquatique, prévue par l’article L. 213-10-12 du même code.

Est toutefois exclu du champ du plafonnement le **prélèvement annuel sur le produit de la redevance pour pollutions diffuses**, prévu par le V de l’article L. 213-10-8, au profit de l’**Office français de la biodiversité (OFB)**. Ce prélèvement, destiné à financer le programme national de l’OFB visant à la réduction de l’usage des pesticides dans l’agriculture est réparti entre les agences de l’eau proportionnellement au produit annuel qu’elles tirent de cette redevance.

• Le plafond global des ressources de l’ensemble des six agences de l’eau se décline en des **plafonds individuels par agence**, selon le 1 du III *bis* de l’article 46 de la loi de finances pour 2012. Le montant du plafond de chaque agence est déterminé au regard du plafond global par arrêté conjoint des ministres chargés de l’écologie et du budget. Ce montant ne peut pas être supérieur ou inférieur de plus de 4 % à un montant fixé par référence au plafond global.

PART DU PLAFOND GLOBAL APPLICABLE À CHAQUE AGENCE DE L’EAU

| Personne affectataire | Part du plafond global |
|--|------------------------|
| Agence de l’eau Adour-Garonne | 13,59 % |
| Agence de l’eau Artois-Picardie | 6,41 % |
| Agence de l’eau Loire-Bretagne | 16,63 % |
| Agence de l’eau Rhin-Meuse | 7,36 % |
| Agence de l’eau Rhône-Méditerranée-Corse | 24,56 % |
| Agence de l’eau Seine-Normandie | 31,45 % |

Source : III bis de l’article 46 de la loi de finances pour 2012.

Le 2 du III *bis* précise le **mécanisme de reversement éventuel des ressources des agences de l’eau au budget général de l’État**. Il dispose que la part de recettes perçues par chaque agence de l’eau excédant le plafond individuel, défini par arrêté, est reversée au budget général.

Néanmoins, si la somme des recettes perçues par l'ensemble des agences après soustraction du montant à reverser au budget général est inférieure au plafond global des ressources, le reversement au budget général effectué par les agences dont les ressources excèdent le plafond individuel est diminué, au prorata des dépassements réalisés par chaque agence, de l'écart entre la somme des recettes perçues après soustraction des dépassements réalisés et le plafond global. Il s'agit d'un **mécanisme de rappel** en cas de dépassement de plafonds individuels par certaines agences et de ressources inférieures aux plafonds individuels d'autres agences. Le reversement au budget général est dès lors réduit pour les agences de l'eau dont les ressources excèdent le plafond individuel.

2. La majoration du tarif de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau à la demande des établissements publics territoriaux de bassin

a. La redevance pour prélèvement sur la ressource en eau

L'article L. 213-10-9 du code de l'environnement définit l'assiette et les tarifs de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau due par toute personne dont les activités entraînent un prélèvement sur la ressource en eau.

- Sont exonérés de la redevance :

- les prélèvements effectués en mer ;
- les exhaures⁽¹⁾ de mines dont l'activité a cessé ainsi que les prélèvements rendus nécessaires par l'exécution de travaux souterrains et ceux effectués lors d'un drainage réalisé en vue de maintenir à sec des bâtiments ou des ouvrages, ou de rabattre une nappe phréatique ;
- les prélèvements liés à la géothermie ;
- les prélèvements effectués hors de la période d'étiage, pour des ouvrages destinés à la réalimentation des milieux naturels ;
- les prélèvements liés à la lutte antigel pour les cultures pérennes ;
- les prélèvements destinés exclusivement à l'alimentation en eau des fontaines patrimoniales situées en zone de montagne lorsque la ressource est située hors des zones de répartition des eaux, dans la limite de 5 000 mètres cubes par fontaine.

- La redevance est **assise sur le volume d'eau prélevé au cours d'une année**. Chaque agence de l'eau détermine des montants de volume prélevé au-dessous desquels la redevance n'est pas due, dans la limite de 10 000 mètres cubes par an pour les prélèvements de la ressource en eau située hors zones de

(1) Installation qui assure l'évacuation des eaux infiltrées.

répartition et de 7 000 mètres cubes par an pour les prélèvements de la ressource en eau située dans les zones de répartition.

Toutefois, l'article L. 213-10-9 prévoit plusieurs modalités particulières de calcul de détermination de l'assiette :

– l'assiette des prélèvements destinés exclusivement à l'alimentation en eau des fontaines patrimoniales situées en zone de montagne, à partir d'une ressource située dans les zones de répartition, est fixée forfaitairement à 5 000 mètres cubes par fontaine sauf si elle fait l'objet d'une mesure directe ;

– l'assiette des prélèvements destinés à l'irrigation gravitaire est fixée forfaitairement à 10 000 mètres cubes d'eau par hectare irrigué ;

– lorsque le prélèvement est destiné à l'alimentation d'un canal, la redevance est assise sur le volume d'eau du prélèvement, déduction faite des volumes prélevés dans le canal et soumis à la redevance ;

– les volumes prélevés pour alimenter un canal en vue de la préservation d'écosystèmes aquatiques ou de sites et de zones humides sont déduits de l'assiette de la redevance.

● Le V de l'article L. 213-10-9 du code de l'environnement dispose que le tarif de la redevance est fixé par chaque agence de l'eau, dans la limite de plafonds présentés ci-dessous.

**PLAFONDS DES TARIFS DE LA REDEVANCE POUR PRÉLÈVEMENT
SUR LA RESSOURCE EN EAU**

(en centimes d'euros par mètre cube)

| Usages | Ressources en eau situées hors des zones de répartition des eaux | Ressources en eau situées dans les zones de répartition |
|---|--|---|
| Irrigation (sauf irrigation gravitaire) | 3,6 | 7,2 |
| Irrigation gravitaire | 0,5 | 1 |
| Alimentation en eau potable | 7,2 | 14,4 |
| Refroidissement industriel conduisant à une restitution supérieure à 99 % | 0,5 | 1 |
| Alimentation d'un canal | 0,03 | 0,06 |
| Autres usages économiques | 5,4 | 10,8 |

Source : V de l'article L. 213-10-9 du code de l'environnement.

Lorsque le prélèvement est destiné à plusieurs usages, la redevance est calculée au prorata des volumes utilisés pour chaque usage.

Par dérogation :

– pour tous les prélèvements liés à l’irrigation effectués dans des retenues collinaires, le taux de la redevance applicable est celui de la ressource située hors zones de répartition des eaux ;

– pour tous les prélèvements destinés exclusivement à l’alimentation en eau des fontaines patrimoniales situées en zone de montagne sur des ressources situées dans une zone de répartition le tarif de la redevance est celui applicable aux « autres usages économiques » ;

– lorsque le taux de perte en eau est supérieur à un seuil fixé par décret et que le plan d’actions pour y remédier prévu par l’article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales n’a pas été établi dans les délais prescrits, le taux de la redevance pour l’usage « alimentation en eau potable » est majoré de 100 % jusqu’à ce qu’un plan d’actions soit établi ou que le taux de perte devienne inférieur au taux plafond ;

– lorsque le prélèvement est destiné au fonctionnement d’une installation hydroélectrique, la redevance est assise sur le produit du volume d’eau turbiné dans l’année exprimé en mètres cubes par la hauteur totale de chute brute de l’installation, exprimée en mètres et le taux de la redevance est fixé par l’agence dans l’eau dans la limite de 1,8 euro par million de mètres cubes et par mètre de chute, ce taux étant multiplié par 1,5 lorsque l’installation ne fonctionne pas au fil de l’eau.

b. La majoration du tarif au bénéfice des établissements publics territoriaux de bassin

● L’article L. 213-12 du code de l’environnement prévoit l’existence d’**établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)**. Il s’agit de groupements de collectivités territoriales constitués *« en vue de faciliter, à l’échelle d’un bassin ou d’un groupement de sous-bassins hydrographiques, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, ainsi que la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité des écosystèmes aquatiques et des zones humides et de contribuer, s’il y a lieu, à l’élaboration et au suivi du schéma d’aménagement et de gestion des eaux »*.

Le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE)

Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) est un **outil de planification** prévu par l'article L. 212-3 du code de l'environnement.

Institué pour un sous-bassin, pour un groupement de sous-bassins correspondant à une unité hydrographique cohérente ou pour un système aquifère, le SAGE fixe les objectifs généraux et les dispositions permettant une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, la préservation des milieux aquatiques et la protection du patrimoine piscicole.

L'élaboration, la révision et le suivi de l'application du SAGE sont confiés à une commission locale de l'eau, créée par le préfet (article L. 212-4 du code de l'environnement). Cette dernière peut confier l'exécution de certaines de ses missions à un établissement public territorial de bassin (EPTB).

● Le *V bis* de l'article L. 213-10-9 du code de l'environnement prévoit que, dans la limite du doublement des tarifs plafonds présentés *supra*, un **EPTB peut demander à l'agence de l'eau d'appliquer une majoration du tarif des redevances pour prélèvement de la ressource en eau** dans le périmètre du SAGE sur lequel il intervient, **les sommes ainsi recouvrées lui étant reversées**.

La majoration du tarif ne peut pas excéder 25 % du tarif applicable dans l'unité géographique considérée. Il est précisé que les sommes à reverser à l'EPTB ne peuvent excéder plus de 50 % des dépenses de fonctionnement de l'établissement pour le suivi et la mise en œuvre des actions à réaliser dans le périmètre du schéma.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

À l'initiative de M. Jérôme Bignon et de plusieurs de ses collègues et de M. Éric Kerrouche et de plusieurs de ses collègues ⁽¹⁾, après l'avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement, le Sénat a créé le présent article afin **d'exclure du plafonnement des ressources des agences de l'eau les recettes affectées aux EPTB issues de la majoration des tarifs de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau, prévue au *V bis* de l'article L. 213-10-9 du code de l'environnement**, afin que les EPTB bénéficient effectivement de cette recette.

Le présent article ne modifie toutefois pas le premier alinéa du *III bis* qui détermine le champ des ressources des agences de l'eau sous plafond, mais il modifie le second alinéa de son 2 qui prévoit les modalités d'application du plafonnement global et des plafonds de chaque agence de l'eau.

(1) Amendements n^{os} II-627 rect. quater et II-1035 rect. ter.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le plafonnement des ressources issues des taxes et redevances perçues par les agences de l'eau est un principe de bonne gestion destinée à maîtriser la dépense publique.

Les établissements publics territoriaux de bassin bénéficient d'autres ressources pour mener à bien leurs missions, en particulier les contributions de leurs membres.

Par ailleurs, le présent article n'atteint pas son objectif d'un point de vue technique.

Le Rapporteur général propose sa suppression.

*

* *

Article 59 sexies

Généralisation des téléprocédures pour les taxes aéronautiques

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

1. Les quatre « taxes aéronautiques »

a. La taxe d'aviation civile

La taxe d'aviation civile, prévue par l'article 302 *bis* K du code général des impôts (CGI), est due par les transporteurs aériens en raison du nombre de passagers et de la masse de fret et de courrier qu'ils transportent pour tous les vols effectués au départ de la France. Elle fait l'objet, depuis 2006, d'une majoration due par les seuls passagers et dénommée taxe de solidarité sur les billets d'avion – ou « taxe Chirac » (VI de l'article 302 *bis* K du CGI).

Aux termes du II de l'article 302 *bis* K du CGI, les tarifs de la taxe sont revalorisés chaque année, depuis 2011, dans une proportion égale aux taux prévisionnels de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac, indiqué dans le projet de loi de finances de l'année.

b. La taxe sur les nuisances sonores aériennes

La taxe sur les nuisances sonores aériennes, prévue par l'article 1609 *quatervicies* A du CGI, est due par les personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes pour lesquels le nombre annuel des mouvements

d'aéronefs de masse supérieure ou égale à 20 tonnes a dépassé vingt mille lors de l'une des cinq années civiles précédentes. Elle ne s'applique pas à certains aéronefs, tels que ceux dont la masse maximale au décollage est inférieure à deux tonnes, et les aéronefs d'État qui participent à des missions de protection civile ou de lutte contre l'incendie.

Aux termes du III de l'article 1609 *quatervicies* A du CGI, cette taxe est assise sur « *le logarithme décimal de la masse maximale au décollage des aéronefs, exprimée en tonnes* », des coefficients de modulation étant définis pour tenir compte de l'heure de décollage et des caractéristiques acoustiques des appareils.

c. La taxe d'aéroport

Selon l'article L. 6341-2 du code des transports, les exploitants d'aérodromes sont chargés de mettre en œuvre « *les mesures de sûreté destinées à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite* », en collaboration avec les autres acteurs privés du transport aérien et les services de l'État ; ils sont également chargés d'assurer certaines mesures de sécurité.

Le financement de ces missions est assuré par le produit de la taxe d'aéroport, dont le régime juridique et l'assiette sont fixés par l'article 1609 *quatervicies* du CGI. La taxe d'aéroport est perçue par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et reversée aux aéroports pour rembourser à l'euro près leurs dépenses en matière de sûreté et de sécurité.

Elle est due par toute entreprise de transport aérien public et s'ajoute au prix acquitté par le client. Elle est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués par l'entreprise sur chaque aérodrome. Les tarifs de la taxe d'aéroport par passager sont fixés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre chargé du budget, dans les limites des fourchettes prévues par la loi.

d. La « contribution spéciale CDG-Express »

L'article 117 de la loi de finances rectificative pour 2016 ⁽¹⁾ a créé l'article 1609 *tervicies* du CGI qui prévoit la perception, à compter du 1^{er} avril 2024, d'une taxe dénommée « contribution spéciale CDG-Express ».

Cette taxe sera due par les « *entreprises de transport aérien à raison des services de transport aérien de passagers qu'elles effectuent à titre onéreux au départ ou à l'arrivée de l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle* », c'est-à-dire par les compagnies aériennes pour tous leurs vols commerciaux qui décolleront de l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle ou y atterriront à compter du 1^{er} avril 2024.

(1) Loi n°2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

La taxe sera assise sur le nombre de passagers embarqués ou débarqués sur l'ensemble des vols commerciaux au départ ou à l'arrivée de Paris-Charles-de-Gaulle, à l'exception :

- des personnels dont la présence à bord est directement liée au vol considéré (membres d'équipage, agents de sûreté ou de police) ;
- des enfants de moins de deux ans ;
- des passagers en transit direct ;
- des passagers reprenant leur vol après un atterrissage forcé en raison d'incidents techniques, de conditions atmosphériques défavorables ou de tout autre cas de force majeure ;
- des passagers en correspondance.

Ces exceptions sont les mêmes que celles qui sont prévues pour la taxe de l'aviation civile (TAC) de l'article 302 *bis* K du CGI (v. *supra*).

Cette taxe étant la plus récente des taxes aéronautiques, le V de l'article 1609 *tervicies* du CGI a prévu dès l'origine qu'elle serait déclarée par voie électronique : elle n'est donc concernée par le présent article.

2. Les procédures de déclaration et le paiement des taxes aéronautiques

Les quatre taxes aéronautiques sont gérées par un guichet fiscal unique, créé par la DGAC le 1^{er} avril 2012. Il assure, en un seul lieu – Aix-en-Provence – la gestion et le recouvrement de ces taxes.

La taxe d'aéroport et la taxe d'aviation civile sont affectées au budget annexe « *Contrôle et exploitation aériens* ».

La taxe sur les nuisances sonores aériennes est affectée, pour l'aérodrome où se situe le fait générateur, au financement des aides versées à des riverains ou, le cas échéant, au remboursement à des personnes publiques des annuités des emprunts contractés pour réaliser des travaux visant à réduire ces nuisances sonores.

Le produit de la contribution spéciale CDG-Express sera, à compter du 1^{er} avril 2024, affecté à la société de projet chargée de la construction du CDG-Express et mentionnée à l'article L. 2111-3 du code des transports.

Les quatre taxes aéronautiques font l'objet de déclarations vérifiées par la DGAC. Elles sont liquidées par le redevable, sur un formulaire déclaratif. La périodicité de cette liquidation est mensuelle (trimestrielle par exception).

B. DISPOSITIF MODIFIÉ

L'Assemblée nationale a adopté, avec avis favorable du Gouvernement, deux amendements identiques, l'un du rapporteur général de la commission des finances, l'autre d'Émilie Cariou et certains de ses collègues du groupe La République En Marche.

Le dispositif vise à généraliser les téléprocédures pour les quatre taxes aériennes.

Les téléprocédures, qui comprennent les télédéclarations et le télépaiement, sont généralisées aux taxes aériennes :

– pour la TAC, le 2 du A du I du présent article prévoit que la déclaration est opérée par télédéclaration, en modifiant le II de l'article 302 *bis* K du code général des impôts (CGI). La référence à « l'imprimé » de déclaration est ainsi supprimée et il est précisé que les entreprises de transport aérien doivent dorénavant adresser leurs déclarations par voie électronique et s'acquitter de la taxe par télépaiement, et non plus par virement bancaire ;

– le C du I du présent article modifie l'article 1609 *quater* *quater* du CGI, relatif à la taxe d'aéroport. La mention à « l'imprimé » est supprimée, tandis qu'il est précisé que les déclarations doivent être transmises par voie électronique et la taxe réglée par télépaiement, et non plus par virement bancaire ;

– le D du I du présent article opère les mêmes modifications pour l'article 1609 *quater* *quater* A du CGI relatif à la taxe sur les nuisances sonores aériennes : suppression de la référence à l'imprimé, déclaration transmise par voie électronique et acquittement de la taxe par télépaiement, et non plus par virement bancaire.

Selon le présent article, ces dispositions doivent s'appliquer aux impositions dont le fait générateur intervient :

– pour les télédéclarations, à compter du 1^{er} avril 2020, de manière à laisser le temps à la DGAC de mettre en place les interfaces informatiques nécessaires à ces téléprocédures ;

– pour le télépaiement, à compter du 1^{er} avril 2021.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté, à l'initiative de la commission des finances, un amendement visant à avancer l'entrée en vigueur de cet article, pour le télépaiement, au 1^{er} avril 2020.

Cette proposition a reçu un avis défavorable du Gouvernement.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Avancer la date d'entrée en vigueur du télé-règlement obligatoire pour les taxes aéronautiques fait peser de substantielles difficultés techniques.

Un tiers des entreprises redevables de ces taxes est situé à l'extérieur de l'Union européenne. Ces entreprises doivent ainsi, pour le paiement de ces taxes, avoir un représentant fiscal. Le délai qui leur est laissé par l'amendement sénatorial est trop court pour réorganiser la procédure de paiement de ces taxes.

Pour cette raison, le Rapporteur général propose de revenir à la version du présent article issue des travaux de l'Assemblée nationale.

*
* *

Article 59 decies

Codification et extension à la taxe sur la valeur ajoutée du dispositif relatif aux aviseurs fiscaux

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

● La possibilité pour l'administration fiscale d'indemniser les informateurs en matière de fiscalité internationale, ou « aviseurs fiscaux », a été inscrite à l'article 109 de la loi de finances pour 2017 ⁽¹⁾.

Initialement prévu à titre expérimental, ce dispositif a ensuite été pérennisé en 2018, à l'occasion de l'examen de la loi relative à la lutte contre la fraude ⁽²⁾.

Les mesures d'application ont été prises entre la fin du mois d'avril et le début du mois de mai de l'année 2017 ⁽³⁾.

● La possibilité d'indemniser les aviseurs ne constitue pas une spécificité française, de nombreux pays y ayant recours (l'Allemagne, le Canada, la Chine, la Corée du Sud, le Danemark, les États-Unis, l'Inde, Israël, ou encore le Royaume-Uni, par exemple).

En France, l'indemnisation des sources est également pratiquée au sein d'autres administrations, par la douane, la police, et la gendarmerie ⁽¹⁾.

(1) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 109.

(2) Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, article 21.

(3) Décret n° 2017-601 et arrêté du 21 avril 2017, pris pour l'application de l'article 109 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 ; arrêté du 5 mai 2017 pris pour l'application du décret précité.

- Le dispositif a été calibré pour que l'administration puisse exploiter les informations transmises dans le cadre d'affaires de fraude fiscale internationale de grande ampleur, telles que les affaires « *HSBC* », « *UBS* », ou « *Panama Papers* », dans lesquelles l'information est très difficilement accessible.

Dans un récent rapport consacré à la fraude aux prélèvements obligatoires, la Cour des comptes rappelle ainsi que « *la plupart des cas de grande fraude fiscale ayant eu un fort retentissement dans l'opinion publique au cours des dernières années n'ont pu être détectés que grâce à des interventions extérieures à la DGFIP* »⁽²⁾.

Entrent ainsi dans le champ du dispositif les renseignements ayant conduit à la découverte d'un manquement à certaines règles et obligations déclaratives relatives à la fiscalité internationale. Celles-ci sont précisément énumérées, et aucune indemnisation n'est prévue en dehors de ces situations.

(1) Rapport déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les aviseurs fiscaux, et présenté par Mme Christine Pirès Beaune, rapporteure (n° 1991).

(2) Cour des comptes, « *La fraude aux prélèvements obligatoires* », Communication au Premier ministre, novembre 2019, pages 156 et 157 notamment.

**CHAMP DES RÈGLES ET DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES
ENTRANT DANS LE CHAMP DU DISPOSITIF**

| RÉFÉRENCE (code général des impôts) | OBJET |
|--|---|
| Article 4 B | Règles de domiciliation , et notamment les cas de fausse domiciliation destinés à éviter l'imposition des revenus sur le territoire français |
| Article 39 (2 bis) | Exclusion des charges déductibles des commissions octroyées à un agent public étranger afin que celui-ci aide l'entreprise à obtenir ou conserver un marché public ou un autre avantage indu dans des transactions commerciales internationales |
| Article 57 | Prix de transfert |
| Article 123 bis | Assimilation à des revenus de capitaux mobiliers , soumis à l'impôt en France, des bénéfices dégagés par une structure établie dans un État ou territoire à fiscalité privilégiée , dans laquelle la personne physique domiciliée en France détient au moins 10 % des parts |
| Article 155 A | Versement d'une rémunération à une personne domiciliée ou établie à l'étranger afin d'éviter l'imposition , alors que cette rémunération est relative à une prestation réalisée en France par une personne qui y est domiciliée ou établie |
| Article 209 | Règles de territorialité de l'impôt sur les sociétés |
| Article 209 B | Imposition en France d'une entreprise, située dans un État ou territoire à fiscalité privilégiée , lorsque cette entreprise est exploitée par une société redevable de l'impôt sur les sociétés en France |
| Article 238 A | Limitation du droit à la déduction de certaines charges lorsqu'elles sont payées ou dues par des résidents fiscaux français à des personnes soumises, dans leur État ou territoire de résidence, à un régime fiscal privilégié |
| Articles 1649 A, 1649 AA et 1649 AB | Obligations déclaratives afférentes aux avoirs sur des comptes bancaires et sur des contrats d' assurance-vie à l'étranger, ainsi que des avoirs détenus dans le cadre des trusts |

Source : rapport d'information sur les aviseurs fiscaux, précité.

Cette restriction à la fraude fiscale internationale permet également d'éviter que le dispositif soit utilisé à des fins personnelles, et de limiter le risque de banalisation.

- Concernant l'utilisation des informations apportées, l'article 109 de la LFI pour 2017 précise que l'administration peut « *recevoir et exploiter* » les renseignements transmis par les aviseurs :

- dans le cadre des procédures de contrôle de l'impôt, prévues au II de la première partie du livre des procédures fiscales (LPF) ;

- et, lorsque ces renseignements ont été régulièrement obtenus, et uniquement dans ce cas, afin de procéder à des visites domiciliaires, mentionnées à l'article L. 16 B du LPF.

La rédaction retenue permet ainsi à l'administration fiscale d'exploiter les informations reçues pour le contrôle de l'impôt, même si leur origine est irrégulière (à l'exception des visites domiciliaires).

Cette articulation s'insère dans le cadre juridique tracé par le Conseil constitutionnel, qui avait censuré une disposition législative permettant « *aux administrations fiscale et douanière d'utiliser toutes les informations qu'elles reçoivent, quelle qu'en soit l'origine, à l'appui des demandes d'autorisation de procéder à des visites domiciliaires fiscales* »⁽¹⁾.

En pratique, l'administration fiscale n'utilise pas directement les informations transmises par l'aviseur pour fonder une rectification, et ne les oppose donc pas directement au contribuable : elle réalise une enquête, qui lui permet d'évaluer la fiabilité de ces informations, de les valider et de les recouper. Les preuves opposables sont donc régulièrement obtenues par l'administration fiscale.

- Les modalités de fixation du montant de l'indemnité sont souples, et privilégient une approche au cas par cas.

L'arrêté du 21 avril 2017 précise ainsi que la décision est prise « *par le directeur général des finances publiques, qui en fixe le montant, sur proposition du directeur de la direction nationale d'enquêtes fiscales [DNEF], par référence aux montants estimés des impôts éludés* »⁽²⁾.

Si aucun barème ni aucune grille de rémunération publics ne sont ainsi prévus par les textes, le montant de l'indemnité est toutefois plafonné à hauteur d'un million d'euros par affaire, aux termes d'une circulaire interne.

- Le dispositif affiche de très bons résultats : du début de l'année 2017 au 1^{er} mars 2019, 92 demandes d'indemnisation avaient été formulées. Parmi elles, 50 avaient été classées sans suite, 29 enquêtes étaient toujours en cours, 13 dossiers avaient conduit à un contrôle fiscal, et 2 dossiers avaient donné lieu à indemnisation.

Les montants déjà recouverts sont significatifs, et atteignaient 97 millions d'euros au mois de mars 2019, pour deux affaires.

L'administration fiscale relevait également qu'en 2018, les affaires suivies avaient donné lieu « *à la mise en place de plans nationaux de contrôle visant plus de 500 personnes physiques* »⁽³⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

- Le présent article est issu de cinq amendements identiques⁽¹⁾, déposés par le rapporteur général au nom de la commission des finances⁽²⁾, par

(1) *Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, points 35 à 40.*

(2) *Décret n° 2017-601 et arrêté du 21 avril 2017, pris pour l'application de l'article 109 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, précités.*

(3) *Rapport à l'attention du Parlement sur le dispositif d'indemnisation des aviseurs au titre de l'année 2018.*

Mme Christine Pirès Beaune (groupe Socialistes et apparentés), par M. Xavier Roseren (groupe La République en Marche), par M. Fabien Roussel (groupe Gauche démocrate et Républicaine), et par M. Charles de Courson (groupe Libertés et Territoires). Ces amendements ont reçu un avis favorable du Gouvernement.

Cet article a pour objectif :

– de codifier le dispositif inscrit à l'article 109 de la LFI pour 2017, créant ainsi un nouvel article L. 10-0 AC du livre des procédures fiscales ;

– d'étendre la liste des manquements entrant dans le champ du dispositif à la taxe sur la valeur ajoutée, s'agissant pour cet impôt des transactions nationales comme internationales ;

– de ramener à un an la fréquence de publication du rapport d'application, au lieu de deux.

• Cet amendement fait suite aux travaux de la mission d'information sur les aviseurs fiscaux, créée par la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui a présenté ses conclusions le 5 juin 2019.

Dans son rapport, la mission relève que ce dispositif, « *utile et efficace* », répond « *à un réel besoin d'accéder au renseignement fiscal, qu'il contribue à sécuriser juridiquement son exploitation dans le cadre de procédures de contrôle* », et qu'il « *permet d'indemniser les aviseurs selon une procédure souple et pragmatique* »⁽³⁾.

À la suite de ces travaux, plusieurs amendements renforçant le dispositif ont ainsi été adoptés à l'Assemblée nationale, en première lecture du présent projet de loi de finances.

(1) Amendements n° II-1601, II-2182, II-2185, II-2582, et II-2615.

(2) Suite à l'adoption en commission des finances de deux amendements de Mme Christine Pirès Beaune et de M. Xavier Roseren.

(3) Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les aviseurs fiscaux, et présenté par Mme Christine Pirès Beaune, rapporteure (n° 1991), disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i1991.asp>. En étaient également membres : M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Sarah El Haïry, M. Vincent Ledoux, M. Xavier Roseren, M. Fabien Roussel et Mme Sabine Rubin.

Les propositions de la mission d'information sur les aviseurs fiscaux et les amendements au PLF pour 2020

La mission a présenté ses conclusions à la commission des finances le 5 juin 2019. Elle relève dans son rapport qu'après deux ans d'application, le dispositif institué « *constitue un outil complémentaire et nécessaire à la disposition de l'administration fiscale dans sa mission de lutte contre les pratiques de grande fraude fiscale internationale* ».

Elle recommande de maintenir ce dispositif, utile et efficace, et formule six propositions pour en améliorer encore l'efficacité, sans porter atteinte à son esprit. Ces propositions sont les suivantes :

1. Étendre le champ des manquements visés aux opérations portant sur la taxe sur la valeur ajoutée ;
2. Supprimer le plafond applicable à l'indemnité ;
3. Envisager un renforcement de la confidentialité des éléments permettant l'identification des aviseurs ;
4. Mieux protéger les agents traitants ;
5. Favoriser la coopération entre le service des investigations élargies de la DNEF et le service d'enquêtes judiciaires des finances, nouvellement créé ;
6. Codifier le dispositif dans le livre des procédures fiscales.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, en première lecture à l'Assemblée nationale, plusieurs amendements ont été déposés par la rapporteure et par plusieurs membres de la mission pour traduire ces propositions sous forme législative :

- les propositions n° 1 et 6 font l'objet du présent amendement ;
- la proposition n° 2 a fait l'objet de l'amendement n° II-2587⁽¹⁾, demandant la remise d'un rapport sur la pertinence du maintien du plafond applicable à l'indemnité. Pour des questions de recevabilité, et s'agissant d'une mesure réglementaire, cette proposition a pris la forme d'un amendement d'appel. Cet amendement a été adopté par la commission des finances, et retiré en séance publique, suite à l'engagement du ministre de l'Action et des comptes publics, M. Gérald Darmanin, « *d'en finir avec le plafond actuel* ». Le ministre a également relevé qu'il « *faudrait malgré tout prévoir un certain nombre de critères pour que l'indemnité ne soit pas fixée de façon arbitraire par la seule administration* ». L'indemnité pourrait ainsi être en rapport « *avec le type d'impôt concerné, avec le montant recouvré ou avec des prises de risques particulières* ». Il a enfin proposé de consulter sur ce sujet M. le président de la commission des finances et M. le rapporteur général, ainsi que tous les parlementaires intéressés ;
- la proposition n° 4 a fait l'objet de l'amendement n° II-2581⁽²⁾. Le nouvel article 59 *nonies* inséré, adopté conforme en première lecture au Sénat, permet aux agents des finances publiques de faire usage d'un numéro d'immatriculation administrative afin de protéger leur identité dans le cadre d'enquêtes pouvant mettre en danger leur vie, leur intégrité physique ou celles de leurs proches ;
- les propositions n° 3 et 5, de nature réglementaire, n'ont pas fait l'objet d'amendements.

L'Assemblée nationale a également adopté, en première lecture, deux amendements identiques n° II-2869 et n° 3002 ⁽³⁾ permettant l'extension aux sociétés d'investissement immobilier cotées du dispositif relatif aux aviseurs fiscaux. L'article inséré a été supprimé par le Sénat (*voir le commentaire de l'article 59 undecies*).

- (1) *Amendement n° II-2581 du rapporteur général au nom de la commission des finances, suite à l'adoption en commission d'un amendement de Mme Christine Pirès Beaufort.*
- (2) *Amendement n° II-2587 du rapporteur général au nom de la commission des finances, suite à l'adoption en commission de deux amendements identiques de Mme Christine Pirès Beaufort et de M. Xavier Roseren.*
- (3) *Amendements n° II-2869 de Mme Christine Pirès Beaufort, et n° II-3002 de M. Xavier Roseren, identiques.*

● Le dispositif a montré son efficacité, et a été pérennisé lors de l'examen de la loi relative à la lutte contre la fraude (*voir le A du I*). Il paraît dès lors pertinent de le codifier dans le livre des procédures fiscales.

● L'article adopté étend également aux fraudes à la taxe sur la valeur ajoutée la liste des manquements entrant dans le champ du dispositif.

En effet, la TVA ne fait aujourd'hui pas partie des manquements visés à l'article 109 de la LFI pour 2017. Selon les chiffres transmis par l'administration fiscale, au 1^{er} mars 2019, 7 dossiers portant sur des informations en matière de TVA avaient été proposés par des aviseurs, mais n'avaient pu être exploités ⁽¹⁾.

La TVA constitue le premier prélèvement obligatoire en termes de recettes fiscales, et représente un vecteur de fraude très important.

Certains types de fraude à la TVA sont de plus difficiles à appréhender et à recouvrer, telles que les fraudes dites « carrousel », ou en matière de e-commerce. Un récent rapport de l'Inspection générale des finances relève ainsi que, dans ce domaine, « *la fraude à la TVA par les vendeurs étrangers est massive et conduit à une concurrence déloyale majeure* » ⁽²⁾.

Dans le rapport précité, la Cour des comptes évalue à une quinzaine de milliards d'euros le montant de la fraude et des irrégularités portant sur la TVA, même si cette évaluation « *reste fragile* ». La Cour relève ainsi que « *selon les hypothèses retenues, le montant manquant de TVA estimé oscille entre 12 et 20 Md€. En définitive, l'Insee estime qu'il se dégage de ces travaux un ordre de grandeur d'une quinzaine de milliards d'euros pour les montants de TVA éludés* » ⁽³⁾.

(1) *Rapport de la mission d'information sur les aviseurs fiscaux (n° 1991) précité.*

(2) *Inspection générale des finances, Sécurisation du recouvrement de la TVA, novembre 2019.*

(3) *Cour des comptes, op. cit., page 84.*

Au regard de ces enjeux, l'extension du dispositif à la TVA paraît pleinement justifiée.

- Enfin, l'article ramène à un an la fréquence de publication du rapport, contre deux ans actuellement, selon la rédaction actuellement en vigueur.

En pratique, le Gouvernement a remis au Parlement les rapports d'application, en mars 2019, au titre de l'année 2017, et en avril 2019, au titre de l'année 2018.

Cette mise en cohérence du droit avec la pratique paraît donc bienvenue, puisque, du fait des enjeux budgétaires, il paraît nécessaire que le Parlement soit régulièrement informé des résultats du dispositif.

Le rapporteur général relève néanmoins que les deux premiers millésimes du rapport ne précisent pas le montant des indemnités, malgré le fait que cette information soit explicitement demandée dans le texte en vigueur.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

- Le Sénat a adopté, après avis défavorable du Gouvernement, un amendement du rapporteur général, présenté au nom de la commission des finances, consistant à restreindre l'extension du dispositif à la TVA proposée en première lecture à l'Assemblée, à la seule TVA internationale⁽¹⁾.

Le rapporteur général justifie cette restriction par la nécessité de mettre en cohérence l'élargissement du champ proposé à la TVA avec les autres manquements visés, qui revêtent tous, dans la rédaction actuellement en vigueur, un caractère international.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

- Le dispositif d'indemnisation des aviseurs fiscaux a prouvé son efficacité, et mériterait d'être étendu à d'autres impositions, en premier lieu à la TVA. S'agissant d'un dispositif pérenne, sa codification paraît justifiée. Enfin, la modification de la fréquence de remise du rapport constitue une mise en cohérence avec la pratique bienvenue.

Le rapporteur général propose de rétablir la version adoptée à l'Assemblée nationale.

- Le rapporteur général relève toutefois que la généralisation du dispositif à tout type d'impôt mériterait d'être envisagée.

(1) Amendement n° II-868 : http://www.senat.fr/amendements/2019-2020/139/Amdt_II-868.html.

Lors de la discussion de l'amendement n° II-2582 en première lecture, à l'Assemblée nationale, le ministre de l'Action et des comptes publics, M. Gérard Darmanin, avait ainsi relevé qu'une extension progressive du dispositif, impôt par impôt, pourrait nuire à sa « *lisibilité* », et a suggéré sa généralisation à tout type de fraude, en fixant un seuil de 100 000 euros de droits éludés, pour maintenir le positionnement du dispositif sur les manquements les plus graves ⁽¹⁾.

De plus, dans son rapport de novembre 2019 sur la fraude aux prélèvements obligatoires, la Cour des comptes a rappelé que « *le champ dans lequel le recours aux aviseurs est autorisé apparaît [...] trop limité* », et recommande d'étendre ce dispositif « *à d'autres impôts que l'IS, en premier lieu la TVA, et ne plus le limiter aux cas de fraude fiscale internationale* ».

Elle souligne également la nécessité de prévoir un « *seuil de recevabilité* » pour limiter le dispositif aux fraudes « *les plus significatives* », et de mettre en place « *un système de contrôle interne strict du versement des rémunérations* » ⁽²⁾.

Enfin, dans son rapport fait au nom de la commission des finances, en première lecture, le rapporteur général du Sénat a également évoqué une « *extension souhaitable de ce dispositif à l'ensemble des impositions, sous réserve de la fixation d'un seuil de gravité minimale* » ⁽³⁾, et l'exposé sommaire de l'amendement n° II-868 adopté au Sénat précise que cette proposition intervient « *dans l'attente d'une uniformisation du régime des aviseurs fiscaux à l'ensemble des impositions* ».

*

* *

(1) *Assemblée nationale, XV^e législature, session ordinaire de 2019-2020, compte rendu intégral, première séance du jeudi 14 novembre 2019* : « M. Gérard Darmanin, ministre. (...) Le dispositif des aviseurs fonctionne bien, cela a été dit. À l'avenir, il conviendra sans doute de s'interroger – le Gouvernement n'a pas voulu le faire pour ne pas faire d'ombre au travail parlementaire – sur la nécessité d'autoriser les aviseurs pour tout type d'impôt. En effet, en distinguant chaque impôt, le dispositif perd peut-être en lisibilité. On peut imaginer de fixer un seuil de fraude, 100 000 euros par exemple, à partir duquel l'administration peut être alertée par un aviseur qui constate des agissements contraires à la loi. Il faudra y réfléchir, dans le cadre de ce projet de loi de finances ou l'année prochaine, nous verrons, mais l'extension du dispositif, puisqu'il fonctionne bien, permettrait de renforcer la lutte contre la fraude fiscale que mène le Gouvernement avec l'aide du Parlement. »

(2) *Cour des comptes, op. cit.*

(3) *M. Albéric de Montgolfier, Rapport sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020, tome III, volume 1, Sénat, session ordinaire de 2019-2020, n° 140, 21 novembre 2019.*

Article 59 undecies (supprimé)
**Extension aux sociétés d'investissement immobilier cotées
du dispositif relatif aux aviseurs fiscaux**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

• La possibilité pour l'administration fiscale d'indemniser les informateurs en matière de fiscalité internationale, ou « aviseurs fiscaux », a été inscrite à l'article 109 de la loi de finances pour 2017⁽¹⁾.

Initialement prévu à titre expérimental pour une durée de deux ans, ce dispositif a ensuite été pérennisé en 2018 à l'occasion de l'examen de la loi relative à la lutte contre la fraude⁽²⁾.

Le fonctionnement détaillé de ce dispositif a été rappelé dans le commentaire de l'article 59 *decies*.

Il est rappelé qu'entrent actuellement dans le champ du dispositif les seuls renseignements ayant conduit à la découverte d'un manquement à certaines règles et obligations déclaratives relatives à la fiscalité internationale, qui sont précisément énumérées (*voir le tableau présenté au A du commentaire de l'article 59 decies*). Aucune indemnisation n'est prévue en dehors de ces situations.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

• Le présent article est issu de deux amendements identiques⁽³⁾ de Mme Christine Pirès Beaune (groupe Socialistes et apparentés) et de M. Xavier Roseren (groupe La République en Marche), adoptés en séance publique, après avis favorable de la commission, et avis de sagesse du Gouvernement.

Il permet, sous la forme d'une expérimentation, et pour une durée de deux ans, l'extension aux fraudes portant sur les sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC) du dispositif relatif aux aviseurs fiscaux.

Pour rappel, l'article 59 *decies* du présent projet de loi, issu du Sénat, étend le champ du dispositif à la TVA internationale, et ce de manière pérenne.

• Comme le rappelle l'exposé sommaire des amendements adoptés, la fiscalité des actions des SIIC suit le régime d'imposition des valeurs mobilières :

(1) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 109.

(2) Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, article 21.

(3) Amendements n° II-2869 et II-3002.

dividendes distribués et plus-values de cessions sont, depuis le 1^{er} janvier 2018, soumis par défaut au prélèvement forfaitaire unique, au taux de 30 %.

Les SIIC jouissent toutefois d'un régime fiscal spécifique, créé aux articles 208 C, 208 C *bis* et 208 C *ter* du code général des impôts. Ces sociétés bénéficient, sous certaines conditions, d'une exonération d'impôt sur les sociétés assortie d'une obligation de distribution des résultats exonérés ⁽¹⁾.

Les SIIC représentent des enjeux financiers importants. Selon l'institut de l'épargne immobilière et foncière, au 30 septembre 2019, 25 SIIC étaient cotées à la Bourse de Paris, pour une capitalisation boursière supérieure à 71 milliards d'euros ; elles ont versé 4,4 milliards d'euros de dividendes en 2019 ⁽²⁾.

• Lors de la discussion de ces amendements en séance publique, Mme Christine Pirès Beaune relevait que si le nombre de SIIC était « faible », ces sociétés pouvaient, « *par le biais de sociétés écran, donner lieu à de la fraude* ».

L'exposé sommaire des amendements adoptés rappelle que « *la fraude fiscale portant sur les SIIC fait appel à des montages internationaux et est particulièrement complexe et difficile à appréhender* ».

• La formulation de l'article 59 *undecies* adopté par l'Assemblée nationale s'appuie sur la rédaction de l'article L. 10-0 AC du livre des procédures fiscales, issu de l'article 59 *decies* du présent texte, qui codifie le dispositif actuellement en vigueur à l'article 109 de la loi de finances pour 2017.

Le I de l'article encadre l'utilisation des informations transmises, et l'indemnisation des aviseurs, des mêmes règles et des mêmes garanties que le dispositif actuellement en vigueur :

– le premier alinéa dispose ainsi qu'à titre expérimental, et pour une durée de deux ans, le Gouvernement peut autoriser l'administration fiscale à indemniser toute personne étrangère aux administrations publiques qui lui a fourni des renseignements ayant amené à la découverte d'un manquement aux règles applicables aux SIIC ;

– le deuxième alinéa rappelle que l'administration fiscale peut exploiter les informations reçues dans le cadre des procédures de contrôle de l'impôt, prévues au II de la première partie du livre des procédures fiscales (LPF), même si leur origine est irrégulière. Toutefois, pour pouvoir réaliser une visite domiciliaire,

(1) Voir BOFiP BOI-IS-CHAMP-30-20-20190327 (<https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/4486-PGP>). Il existe trois conditions : (1) les bénéfices provenant des opérations de location d'immeubles doivent être distribués à hauteur de 95 % avant la fin de l'exercice qui suit celui de leur réalisation ; (2) les plus-values de cession d'immeubles, de participations dans des sociétés visées à l'article 8 du CGI ayant un objet identique aux SIIC ou de titres de filiales soumises à l'impôt sur les sociétés ayant opté pour le régime des SIIC, doivent être distribuées à hauteur de 70 % avant la fin du deuxième exercice qui suit celui de leur réalisation ; (3) les dividendes reçus des filiales ayant opté doivent être intégralement redistribués au cours de l'exercice qui suit celui de leur perception.

(2) <https://www.ieif.fr/actualites/les-chiffres-cles-des-siic-en-2018#tab-id-1>

dont le régime est encadré par l'article L. 16 B du LPF, ces documents doivent avoir été régulièrement obtenus ;

– le dernier alinéa précise que le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'application de cette expérimentation au plus tard le 30 septembre 2022.

Le II précise que le dispositif entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

• Le Sénat a adopté un amendement de suppression n° II-782 rectifié de M. Hervé Marseille (groupe Union Centriste), après avis de sagesse de la commission des finances et avis défavorable du Gouvernement ⁽¹⁾.

Lors de la discussion de l'amendement en séance publique, son auteur a relevé le caractère « *excessif* » et « *superfétatoire* » du dispositif, les SIIC devant déjà s'acquitter d'une retenue à la source et étant contrôlées « *par de nombreuses autorités de contrôle* ».

• Dans son rapport remis au nom de la commission des finances, le rapporteur général du Sénat relevait toutefois que la complexité de ces fraudes semblait « *propice à l'élargissement de l'indemnisation des aviseurs fiscaux aux individus transmettant des renseignements pertinents sur les stratégies utilisées par les SIIC* », qui ne peuvent en effet être obtenues que « *difficilement* » par l'administration fiscale ⁽²⁾.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

• L'extension aux SIIC, à titre expérimental, du dispositif relatif aux aviseurs fiscaux paraît justifiée, et le rapporteur général propose de rétablir la version adoptée à l'Assemblée nationale.

*

* *

(1) Amendement n° II-782 rectifié : http://www.senat.fr/enseance/2019-2020/139/Amdt_II-782.html.

(2) M. Albéric de Montgolfier, Rapport sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020, tome III, volume 1, *Sénat, session ordinaire de 2019-2020, n° 140, 21 novembre 2019*.

Article 59 terdecies (supprimé)

**Extension du champ du document de politique transversale
relatif à la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions
de toutes natures et de cotisations sociales à la lutte contre les infractions
économiques et financières**

Le présent article a été introduit à l'Assemblée nationale par amendement à l'initiative de M. Ugo Bernalicis et de ses collègues du groupe La France insoumise ⁽¹⁾, sous-amendé par le Rapporteur général ⁽²⁾ après un avis favorable du Gouvernement.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

1. Les documents de politique transversale

● Aux termes du 7^o de l'article 51 de la loi du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ⁽³⁾ (LOLF), sont jointes aux projets de lois de finances des **annexes générales** prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement.

La LOLF ne distingue pas les annexes générales relatives à des politiques dites « transversales », communément appelées « oranges budgétaires », des autres annexes générales, appelées « jaunes budgétaires ».

● Cette distinction est opérée au niveau législatif par l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 ⁽⁴⁾ dont le I liste les « *documents de politique transversale relatifs à des politiques publiques interministérielles* » que le Gouvernement présente « *sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année* ». Il est précisé que la finalité de ces politiques **concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission**.

Selon ce même article, pour chaque politique concernée, ces documents :

– développent la stratégie mise en œuvre, les crédits, objectifs et indicateurs y concourant ;

– comportent une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à cette politique ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente.

(1) Amendement n° II-2914.

(2) Sous-amendement n° II-3037.

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

(4) Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

• Les documents de politique transversale (DPT) sont donc des annexes générales se distinguant des annexes générales « de droit commun » en ce qu'elles décrivent des politiques publiques « *interministérielles* », selon le terme du premier alinéa de l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005.

On compte actuellement 48 annexes générales dont 20 DPT.

2. Le document de politique transversale relatif à la lutte contre l'évasion et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales

• L'article 7 de la loi de règlement pour 2016⁽¹⁾, résultant d'un amendement de Mme Émilie Cariou et de ses collègues du groupe La République en marche⁽²⁾, a introduit un 21° au I de l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 pour prévoir un DPT relatif à la « lutte contre l'évasion et la fraude fiscales ».

Le contenu de ce document a été précisé par la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude⁽³⁾. En application de ces dispositions, ce DPT doit désormais présenter :

– les outils fiscaux en vigueur contre la fraude, l'évasion et l'optimisation fiscales en faisant état de leur utilisation, de leur rendement individuel et des modifications susceptibles d'être apportées pour améliorer leur performance ;

– les moyens humains et techniques affectés à la lutte contre la fraude, l'évasion et l'optimisation fiscales aux niveaux national et international.

La première édition de ce DPT a été produite à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour l'année 2019.

• Le périmètre du DPT a été élargi à la lutte contre la fraude concernant l'ensemble des impositions de toutes natures et les cotisations sociales par la loi de finances pour 2019⁽⁴⁾, à l'initiative du Sénat.

Aux termes de l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019, le DPT doit contenir :

« – les résultats du contrôle fiscal sur pièces et du contrôle fiscal externe, en distinguant, imposition par imposition, le nombre d'opérations conduites, les droits et pénalités notifiés et les droits et pénalités effectivement recouverts ;

(1) Loi n° 2017-1206 du 31 juillet 2017 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016.

(2) Amendement n° 5 sur le projet de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016 (n° 5).

(3) Article 38 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

(4) Article 113 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

– le nombre d’opérations conduites et les résultats obtenus en matière de contrôle fiscal international, en précisant les dispositions de droit interne ou des conventions fiscales internationales en application desquelles les redressements sont notifiés ;

– le nombre d’opérations conduites et les résultats obtenus en matière de contrôle fiscal à caractère répressif et pénal, ainsi que le nombre de poursuites correctionnelles proposées et engagées, réparties par imposition et par catégorie socioprofessionnelle ;

– le bilan de la coopération administrative internationale en matière fiscale et les échanges d’informations fiscales, en précisant, pour chaque État, les conditions de mise en œuvre de l’échange automatique d’informations sur les comptes financiers, sur les décisions fiscales anticipées et sur les rapports pays par pays des entreprises multinationales, ainsi que, pour les échanges à la demande, le nombre de demandes individuelles envoyées et reçues, les principales informations demandées, les délais de réponse et le caractère satisfaisant ou non de celles-ci ;

– les orientations stratégiques en matière de lutte contre l’évasion fiscale et la fraude en matière d’impositions de toutes natures et de cotisations sociales, ainsi que leur bilan ;

– l’organisation, les moyens et les effectifs alloués à la lutte contre l’évasion fiscale et la fraude en matière d’impositions de toutes natures et de cotisations sociales. »

● Il convient de remarquer que ce **document de politique transversale**, tel qu’il a été annexé aux projets de loi de finances pour 2019 et pour 2020, **ne semble pas se conformer complètement aux critères du I de l’article 128 de la loi de finances rectificative définissant pourtant ce type de documents.**

D’une part, il dispose qu’un DPT est relatif à une politique publique **interministérielle**. Or, le document remis en annexe au projet de loi de finances comporte peu d’informations sur les actions des ministères autres que les ministères économiques et financiers sur la lutte contre l’évasion et la fraude en matière d’impositions de toutes natures et de cotisations sociales.

D’autre part, il dispose que « *la finalité* » de la politique publique sur laquelle porte un DPT « **concerne des programmes n’appartenant pas à une même mission** ». Or, selon le DPT en question annexé au projet de loi de finances pour 2020, les programmes « *concourant à la politique transversale* » sont le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l’État et du secteur public local » et le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » qui

appartiennent tous deux à la même mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* ⁽¹⁾.

La présentation de l'évaluation des crédits consacrés à cette politique confirme cette analyse ⁽²⁾. En effet, seuls sont présentés les crédits du programme 156 relatifs à cette politique, la part des crédits alloués par le programme 302 à la politique de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ne pouvant être isolée, « *la lutte contre la fraude fiscale correspondant à plusieurs actions du programme* » selon le DPT annexé au présent projet de loi de finances.

En tout état de cause, **il n'existe pas de présentation des crédits de programmes appartenant à une autre mission que la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*** sur la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'imposition de toutes de toutes natures et de cotisations sociales.

C'est la raison pour laquelle, dans son contenu, cette annexe générale s'assimile davantage à une annexe générale de droit commun qu'à un document de politique transversale. Autrement dit, cet « orange budgétaire » ressemble à un « jaune budgétaire ».

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

• À l'initiative de M. Ugo Bernalicis et de ses collègues du groupe La France insoumise ⁽³⁾, après adoption d'un sous-amendement du Rapporteur général ⁽⁴⁾ et après un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a modifié l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 pour :

– élargir le champ du DPT à la lutte contre l'ensemble des infractions économiques et financières, champ qui inclurait la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales ;

– préciser que le DPT devra contenir des informations relatives à la lutte contre la fraude et l'évasion en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales afin que la qualité de l'information du Parlement sur cette politique particulière soit conservée ;

– préciser que le DPT devra contenir des informations sur les moyens et effectifs des ministères des finances, de l'intérieur et de la justice alloués à la lutte contre les infractions économiques et financières ;

(1) Document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2020, Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, p. 8.

(2) *Ibidem*, pp. 17 et suiv.

(3) Amendement n° II-2914.

(4) Sous-amendement n° II-3037.

– préciser que le DPT devra comporter une analyse statistique interministérielle consolidant les poursuites administratives et judiciaires, les jugements et les recouvrements par typologie d’infractions.

• Lors de l’examen de l’amendement présenté par M. Ugo Bernalicis, M. Gérard Darmanin, ministre de l’action et des comptes publics, tout en donnant à cet amendement un « *avis favorable de principe* » au nom du Gouvernement, a indiqué qu’il craignait « *que l’administration soit dans l’incapacité de répondre entièrement* ⁽¹⁾ » aux exigences de ces nouvelles dispositions, ajoutant que la définition des infractions économiques et financières était délicate.

En définitive, cet amendement a été adopté dans l’optique d’une modification du périmètre du document au cours de la navette.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Considérant que l’élargissement proposé par le présent article dénature son objectif, le Sénat l’a supprimé, à l’initiative de sa commission des finances ⁽²⁾ et après un avis de sagesse du Gouvernement.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Les débats parlementaires ont montré la difficulté qu’il y aurait, à court terme, à transformer le DPT sur la lutte contre l’évasion et la fraude fiscales en un DPT consacré à la lutte contre les infractions économiques et financières.

Néanmoins, il serait opportun que ce document se conforme davantage à l’esprit de l’article 128 de la loi de finances rectificative 2005 en présentant les moyens consacrés par les ministères autres que les ministères économiques et financiers à la politique de lutte contre l’évasion et la fraude fiscales. Lors de l’examen de son amendement en première lecture à l’Assemblée nationale, M. Ugo Bernalicis avait d’ailleurs indiqué que la présentation des concours des ministères de l’intérieur et de la justice à cette politique transversale serait déjà un progrès.

*

* *

(1) Assemblée nationale, XV^e législature, session ordinaire 2019-2020, compte rendu intégral, première séance du jeudi 14 novembre 2019.

(2) Amendement n° II-870.

Article 59 quaterdecies A (nouveau)
**Facilitation de l'accès des généalogistes professionnels
aux déclarations de succession**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'article L. 106 du livre des procédures fiscales (LPF) institue une dérogation au secret professionnel des agents de l'administration fiscale en matière de délivrance d'extraits de registre de l'enregistrement « *pour les besoins des recherches généalogiques nécessaires au règlement d'une succession* ». Ces extraits peuvent être délivrés « *au notaire chargé dudit règlement ou aux personnes agissant à sa demande* ».

Les généalogistes professionnels – dont l'activité est autorisée par l'article 36 de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités – peuvent donc avoir accès à ces extraits seulement s'ils présentent un mandat du notaire chargé du règlement de la succession. Le mandat d'un tiers – disposant d'un intérêt direct et légitime – ne permet pas d'accéder aux extraits de registre de l'enregistrement mais seulement d'effectuer par d'autres moyens la recherche des héritiers. Le mandat du notaire n'est nécessaire que pour l'accès aux extraits de registre de l'enregistrement.

**Article 36 de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme
des successions et des libéralités**

Hormis le cas des successions soumises au régime de la vacance ou de la déshérence, nul ne peut se livrer ou prêter son concours à la recherche d'héritier dans une succession ouverte ou dont un actif a été omis lors du règlement de la succession s'il n'est porteur d'un mandat donné à cette fin. Le mandat peut être donné par toute personne qui a un intérêt direct et légitime à l'identification des héritiers ou au règlement de la succession.

Aucune rémunération, sous quelque forme que ce soit, et aucun remboursement de frais n'est dû aux personnes qui ont entrepris ou se sont prêtées aux opérations susvisées sans avoir été préalablement mandatées à cette fin dans les conditions du premier alinéa.

Ces mêmes généalogistes professionnels peuvent se voir confier un mandat par des établissements de crédit ou des assureurs pour rechercher les bénéficiaires de comptes ou de contrats en déshérence, conformément aux dispositions de la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance en déshérence – dite « loi Eckert ». Là encore, ce mandat ne donne pas accès aux extraits de registre de l'enregistrement.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article adopté par le Sénat – issu d'un amendement du président de sa commission des finances ayant recueilli un avis défavorable du Gouvernement – vise à faciliter les recherches et l'identification d'ayants droit par les généalogistes professionnels.

Il prévoit que les extraits de registre de l'enregistrement pour les besoins des recherches généalogiques puissent également être délivrés « à toute personne procédant à des recherches en application de l'article 36 de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités ou de dispositions de la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance en déshérence, sous réserve qu'elle soit porteuse d'un mandat de toute personne ayant un intérêt direct et légitime ».

Autrement dit, l'article supprime l'exigence d'un mandat d'un notaire pour l'accès aux extraits de registre de l'enregistrement.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'avis défavorable du Gouvernement a été motivé lors des débats en séance au Sénat par le fait que l'exigence d'un mandat d'un officier ministériel garantit l'absence d'atteinte disproportionnée au respect de la vie privée.

Dans ces conditions, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*
* *

Article 59 quinquies

Rassemblement en un article unique de l'ensemble des fondements législatifs des annexes générales dites « jaunes budgétaires » au projet de loi de finances

Le présent article a pour objet de rassembler dans un article unique du présent projet de loi de finances l'ensemble des fondements législatifs des annexes générales dites « jaunes budgétaires » au projet de loi de finances.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Aux termes du 7° de l'article 51 de la loi du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ⁽¹⁾ (LOLF), sont jointes aux projets de lois de finances des **annexes**

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

générales prévues par les lois et règlements destinées à l’information et au contrôle du Parlement.

1. Les documents de politique transversale

La LOLF ne distingue pas les annexes générales relatives à des politiques dites « transversales », communément appelées « oranges budgétaires », des autres annexes générales, appelées « jaunes budgétaires », en référence à la couleur des documents distribués.

Cette distinction est opérée au niveau législatif par l’article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005⁽¹⁾ dont le I liste les « *documents de politique transversale relatifs à des politiques publiques interministérielles* » que le Gouvernement présente « *sous forme d’annexes générales au projet de loi de finances de l’année* ». Il est précisé que la finalité de ces politiques **concerne des programmes n’appartenant pas à une même mission**.

Formellement, les fondements législatifs de l’ensemble des documents de politique transversale (DPT) sont rassemblés à l’article 128 précité.

LISTE DES DOCUMENTS DE POLITIQUE TRANSVERSALE DE L’ARTICLE 128 DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2005

| Fondement législatif au I de l’article 128 de la LFR 2005 | Politique transversale présentée |
|---|---|
| 2° | Politique française en faveur du développement |
| 3° | Sécurité routière |
| 4° | Sécurité civile |
| 5° | Prévention de la délinquance |
| 6° | Inclusion sociale |
| 7° | Outre-mer |
| 8° | Ville |
| 9° | Aménagement du territoire |
| 11° | Politique en faveur de la jeunesse |
| 12° | Politique française de l’immigration et de l’intégration |
| 13° | Politique de l’égalité entre les femmes et les hommes |
| 14° | Politique publique de lutte contre les drogues et les toxicomanies |
| 15° | Défense et sécurité nationale |
| 16° | Justice des mineurs |
| 17° | Politique du tourisme |
| 18° | Politique immobilière de l’État |
| 19° | Politique maritime de la France |
| 20° | Développement international de l’économie française et commerce extérieur |
| 21° | Lutte contre l’évasion fiscale et la fraude en matière d’impositions de toutes natures et de cotisations sociales |
| 22° | Prévention en santé |

Source : article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005.

(1) Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

2. Les « jaunes » budgétaires

À l'inverse des DPT, les annexes générales « de droit commun » ou « jaunes budgétaires » ont des fondements législatifs épars. Comme le relève le rapport d'information de M. Laurent Saint-Martin sur l'application de la LOLF ⁽¹⁾, « aucun document ne recense l'évolution des demandes de transmission de jaunes budgétaires, qui découlent de dispositions inscrites dans différents textes de lois ou textes réglementaires ». Une circulaire gouvernementale liste toutefois les jaunes annexés au présent projet de loi de finances ⁽²⁾.

Selon ce même rapport, la base juridique de certains de ces jaunes est elle-même incertaine, ne relevant que d'une simple décision du gouvernementale.

LISTE DES ANNEXES « JAUNES » ASSOCIÉES AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

| Intitulé des annexes « jaunes » | Base juridique |
|--|--|
| Agences de l'eau | L. 213-9-1 du code de l'environnement |
| Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale | Article 40 de la loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000 |
| Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication | Décision du Premier ministre d'avril 1997 |
| Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales | Article 108 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 |
| Effort financier de l'État en faveur des petites et moyennes entreprises | Article 106 de la loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996 |
| Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat | Article 206 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 |
| État récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits | Depuis la loi de finances pour 1995, le « vert » fonds de concours est remplacé par l'annexe informative « jaune » |
| Formation professionnelle | Article D. 6122-1 du code du travail |
| Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres | Article 112 de la loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996 |
| Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements | Article 136 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 |
| Rapport relatif à l'État actionnaire | Article 142 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques |
| Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures | Article 129 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 |
| Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations | Article 129 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 |
| Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique | Article 102 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 |
| Relations financières avec l'Union européenne | Article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 |
| Effort financier de l'État en faveur des associations | Article 186 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 |
| Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir | Article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 |

(1) M. Laurent Saint-Martin, rapport d'information n° 2210 sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, septembre 2019, p. 143.

(2) Circulaire IBLF-19-3360 du 5 juillet 2019 relative à la préparation du projet de loi de finances pour 2020.

| Intitulé des annexes « jaunes » | Base juridique |
|--|--|
| Évaluation des grands projets d'investissement public | Article 4 du décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 |
| Utilisation par l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF) et par les collectivités territoriales des recettes du compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » | Article 160 de la loi n° 2016-1917 de finances pour 2017 |
| Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs | Article L. 561-5 du code de l'environnement |
| Rapport sur la programmation des emplois et la participation des employeurs à l'effort de construction | Article 192 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 |
| Rapport annuel du Gouvernement portant sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements | Initiative gouvernementale |
| Personnels affectés dans les cabinets ministériels | Initiative gouvernementale |
| Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 | Article 174 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 |
| Opérateurs de l'État | Article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget 2005 |
| Rapports sur les autorités publiques indépendantes | Article 23 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes |
| Rapport sur le Grand plan d'investissement | Article 31 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 |
| Réforme des réseaux de l'État à l'étranger | Article 218 de la loi n° 2018-1317 du 29 décembre 2018 de finances pour 2019 |

Source : commission des finances.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de M. Laurent Saint-Martin ⁽¹⁾ avec l'avis favorable du Rapporteur général et du Gouvernement, tendant à rassembler en un article unique l'ensemble des fondements législatifs des « jaunes budgétaires ».

Le dispositif de l'amendement dressait la liste de l'ensemble des jaunes budgétaires présentés ci-dessus, à l'exception du rapport sur le « Grand plan d'investissement » prévu par l'article 31 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Deux sous-amendements à cet amendement ont été adoptés avec l'avis favorable du Rapporteur général et du Gouvernement :

(1) Amendement n° II-2817 au projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272).

– un sous-amendement de Mme Bénédicte Peyrol⁽¹⁾ visant à fusionner le « jaune » relatif au financement de la transition écologique avec le futur rapport dit « budget vert » que le Gouvernement a annoncé avoir l'intention de présenter en annexe au projet de loi de finances pour 2021 sur l'impact environnemental du budget ;

– un sous-amendement de Mme Marie Tamarelle-Varhaeghe⁽²⁾ visant à tirer les conséquences de l'adoption de l'amendement n° II-1498 sur la mission *Santé* concernant une annexe générale sur la politique de prévention et de promotion de la santé.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article en le modifiant. Il a adopté :

– un amendement de M. Daniel Gremillet (LR) et de plusieurs de ses collègues⁽³⁾ qui a reçu un avis favorable de la commission des finances et défavorable du Gouvernement, précisant que la présentation faite par le rapport annuel sur l'impact environnemental du budget des impacts de la fiscalité écologique et énergétique sur les ménages et sur les entreprises doit distinguer les impacts propres à la composante carbone des taxes intérieures de consommation ;

– un amendement de M. Daniel Gremillet (LR) et de plusieurs de ses collègues⁽⁴⁾ ayant reçu un avis favorable de la commission des finances et un avis de sagesse du Gouvernement, visant à réintégrer une disposition créée par la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat⁽⁵⁾ et supprimée en première lecture à l'Assemblée nationale, prévoyant la remise par le Gouvernement d'un état évaluatif des moyens de l'État et de ses établissements publics qui seraient rendus nécessaires à la mise en œuvre des objectifs déterminés de la politique énergétique nationale ;

– un amendement de M. Michel Savin (LR) et de plusieurs de ses collègues⁽⁶⁾, qui a reçu un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, tirant les conséquences de l'adoption à l'Assemblée nationale de l'article 78 *duovicies* prévoyant la remise par le Gouvernement d'une annexe générale retraçant l'ensemble des concours financiers et des dispositifs publics en lien avec la politique sportive et présentant notamment les dépenses publiques engagées relatives à l'accueil des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris de 2024.

(1) *Sous-amendement n° II-3029.*

(2) *Amendement n° II3053.*

(3) *Amendement n° II-229 rect.*

(4) *Amendement n° II-231 rect. bis.*

(5) *Article 2 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.*

(6) *Amendement n° II-491 rect. bis.*

Il a également adopté trois amendements rédactionnels et un amendement corrigeant un oubli de référence à l'initiative de la commission des finances. Le Gouvernement a donné un avis défavorable à deux des trois amendements rédactionnels de la commission des finances ⁽¹⁾, considérant, pour l'un d'eux, qu'il restreignait le champ des jaunes budgétaires en les cantonnant à la présentation d'un « effort financier ».

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'objectif du présent article est d'améliorer la lisibilité du droit et le contrôle du Parlement s'agissant des annexes que le Gouvernement doit remettre.

Le Rapporteur général émet un avis favorable à l'adoption de cet article. Il proposera un amendement de rédaction globale, apportant des améliorations rédactionnelles au texte issu du Sénat. Il propose de ne pas reprendre la disposition précisant que la présentation faite, par le rapport annuel sur l'impact environnemental du budget, des impacts de la fiscalité écologique et énergétique sur les ménages et sur les entreprises doit distinguer les impacts de la composante carbone des taxes intérieures de consommation. Cette disposition fait en effet référence à un sous-jacent de l'évolution à la hausse de la trajectoire de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), gelée depuis la loi de finances pour 2019.

*
* *

Article 59 sexdecies (supprimé)

Rapport au Parlement sur l'avantage successoral de l'assurance-vie

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

1. La fiscalité des produits de l'assurance-vie

La fiscalité applicable, au titre de l'impôt sur le revenu, aux produits de l'assurance-vie est déterminée par l'article 125-0 A du code général des impôts. Ces mêmes produits sont également soumis aux prélèvements sociaux, dont le taux global est de 17,2 %.

(1) Amendements n° II-871 et II-872.

La loi de finances pour 1983 qui a, pour la première fois, soumis les produits des contrats d'assurance-vie à l'impôt sur le revenu, n'a appliqué cette mesure qu'aux contrats souscrits à compter du 1^{er} janvier 1983. Il s'ensuit que les produits de contrats souscrits avant le 1^{er} janvier 1983 sont exonérés d'impôt sur le revenu.

Jusqu'à l'instauration du prélèvement forfaitaire unique (PFU), les produits de l'assurance vie pouvaient faire l'objet d'un prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) dont le taux était dégressif selon la durée du contrat. Les taux du PFL ont fait l'objet de plusieurs modifications depuis 1983 si bien que la fiscalité applicable dépend également de la date de versement des primes.

L'instauration du PFU par la loi de finances pour 2018 a mis fin à ces modalités d'impositions pour les primes versées à compter du 27 septembre 2017.

RÈGLES D'IMPOSITION DES PRODUITS DE L'ASSURANCE-VIE

| Durée du contrat | Primes versées avant le 27 septembre 2017 | Primes versées depuis le 27 septembre 2017 |
|--------------------------|--|---|
| Inférieure à 4 ans | Barème progressif ou option pour un PFL de 35 % | PFU de 30 % (part IR de 12,8 % et prélèvements sociaux de 17,2 %) ou option pour le barème progressif |
| Comprise entre 4 à 8 ans | Barème progressif ou option pour un PFL de 15 % | |
| À partir de 8 ans | Abattement annuel de 4 600 euros ou 9 200 euros pour un couple — Barème progressif ou option pour un PFL de 7,5 % (0 % pour les primes versées avant le 26 septembre 1997) | Abattement annuel de 4 600 euros ou 9 200 euros pour un couple — Part IR du PFU de 7,5 % jusqu'à 150 000 euros d'encours, puis 12,8 % au-delà + Prélèvement sociaux de 17,2 % ou option pour le barème progressif |

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

Règles d'imposition à l'impôt sur le revenu des produits de l'assurance-vie

Pour les primes versées avant le 27 septembre 2017, les produits sont imposés au barème progressif de l'impôt sur le revenu, mais peuvent sur option faire l'objet d'un prélèvement forfaitaire libératoire dégressif selon la durée du contrat (de 35 à 7,5 %). À cela s'ajoute, pour les contrats de plus de 8 ans, un abattement annuel de 4 600 euros pour une personne seule, et 9 200 euros pour un couple.

Pour les primes versées à compter du 27 septembre 2017, la taxation des produits de l'assurance-vie a été modifiée, en raison de l'importante réforme de la fiscalité des revenus du capital opérée par la loi de finances pour 2018 avec l'instauration du prélèvement forfaitaire unique (PFU), au taux global de 30 % (12,8 % au titre de la part relative à l'impôt sur le revenu et 17,2 % au titre de la part relative aux prélèvements sociaux).

Le régime d'imposition a été aligné sur le PFU pour les contrats d'une durée inférieure à 8 ans. En revanche, pour les contrats d'une durée supérieure à 8 ans, l'alignement n'est que partiel dans la mesure où l'abattement annuel a été conservé, d'une part, et où un PFU à un taux réduit a été prévu pour la fraction des encours inférieurs à 150 000 euros (7,5 % au lieu de 12,8 %), d'autre part.

L'ensemble de ces règles, avec le taux effectif d'imposition compte tenu des prélèvements sociaux de 17,2 %, sont résumées dans le tableau ci-après.

IMPOSITION DES PRODUITS DE L'ASSURANCE-VIE

| Date de souscription | Date de versement des primes | Durée de détention | Taux du PFL ou PFU (sauf choix du barème progressif) | Prélèvements sociaux | Taux effectif d'imposition |
|--|------------------------------|--------------------|--|----------------------|---|
| Avant le 1 ^{er} janvier 1983 | Sans objet | | | 17,2 % | 17,2 % |
| Entre le 1 ^{er} janvier 1983 et le 31 décembre 1989 | Avant le 31 décembre 1989 | Moins de 2 ans | 45 %* | | 62,2 %* |
| | | De 2 à 4 ans | 25 %* | | 42,2 %* |
| | | De 4 à 6 ans | 15 %* | | 32,2 %* |
| | | Plus de 6 ans | 0 % | | 17,2 % |
| À compter du 1 ^{er} janvier 1990 | Avant le 26 septembre 1997 | Moins de 4 ans | 35 %* | | 52,2 %* |
| | | De 4 à 8 ans | 15 %* | | 32,2 %* |
| | | Plus de 8 ans | 0 % | | 17,2 % |
| | Avant le 26 septembre 2017 | Moins de 4 ans | 35 % | | 52,2 % |
| | | De 4 à 8 ans | 15 % | | 32,2 % |
| | | Plus de 8 ans | 7,5 % | | 24,7 % |
| | Après le 26 septembre 2017 | Moins de 8 ans | 12,8 % | | 30 % |
| | | Plus de 8 ans | 7,5 ou 12,8 pour la fraction de l'encours supérieure à 150 000 euros | | 24,7 % ou 30 % pour la fraction de l'encours supérieure à 150 000 euros |

* sans objet car la durée est nécessairement supérieure à huit ans à ce jour ; les taux sont rappelés à titre indicatif.

Source : d'après l'article 125-0 A du code général des impôts.

À noter que pour inciter à son déploiement, la transformation d'un contrat d'assurance-vie en contrat « euro-croissance » peut se faire avec le bénéfice de la conservation de l'antériorité fiscale du contrat. Ainsi, la sortie de l'ancien contrat n'est pas considérée comme un dénouement et permet de reporter les plus ou moins-values latentes sur le nouveau contrat. Ce dispositif de transformation, initialement prévu jusqu'à fin 2018, a été prolongé **jusqu'à la fin de l'année 2021** ⁽¹⁾. En contrepartie de cet avantage, la transformation d'un contrat en contrat euro-croissance donne lieu à une taxe de 0,32 % conformément au IV de l'article 9 de la loi de finances rectificative pour 2013 ⁽²⁾.

(1) Décret n° 2018-1303 du 28 décembre 2018 modifiant le décret n° 2016-959 du 13 juillet 2016 relatif aux transferts d'actifs vers des engagements donnant lieu à constitution d'une provision de diversification.

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

Le contrat d'assurance-vie « euro-croissance »

L'article 9 de la loi de finances rectificative pour 2013 a créé le contrat d'assurance-vie « euro-croissance », un type de contrat qui se veut une alternative aux deux autres types de contrat, en euros et en unités de compte. Il repose sur le principe d'une garantie en capital (comme les fonds euros), qui ne s'applique qu'après un délai d'au moins 8 ans après la souscription du contrat (pour permettre des investissements sur des valeurs plus risqués).

L'article 72 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises, dite « PACTE », en a modernisé les caractéristiques pour augmenter la part des investissements risqués et le rendre plus lisible.

2. La fiscalité de la transmission par décès des capitaux de l'assurance-vie

Les sommes versées aux bénéficiaires d'une assurance-vie ne sont soumises aux droits de succession qu'à concurrence de la fraction des primes versées par l'assuré après l'âge de soixante-dix ans qui excède 30 500 euros (article 757 B du CGI).

Sous cette réserve, les capitaux versés aux bénéficiaires d'une assurance-vie ne sont pas frappés par les droits de succession.

En revanche, ils sont soumis – dès lors qu'ils résultent de versements postérieurs au 13 octobre 1998 – à un prélèvement spécifique institué par la loi de finances pour 1999, codifié à l'article 990 I du code général des impôts.

Le prélèvement a pour assiette les capitaux versés aux bénéficiaires, après application d'un abattement par bénéficiaire de 152 500 euros. La loi de finances rectificative pour 2013 a créé un abattement supplémentaire de 20 % pour les capitaux provenant des contrats « *Vie génération* »⁽¹⁾, qui s'applique sur la part transmise à chaque bénéficiaire avant l'abattement de 152 500 euros.

Son taux est progressif. Il est de 20 % pour la fraction de la part taxable de chaque bénéficiaire inférieure ou égale à 700 000 euros, puis de 31,25 % pour la fraction de la part taxable de chaque bénéficiaire excédant cette limite.

Le prélèvement est effectué directement par l'établissement financier.

Divers cas d'exonération sont prévus. Le conjoint survivant et le partenaire lié au défunt par un PACS sont exonérés de ce prélèvement, comme

(1) Il s'agit d'un contrat monosupport libellé en unités de compte dont au moins 33 % de l'actif doit être investi dans le financement de PME ou ETI, le logement social ou encore l'économie sociale et solidaire (ESS). Les unités de compte peuvent être des FCPR (fonds commun de placement à risque), des OPC (organismes de placement collectif), des SCPI (sociétés civiles de placement immobilier) finançant le logement social. Les actifs éligibles pour bénéficier de l'abattement de 20 % prévu pour les contrats d'assurance vie dits Vie-Génération ainsi que les modalités d'appréciation et de contrôle des quotas d'investissement dans le cadre de ce nouveau contrat sont définis par le décret n° 2014-1011 du 5 septembre 2014.

pour les droits de succession. Il en est de même des personnes morales ou organismes bénéficiaires des dons et legs exonérés de droits de mutation à titre gratuit. Sont aussi exonérés du prélèvement les capitaux provenant de contrats d'assurance garantissant le versement du capital ou d'une rente viagère à un enfant infirme, ou encore de contrats d'assurance de groupe souscrits dans le cadre d'une activité professionnelle.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article adopté par l'Assemblée nationale est issu d'un amendement de sa commission des finances ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement.

Il prévoit la remise au Parlement d'un rapport, plus tard le 30 septembre 2021, « *sur l'évaluation du dispositif prévu à l'article 990 I du code général des impôts, présentant notamment l'impact économique de ce dispositif, l'évolution de son coût et du nombre de ses bénéficiaires et les éventuelles perspectives d'évolution permettant d'en renforcer l'efficacité* ».

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement de sa commission des finances, ayant recueilli un avis de sagesse du Gouvernement, qui supprime l'article inséré par l'Assemblée nationale.

Dans son rapport, le rapporteur général de la commission des finances du Sénat regrette « *la multiplication des demandes de rapports du Gouvernement au Parlement, qui semble constituer une voie de compromis pour favoriser le report à une date ultérieure [de] la tenue des débats* ».

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le prélèvement prévu à l'article 990 I du code général des impôts constitue une **taxation *sui generis***, à la place des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) de droit commun. Ainsi, ce prélèvement est couramment désigné comme composant l'avantage successoral de l'assurance-vie, en plus du fait que les sommes transmises ne sont pas intégrées dans l'actif successoral.

La suppression de la demande de rapport par le Sénat peut être interprétée comme une manière de montrer son attachement à l'avantage successoral de l'assurance-vie.

Le Rapporteur général considère pour sa part que la remise d'un rapport permettra de disposer d'une évaluation de ce prélèvement spécifique, sans préjuger des décisions qui seront prises ultérieurement par le législateur.

Le Rapporteur général propose dès lors de rétablir cet article dans sa version adoptée par l'Assemblée en première lecture.

*
* *

Article 60

Simplification du recouvrement de la TVA à l'importation auprès des entreprises

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les opérations internes et intracommunautaires est déclarée, acquittée et déduite mensuellement par les assujettis auprès de la direction générale des finances publiques (DGFIP), et plus spécifiquement en son sein auprès du service des impôts des entreprises (SIE). Le paiement et la déduction de la TVA sont simultanés ; ce régime est encadré par l'article 287 du code général des impôts (CGI).

Le recouvrement de la TVA due sur les importations obéit à des règles différentes. C'est en effet auprès de la direction générale des droits indirects (DGDDI) que les assujettis redevables de la TVA sur leurs importations doivent faire constater la base imposable en vertu de l'article 292 du CGI. En revanche, c'est bien auprès du SIE qu'ils peuvent, le cas échéant, faire valoir leur droit à déduction prévu à l'article 271 du CGI, soit par voie d'imputation de la TVA sur d'autres opérations, soit par remboursement.

Il en va de même pour les sorties des régimes suspensifs, listés à l'article 277 A du CGI, qui permettent d'effectuer une série d'opérations taxables sans acquittement de la TVA, qui ne sera exigée qu'à un stade ultérieur ; ils concernent principalement les opérations liées au commerce international.

De fait, ces entreprises sont soumises à des formalités duales, auprès d'administrations différentes – dédouanement par la DGDDI, déduction auprès de la DGFIP ; cette disjonction temporelle est source de décalages de trésorerie.

Par exception, certains opérateurs peuvent, sur autorisation du service des douanes, autoliquider la TVA due au titre des opérations d'importation sur leur déclaration de chiffre d'affaires. Cette possibilité a été ouverte par l'article 87 de

la loi de finances rectificative pour 2016 ⁽¹⁾, codifiée au II de l'article 1695 du CGI.

L'autoliquidation de la TVA à l'importation consiste, pour l'opérateur, à déclarer et déduire la TVA due au titre de ses importations – ainsi que sur celle due au titre de la sortie d'un régime suspensif – sur sa déclaration de TVA « CA3 » déposée mensuellement ou trimestriellement auprès de la DGFIP. Le paiement et la déduction de la TVA, par un simple jeu d'écritures comptables, sont donc « simultanés ».

En application du II l'article 1695 du CGI, cette exception requiert des conditions, qui doivent être cumulativement remplies :

– avoir effectué au moins 4 importations au cours des 12 mois précédant la demande ;

– disposer d'un système de gestion des écritures douanières et fiscales permettant le suivi des opérations d'importation ;

– justifier de l'absence d'infractions graves ou répétées aux dispositions douanières et fiscales ;

– justifier de sa solvabilité financière permettant de s'acquitter de ses engagements au cours des 12 mois précédant la demande.

Selon l'évaluation préalable du présent article, il a été constaté que 59 % de la TVA acquittée en 2018 au titre des opérations d'importation l'avaient été en utilisant le mécanisme de paiement-déduction simultanés.

Au 31 janvier 2019, environ 9 000 assujettis avaient opté pour ce mécanisme.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit une généralisation de la procédure de paiement-déduction simultanés pour les importations et les sorties de régime suspensif à compter du 1^{er} janvier 2022.

La généralisation de la procédure de paiement-déduction simultanés se traduit concrètement par la déclaration à la DGFIP, ainsi devenue « guichet unique », de la TVA due sur les importations des assujettis et les sorties de régimes suspensifs. C'est cette déclaration qui donne lieu à son exigibilité et à son acquittement dans les conditions de droit commun prévues par l'article 287 du CGI.

(1) Loi n°2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

Pour les importations imposables réalisées par des non-assujettis, la TVA reste déclarée et acquittée auprès de la DGDDI. En effet, les SIE de la DGFIP n'ont pas vocation à percevoir de la TVA auprès des particuliers.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur général, qui a reçu un avis favorable du Gouvernement.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté quatre modifications de cet article :

– trois amendements rédactionnels de la commission des finances, qui ont reçu un **avis favorable du Gouvernement** ;

– un amendement de clarification de Julien Bargeton (LaREM), qui a reçu un **avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement**.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de retenir les modifications techniques introduites par le Sénat et d'adopter le présent article ainsi modifié.

*
* *

Article 60 bis A (nouveau)

Clarification du régime juridique de la taxe sur la valeur ajoutée portant sur certains produits destinés à l'alimentation humaine et animale

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Selon l'article 278-0 *bis* du code général des impôts (CGI), le taux normal de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), de 20 %, s'applique aux opérations portant sur les ventes à consommer sur place de boissons alcooliques.

Au regard de la TVA, sont alcooliques les boissons dont le titre alcoométrique est supérieur ou égal à 1,2 % vol., ou à 0,5 % vol. pour les bières. Le taux prévu pour les bières est issu d'un commentaire administratif⁽¹⁾.

(1) Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP), BOI-TVA-LIQ-20-10, §180, 19 septembre 2014.

La conformité de ce commentaire au Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP) a récemment été confirmée par le Conseil d'État ⁽¹⁾, qui n'a pas retenu le moyen selon lequel la définition de cette catégorie est différente en matière de droits d'accises sur les alcools.

En effet, l'article 401-I-B du CGI dispose que les alcools peuvent être définis comme les produits « *qui relèvent des codes NC 2207 et 2208 du tarif des douanes et qui ont un titre alcoométrique acquis supérieur à 1,2 % vol.* ». Ainsi, le droit des accises ne distingue pas selon qu'il s'agit de bière ou d'autres boissons, car le droit des accises suit la définition fiscale.

En revanche, pour le calcul des taxes sur les boissons alcooliques, l'article 520 A du CGI dispose que : « *dans les dispositions du présent code relatives aux contributions indirectes, sont compris sous la dénomination de bière, tout produit relevant du code NC 2203 du tarif des douanes ainsi que tout produit contenant un mélange de bière et de boissons non alcooliques relevant du code NC 2206 du tarif des douanes et ayant dans l'un ou l'autre cas un titre alcoométrique acquis supérieur à 0,5 % vol.* »

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté un amendement portant article additionnel, à l'initiative de Nathalie Goulet (UC), visant à clarifier le régime juridique de la TVA applicable à certains produits de l'alimentation humaine ou animale.

Cette proposition a reçu un avis favorable du Gouvernement.

Dans un premier temps, le présent article additionnel précise la définition des produits alcooliques : le code général des impôts est complété par un article inséré après l'article 298 *septdecies*, qui définit les boissons alcooliques comme les « *boissons dont le titre alcoométrique excède 1,2 % vol. ou, dans le cas des bières, au sens de l'article 520 A, 0,5 % vol.* » Ainsi, les boissons, autres que les bières de malt, panachés et autres mélanges de bière de malt restent éligibles au taux réduit de la TVA de 5,5 % tant que leur titre alcoométrique n'excède pas 1,2 %.

En outre, le dispositif reprend au niveau législatif l'exclusion du bénéfice du taux réduit pour les boissons alcooliques fournies par les cantines d'entreprise.

De fait, cette définition permet d'harmoniser la définition des boissons alcooliques dans l'ensemble des pans de la fiscalité, à savoir les taux de TVA, les acquisitions intracommunautaires, accises et taxes sur les boissons alcooliques.

Dans un second temps, le présent article met à jour, à champ constant, les dispositions relatives au taux réduit de 10 % applicable aux aliments pour animaux producteurs de denrées alimentaires. Il simplifie la rédaction du 4° de

(1) Conseil d'État, Société Kronenbourg, 4 mai 2018, n°417475.

l'article 278 *bis* du CGI en affectant d'un taux réduit de TVA de 10 % les « *matières premières, aliments composés et additifs utilisés pour l'alimentation des animaux nourris, élevés ou détenus pour la production de denrées alimentaires destinées à la consommation humaine* ».

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Cet article additionnel est bienvenu en ce qu'il clarifie et sécurise le régime juridique de la TVA concernant tant les boissons alcooliques – et précisément les bières – que les dispositions applicables aux aliments pour animaux producteurs de denrées alimentaires.

Il est ainsi proposé d'adopter cet article additionnel sans modification.

*
* *

Article 61

Unification des modalités de déclaration et de recouvrement de certaines impositions indirectes et amendes

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Les impositions et amendes qui font l'objet du présent article sont actuellement recouvrées par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

Le transfert de ce recouvrement à la direction générale des finances publiques (DGFIP) est une recommandation formulée de manière récurrente (Cour des comptes, Conseil des prélèvements obligatoires, rapports parlementaires, Comité Action publique 2022, etc.).

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article transfère à la direction générale des finances publiques (DGFIP) le recouvrement de certaines impositions et amendes actuellement recouvrées par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), selon le calendrier suivant :

– à compter de 2021, pour la taxe spéciale sur les véhicules routiers – dite aussi « *taxe à l'essieu* » –, la taxe sur les entrées en salles de cinéma (TSA), la

taxe sur les éditeurs et les distributeurs de services de télévision (TST), et les cotisations professionnelles dues par les entreprises de production, de distribution, d'exportation d'œuvres cinématographiques et par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques ;

– à compter de 2022, pour le droit annuel de francisation et de navigation (DAFN), le droit de passeport sur les navires, la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN), la taxe intérieure sur les houilles, les lignites et les cokes (TICC) et la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) ;

– à compter de 2023, pour les amendes autres que de nature fiscale prévues par le code des douanes ;

– et à compter de 2024, pour les droits de circulation et de consommation sur les alcools et sur les tabacs, et pour le droit spécifique sur les bières.

Le présent article habilite également le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour :

– mettre en œuvre ce transfert ;

– harmoniser les règles des impositions concernées relatives à leur liquidation, recouvrement, remboursement et contrôle, y compris le fait générateur et l'exigibilité ;

– améliorer à droit constant la lisibilité des dispositions concernées ;

– et assurer le respect de la hiérarchie des normes en adaptant les dispositions concernées au droit européen et international et en adaptant les renvois au pouvoir réglementaire selon la nature et l'objet des mesures d'application.

Enfin, le présent article prévoit que l'ordonnance devra être prise dans les dix mois de la promulgation du présent projet de loi et que le projet de loi de ratification devra être déposé au Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre cinq amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de sa commission des finances, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement, qui diffère au 1^{er} janvier 2022 le transfert du recouvrement des taxes affectées au CNC aux services de la DGFIP.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article modifié par deux amendements.

En premier lieu, le Sénat a adopté deux amendements identiques, présentés respectivement par plusieurs membres du groupe socialiste et républicain et par plusieurs membres du groupe Les Républicains, qui prévoient le transfert au 1^{er} janvier 2021 du recouvrement à la DGFIP de la taxe sur le chiffre d'affaires des produits phytopharmaceutiques, actuellement recouvrée par l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).

la taxe sur le chiffre d'affaires des produits phytopharmaceutiques

La taxe sur le chiffre d'affaires des produits phytopharmaceutiques a été instaurée par la loi de finances pour 2015. Elle est codifiée à l'article L. 253-8-2 du code rural et de la pêche maritime. Son rendement s'est élevé à 4,2 millions d'euros en 2018 et a été affectée à l'Anses pour permettre la mise en œuvre du dispositif de phytopharmacovigilance confié à cette même agence. Son recouvrement, qui repose sur la déclaration spontanée des industriels, est assuré par l'agent comptable de l'Anses selon les procédures, sûretés, garanties et sanctions applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires.

Il est prévu, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, de porter le taux de cette taxe de 0,3 à 3,5 % et d'affecter la recette supplémentaire ainsi générée à un nouveau fonds d'indemnisation des victimes de produits phytopharmaceutiques. Cette réforme conduirait donc à un partage d'affectation du produit de la taxe entre l'Anses, qui en assure aujourd'hui le recouvrement, et le fonds nouvellement créé.

En second lieu, le Sénat a adopté un amendement de sa commission des finances, avec un avis défavorable du Gouvernement, qui supprime l'habilitation à prendre par ordonnance les mesures nécessaires à la mise en œuvre des transferts de recouvrement.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général considère que le transfert de l'Anses à la DGFIP du recouvrement de la taxe sur le chiffre d'affaires des produits phytopharmaceutiques est inéluctable dès lors que :

– l'essentiel du produit de la taxe ne sera plus affecté à l'Anses mais à un fonds d'indemnisation des victimes de produits phytopharmaceutiques créé par le projet de loi de financement de la sécurité sociale ; il n'est en effet pas dans la mission d'un opérateur de recouvrer une taxe dont 90 % est affecté à une autre personne morale ;

– l’Anses ne dispose pas des mêmes prérogatives de contrôle que la DGFIP lui permettant de garantir le bon recouvrement de la taxe ;

– la DGFIP assure déjà le recouvrement des taxes sur le chiffre d’affaires.

Le Rapporteur général ne propose donc pas de revenir sur les amendements adoptés au Sénat qui transfèrent de l’Anses à la DGFIP le recouvrement de la taxe sur le chiffre d’affaires des produits phytopharmaceutiques.

En revanche, le Rapporteur général juge parfaitement justifié le recours à l’ordonnance pour la mise en œuvre technique des divers transferts de recouvrement prévus par l’article.

Les articles 193 et 199 de la loi de finances pour 2019 – organisant le transfert de seulement trois types d’impositions de la DGDDI à la DGFIP – contenaient au total 243 alinéas et près de 8 000 mots compte tenu des ajustements nécessaires. Pourtant, ni les assiettes ni les taux n’étaient modifiés. Seuls les modalités de recouvrement, les faits générateurs et l’exigibilité, relevant du domaine de la loi, devaient être adaptés.

La traduction législative du transfert des impositions visées par le présent article nécessiterait au moins autant de dispositions, et probablement davantage alors que le débat parlementaire se concentre sur le principe du transfert du recouvrement, davantage que sur les ajustements techniques nécessaires.

Sur le principe, le recours à l’ordonnance apparaît dès lors acceptable. Il permet au Parlement de se prononcer en amont sur un article bref qui fixe le calendrier et les objectifs de la réforme. Il lui garantit, ensuite, lors de l’examen du projet de loi de ratification, de contrôler les dispositifs techniques retenus, et le cas échéant de les amender.

Le Rapporteur général propose donc de rétablir l’habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires au transfert des recouvrements prévus par le présent article.

*

* *

Article 61 bis A (nouveau)

Suppression de la déclaration préalable de profession pour les professionnels utilisant de l'alcool dénaturé en exonération de droits d'accises

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Conformément à la directive européenne du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcooliques ⁽¹⁾, l'article 302 D *bis* du code général des impôts (CGI) prévoit la possibilité d'exonérer du paiement des droits d'accise les personnes qui utilisent de l'alcool dénaturé, dans certains cas limitativement énumérés.

Est dit dénaturé l'alcool éthylique auquel est ajouté un dénaturant – méthanol, diéthyléther, *etc.* – destiné à le rendre impropre à la consommation humaine. Il s'agit, par exemple, de l'alcool dit « à 90 % » vendu en pharmacie, ou encore de l'alcool dit « à brûler ».

Selon le II de l'article 302 D *bis* du CGI, sont exonérés les alcools et boissons alcooliques utilisés :

– pour la production de vinaigre relevant du code NC 2209 du tarif des douanes ;

– pour la fabrication de médicaments tels que définis par l'article L. 5111-1 du code de la santé publique ;

– pour la production d'arômes destinés à la préparation de denrées alimentaires et de boissons non alcooliques ayant un titre alcoométrique n'excédant pas 1,2 % vol. ;

– directement ou en tant que composants de produits semi-finis pour la fabrication d'aliments fourrés ou non, à condition que, dans chaque cas, la teneur en alcool n'excède pas 8,5 litres d'alcool pur par 100 kilogrammes de produit entrant dans la composition de chocolats et 5 litres d'alcool pur par 100 kilogrammes de produit entrant dans la composition d'autres produits ;

– comme échantillons pour des analyses ou des tests de production nécessaires ou à des fins scientifiques ;

– à des fins de recherche ou d'analyse scientifique ;

– à des fins médicales ou pharmaceutiques dans les hôpitaux et établissements similaires ainsi que dans les pharmacies ;

(1) Directive 92/83/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques.

– dans des procédés de fabrication pour autant que le produit fini ne contienne pas d'alcool.

Selon le III de l'article 302 D *bis* du CGI, « *les opérateurs qui veulent bénéficier des exonérations prévues au I et au II ou qui veulent se livrer au commerce des alcools totalement dénaturés mentionnés au a du I doivent en faire préalablement déclaration à l'administration selon des modalités fixées par décret. Cette déclaration est effectuée par voie électronique. Toutefois, les opérateurs qui ne disposent pas, en raison de l'absence de couverture du lieu où ils sont établis par un ou plusieurs réseaux offrant un accès aux communications électroniques, d'un système d'information permettant d'accéder à internet, établissent leur déclaration sur papier* ».

Il s'agit d'une déclaration préalable de profession (DDP).

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté, à l'initiative de Julien Bargeton (LaREM), un amendement portant article additionnel visant à supprimer la déclaration préalable de profession figurant au III de l'article 302 D *bis* du code général des impôts.

Cette proposition a reçu un avis favorable tant de la commission des finances que du Gouvernement.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général constate que la formalité ainsi supprimée ne figure pas au rang des exigences contenues par la directive du 19 octobre 1992 précitée.

Le droit en vigueur conduit à imposer des formalités supplémentaires à quelques 80 000 opérateurs de secteurs très divers, comme les boucheries, les traiteurs ou les parfumeurs.

Il est donc proposé de retenir la simplification administrative portée par cet article.

*

* *

Article 61 bis B (nouveau)

Simplification des formalités administratives liées à la vente à distance des produits soumis à accises

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les droits d'accises sont des impôts indirects frappant certaines marchandises (alcools, boissons alcooliques, produits viti-vinicoles, autres produits alcooliques et tabacs manufacturés), qu'elles soient importées ou produites localement.

Le montant de la taxe, qui est assis sur le volume et non sur la valeur du produit, est ensuite répercuté sur le prix de vente.

Ces produits sont en principe soumis à l'impôt dès leur fabrication ou leur importation. Afin de faciliter leur circulation au sein du marché unique et éviter que chaque déplacement donne lieu à l'acquiescement de l'impôt puis, le cas échéant, à un remboursement, un système de suspension de droits d'accises a été mis en place permettant aux opérateurs de ne s'en acquiescer qu'au moment de la mise à consommation.

La directive du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise ⁽¹⁾ fixe les règles applicables en matière de vente à distance des produits soumis à accises entre les États membres de l'Union européenne.

L'article 36 de cette directive prévoit que les droits d'accises sont dus dans le pays de consommation, que l'on appelle également État de « destination » ; le vendeur en est redevable. C'est sur le vendeur que pèse la charge des formalités administratives et, en particulier, l'obligation de faire garantir les droits par un représentant fiscal situé dans l'État membre de destination.

Cette obligation figure, en droit national, à l'article 302 V *bis* du CGI. Ainsi, à l'occasion de chaque expédition de produits soumis à accise, le représentant fiscal doit :

— préalablement à l'expédition, s'identifier, consigner auprès de l'administration des douanes et droits indirects le paiement des droits dus au titre de cette opération et déclarer à cette administration le lieu de livraison des marchandises ainsi que le nom et l'adresse du destinataire ;

(1) Directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE.

– acquitter les droits d'accise sur la base d'une déclaration, dès la réception des produits ;

– Tenir une comptabilité des livraisons et la présenter à toute réquisition des services de contrôle.

Les produits en suspension de droits ne peuvent circuler que sous couvert de documents spécifiques permettant un suivi des échanges et, le cas échéant, des contrôles. Deux documents sont prévus à cet effet par les articles 302 M à 302 M *ter* du CGI : le document administratif d'accompagnement (DAA) et le document administratif électronique (DAE).

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté, à l'initiative de Nathalie Goulet (UC), un amendement portant article additionnel visant à moderniser les formalités administratives des produits soumis à accises.

Cette initiative a reçu un avis de sagesse de la commission des finances et un avis favorable du Gouvernement.

Cet article poursuit trois objectifs.

Premièrement, concernant les ventes à distance depuis la France vers l'étranger, la demande de remboursement de l'impôt français pourrait désormais être présentée postérieurement à l'expédition des produits. En conséquence, le 1^o de l'article 302 Q du CGI est abrogé.

Deuxièmement, pour les ventes à distance depuis l'étranger en France, les déclarations et paiements pourront être globalisés mensuellement – plutôt que réalisées opération par opération – et le système de cautionnement par opération serait remplacé par un agrément pérenne s'appuyant sur une caution solidaire. L'article 302 V *bis* du CGI est modifié en conséquence.

Troisièmement, les biens pourront être transportés sous couvert de documents commerciaux (factures ou bons de commandes), sous réserve de comporter les mentions requises par l'administration. Ainsi, l'exigence de détention d'un document administratif électronique ou d'un document administratif d'accompagnement est assouplie ; un nouvel article 302 M *quater* est créé à cet effet dans le code général des impôts.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général constate que cet article additionnel est de nature à simplifier le régime des ventes à distance des produits soumis à accises, levant ainsi un frein au développement de ces activités. En outre, une telle simplification peut participer à un meilleur respect des obligations qui pèsent sur les opérateurs.

De fait, il est proposé d'adopter cet article sans modification.

*
* *

Article 61 bis C (nouveau)

Simplification de la circulation en droits acquittés des bouteilles de vin sur le territoire métropolitain

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 458 du code général des impôts (CGI) affranchit de formalités à la circulation certains produits soumis à accises.

Son 9° dispose qu'en sont exonérés :

« Les alcools et boissons alcooliques, reçus ou détenus à des fins non commerciales par les particuliers non récoltants et transportés par eux-mêmes ou, en cas de changement de domicile, pour leur compte.

« La disposition prévue au premier alinéa ne s'applique pas aux vins contenus dans les bouteilles, sauf en cas de changement de domicile. Un décret en définit les conditions d'application ».

Cette disposition a été votée en loi de finances rectificatives pour 1999⁽¹⁾.

Ainsi, en France, les bouteilles de vin doivent circuler avec un document d'accompagnement. Les opérateurs de la filière viticole devaient ainsi, jusqu'au 1^{er} juin 2019, faire circuler les bouteilles de vin avec une capsule représentative de droits : la « Marianne » estampillée DGDDI⁽²⁾ qui vient coiffer le bouchon.

L'arrêté du 12 juin 2018 relatif à la suppression de l'obligation d'utiliser une capsule représentative de droits pour les livraisons de vins en bouteille ou récipients de trois litres au plus – le Jéroboam étant donc inclus – a modifié l'article 54-0 U de l'annexe IV du CGI afin de rendre la capsule représentative de droits facultative au 1^{er} juin 2019.

Désormais, les embouteilleurs de vin ont le choix d'apposer une telle capsule ou d'utiliser un autre titre de mouvement assurant la traçabilité du produit, dans un sens de simplification.

(1) Loi n°99-1173 du 31 décembre 1999 de finances rectificatives pour 1999, article 18.

(2) Direction générale des douanes et des droits indirects.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté un amendement portant article additionnel à l'initiative de Daniel Laurent (LR), qui a reçu un **avis de sagesse de la commission des finances et un avis favorable du Gouvernement**.

Cette proposition vise à supprimer le second alinéa du 9° de l'article 458 du CGI, supprimant ainsi les formalités à la circulation en cas d'achat par un particulier.

Cette suppression est cohérente avec la fin de l'obligation pour les embouteilleurs, depuis le 1^{er} juin 2019, de faire figurer, sur une bouteille de vin, une capsule représentative de droits.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Il est proposé d'adopter cet article sans modification.

*
* *

Article 61 bis D (nouveau)

Suppression des règles particulières de circulation applicables aux essences d'absinthe et produits assimilés ne contenant pas d'alcool

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Selon l'article 514 *bis* du code général des impôts (CGI), le « régime de la vente, de la revente, de l'offre à titre gratuit et de la circulation des essences pouvant servir à la fabrication de boissons alcooliques est fixé par l'article L. 3322-5 du code de la santé publique. »

L'article L. 3322-5 du code de la santé publique (CSP) dispose qu'« *Il est interdit à un producteur ou fabricant d'essences pouvant servir à la fabrication des boissons alcooliques, telles que les essences d'anis, de badiane, de fenouil, d'hysope, ainsi qu'aux producteurs ou fabricants d'anéthol, de procéder à la vente ou à l'offre, à titre gratuit desdits produits à toutes personnes autres que les fabricants de boissons ayant qualité d'entrepôts vis-à-vis de l'administration des contributions indirectes, les pharmaciens, les parfumeurs, les fabricants de produits alimentaires ou industriels et les négociants exportateurs directs.*

La revente de ces produits en nature sur le marché intérieur est interdite à toutes ces catégories à l'exception des pharmaciens qui ne peuvent les délivrer que sur ordonnance médicale et doivent inscrire les prescriptions qui les concernent sur leur registre d'ordonnances.

Sans préjudice des interdictions mentionnées au 2° de l'article 1812 du code général des impôts, sont fixées par décret pris en conseil des ministres les conditions dans lesquelles les essences mentionnées à l'alinéa premier du présent article ainsi que les essences d'absinthe et produits assimilés ou susceptibles de les suppléer, peuvent, sous quelque forme que ce soit, être importées, fabriquées, mises en circulation, détenues ou vendues. »

Ainsi, les essences d'absinthes ou produits assimilés, les essences d'hysope, d'anis, de badiane, de fenouil et l'anéthol, qui ne contiennent pas d'alcool – et ne sont ainsi pas soumis à accises – sont pourtant soumis à des formalités administratives particulières en matières de règles de circulation, de suivi et de gestion.

Ces règles étaient, à l'origine, motivées par un impératif de santé publique : elles découlent de la méfiance des pouvoirs publics qui, alertés par les ligues antialcooliques de la III^{ème} République qui s'étaient mobilisées contre l'absinthe, l'interdirent elle et ses succédanés par la loi du 16 mars 1915⁽¹⁾, en vigueur jusqu'en 2011⁽²⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté, à l'initiative de Julien Bargeton (LaREM), un amendement portant article additionnel visant à abroger l'article 514 *bis* du CGI.

Cette proposition a reçu un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Ce faisant, les essences d'absinthe et assimilées pourront ne plus être assujetties à des obligations particulières déclaratives ou portant sur leur circulation.

II. LA POSITION DU RAPporteur GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

(1) Loi du 16 mars 1915 relative à l'interdiction de la fabrication, de la vente en gros et au détail, ainsi que de la circulation de l'absinthe et des liqueurs similaires, article 1^{er}.

(2) Loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, article 175.

*

* *

Article 61 bis

**Application des modalités de recouvrement des taxes sur le chiffre d'affaires
aux taxes sur les boissons non alcooliques et à la taxe générale
sur les activités polluantes et adaptation technique pour assurer
un niveau de contrôle similaire**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

1. Le transfert du recouvrement des taxes sur les boissons non alcooliques à la direction générale des finances publiques

L'article 199 de la loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾ a transféré la gestion, le contrôle et le recouvrement des taxes sur les boissons non alcooliques de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) vers la direction générale des finances publiques (DGFIP) – pour les impositions dont le fait générateur est intervenu à compter du 1^{er} janvier 2019. Ces droits d'accise sur les boissons non alcooliques sont au nombre de quatre :

– la contribution sur les boissons sucrées (441,1 millions d'euros prévus en 2020), affectée à la branche maladie de la protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles, (article 1613 *ter* du code général des impôts – CGI) ;

– la contribution sur les boissons édulcorées (29,6 millions d'euros en 2020), également affectée à la branche maladie de la protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles (article 1613 *quater* du CGI) ;

– le droit spécifique sur les boissons non alcoolisées (1,1 milliard d'euros en 2020), affecté à la branche vieillesse de la protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles (article 520 A du CGI et article L. 731-3 du code rural et de la pêche maritime) ;

– la surtaxe sur les eaux minérales (23,6 millions d'euros en 2020), affectée aux communes (article 1582 du CGI).

Ce transfert consistait, pour l'essentiel, à aligner les modalités de recouvrement de ces taxes sur celles applicables en matière de TVA et autres taxes sur le chiffre d'affaires, alors qu'elles étaient auparavant alignées sur celles applicables en matière de contributions indirectes, ce qui ne permettait pas

(1) Loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 199.

d'envisager leur dématérialisation. En outre, dans la mesure où la collecte des taxes par l'administration des douanes n'était pas mutualisée avec d'autres taxes ou contributions indirectes, notamment *via* l'intégration dans un système d'information unifié, le recouvrement était source de coûts de gestion pour l'administration et les redevables.

Aligner les modalités de recouvrement sur celles applicables en matière de taxes sur le chiffre d'affaires et de TVA a plusieurs impacts :

– **sur le régime** général de contrôle et de recouvrement : ce sont les procédures, sanctions, garanties applicables en matière de TVA qui s'appliquent, et non plus celles prévues en matière de contributions indirectes. Il en va de même pour les réclamations ;

– **sur la déclaration** : elle a été simplifiée et partiellement dématérialisée. En matière de contributions indirectes, chaque établissement doit faire sa propre déclaration annuelle, sur papier, par le biais de formulaires spécifiques. En matière de TVA, la déclaration se fait par entreprise, en ligne et mensuellement ou trimestriellement (régime réel) ou annuellement (régime simplifié) ;

– **sur le paiement** : les taxes sont acquittées au moment du dépôt de la déclaration, non plus auprès de la DGDDI mais de la DGFIP ;

– **sur les modalités de franchise** : les redevables qui exportent des produits en franchise de taxe doivent tenir à disposition de l'administration fiscale les justificatifs nécessaires en cas de contrôle (régime TVA), alors même qu'ils devaient auparavant systématiquement adresser une attestation au service des douanes (régime contributions indirectes).

2. Le transfert du recouvrement de la taxe sur les activités polluantes à la direction générale des finances publiques

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) est prévue aux articles 266 *sexies* à 266 *duodecies* du code des douanes. Elle est due par les entreprises dont l'activité ou les produits sont considérés comme polluants : déchets, émissions polluantes, huiles et préparations lubrifiantes, lessives, matériaux d'extraction, etc. Son montant et le taux applicable varient selon les catégories d'activités et de produits.

L'article 193 de la loi de finances pour 2019 a transféré son recouvrement de la DGDDI à la DGFIP ⁽¹⁾. L'article 266 *undecies* du code des douanes précise les modalités de déclaration et de liquidation de la TGAP :

– une déclaration annuelle souscrite par voie électronique avant le 31 mai de chaque année, au titre des activités réalisées l'année précédente ;

(1) Loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 193.

– un paiement spontané et exclusivement dématérialisé, par le biais de trois acomptes devant être versés respectivement avant les 31 mai, 31 juillet et 31 octobre.

Le transfert du recouvrement de la DGDDI à la DGFIP s'est, là encore, traduit par un alignement des procédures déclaratives sur celles de la TVA (v. *supra*). Cela se traduit notamment par une déclaration dématérialisée, souscrite mensuellement, trimestriellement (régime réel) ou annuellement (régime simplifié) et annexée à la déclaration TVA. En matière de recouvrement et de contrôle, les formalités sont les mêmes que celles qui sont applicables à la TVA et à certaines taxes sur le chiffre d'affaires. Cela implique, notamment, que le contentieux ne relève plus de la juridiction judiciaire mais administrative.

B. DISPOSITIF MODIFIÉ

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement : il a reçu un avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Il tire les conséquences des changements intervenus en loi de finances initiale pour 2019 concernant le cadre juridique du recouvrement et du contrôle des taxes sur les boissons non alcooliques et de la TGAP.

Ainsi, le I du présent article complète le code des douanes par un article 285 *duodecies* qui prévoit que les dispositions du code général des impôts et du livre des procédures fiscales (LPF) applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires s'appliquent également aux impositions prévues par le code des douanes quand elles sont recouvrées et contrôlées selon les mêmes modalités que celles prévues pour les taxes sur le chiffre d'affaires. Ces taxes doivent également être contrôlées et recouvrées sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que les taxes sur le chiffre d'affaires.

Cette disposition harmonise le régime juridique des taxes sur les boissons non alcooliques et de la TGAP.

Le 2 du II du présent article complète le LPF par un article L. 16 E qui détaille les procédures auxquelles peuvent avoir recours les agents de l'administration fiscale pour le contrôle des taxes sur le chiffre d'affaires. Ainsi, selon le I de l'article L. 16 E, les agents pourraient, dans le cadre d'une vérification de comptabilité, procéder ou faire procéder à des prélèvements d'échantillons, à des fins d'analyse, en la présence soit du propriétaire, soit du détenteur du produit, soit d'un de leurs représentants ou, à défaut, d'un témoin n'appartenant pas à l'administration fiscale.

Le II du projet d'article 16 E du LPF dispose que chaque prélèvement d'échantillon devra faire l'objet d'un procès-verbal décrivant les opérations et comportant tous les éléments jugés utiles pour attester de l'authenticité de ces prélèvements. Ce procès-verbal doit être signé par les agents de l'administration

fiscale et la personne présente peut y ajouter les déclarations qu'elle juge utiles, avant de signer le procès-verbal. Tout refus de signature est mentionné au procès-verbal. Des copies de ce dernier sont transmises au propriétaire et/ou détenteur de la marchandise, à son représentant ayant assisté au prélèvement, ainsi qu'à la personne chez laquelle ce prélèvement a eu lieu, si elle est différente.

Cette disposition vise à ce que le transfert du recouvrement ne se traduise pas par un affaiblissement des modalités selon lesquelles ces taxes sont contrôlées, en harmonisant les conditions de ces opérations.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a procédé à 5 modifications en adoptant :

– quatre amendements rédactionnels, à l'initiative de la commission des finances, qui ont reçu un **avis favorable du Gouvernement** ;

– un amendement de Julien Bargeton (LaREM) qui vise à autoriser dès 2020 l'imputation de l'éventuel excédent de versement constaté auprès du comptable de la DGDDI au titre de la TGAP d'une année, sur les acomptes dus auprès du comptable de la DGFIP au titre de la TGAP de l'année suivante. Le dispositif reprend également au niveau législatif des dispositions techniques concernant le calcul d'assiette de la composante émissions de la TGAP, actuellement prévues par circulaire. **Cette proposition a reçu un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.**

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le recouvrement de la TGAP, à compter du 1^{er} janvier 2020, sera transféré de la DGDDI à la DGFIP. Ainsi, les acomptes sur les composantes de la TGAP – hors TGAP déchets – seront acquittés auprès de la DGFIP dès 2020.

En cela, la proposition adoptée à l'initiative de Julien Bargeton permet de simplifier les démarches des assujettis à la TGAP en leur permettant de régler les acomptes et de recevoir, le cas échéant, un remboursement auprès d'un interlocuteur unique : la DGFIP.

Les amendements rédactionnels n'appelant pas d'observations particulières, le Rapporteur général propose d'adopter le présent article dans sa version issue du Sénat.

*

* *

Article 61 quater (supprimé)

Suppression de la possibilité de financer par la taxe d'aéroport les matériels de contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Selon l'article L. 6341-2 du code des transports, les exploitants d'aérodromes sont chargés de mettre en œuvre « *les mesures de sûreté destinées à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite* », en collaboration avec les autres acteurs privés du transport aérien et les services de l'État.

Ils sont également chargés d'assurer certaines mesures de sécurité : services de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs, services de prévention du péril animalier et contrôles environnementaux.

Le financement de ces missions est assuré par le produit de la taxe d'aéroport, dont le régime juridique et l'assiette sont fixés par l'article 1609 *quatervicies* du code général des impôts (CGI).

Le IV de cet article précise en effet que « *le produit de la taxe est affecté sur chaque aérodrome ou groupement d'aérodromes au financement des services de sécurité-incendie-sauvetage, de lutte contre le péril animalier, de sûreté et des mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux. Il contribue, dans une proportion fixée annuellement par arrêté, au financement des matériels de contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique installés dans les aéroports* ».

C'est sur le fondement de cette deuxième phrase que l'État peut prendre en charge le financement des sas « Parafe » qui ont été installés dans les aéroports français ces dernières années.

B. DISPOSITIF MODIFIÉ

Le présent article est issu d'un amendement déposé par notre collègue Anne-Laure Cattelot (LaREM). Il a reçu deux avis favorables de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.

Il supprime la disposition visée *supra* relative au financement par la taxe d'aéroport des matériels de contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté, à l'initiative de la commission des finances, un amendement supprimant cet article.

Cette proposition a reçu un avis défavorable du Gouvernement.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Il est constaté qu'aucun exploitant d'aéroport français ne prévoit de financer le dispositif « Parafe » *via* la taxe d'aéroport.

S'agissant d'Aéroports de Paris, l'ensemble des dispositifs Parafe sont déjà installés.

De fait, cette mesure de type expérimental, débutée en 2015, ne se justifie plus.

Ainsi, le Rapporteur général propose de rétablir cet article dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale.

*
* *

Article 61 quinquies (nouveau)

Suppression de la condition linguistique pour les microentreprises pour le bénéfice du crédit d'impôt en faveur de la production phonographique

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 220 *octies* du code général des impôts (CGI) institue un crédit d'impôt en faveur de la production phonographique.

Ce crédit d'impôt, calculé au titre de chaque exercice, est égal à 15 % du montant total des dépenses engagées jusqu'au 31 décembre 2022. Ce taux est porté à 30 % pour les entreprises qui satisfont à la définition des micro, petites et moyennes entreprises donnée à l'annexe I au règlement (UE) n° 651/2014 du 17 juin 2014 ⁽¹⁾.

Le montant des dépenses éligibles est plafonné à 2 300 000 euros par entreprise et par exercice.

(1) 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.

Selon le tome II de l'annexe *Évaluations des voies et moyens*, le crédit d'impôt pour la production phonographique est une dépense fiscale qui a bénéficié à 203 entreprises en 2018, pour un coût global de 11 millions d'euros.

L'article 220 *octies* précité fixe la liste des dépenses éligibles au crédit d'impôt. Elles doivent notamment porter sur des albums de « *nouveaux talents* » définis comme des artistes, groupes d'artistes, compositeurs ou artistes-interprètes n'ayant pas dépassé le seuil de 100 000 ventes pour deux albums distincts précédant le nouvel enregistrement.

Le bénéfice du crédit d'impôt est, en outre, soumis à un critère de francophonie. Il est réservé aux albums de nouveaux talents dont la moitié au moins sont « *d'expression française ou dans une langue régionale en usage en France et aux albums de nouveaux talents, composés d'une ou de plusieurs œuvres libres de droit d'auteur au sens des articles L. 123-1 à L. 123-12 du code de la propriété intellectuelle* ».

Le bénéfice du crédit d'impôt « *s'apprécie au niveau de l'entreprise redevable de l'impôt sur les sociétés pour l'ensemble des albums qu'elle produit chaque année* ». Autrement dit et *a contrario*, le dispositif actuel permet que les albums en langue étrangère soient éligibles au crédit d'impôt si la société de production produit dans l'année une majorité d'albums francophones.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article adopté par le Sénat – issu d'un amendement de notre collègue Mme Laborde ayant recueilli un double avis de sagesse de la commission des finances et du Gouvernement – assouplit le critère de francophonie pour les micro-entreprises au sens du règlement européen du 17 juin 2014, c'est-à-dire les entreprises de moins de 10 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 2 millions d'euros.

Pour ces entreprises, les albums d'expression en langue étrangère ouvriraient droit au crédit d'impôt dans la limite du nombre d'albums d'expression française ou dans une langue régionale en usage en France, produits la même année au cours du même exercice par la même entreprise.

Autrement dit, le présent article a pour effet de rendre éligible au crédit d'impôt un nombre d'albums de nouveaux talents d'expression en langue étrangère égal au nombre d'albums de nouveaux talents francophones produits (eux-mêmes éligibles), même si l'entreprise bénéficiaire ne produit pas au moins 50 % d'albums de nouveaux talents francophones. Le présent article vise ainsi à remédier à une difficulté provoquée par le dispositif actuel, l'entreprise pouvant perdre le bénéfice du crédit d'impôt pour l'intégralité des albums produits si le seuil de la moitié d'albums francophones ou en langue régionale n'est pas atteint en fin d'année.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'assouplissement du critère de francophonie paraît s'éloigner de la finalité culturelle de la dépense fiscale. Un article à la portée similaire, inséré par le Sénat lors de l'examen de la précédente loi de finances, avait d'ailleurs été supprimé pour cette raison en nouvelle lecture à l'Assemblée.

Le Rapporteur général propose, comme l'année dernière, de supprimer cet article.

*
* *

Article 61 sexies (nouveau)

Demande de rapport à la suite de l'abandon du projet Europacity

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Contre l'avis du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement du sénateur Karim Temal (groupe socialiste et républicain), prévoyant la remise, dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi de finances, d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur « *les impacts financiers de l'annulation du projet Europacity, sur l'avenir des 700 hectares Triangle de Gonesse prévu par le schéma directeur de la Région Île-de-France, la réalisation de la gare "Triangle de Gonesse" de la ligne 17, les conséquences fiscales pour les collectivités territoriales concernées et leurs habitants, ainsi que les compensations envisagées par l'État* ».

Le projet Europacity portait sur la construction, à l'horizon 2027, d'un immense complexe de loisirs et de commerces de 80 hectares, situé au sein du Triangle de Gonesse, zone agricole et industrielle située en périphérie de la commune du même nom. Le Triangle de Gonesse devrait, pour cette raison, être desservi par la future ligne 17 du Grand Paris Express, qui reliera la commune de Saint-Denis à l'aéroport Charles-de-Gaulle.

À l'occasion du troisième Conseil de défense écologique, le Gouvernement a retiré son soutien au projet le 7 novembre 2019, environ dix ans après les premières ébauches, au motif qu'il ne correspondait plus aux besoins et aux manières de consommer des Français.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de supprimer cette demande de rapport, qui lui paraît satisfaite par le lancement récent d'une mission gouvernementale sur le sujet, ayant pour ambition de mûrir un projet alternatif à Europacity.

*
* *

Article 62
**Rééquilibrage des taxes affectées
au Centre national du cinéma et de l'image animée**

Le présent article procède à des modifications des paramètres de la taxe sur les services de télévision (TST) et de la taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels (TSV) affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) afin de rééquilibrer la charge fiscale entre les secteurs imposés.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

• Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) est affectataire de plusieurs taxes et contributions, dont :

– la taxe sur les services de télévision qui se décompose en une taxe sur les services de télévision due par les éditeurs (TST-E) et une taxe sur les services de télévision due par les distributeurs (TST-D) ;

– la taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels (TSV).

LES PRINCIPALES TAXES AFFECTÉES AU CNC

| Intitulé | Référence législative | Produit 2018 (en millions d'euros) |
|--|--------------------------------|---------------------------------------|
| Taxe sur les entrées en salle | 1609 <i>duovicies</i> du CGI | 146 |
| Taxe sur les services de télévision due par les éditeurs (TST-E) | L. 115-6 du CCIA | 297 |
| Taxe sur les services de télévision due par les distributeurs (TST-D) | L. 115-6 du CCIA | 203 |
| Taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels (TSV) | 1609 <i>sexdecies</i> B du CGI | 26 |

Source : Code général des impôts (CGI), code du cinéma et de l'image animée (CCIA), direction du budget.

1. La taxe sur les services de télévision

a. Les redevables

• La TST pèse d'une part sur les **éditeurs de services de télévision** au sens de l'article 2 de la loi du 30 septembre 1986 **relative à la liberté de**

communication ⁽¹⁾, c'est-à-dire sur « *tout service de communication au public par voie électronique destiné à être reçu simultanément par l'ensemble du public ou par une catégorie de public* ».

À ce titre, sont redevables de la taxe les entreprises publiques ou privées qui programment des émissions de télévision nationales, régionales ou locales, quel que soit le support de diffusion de ces émissions.

Selon, l'article L. 115-6 du CCIA, « *est regardée comme éditeur de services de télévision toute personne qui encaisse les sommes versées par les annonceurs et les parrains pour la diffusion par un éditeur* ». Ainsi, un régisseur qui encaisse les sommes versées par les annonceurs et les parrains en vue de la diffusion par un éditeur est « *pour l'application de cette taxe* », regardé comme un éditeur redevable de la TST-E.

• Elle pèse, d'autre part, sur les **distributeurs de services de télévision** au sens de l'article 2-1 de la loi du 30 septembre 1986 précitée, c'est-à-dire les personnes qui établissent avec des éditeurs de services de télévision ou avec d'autres distributeurs des relations contractuelles en vue de constituer une offre de services de communication audiovisuelle mise à disposition du public par un réseau de communication électronique.

La TST-E et la TST-D ne pèsent que sur les éditeurs et distributeurs **établis en France** lorsqu'ils ont programmé, au cours de l'année civile précédente, des œuvres audiovisuelles ou cinématographiques **éligibles aux aides du CNC**. Il s'agit des éditeurs qui ont en France le **siège de leur activité** ou un **établissement stable** à partir duquel le service est rendu. Le siège de l'activité s'entend du lieu d'exploitation où l'intéressé exerce l'ensemble de son activité et l'établissement stable de tout centre d'activité où la personne effectue de manière régulière des prestations imposables.

b. L'assiette

L'assiette en vigueur de la TST est différente selon que la taxe s'applique **aux éditeurs** ou **aux distributeurs** de services de télévision.

• La **TST-E** s'applique aux sommes :

– **versées par les annonceurs et les parrains, pour la diffusion de leurs messages publicitaires et de parrainage** y compris sur les services de télévision de rattrapage ⁽²⁾, aux redevables concernés. Il est précisé que les sommes reversées par un régisseur ⁽³⁾ à un éditeur sont comprises dans l'assiette taxable de l'éditeur et non du régisseur ;

(1) Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

(2) Ces services sont communément appelés « Replay ».

(3) Pour mémoire, pour l'application de la TST-E, un régisseur est une personne « regardée comme éditeur de services de télévision » d'après le troisième alinéa de l'article L. 1156 du CCIA.

– **résultant de la contribution à l’audiovisuel public (CAP) (ex-redevance)** encaissée par les redevables concernés, à l’exception de la société France Télévisions au titre de ses services de télévision spécifiques à l’outre-mer, et des autres ressources publiques ;

– **versées directement ou indirectement par les opérateurs de communications électroniques aux redevables concernés**, à raison des **appels téléphoniques à revenus partagés, des connexions à des services télématiques et des envois de minimessages qui sont liés à la diffusion de leurs programmes**, à l’exception des programmes servant une grande cause nationale ou d’intérêt général.

• La **TST-D** s’applique aux abonnements et aux autres sommes acquittés par les usagers en rémunération :

– d’un ou plusieurs **services de télévision**. Le produit de ces abonnements et autres sommes fait l’objet d’une déduction de 10 % ;

– de **services souscrits dans le cadre d’offres destinées au grand public**, composites ou de toute autre nature, donnant accès à des services de communication au public en ligne ou à des services de téléphonie, dès lors que la souscription à ces services permet de recevoir, au titre de cet accès, des services de télévision. Le produit de ces abonnements et autres sommes fait l’objet d’une déduction de 66 %.

Un éditeur de services de télévision dont le financement fait appel à une rémunération de la part des utilisateurs et qui encaisse directement le produit des abonnements est à la fois redevable de la TST-E et de la TST-D, selon le deuxième alinéa de l’article L. 115-6 du CCIA.

c. Le taux

• La **TST-E** est calculée en appliquant un **taux de 5,65 %** au montant des encaissements bruts, après application d’un **abattement de 11 millions d’euros** qui ne s’applique pas aux sommes provenant de la télévision de rattrapage. Dans le cas où intervient un régisseur qui serait alors une personne « *regardée comme éditeur de services de télévision* » pour l’application de la TST-E, cet abattement est réparti entre l’éditeur et le régisseur au prorata de l’assiette respective établie pour chacun d’eux.

Lorsque l’éditeur ne bénéficie d’aucune ressource publicitaire, le montant de l’abattement est porté à **16 millions d’euros**. Cet abattement spécifique, instauré par l’article 20 de la loi de finances pour 2012⁽¹⁾, bénéficie en particulier aux chaînes parlementaires, à la chaîne Arte et à la chaîne France Info TV.

(1) Article 20 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Il est actuellement prévu que le montant de la taxe est réduit de 50 % pour la société France Télévisions au titre de ses services spécifiques à l'outre-mer ou pour les services de télévision dont l'éditeur est établi dans les départements d'outre-mer. Cette réduction vient donc en supplément de celle, mentionnée ci-dessus, prévoyant que le montant de la CAP encaissé par cette société au titre de ses services de télévision spécifiques à l'outre-mer n'est pas compris dans l'assiette de la taxe.

● La **TST-D** est calculée en appliquant à la fraction des encaissements bruts annuels hors TVA excédant la somme de 10 millions d'euros le **barème suivant** :

– 0,5 % pour la fraction supérieure à 10 millions d'euros et inférieure à 250 millions d'euros ;

– 2,1 % entre 250 et 500 millions d'euros ;

– 2,8 % entre 500 et 750 millions d'euros ;

– 3,5 % au-delà de 750 millions d'euros.

● Les éditeurs qui s'auto-distribuent sont **à la fois redevables de la TST-E et de la TST-D**. Ils se voient appliquer, pour la TST-D, une majoration de 3,75 points de pourcentage pour la fraction du montant des encaissements excédant 750 millions d'euros, soit un taux de 7,25 % au lieu de 3,5 %.

d. Les modalités de recouvrement

La TST présente la particularité d'être acquittée auprès de l'agent comptable du CNC par acomptes mensuels ou trimestriels. À cet effet, les redevables doivent remplir chaque année une déclaration conforme à un modèle agréé par le CNC.

Ils versent des acomptes mensuels ou trimestriels, selon la périodicité de leur déclaration de TVA, respectivement égaux au **douzième ou au quart du montant de la taxe due au titre de l'année civile précédente**. Une régularisation intervient ensuite, dans les mêmes conditions que pour la TVA, au mois d'avril de l'année suivant celle du versement des acomptes.

Sans modification des modalités de versement des acomptes, l'avantage d'une disposition favorable aux redevables modifiant les paramètres de la TST au titre de l'année N n'entraînera un gain pour ces derniers qu'à partir du mois d'avril de l'année N+1.

2. La taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels

a. Les opérations taxables

La TSV est due à raison :

– de la vente ou de la location en France de vidéogrammes destinés à l’usage privé du public ;

– de la **mise à disposition du public** en France de **services donnant accès à titre onéreux à des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles**, sur demande individuelle formulée par un procédé de communication électronique ;

– de la **mise à disposition du public** en France de **services donnant ou permettant l’accès à titre gratuit à des contenus audiovisuels**, sur demande individuelle formulée par un procédé de communication électronique.

Sont exonérés les services dont les contenus audiovisuels sont secondaires, les services dont l’objet principal est consacré à l’information, ainsi que les services dont l’objet principal est de fournir des informations relatives aux œuvres cinématographiques ou audiovisuelles.

L’assiette de la taxe répond donc au **principe de destination**, selon lequel seules les opérations proposées à des particuliers établis en France entrent dans le champ de la taxe. Sont réputés mis à disposition du public en France les services effectués en faveur des personnes physiques qui ont leur domicile ou leur résidence habituelle en France.

b. Les redevables

Sont redevables de la taxe les personnes établies en France **ou à l’étranger** :

– qui vendent ou louent en France des vidéogrammes à toute personne qui n’a pas pour activité la vente ou la location de tels vidéogrammes (sur support physique) ;

– qui mettent à la disposition du public en France des services donnant accès à titre onéreux à des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles sur demande individuelle ;

– **qui mettent à la disposition du public en France les services donnant accès gratuitement à des contenus audiovisuels, sur demande individuelle**, « notamment [les personnes] dont l’activité est d’éditer des services de communication au public en ligne ou d’assurer pour la mise à disposition du public par des services de communication au public en ligne le stockage de contenus audiovisuels » ;

– qui encaissent les sommes versées par les annonceurs et les parrains pour la diffusion de messages publicitaires et de parrainage sur les services de mise à disposition du public de vidéos à la demande à titre gratuit ou onéreux, c'est-à-dire les **régisseurs publicitaires**.

c. L'assiette

Le III de l'article 1609 *sexdecies* B prévoit que la TSV est **assise** :

– sur le prix acquitté lors de la vente de vidéogrammes sur support physique ou de la mise à disposition de services donnant accès à des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles en ligne à titre onéreux ;

– sur les « *sommes versées par les annonceurs et les parrains, pour la diffusion de leurs messages publicitaires et de parrainage* » sur les services permettant d'accéder en ligne à des contenus audiovisuels, à titre gratuit ou onéreux. Ces sommes font l'objet d'un **abattement de 66 % pour les services donnant accès à des contenus audiovisuels créés par des utilisateurs privés à des fins de partage et d'échanges au sein de communautés d'intérêt**.

Un **abattement de 100 000 euros** est de plus applicable dans le cadre des sommes versées par les annonceurs à raison de la publicité en ligne. Il est réparti entre l'éditeur et le régisseur au prorata de l'assiette de la taxe.

Pour assurer la cohérence entre cette taxe et la TST-E (article L. 115-7 du CCIA), le IV de l'article 1609 *sexdecies* B exclut de l'assiette de la TSV les sommes versées par les annonceurs et les parrains pour la diffusion de leurs messages publicitaires ou de parrainage sur les services de télévision de rattrapage, qui sont déjà soumises à la taxe sur les éditeurs de services de télévision.

Sont également exclues de l'assiette les sommes acquittées par les redevables établis en France au titre d'une taxe dans un autre État membre de l'Union européenne autre que la TVA, à raison des opérations taxables au titre de la TSV.

d. Le taux

Le **taux de la taxe est fixé à 2 %**. Il est porté à 10 % lorsque les opérations concernent des œuvres ou documents à caractère pornographique ou d'incitation à la violence.

e. Les modalités de recouvrement

La taxe est recouvrée dans les mêmes conditions que celles applicables en matière de TVA, définies à l'article 287 du CGI. À la différence de la TST, la TSV n'est donc pas recouvrée par le CNC mais par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

3. L'affectation du produit de la TST et de la TSV au CNC

En **2018**, le produit des principales taxes (TSA, TST, TSV) qui financent le CNC s'est élevé à **671,7 millions d'euros** selon le tome I de l'annexe *Voies et moyens* du présent projet de loi de finances. Il a représenté, hors régularisations et recettes diverses, 83 % des ressources totales du CNC hors reprises sur provision ⁽¹⁾.

LES RECETTES PUBLIQUES DU CNC

(en millions d'euros)

| Recettes | 2012 ⁽¹⁾ | 2013 ⁽¹⁾ | 2014 ⁽¹⁾ | 2015 ⁽¹⁾ | 2016 ⁽¹⁾ | 2017 ⁽¹⁾ | 2018 ⁽²⁾ | 2019 ⁽²⁾ |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Taxe sur les entrées en salle | 144,0 | 130,2 | 143,9 | 140,3 | 151,6 | 148,3 | 146,0 | 151,2 |
| Taxe sur les services de télévision | 574,5 | 532,4 | 498,5 | 504,3 | 509,4 | 510,5 | 500,0 | 494,4 |
| – dont taxe sur les éditeurs de services de télévision (TST-E) | 295,5 | 308,8 | 269,1 | 286,9 | 274,5 | 290,2 | 296,8 | 298,7 |
| – dont taxe sur les distributeurs de services de télévision (TST-D) | 279 ⁽³⁾ | 223,6 | 229,5 | 217,5 | 234,9 | 220,3 | 203,2 | 195,7 |
| Taxe sur la diffusion de contenus audiovisuels ⁽⁴⁾ | 31 | 25,8 | 22,6 | 19,4 | 17,7 | 16,2 | 25,7 | 29,2 |
| Total recettes du CNC (hors prélèvements ou régulations) | 749,5 | 688,4 | 665 | 664 | 678,7 | 675 | 671,8 | 674,8 |
| Prélèvement sur le fonds de roulement du CNC | – | – 150 | – 90 | – | – | – 30 | – | – |
| Mesures d'écrêtements du produit des taxes affectées | – 50 | – | – | – | – | – | – | – |
| Total général | 699,5 | 538,4 | 575 | 664 | 678,7 | 645 | 671,8 | 674,8 |

(1) Exécution des taxes affectées au CNC.

(2) Chiffres issus du document stratégique de performance du CNC dans le cadre du PLF 2020.

(3) Le produit de cette taxe a été plafonné à 229 millions d'euros, 50 millions d'euros ayant été reversés au budget général de l'État.

(4) Cette taxe a été ainsi renommée par l'article 56 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016. Avant l'entrée en vigueur de cet article le 22 septembre 2017, cette taxe était intitulée : « taxe sur les ventes et les locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public ».

Source : direction du budget, CNC.

B. DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

● Le dispositif proposé par le **présent article n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale en première lecture**. Pour une présentation détaillée du dispositif, le lecteur se reportera utilement au commentaire de première lecture ⁽²⁾.

Il consiste en un **rééquilibrage de la charge fiscale** entre les secteurs imposés par la TST et par la TSV afin de prendre en compte les évolutions technologiques, les dynamiques de marché et le développement de nouveaux usages.

(1) Mme Marie-Ange Magne, Annexe (n° 30) au rapport (n° 1990) de M. Joël Giraud sur le projet de loi de règlement du budget pour 2018 (n° 1947), Assemblée nationale, XV^e législature, p. 27.

(2) M. Joël Giraud, tome III du rapport n° 2301 fait au nom de la commission des finances sur la seconde partie du projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272), pp. 514 et suiv.

Pour ce faire, il rend identiques le taux de la TST-E et le taux de la TSV. Il diminue ainsi le **taux de la TST-E de 5,65 % à 5,15 %** et augmente le **taux de la TSV de 2 % à 5,15 %**. Parallèlement, il réduit d'un million d'euros le montant de l'abattement dont bénéficient les redevables de la TST-E pour l'établir à 10 millions d'euros.

Il permet également de prendre en compte les situations particulières de plusieurs contribuables en :

– faisant bénéficier la **société France Télévisions** d'un **abattement de 8 % sur la part de l'assiette de la TST-E constituée du produit de la contribution à l'audiovisuel public** pour prendre en compte les contraintes de service public auxquelles elle est soumise ;

– **augmentant de 16 à 30 millions d'euros** le montant de l'abattement dont bénéficient les éditeurs de services de télévision **qui ne bénéficient pas de ressources procurées par la diffusion de messages publicitaires** ;

– diminuant la majoration du taux de la tranche du barème de la TST-D applicable à la fraction des encaissements supérieure à 750 millions d'euros pour les **éditeurs qui s'auto-distribuent**. Fixée à 3,75 points de pourcentage dans le droit en vigueur, **elle serait ramenée à 3,30 points**. Ces redevables se verraient donc appliquer un taux de 6,80 % sur cette fraction, au lieu du taux actuellement applicable de 7,25 %. Il y a lieu de remarquer que le taux proposé resterait un taux majoré par rapport au taux de 3,50 % applicable sur cette tranche aux éditeurs qui n'exercent pas l'activité de distributeur ;

– atténuant l'effet de l'augmentation du taux de la TSV pour les **loueurs ou vendeurs de vidéo sur support physique** par la création d'un **abattement de 65 % sur la base d'imposition**, en excluant de cet avantage les opérations concernant les œuvres ou documents à caractère pornographique ou d'incitation à la violence.

Il prévoit enfin un dispositif transitoire pour l'entrée en vigueur de ces dispositions, afin notamment que les redevables de la TST puissent bénéficier de la baisse du taux de la taxe dès 2020.

● Selon l'évaluation préalable du présent article ⁽¹⁾, « *la mesure proposée aura une incidence globalement neutre à compter de 2020 pour les ressources du CNC* ».

(1) *Évaluation préalable des articles du projet de loi de finances pour 2020, p. 465.*

**PRÉVISION DE PRODUITS DES PRINCIPALES TAXES AFFECTÉES AU CNC
APRÈS LES MODIFICATIONS PRÉVUES PAR L'ARTICLE 62**

(en millions d'euros, à l'arrondi près)

| | 2018 | 2019 (p) | 2020 (p) | 2021 (p) | 2022 (p) | 2023 (p) |
|---|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Taxe sur les entrées en salle (TSA) | 146 | 146 | 147 | 148 | 150 | 150 |
| Taxe sur les services de télévision (TST) | 500 | 500 | 463 | 448 | 442 | 442 |
| – dont taxe sur les éditeurs de services de télévision (TST E) | 297 | 297 | 261 | 254 | 252 | 254 |
| – dont taxe sur les distributeurs de services de télévision (TST D) | 203 | 203 | 202 | 194 | 190 | 188 |
| Taxe sur la diffusion de contenus audiovisuels (TSV) | 26 | 30 | 66 | 73 | 75 | 76 |
| Total | 672 | 676 | 676 | 669 | 667 | 668 |

Source : tome I de l'annexe Voies et moyens du présent projet de loi de finances pour les années 2018 et 2019, document stratégique de performance du CNC pour les années 2020 à 2023.

• Le dispositif proposé est une solution de court terme qui n'implique pas l'abandon d'une **réforme structurelle que le Gouvernement prévoit pour le projet de loi de finances pour 2021**. Il souhaiterait en effet proposer au Parlement la fusion des taxes affectées au CNC pour taxer, d'une part, l'activité de contenus, qu'elle soit linéaire ou non linéaire et, d'autre part, la fourniture d'accès aux contenus audiovisuels. Cette option assurerait l'équité fiscale entre les acteurs de la diffusion en les taxant de la même manière quel que soit le mode d'accès à des contenus comparables et le modèle économique retenu. Elle aurait également pour avantage de sécuriser davantage les recettes du CNC.

Néanmoins, le Gouvernement indique que la mise en œuvre de cette option est complexe en ce qu'elle suppose de distinguer la part de l'assiette relevant de l'édition de contenus de celle relevant de l'accès aux contenus, s'agissant notamment des chaînes payantes et de leurs distributeurs.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de M. Roger Karoutchi (LR) et de plusieurs de ses collègues ⁽¹⁾, suivant l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement précisant à l'article L. 115-6 du CCIA que la TST-E n'est **pas due par les éditeurs de service de télévision dont la programmation est consacrée à l'information et qui diffusent exclusivement des programmes qu'ils produisent et réalisent avec leurs moyens propres de production**.

Il s'agit d'exclure du champ de la TST-E les chaînes d'information en continu dans la mesure où elles financent elles-mêmes leurs programmes, sans bénéficier des aides du CNC.

(1) Amendement n° II-767 rect. ter.

Un régime d'exonération semblable existe actuellement au titre de la TSV. En effet, les services permettant l'accès à titre gratuit à des contenus audiovisuels sur internet à la demande sont exonérés de TSV dès lors qu'ils remplissent l'une des conditions suivantes :

- leurs contenus audiovisuels sont secondaires ;
- que leur objet principal est consacré à l'information ;
- ou que leur objet principal est de fournir des informations relatives aux œuvres cinématographiques et audiovisuelles et à leur diffusion auprès du public et d'en assurer la promotion.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*
* *

Article 63

Alignement progressif de la fiscalité du tabac applicable en Corse sur celle applicable sur le continent, à compter de 2022, sur une période de cinq ans

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

1. La structure de la fiscalité du tabac

Le droit fiscal soumet les produits de tabac à un droit de consommation dual, prévu aux articles 575 et 575 A du code général des impôts (CGI) :

– d'une part, un droit spécifique, exprimé en valeur absolue en euros par millier d'unités (cigarettes, cirages et cigarillos) ou millier de grammes (tabac à rouler et autres tabacs à fumer) ;

– d'autre part, un droit proportionnel, qui résulte de l'application d'un taux au prix de vente toutes taxes comprises.

Ce droit de consommation doit, au minimum, atteindre un plancher : c'est le « minimum de perception ». Ce dernier :

- est fixé par millier d'unités ou par millier de grammes ;

– peut être majoré de 10 % au plus, par arrêté des ministres du budget et de la santé ;

– ne s’applique pas aux tabacs à priser ou à mâcher.

Ce droit de consommation sur le tabac, qui correspond à un droit d’accise, est dû mensuellement, par les fournisseurs, pour les produits mis à la consommation ou importés en France.

Il est recouvré par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

2. La fiscalité du tabac en Corse

Une fiscalité dérogatoire s’applique aux produits de tabac mis à la vente en Corse : elle est définie à l’article 575 E *bis* du CGI.

Ce cadre spécifique est censé être justifié par la spécificité insulaire de la Corse.

La persistance d’une tarification dérogatoire sur le territoire Corse étant contraire au droit européen, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 ⁽¹⁾ a procédé à un rapprochement des tarifs applicables.

L’augmentation appliquée à la Corse a été légèrement supérieure à celle appliquée sur le continent, afin de permettre une convergence.

En tout état de cause, pour les cigarettes, le prix de vente au détail appliqué en Corse doit être au moins égal à 75 % des prix de vente continentaux des mêmes produits, en vertu du II de l’article 575 E *bis* du CGI.

Pour les cigares et les cigarillos, le prix de vente au détail appliqué en Corse doit être au moins égal à 85 % des prix continentaux des mêmes produits.

Selon le V de l’article 575 E *bis* du CGI, le produit du droit de consommation est « affecté à la collectivité de Corse pour le financement de travaux de mise en valeur de la Corse ».

Pour l’année 2019, le montant de cette ressource affectée s’élève à **103,02 millions d’euros**, ce qui correspond à 9,5 % des ressources de la collectivité de Corse ⁽²⁾.

(1) Loi n°2017-1836 du 30 décembre 2017 portant financement de la sécurité sociale pour 2018.

(2) Collectivité de Corse, Rapport du président du conseil exécutif de Corse sur le budget primitif 2019.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article procède à un alignement progressif de la fiscalité des tabacs vendus en Corse sur ceux vendus sur le continent.

En premier lieu, l'article 575 E *bis* est modifié à compter du 1^{er} janvier 2022 et prévoit jusqu'en 2025 une trajectoire d'augmentation de la fiscalité sur les tabacs en Corse présentée dans le tableau suivant.

DROIT DE CONSOMMATION SUR LE TABAC ET MINIMUM DE PERCEPTION ASSOCIÉ, EN CORSE, À PARTIR DE 2022 ET JUSQU'EN 2025

| Période | Du 1 ^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2022 | Du 1 ^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2023 | Du 1 ^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2024 | Du 1 ^{er} janvier 2025 au 31 décembre 2025 |
|---|---|---|---|---|
| Cigarettes | | | | |
| Taux proportionnel (en %) | 50,0 | 51,1 | 52,3 | 53,4 |
| Part spécifique pour mille unités (en euros) | 50,6 | 53,6 | 56,7 | 59,7 |
| Cigares et cigarillos | | | | |
| Taux proportionnel (en %) | 27,6 | 29,7 | 31,9 | 34,0 |
| Part spécifique pour mille unités (en euros) | 45,5 | 45,6 | 45,8 | 45,9 |
| Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes | | | | |
| Taux proportionnel (en %) | 37,9 | 40,6 | 43,3 | 46,0 |
| Part spécifique pour mille unités (en euros) | 63,1 | 67,8 | 72,9 | 77,3 |
| Autres tabacs à fumer | | | | |
| Taux proportionnel (en %) | 42,9 | 45,0 | 47,1 | 49,2 |
| Part spécifique pour mille unités (en euros) | 19,8 | 22,1 | 24,5 | 26,8 |
| Tabacs à priser | | | | |
| Taux proportionnel (en %) | 45,8 | 48,9 | 51,9 | 55,0 |
| Tabacs à mâcher | | | | |
| Taux proportionnel (en %) | 32,4 | 34,5 | 36,5 | 38,6 |

Source : article 575 E bis du CGI tel que modifié par le présent article.

En second lieu, les taux minimaux de prix de vente en Corse font également l'objet d'un rapprochement progressif avec ceux du continent, sur cinq ans.

**PRIX DE VENTE MINIMAUX EN CORSE POUR LA PÉRIODE 2022-2025
PAR RAPPORT AUX PRIX DU CONTINENT**

| Groupe de produits | Du 1 ^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2022 | Du 1 ^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2023 | Du 1 ^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2024 | Du 1 ^{er} janvier 2025 au 31 décembre 2025 |
|--|---|---|---|---|
| Cigarettes | 80 % | 85 % | 90 % | 95 % |
| Cigares et cigarillos | 85 % | 91 % | 94 % | 97 % |
| Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes | 80 % | 85 % | 90 % | 95 % |
| Autres tabacs à fumer | 80 % | 85 % | 90 % | 95 % |
| Tabacs à priser | 80 % | 85 % | 90 % | 95 % |
| Tabacs à mâcher | 80 % | 85 % | 90 % | 95 % |

Source : article 575 E bis du CGI tel que modifié par le présent article.

Le III du présent article parachève cet alignement en prévoyant, à compter du 1^{er} janvier 2026, une suppression des tarifs dérogatoires de l'article 575 E bis du CGI. Ainsi, le niveau de la fiscalité portant sur le tabac en Corse sera régi à compter de cette date par les mêmes dispositions que celles applicables sur le territoire continental (articles 575 et 575 A du CGI).

L'affectation de la fiscalité sur le tabac perçue en Corse est préservée : le produit du droit de consommation continuera d'être affecté à la collectivité de Corse pour le financement de travaux de mise en valeur de la Corse.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a procédé à une modification en adoptant un amendement de Julien Bargeton (LaREM), qui a reçu un **avis favorable du Gouvernement**, ayant pour objet de remplacer la contribution sociale sur le chiffre d'affaires pesant sur les fournisseurs agréés de tabacs par une augmentation, à due concurrence, des montants applicables sur le continent de la part spécifique et de la part proportionnelle des droits de consommation sur les produits du tabac.

La contribution sociale à la charge des fournisseurs agréés de produits du tabac figure aux articles L. 137-27 à L. 137-29 du code de la sécurité sociale (CSS).

Cette contribution est affectée d'un taux de 5,6 % du chiffre d'affaires des fournisseurs agréés.

Son produit est destiné à financer la prévention et la lutte contre le tabagisme.

Le présent amendement supprime cette contribution et augmente les tarifs de la part proportionnelle ainsi que de la part spécifique des droits de consommation des tabacs, à des fins de simplification.

Les tarifs retenus, **qui ne concernent pas la Corse mais la France continentale**, sont les suivants :

**DROIT DE CONSOMMATION SUR LE TABAC ET MINIMUM DE PERCEPTION ASSOCIÉ,
EN FRANCE CONTINENTALE**

| Période | Du 1 ^{er} mars 2019 au 31 octobre 2019 | Du 1 ^{er} novembre 2019 au 29 février 2020 | Du 1 ^{er} mars 2020 au 31 octobre 2020 | À compter du 1 ^{er} novembre 2020 |
|---|---|---|---|--|
| Cigarettes | | | | |
| Taux proportionnel (en %) | 51,7 | 52,7 | 53,9 | 54,85 |
| Part spécifique pour mille unités (en euros) | 61,1 | 62,0 | 62,92 | 63,12 |
| Minimum de perception pour mille unités (en euros) | 279 | 297 | 314 | 333 |
| Cigares et cigarillos | | | | |
| Taux proportionnel (en %) | 30,0 | 32,3 | 34,3 | 36,1 |
| Part spécifique pour mille unités (en euros) | 30,0 | 35,3 | 43,7 | 48,2 |
| Minimum de perception pour mille unités (en euros) | 176 | 205 | 237 | 266 |
| Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes | | | | |
| Taux proportionnel (en %) | 45,6 | 46,7 | 48,0 | 49,0 |
| Part spécifique pour mille unités (en euros) | 72,5 | 76,2 | 79,93 | 82,73 |
| Minimum de perception pour mille unités (en euros) | 239 | 260 | 281 | 302 |
| Autres tabacs à fumer | | | | |
| Taux proportionnel (en %) | 49,0 | 49,9 | 50,6 | 51,3 |
| Part spécifique pour mille unités (en euros) | 23,4 | 25,3 | 29,2 | 31,1 |
| Minimum de perception pour mille unités (en euros) | 108 | 117 | 126 | 134 |
| Tabacs à priser | | | | |
| Taux proportionnel (en %) | 55,0 | 56,2 | 57,1 | 58,0 |
| Tabacs à mâcher | | | | |
| Taux proportionnel (en %) | 38,5 | 39,3 | 40,0 | 40,6 |

Source : article 575 A du CGI tel qu'issu de la version du présent article adoptée par le Sénat.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général constate que la contribution sociale sur le chiffre d'affaires ayant pour assujettis les fournisseurs agréés de tabacs ne pèse en réalité que sur un seul fournisseur ⁽¹⁾.

Le dispositif adopté par le Sénat permet donc de pérenniser le financement du fonds de lutte contre les addictions, désormais assis de manière équitable sur les fabricants de tabacs.

Il est ainsi proposé d'adopter cet article dans sa version issue des travaux du Sénat.

*
* *

Article 64 (supprimé)
**Compensation des revalorisations exceptionnelles
du revenu de solidarité active (RSA)**

Le présent article précise que les dispositions de la loi de finances pour 2014 prévoyant des ressources supplémentaires pour les départements visaient effectivement à compenser la charge nouvelle pour ces derniers résultant des revalorisations exceptionnelles du revenu de solidarité active (RSA) intervenues entre le 1^{er} septembre 2013 et le 31 août 2019 par une succession de cinq décrets. Le Sénat a supprimé le présent article que le Rapporteur général de l'Assemblée nationale propose de rétablir dans sa version issue de l'Assemblée nationale.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

La loi de finances pour 2014 a prévu un triple mécanisme de ressources supplémentaires affectées aux départements :

– la création d'un dispositif de compensation péréquée (DCP) consistant à transférer aux départements la totalité des frais de gestion auparavant perçus par l'État au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et à répartir cette recette entre les départements en fonction des restes à charge qu'ils supportent au titre du RSA, de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH) ;

– la possibilité pour les départements de relever le taux plafond des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) de 3,8 % à 4,5 % ;

(1) La société Logista France.

– la création d’un fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) alimenté par un prélèvement forfaitaire sur les recettes de DMTO égal à 0,35 % des bases des DMTO perçus en année $n - 1$ par les départements. Les ressources du fonds sont ensuite redistribuées entre les départements en fonction des restes à charge au titre du RSA, de l’APA et de la PCH et du potentiel fiscal moyen par habitant.

L’attribution de ces ressources supplémentaires aux départements avait pour objet de les soutenir financièrement notamment face au dynamisme des dépenses de RSA qu’ils financent. Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l’inclusion, adopté le 21 janvier 2013 lors du comité interministériel de lutte contre les exclusions, prévoyait en particulier une revalorisation exceptionnelle du RSA de 10 % sur cinq ans.

Cinq décrets de revalorisation exceptionnelle du RSA ont donc été pris entre le 30 août 2013 et le 4 mai 2017 : le décret n° 2013-793 du 30 août 2013 ; le décret n° 2014-1127 du 3 octobre 2014 ; le décret n° 2015-1231 du 6 octobre 2015 ; le décret n° 2016-1276 du 29 septembre 2016 ; et le décret n° 2017-739 du 4 mai 2017.

Estimant avoir supporté les surcoûts liés à ces revalorisations exceptionnelles du RSA sans avoir été compensés financièrement, plusieurs départements ont introduit des recours indemnitaires et pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative. En effet, si les travaux préparatoires à la loi de finances pour 2014 montrent que le législateur a affecté de nouvelles ressources aux départements, notamment en raison des revalorisations exceptionnelles du RSA, les départements soutiennent à l’inverse que ces dispositifs ne visaient pas à compenser spécifiquement ces dépenses nouvelles.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Compte tenu du risque juridique, le présent article :

– précise que les ressources attribuées aux départements en application des trois dispositifs mentionnés précédemment assurent désormais, pour chaque département, la compensation des dépenses exposées au titre des revalorisations exceptionnelles du montant forfaitaire du RSA ;

– précise, pour la période allant du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2019, que les trois dispositifs mentionnés précédemment avaient bien pour objet la compensation des dépenses exposées du 1^{er} septembre 2013 au 31 août 2019 par les départements au titre des revalorisations exceptionnelles du montant forfaitaire du RSA.

Dans l’hypothèse où l’ensemble des départements serait amené à introduire des recours indemnitaires et que les ressources créées par la loi de finances pour 2014 ne seraient pas considérées comme des compensations, le coût indemnitaire pour l’État pourrait s’élever à environ 5,5 milliards d’euros au titre

de la période 2013-2019, dont 1,35 milliard d'euros au titre de l'année 2019. Selon l'évaluation préalable du présent article, grâce aux trois dispositifs mis en place par la loi de finances pour 2014, l'État aurait toutefois surcompensé les départements de 1,4 milliard d'euros sur la période 2013-2019.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements rédactionnels sans conséquence sur le dispositif proposé ⁽¹⁾.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté trois amendements identiques de suppression de la commission des finances, du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, ainsi que de M. Arnaud Bazin (LR) ⁽²⁾, malgré un avis défavorable du Gouvernement, au motif que le présent article constitue « *une mesure de validation législative* » qui « *vise à prémunir l'État d'un risque financier dans le cadre de contentieux qui l'opposent à plusieurs départements devant les juridictions administratives* » ⁽³⁾.

La commission des finances du Sénat a en particulier estimé que « *la constitutionnalité des dispositions du présent article est douteuse* » dans la mesure où « *l'adoption des présentes dispositions porterait atteinte aux droits des parties* » et que « *l'impérieux motif d'intérêt général devant appuyer une telle atteinte ne semble pas démontré* » ⁽⁴⁾.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de rétablir le présent article dans sa version issue de l'Assemblée nationale. Il rappelle que l'intérêt général est justifié par le fait que dans l'hypothèse où l'ensemble des départements serait amené à introduire des recours indemnitaires et que les ressources créées par la loi de finances pour 2014 ne seraient pas considérées comme des compensations, le coût indemnitaire pour l'État pourrait s'élever à environ 5,5 milliards d'euros au titre de la période 2013-2019.

Il rappelle qu'il s'agit avant tout d'une mesure de clarification législative. En effet, l'analyse des travaux préparatoires à la loi de finances pour 2014 démontre que le législateur a affecté de nouvelles ressources aux départements,

(1) Amendements n° II-2328, n° II-2329 et n° II-2327 de M. Joël Giraud.

(2) Amendements n° II-885 de la commission des finances, n° II-1120 du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, et n° II-45 de M. Arnaud Bazin (LR).

(3) Objet de l'amendement n° II-885 de la commission des finances.

(4) M. Albéric de Montgolfier, Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2020, Sénat, session ordinaire de 2019-2020, n° 140, Tome III, Volume 1, 21 novembre 2019.

notamment en raison des revalorisations exceptionnelles du RSA. L'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2014 indique que le transfert aux départements de ressources, intervenu à la suite d'un accord avec les départements, avait bien pour objet de répondre aux difficultés financières qu'ils connaissent, liées « *au financement des allocations individuelles de solidarité, notamment le RSA qui a fait l'objet d'une revalorisation dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale* ».

*

* *

Article 67 (supprimé)

Augmentation maîtrisée de certaines prestations sociales et suppression de l'indexation de la réduction de loyer de solidarité (RLS)

Le présent article procède à une moindre revalorisation de certaines prestations sociales par rapport à ce que prévoit le droit actuellement en vigueur et à une désindexation des plafonds d'éligibilité de la réduction de loyer de solidarité (RLS).

Pour une présentation détaillée du droit en vigueur et du dispositif proposé par le projet de loi initial, le lecteur se reportera au commentaire du rapport de première lecture ⁽¹⁾.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

1. La revalorisation des aides au logement

• Versées dans des conditions différentes, l'aide personnalisée au logement (APL), codifiée à l'article L. 831-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH), l'allocation de logement familiale (ALF) et l'allocation de logement sociale (ALS), toutes deux codifiées aux articles L. 841-1 et suivants du CCH, font l'objet d'une revalorisation annuelle de **leur montant ainsi que de leurs paramètres** afin de tenir compte de l'effet de l'augmentation des prix sur le pouvoir d'achat des ménages.

Le montant des aides au logement est établi par application d'un barème réglementaire qui dépend des ressources du demandeur, de sa situation familiale et du montant du loyer qu'il acquitte.

(1) M. Joël Giraud, *Assemblée nationale, XV^e législature, tome III du rapport n° 2301 sur le projet de loi de finances pour 2020, pp.595 et suiv.*

Le barème de calcul de l'APL, de l'ALF et de l'ALS, révisé annuellement au **1^{er} octobre, est d'ordre législatif** d'après l'article L. 823-4 du CCH. Selon cet article, plusieurs paramètres de ce barème sont indexés sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL).

Redéfini en 2008⁽¹⁾, l'IRL « *correspond à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers* ». Il constitue la référence pour réviser les loyers des logements vides ou meublés ainsi que pour le plafond des augmentations annuelles de loyers que les propriétaires sont autorisés à exiger de leurs locataires.

• En sus de cette revalorisation, les **précisions réglementaires** prévoient une **revalorisation au 1^{er} janvier de plusieurs paramètres** des aides liées aux ressources en fonction de **l'évolution d'indices de prix** :

– les ressources prises en compte pour l'établissement des aides personnelles au logement selon le taux d'évolution en moyenne annuelle de **l'indice général des prix à la consommation des ménages**, pour l'année civile de référence, figurant dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances (article R. 822-5 du CCH) ;

– l'évaluation forfaitaire des ressources s'agissant des conditions d'attribution des aides selon l'indice général des prix à la consommation des ménages hors tabac pour l'année civile précédente figurant dans le RESF (article R. 822-18 du CCH) ;

– l'abattement forfaitaire appliqué aux ressources du ménage dans la formule de calcul de la participation personnelle du ménage selon l'évolution en moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation des ménages hors tabac constatée pour l'avant-dernière année précédant cette revalorisation (article D. 823-17 du CCH).

REVALORISATION DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

| Nature de la revalorisation | Revalorisation réglementaire | Revalorisation légale |
|-----------------------------|--|--|
| Date de la revalorisation | 1 ^{er} janvier | 1 ^{er} octobre |
| Indice de référence | Indexation sur un indice d'inflation de référence | Indexation sur l'IRL |
| Champ de la revalorisation | – Ressources prises en compte pour l'établissement de l'aide personnelle au logement ; – Évaluation forfaitaire des ressources ; – Abattement forfaitaire dans le calcul du montant de l'aide. | – Plafonds de loyer ; – Plafonds des charges de remboursement de contrats de prêts dont la signature est postérieure à la date de révision du barème ; – Montant forfaitaire des charges ; – Équivalences de loyer et de charges locatives ; – Terme constant de la participation personnelle du ménage. |

Source : commission des finances.

(1) Article 9 de la loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat.

2. La réduction de loyer de solidarité

● La réduction du loyer de solidarité (RLS), instituée par l'article 126 de la loi de finances pour 2018⁽¹⁾, a été présentée dans le rapport de première lecture⁽²⁾.

Le montant mensuel de la RLS est fixé chaque année par arrêté conjoint des ministres chargés du logement et du budget, dans la limite de montants fixés à l'article L. 442-2-1 du CCH.

En application du septième alinéa de ce même article, ces montants maximaux de niveau législatif sont **indexés chaque année au 1^{er} janvier à hauteur au moins de l'indice de référence des loyers**.

Cette revalorisation des montants plafonds de la RLS n'emporte pas automatiquement de revalorisation du montant de la RLS elle-même puisque celle-ci est fixée par arrêté. Néanmoins, le huitième alinéa prévoit que le montant mensuel de la RLS est lui aussi **revalorisé au 1^{er} janvier d'un montant correspondant au moins à l'évolution de l'indice de référence des loyers**. Un arrêté du 27 décembre 2018 est ainsi venu modifier l'arrêté du 27 février 2018 relatif au montant de la réduction de loyer de solidarité, en application de cette disposition.

● De même, les **plafonds de ressources mensuelles ouvrant droit à la RLS** sont fixés par arrêté, dans la limite de montants prévus par la loi. Le douzième alinéa de l'article L. 441-2-1 prévoit que :

– les **montants maximaux prévus par la loi** sont indexés chaque année au 1^{er} janvier en fonction de l'évolution en moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation des ménages hors tabac, constatée pour l'avant-dernière année précédant cette revalorisation ;

– les **plafonds de ressources eux-mêmes sont indexés selon les mêmes modalités**.

Les plafonds des ressources ouvrant droit au bénéfice de la RLS ont également été fixés par l'arrêté du 27 février 2018 relatif à la réduction de loyer de solidarité, modifié par l'arrêté du 27 décembre 2018⁽³⁾.

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

(2) M. Joël Giraud, Assemblée nationale, XV^e législature, tome III du rapport n° 2301 sur le projet de loi de finances pour 2020, pp.603 et suiv.

(3) Arrêté du 27 décembre 2018 relatif à la revalorisation des plafonds de ressources et des montants de réduction de loyer de solidarité applicables, modifiant l'arrêté du 27 février 2018 relatif à la réduction de loyer solidarité.

3. La prime d'activité

En application de l'article L. 842-3 du code de la sécurité sociale, le montant forfaitaire de la prime d'activité (PA) et le montant maximal de la bonification sont **revalorisés le 1^{er} avril de chaque année par application d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac**, calculée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix publiés par l'INSEE au mois de février. Ce coefficient, mentionné à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale, s'applique pour la revalorisation de plusieurs prestations.

Afin de ne pas répercuter l'inflation négative sur le montant des prestations, il est prévu que la valeur du coefficient soit, dans pareils cas, portée à un ⁽¹⁾.

4. L'allocation aux adultes handicapés

La revalorisation annuelle de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) s'effectue au 1^{er} avril ⁽²⁾, par application du coefficient mentionné à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale.

Le montant de l'AAH est ainsi revalorisé dans les mêmes proportions que « la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, calculée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix » ou est inchangé lorsque l'inflation sur la période de référence est négative.

B. DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté sans modification en première lecture par l'Assemblée nationale, propose d'appliquer, **pour l'année 2020**, des règles dérogatoires d'indexation de la RLS, des aides personnelles au logement, de la PA et de l'AAH.

Le **I** propose d'introduire une dérogation pour l'année 2020 à la règle d'indexation du montant des plafonds de ressources de la RLS en prévoyant qu'il n'est pas indexé sur l'évolution en moyenne annuelle de l'IPC hors tabac constaté en 2018.

Les **II**, **III** et **IV** prévoient que, par dérogation aux règles présentées *supra* :

– la revalorisation au 1^{er} octobre 2020 des paramètres de calcul des aides personnelles au logement est fixée à 0,3 % ;

(1) Conformément au deuxième alinéa de l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale.

(2) Conformément au deuxième alinéa de l'article L. 821-3-1 du code de la sécurité sociale.

– la revalorisation du montant de l’AAH au 1^{er} avril 2020 est fixée à 0,3 % ;

– la revalorisation du montant forfaitaire au 1^{er} avril 2020 de la prime d’activité et du montant maximal de la bonification est fixée à 0,3 %.

Pour mémoire, l’article 210 de la loi de finances pour 2019⁽¹⁾ prévoyait une revalorisation de 0,3 % des aides personnelles au logement et de l’AAH et une non-revalorisation du montant forfaitaire et du montant maximal de la bonification pour les années 2019 et 2020. Le Conseil constitutionnel a déclaré non-conformes à la Constitution ces règles dérogatoires pour l’année 2020⁽²⁾.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Après l’avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement, le Sénat a adopté deux amendements identiques de suppression du présent article de M. Claude Raynal et de ses collègues du groupe Socialiste et républicains et de Mme Cécile Cukierman et de ses collègues du groupe Communiste, républicain citoyen et écologiste⁽³⁾.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de rétablir cet article dans sa version adoptée par l’Assemblée nationale en première lecture.

*

* *

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

(2) Décision n° 2018-777 DC du Conseil constitutionnel du 28 décembre 2018.

(3) Amendements n°s II-976 et II-1127.

Article 68

Interdiction de l'octroi de garantie de l'État au commerce extérieur pour la recherche, l'extraction et la production de charbon

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

1. Le cadre juridique des garanties de l'État aux activités d'exportation de biens et de services

L'article L. 432-1 du code des assurances dispose que : *« le ministre chargé de l'économie est autorisé à accorder la garantie de l'État, pour les opérations concourant au développement du commerce extérieur de la France »*.

Le dispositif de garantie à l'export, anciennement géré par la Coface, relève désormais de la compétence de Bpifrance. L'article L. 432-2 du code des assurances dispose qu'un organisme est désigné par l'État pour *« gérer et délivrer sous son contrôle, pour son compte et en son nom, les garanties publiques pour le commerce extérieur prévues à l'article L. 432-1 »*. L'État a, sur ce fondement, désigné la filiale Bpifrance Assurance Export ; cette dernière instruit les demandes de garanties mais elles sont bien octroyées et supportées par l'État.

La garantie à l'export constitue l'un des outils que l'État met à la disposition des entreprises exportatrices françaises afin de renforcer leur compétitivité.

La garantie publique permet à l'exportateur de se prémunir contre les différents risques de marché qui pèsent sur ce segment de son activité. Il s'agit, pour l'État, d'encourager les potentiels exportateurs à franchir le pas du risque pris en contractant à l'étranger grâce à un soutien public adapté et, ainsi, de faire progresser leurs parts de marché à l'international et de promouvoir les intérêts stratégiques de la France. La garantie peut prendre plusieurs formes décrites par l'article L. 432-2 du code des assurances, et déclinées sous une forme commerciale par Bpifrance Assurance Export :

– une assurance des crédits contractés pour exporter son activité, aussi dénommée assurance-crédit export – la principale en volume –, qui permet de se prémunir contre l'interruption ou le non-paiement d'un contrat avec une entreprise étrangère ;

– une assurance prospection, qui permet à un potentiel exportateur d'engager de premières démarches à l'exportation tout en étant couvert sur le risque commercial pesant sur ces démarches ;

– une garantie des cautions remises par l’exportateur au client étranger ou une garantie des préfinancements nécessaires pour gérer les difficultés de trésorerie de l’activité export ;

– une assurance des investissements réalisés sur les territoires étrangers qui présentent des risques politiques ;

– une garantie des financements de projets présentant un intérêt stratégique pour l’économie française ;

– une assurance contre les risques de change, c’est-à-dire les pertes que peuvent subir les exportateurs du fait de brutales variations du taux de change entre l’euro et la monnaie du pays concerné.

2. La responsabilité environnementale des garanties publiques à l’exportation

Le soutien de l’État à l’exportation s’inscrit également dans le cadre de l’*Arrangement sur les crédits à l’exportation bénéficiant d’un soutien public* conclu en 1978 dans le cadre de l’Organisation de coopération et le développement économiques (OCDE) ⁽¹⁾. Cet Arrangement ne concerne que la garantie appelée assurance-crédit export.

L’Arrangement ne prévoit pas, initialement, de conditionner l’octroi de garanties publiques à des exigences environnementales. Toutefois, son annexe IV constitue un Accord sectoriel, adopté en 2005 et intégré de façon permanente à l’Arrangement ⁽²⁾, qui encourage l’exportation de technologies environnementales propices à la transition écologique et de projets contribuant à l’atténuation du changement climatique. En outre, dans le cadre de cet Arrangement, un autre Accord sectoriel a été établi en 2015 pour prévoir l’interdiction de l’octroi de soutiens publics dans le cadre de projets visant à exporter certains types de centrales thermiques fonctionnant à partir de charbon ⁽³⁾.

(1) *Cet Arrangement a une valeur juridique contraignante depuis qu’il a été rendu applicable dans l’Union européenne par le règlement (UE) n° 1233/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 relatif à l’application de certaines lignes directrices pour les crédits à l’exportation bénéficiant d’un soutien public et abrogeant les décisions du Conseil 2001/76/ CE et 2001/77/ CE.*

(2) *Accord sectoriel sur les crédits à l’exportation pour des projets dans les domaines des énergies renouvelables, de l’atténuation et de l’adaptation au changement climatique et des ressources en eau.*

(3) *L’Accord sectoriel sur les crédits à l’exportation pour les projets de production d’électricité à partir de charbon a été approuvé par les États participants à l’Arrangement sur les crédits à l’exportation bénéficiant d’un soutien public lors de leur réunion du 17 novembre 2015.*

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans sa version initiale, le présent article modifiait l'article L. 432-1 du code des assurances pour exclure explicitement du périmètre des garanties publiques à l'export les « *opérations ayant pour objet la recherche, l'extraction et la production de charbon* ».

Par exemple, l'exportation de pelles mécaniques destinées à l'extraction de charbon ne pourra plus bénéficier d'un octroi de garantie publique. De même, la « production » de charbon comprend les étapes de préparation et de traitement des minerais extraits pour en permettre l'utilisation à des fins énergétiques. En revanche, le périmètre de l'article ne comprend pas les technologies d'exploitation ou de combustion de charbon – notamment les centrales à charbon.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

Outre un amendement de coordination juridique du Rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté les amendements suivants, avec l'avis favorable du Gouvernement :

– deux amendements identiques, adoptés à l'initiative de la commission des finances et des membres du groupe La République en Marche, sous-amendés par le Rapporteur général, étendent le champ d'application de l'interdiction des garanties publiques à l'export aux opérations recourant aux méthodes d'extraction non conventionnelles des hydrocarbures interdites sur le territoire national (comme la fracturation hydraulique des gaz ou pétroles de schiste). Le sous-amendement du Rapporteur général avait pour objet de limiter cette interdiction aux opérations d'assurance-crédit export, qui portent sur 97 % des encours totaux ;

– deux amendements identiques, adoptés à l'initiative de la commission des finances et des membres du groupe La République en Marche, sous-amendés par le Rapporteur général, étendent le champ d'application de l'interdiction des garanties publiques à l'export aux opérations recourant au torchage de routine des gaz émis lors de l'extraction d'hydrocarbures liquides. Le sous-amendement avait également pour objet de limiter cette interdiction aux opérations d'assurance-crédit export ;

– trois amendements identiques, de la commission des finances, des membres du groupe socialiste et des membres du groupe La République en Marche, précisent le champ d'application de l'interdiction des garanties publiques à l'export concernant la production de charbon. L'exploitation et la production d'énergie à partir de charbon sont explicitement exclues ; en revanche, les opérations ayant pour effet de réduire l'impact environnemental négatif d'installations de production d'énergie existantes sont, elles, autorisées ;

En outre, toujours avec l'avis favorable du Gouvernement, plusieurs amendements visant à compléter et améliorer l'information du Parlement en matière de garanties publiques à l'export ont été adoptés :

– trois amendements identiques, de la commission des finances, de M. Mathieu Orphelin et de plusieurs de ses collègues, et des membres du groupe La République en Marche, complètent l'information que présente chaque année le Gouvernement aux commissions des finances des deux assemblées sur les opérations effectuées par Bpifrance Assurance Export, en l'élargissant aux opérations ayant bénéficié de la garantie publique de l'État dans le domaine de l'énergie – ces amendements ont fait l'objet d'un sous-amendement rédactionnel du Rapporteur général ;

– trois amendements identiques, de la commission des finances, de M. Mathieu Orphelin et de plusieurs de ses collègues, et des membres du groupe La République en Marche, prévoient une publication par Bpifrance Assurance Export de la liste des projets soutenus présentant un impact environnemental négatif significatif, dans la limite des informations protégées par les secrets des affaires et de la défense nationale. En outre, ne seraient mentionnés que les projets dont l'instruction est achevée – cette dernière précision ayant été apportée par sous-amendement du Rapporteur général ;

– deux amendements identiques, adoptés à l'initiative de la commission des finances et des membres du groupe La République en Marche, prévoient un rapport au Parlement sur la stratégie de soutien à l'export des activités liées aux énergies renouvelables ;

– deux amendements identiques, adoptés à l'initiative de la commission des finances et des membres du groupe La République en Marche, prévoient un rapport au Parlement portant, tout d'abord, sur la définition de normes de performances en matière d'émissions de gaz à effet de serre pour conditionner l'octroi des garanties publiques à l'export, et portant, en second lieu, sur l'analyse de scénarios d'arrêt d'octroi des garanties publiques à l'export pour des projets de recherche et d'exploitation de nouveaux gisements de pétrole et de gaz – plusieurs sous-amendements rédactionnels du Rapporteur général ont également été adoptés.

Enfin, avec l'avis défavorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a également adopté trois amendements identiques de la commission des finances, des membres du groupe de La République en marche, et de M. Mathieu Orphelin et de plusieurs de ses collègues, prévoyant qu'un représentant du ministère chargé de l'énergie et de l'environnement siège au sein de la commission des garanties lors de l'octroi de garanties publiques portant sur des opérations ayant un impact environnemental négatif significatif.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative des sénatrices Sophie Taillé-Polian et Angèle Prévile (groupe socialiste et républicain), du sénateur Jean-François Longeot et plusieurs de ses collègues (groupe de l'Union des démocrates et indépendants) et du sénateur Ronan Dantec et plusieurs de ses collègues (groupe du Rassemblement démocratique et social européen), trois amendements identiques ont été adoptés avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement. Ils ont pour objet de préciser que les opérations ayant pour effet de réduire l'impact environnemental négatif d'installations existantes de production d'énergie à base de charbon, expressément exclues du champ de l'interdiction d'octroi de garanties publiques dans le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale, ne peuvent toutefois avoir pour effet d'augmenter la durée de vie ou la capacité de production desdites installations.

En outre, à l'initiative de la commission des finances, avec l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat a adopté les amendements suivants :

– la suppression de la disposition prévoyant qu'un représentant du ministère chargé de l'énergie et de l'environnement siège au sein de la commission des garanties lors de l'octroi de garanties publiques – cette disposition relevant, selon le Rapporteur général du Sénat, du domaine réglementaire ;

– la fusion des différentes demandes de rapport au Parlement prévues par l'article en une seule demande consolidée, à droit constant ;

– enfin, deux amendements rédactionnels ont également été adoptés.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général se félicite que le Sénat ait conservé l'économie générale de l'article dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale.

Il propose toutefois de rétablir la disposition prévoyant qu'un représentant du ministère chargé de l'énergie et de l'environnement siège au sein de la commission des garanties lors de l'octroi de garanties publiques. Si la composition de la commission des garanties demeure bien fixée par décret, il est, en l'espèce, opportun que la loi impose dans quelles circonstances la présence d'un tel représentant ministériel est nécessaire.

*

* *

Article 71 ter

Autorisation de la Caisse des dépôts et consignations à recevoir et gérer les fonds destinés au compte d'engagement citoyen

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

1. Le compte d'engagement citoyen

La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels ⁽¹⁾ a mis en place le compte personnel d'activité, qui a pour objet « *par l'utilisation des droits qui y sont inscrits, de renforcer l'autonomie et la liberté d'action de son titulaire et de sécuriser son parcours professionnel en supprimant les obstacles à la mobilité* ».

Il s'agit d'un compte unique qui centralise les droits acquis au titre de la formation professionnelle et de la prise en compte de la pénibilité au travail, et au titre de l'engagement citoyen. Il regroupe ainsi trois comptes :

- le compte personnel de formation (CPF) ;
- le compte personnel de prévention (C2P) ;
- **le compte d'engagement citoyen (CEC).**

Les articles L. 5151-7 et L. 5151-9 du code du travail précisent l'objet du CEC. Il s'agit de recenser les activités bénévoles ou de volontariat du titulaire, qu'il peut ensuite valoriser sous forme d'heures de formation inscrites sur le CPF ou de jours de congés destinés à l'exercice de ces activités bénévoles ou de volontariat.

Les activités permettant de bénéficier d'un abondement du CEC sont le service civique, la réserve militaire, la réserve communale de sécurité civile, la réserve sanitaire, l'activité de maître d'apprentissage ainsi que le bénévolat associatif ⁽²⁾.

2. Le rôle de la Caisse des dépôts et consignations dans la gestion des CEC

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) dispose historiquement de la mission « *d'assurer les services relatifs aux caisses ou aux fonds dont la gestion lui a été confiée et d'exercer les autres attributions de même nature qui lui sont*

(1) Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, article 39

(2) L'activité de bénévole doit être effectuée au sein d'associations d'intérêt général et au titre de la participation à l'organe d'administration ou de direction de l'association.

légalement déléguées »⁽¹⁾. L'État peut donc lui confier des mandats de gestion, comme celui relatif aux fonds déposés par les particuliers chez les notaires ou encore, jusqu'au 1^{er} janvier 2020, celui relatif au Fonds de cohésion sociale⁽²⁾.

L'article L. 518-24-1 du code monétaire et financier, créé par la loi du 22 mai 2019 dite « loi PACTE », a modernisé le cadre législatif des mandats de gestion confiés à la CDC⁽³⁾. L'État, mais aussi ses établissements publics, les groupements d'intérêt public (GIP) ou les autorités publiques indépendantes, peuvent confier à la CDC de tels mandats de gestion afin « *d'encaisser des recettes ou de payer des dépenses et d'agir en justice au nom et pour le compte du mandant* »⁽⁴⁾.

Dans le cas d'espèce, l'article L. 6333-1 du code du travail dispose que « *la Caisse des dépôts et consignations assure la gestion de ces ressources en vue de financer les droits acquis au titre* » du CPF. Concrètement, la CDC finance les formations des titulaires des CPF au titre des droits acquis sur ce compte. Une telle disposition n'existe pas pour le CEC, bien que la CDC gère déjà les CPF des bénévoles et volontaires que leur CEC permet d'abonder en heures de formation.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 71 *ter* a été adopté par voie d'amendement, à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission.

Il réplique, à l'article L. 5151-11 du code du travail portant sur le CEC, les dispositions applicables au CPF. Il autorise donc explicitement la Caisse des dépôts et consignations à recevoir et à gérer les fonds destinés au financement des droits acquis au titre du CEC.

Il effectue une coordination à l'article L. 6333-2 du même code pour mentionner les droits acquis au titre du CEC parmi les ressources que peut recevoir la CDC dans sa gestion du CPF.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, un amendement a été adopté par le Sénat afin de corriger le dispositif adopté par l'Assemblée nationale.

En effet, la coordination du dispositif placée à l'article L. 6333-2 du code du travail avait pour effet d'assimiler les ressources versées sur le CPF à partir

(1) Article L. 518-2 du code monétaire et financier.

(2) L'article 71 du présent projet de loi de finances prévoit que ce mandat de gestion sera, à compter du 1^{er} janvier 2020, confié à Bpifrance.

(3) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, article 114.

(4) Article L. 518-24-1 du code monétaire et financier.

d'un CEC aux ressources supplémentaires versées sur le CPF de façon facultative, à la demande du titulaire ⁽¹⁾. Or, les ressources disponibles sur un CEC ne peuvent être transformées en heures de formation utilisables sur le CPF que sous certaines conditions : il ne s'agit pas de ressources librement convertibles mais de droits acquis.

L'amendement adopté par le Sénat corrige cette erreur de renvoi en situant le dispositif au sein de l'article L. 6333-1 du code du travail, qui porte sur les ressources versées sur le CPF au titre de droits acquis uniquement.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général constate que l'aménagement du dispositif adopté par le Sénat est de nature technique. Il propose l'adoption de cet article sans modification.

*
* *

Article 71 quinquies

Modalités de répartition de la fraction supplémentaire de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux départements

Le présent article prévoit les modalités de répartition de la fraction supplémentaire de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 250 millions d'euros au profit des départements instituée aux termes de l'article 5 du projet de loi de finances pour 2020. Le Sénat a reporté d'une année l'entrée en vigueur de cet article. Le Rapporteur général propose de rétablir la version de l'Assemblée nationale.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 5 du présent projet de loi de finances prévoit la suppression intégrale de la taxe d'habitation (TH) pour la résidence principale de tous les contribuables à l'horizon 2023, et la mise en place d'un nouveau schéma de financement pour les collectivités territoriales à compter de 2021.

Lors de l'examen du texte en première lecture, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission,

(1) L'article L. 6323-4 du code du travail dispose : « le [CPF] peut faire l'objet, à la demande de son titulaire, d'abondements en droits complémentaires pour assurer le financement de [la] formation. »

l'affectation d'une fraction supplémentaire du produit de la TVA à certains départements ⁽¹⁾.

La première part, d'un montant fixe de 250 millions d'euros, sera répartie entre les départements éligibles sur la base de critères de ressources et de charges et remplacera, à partir de 2021, le fonds de stabilisation à destination des départements, doté de 115 millions d'euros et institué par la loi de finances pour 2019 ⁽²⁾ (ce dernier doit arriver à échéance en même temps que les pactes financiers conclus entre l'État et les départements, soit 2021). Cette première part sera ainsi un outil de péréquation, complémentaire aux outils de péréquation horizontale.

La deuxième part abondera un fonds de sauvegarde des départements. Elle sera utilisée en cas de dégradation sensible de la situation financière d'un département, liée par exemple au déclenchement d'une crise économique ou d'une situation particulière engendrant un besoin ponctuel de ressources. Cette deuxième part sera annuellement abondée de la totalité de la dynamique de TVA assise sur les 250 millions d'euros affectés à la première part.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Les critères de répartition de la première part ainsi que les conditions d'utilisation du fonds de sauvegarde ont été précisés en seconde partie de loi de finances par le présent article, inséré dans le texte par l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption d'un amendement du Gouvernement en première lecture ⁽³⁾.

Le présent article prévoit en premier lieu que sont éligibles à la première fraction de 250 millions d'euros de TVA les départements dont le montant des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) par habitant perçu au titre de l'année est inférieur au montant de la même recette par habitant perçu par l'ensemble des départements et dont le taux de pauvreté est supérieur ou égal à 12 %.

Pour chaque département éligible, il est ensuite calculé un indice de fragilité sociale tenant compte de la proportion de bénéficiaires du revenu de solidarité active, de l'allocation personnalisée pour l'autonomie, de la prestation de compensation du handicap et du revenu par habitant moyen du département. Cet indice est majoré de 20 % pour les départements dont le taux de pauvreté est supérieur ou égal à 17 %. Il est en outre majoré de 10 % pour les départements dont le taux d'épargne brute est inférieur à 10 %.

L'attribution versée à chaque département éligible est ensuite établie en fonction de son indice de fragilité sociale multiplié par la population du département.

(1) Amendement n° I-3057 du Gouvernement.

(2) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 261.

(3) Amendement n° II-3103 du Gouvernement.

Le présent article prévoit en second lieu que sont éligibles au fonds de sauvegarde les départements confrontés à une baisse importante de produit de DMTO perçus (baisse importante de produit) et à une hausse importante des dépenses exposées au titre du revenu de solidarité active, de l'allocation personnalisée pour l'autonomie et de la prestation de compensation (hausse des dépenses exposées).

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Pour mémoire, en première partie, le Sénat a décidé de décaler d'une année l'entrée en vigueur du nouveau schéma de financement des collectivités territoriales prévu à l'article 5 du projet de loi de finances pour 2020. Il a en conséquence adopté un amendement de la commission des finances, avec un avis défavorable du Gouvernement ⁽¹⁾, reportant d'une année l'entrée en vigueur du présent dispositif. Il s'agit d'un amendement de coordination.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose, par cohérence avec sa position quant à l'article 5 du présent projet de loi de finances, de rétablir la version issue de l'Assemblée nationale.

*
* *

Article 72 bis A (nouveau)

Modalités de prise en compte d'une part fixe dans la tarification de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)

Le présent article, inséré par le Sénat, précise les modalités de prise en compte dans le tarif de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) d'une part fixe qui n'excède par les coûts non proportionnels. Le Rapporteur général propose de voter sans modification le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) avec ou sans fiscalité propre et les syndicats mixtes, dès lors qu'ils bénéficient de la compétence de collecte et de traitement des déchets des ménages, et qu'ils assurent au moins la collecte des déchets, peuvent financer les dépenses

(1) Amendement n° II-1195 de la commission des finances.

correspondantes soit par des recettes ordinaires, soit par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), soit par la REOM.

La REOM, codifiée à l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales (CGCT), est instituée par l'assemblée délibérante de la collectivité locale ou de l'établissement public qui en fixe le tarif. Ce tarif peut, en raison des caractéristiques de l'habitat, inclure une part fixe qui n'excède pas les coûts non proportionnels.

Le tarif peut également prévoir, pour les résidences constituées en habitat vertical ou pavillonnaire, une redevance globale calculée en fonction du nombre de résidents ou de la masse des déchets produits exprimée en volume ou en poids. La personne morale ou physique chargée de la gestion de la résidence est alors considérée comme l'usager du service public et procède à la répartition de la redevance globale entre les foyers.

La REOM est recouvrée par la collectivité territoriale, l'établissement public ou, par délégation de l'assemblée délibérante, par le concessionnaire du service.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, inséré par le Sénat à la suite de l'adoption de trois amendements identiques du groupe socialiste et républicain, de M. Didier Mandelli (LR) et de M. François Bonhomme (LR), avec un avis de sagesse de la commission des finances et du Gouvernement⁽¹⁾, précise les modalités de prise en compte dans le tarif de la REOM d'une part fixe qui n'excède par les coûts non proportionnels. Il précise que cette part fixe peut inclure les coûts correspondants à un nombre minimal de levées ou à un volume minimal de déchets ménagers et assimilés.

Les auteurs des amendements adoptés soulignent qu'une « *décision de justice récente d'un tribunal administratif est venue bouleverser cette analyse sur laquelle sont fondées à ce jour de très nombreuses redevances d'enlèvement des ordures ménagères, les fragilisant fortement* », en dépit de la jurisprudence passée de la Cour de cassation.

En effet, la Cour de cassation estime que « *si la redevance d'enlèvement des ordures ménagères doit être calculée en fonction du service rendu, son tarif peut, en raison des caractéristiques de l'habitat, inclure une part fixe qui n'excède pas les coûts non proportionnels* »⁽²⁾. Dans le cas du présent arrêt, cette part fixe pouvait prendre la forme d'un nombre minimal de levées.

(1) Amendements n° II-993 du groupe socialiste et républicain, n° II-278 de M. Didier Mandelli (LR) et n° II-359 de M. François Bonhomme (LR).

(2) Cour de cassation, chambre civile, 6 septembre 2017, n° 19-19506, Communauté de communes de la presqu'île de Crozon.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de voter sans modification le présent article.

*
* *

Article 72 bis B (nouveau)

Gratuité du permis de chasser en Guyane jusqu'au 31 décembre 2022

Le présent article, introduit par le Sénat à l'initiative du Gouvernement, prévoit la gratuité en Guyane du permis de chasser jusqu'à la fin de l'année 2022.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

● Aux termes de l'article L. 423-1 du code de l'environnement, la pratique de la chasse requiert la détention d'un permis de chasser valable.

La délivrance du permis suppose l'admission à l'examen prévu à l'article L. 423-5 du même code. L'article L. 423-6 de ce code prévoit l'acquittement d'un droit d'examen, dont le montant, en application du deuxième alinéa de cet article, est fixé dans la limite de 16 euros. Par ailleurs, l'article R. 423-11 du même code institue une redevance de 30 euros pour la délivrance initiale du permis – 15 euros pour un mineur âgé de plus de seize ans

La validation du permis est subordonnée au paiement :

– de la redevance cynégétique prévue à l'article L. 423-19 du code de l'environnement, dont le montant, prévu à l'article L. 423-21-1 du même code, varie en fonction de la durée de validation du permis ; pour 2019, ce montant est de 44,5 euros pour l'année, 31 euros pour neuf jours, 22 euros pour trois jours ⁽¹⁾ ;

– du droit de timbre annuel de 9 euros prévu à l'article 1635 *bis* N du code général des impôts (CGI) ;

– des cotisations statutaires à la fédération dont le chasseur est membre ;

– le cas échéant, des participations exigées par la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs prévue à l'article L. 426-5 du code de l'environnement.

(1) Les montants des redevances nationales et départementales ont été alignés par l'article 233 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Les produits des redevances cynégétiques, du droit d'examen, de la redevance pour la délivrance initiale du permis – en cas de désistement ou de renonciation du candidat – et du droit de timbre sont actuellement affectés à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), dont la fusion avec l'Agence française de la biodiversité conduit, à compter de 2020, à la création du nouvel Office national de la biodiversité ⁽¹⁾. Les articles 27 et 59 *septies* du présent projet prévoient d'affecter les produits des redevances et du droit de timbre aux agences de l'eau, selon les modalités prévues par ces articles – incluant notamment un versement des agences à l'OFB.

• La loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer, dite « EROM » ⁽²⁾, à travers son article 83, a introduit en Guyane le permis de chasser : aux termes du premier alinéa du 1 de l'article L. 423-1-1 du code de l'environnement, inséré par cet article 83, « *nul ne peut pratiquer la chasse en Guyane s'il n'est titulaire et porteur d'un permis de chasser valable.* »

La délivrance du permis de chasser avec dispense de l'examen prévu à l'article L. 423-5 du code de l'environnement, et à titre gratuit, est prévue à titre transitoire jusqu'au 1^{er} janvier 2020 par le II de cet article 83 au profit des chasseurs majeurs en situation régulière de séjour et qui justifient une pratique cynégétique antérieure, dès lors que la demande de délivrance du permis est déposée avant le 1^{er} janvier 2020.

À compter du 1^{er} janvier 2020, la délivrance du permis supposera le suivi d'une formation accompagnée d'un examen dont les épreuves sont adaptées aux spécificités du territoire guyanais.

D'une manière générale, les dispositions législatives relatives à la chasse ne s'appliquent en Guyane que par exception. L'article L. 420-4 du code de l'environnement prévoit en effet que le titre II du livre IV de ce code n'est pas applicable à cette collectivité, à l'exception de certains articles expressément mentionnés, dont l'article L. 423-6 sur le droit d'examen ou encore l'article L. 423-12 en vertu duquel le paiement d'une redevance cynégétique et du droit de timbre prévu à l'article 1635 *bis* N du CGI vaut validation du permis.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption, par le Sénat, d'un amendement du Gouvernement ayant fait l'objet d'un avis de sagesse à titre personnel du Rapporteur général de la commission des finances du Sénat, le dépôt tardif de l'amendement n'ayant pas permis à la commission de donner un avis ⁽³⁾.

(1) Loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

(2) Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

(3) Amendement n° [II-1202](#) du Gouvernement.

Cet article prévoit la possibilité de la gratuité du permis de chasser en Guyane pour trois ans, jusqu'au 31 décembre 2022.

Le I du présent article modifie l'article L. 420-4 du code de l'environnement, en y introduisant, parmi les références aux articles applicables par exception en Guyane, celle à l'article L. 423-21-1 portant sur le montant des redevances cynégétiques.

Le II du dispositif proposé réécrit le deuxième alinéa du II de la loi EROM précitée, qui prévoyait la gratuité transitoire du permis de chasser dans cette collectivité. Cet alinéa disposera désormais :

– que le droit d'examen prévu au deuxième alinéa de l'article L. 423-6 du code de l'environnement peut être fixé à zéro euro jusqu'au 31 décembre 2022 ;

– que le montant des redevances cynégétiques départementales, par dérogation à l'article L. 423-21-1 du même code, est nul jusqu'à la même date

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La gratuité du permis de chasser en Guyane prévue par le présent article vise à éviter que les chasseurs de la collectivité n'aient à supporter une charge financière potentiellement lourde qui risquerait de les priver de la délivrance du permis.

Il s'agit donc d'une mesure de tempérament, qui doit également être liée au caractère très récent de la mise en place du permis en Guyane et au fait que sa délivrance est gratuite jusqu'en 2020. Le dispositif proposé assure ainsi une transition douce pour les chasseurs guyanais et évite de pénaliser les populations locales, notamment celles qui peuvent tirer leur subsistance de la chasse.

En conséquence, et même si le placement en seconde partie du projet de loi de finances d'un dispositif exonérant du paiement d'un droit et d'une redevance dont les produits font l'objet d'une affectation plafonnée est discutable, le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Article 72 bis

Augmentation à compter de 2021 des objectifs d'incorporation de la taxe relative à l'incorporation de biocarburants pour la filière essence

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 266 *quindecies* du code des douanes soumet à la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB) les opérateurs qui mettent à la consommation des carburants contenant une proportion de biocarburants inférieure à un objectif évolutif d'incorporation.

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.

Le montant de la taxe est calculé séparément pour les essences et pour les gazoles. Ce montant est égal au produit de l'assiette multiplié par le tarif mentionné dans le tableau ci-dessous, auquel est appliqué un coefficient ; ce coefficient correspond à la différence entre le pourcentage national cible d'incorporation d'énergie renouvelable dans les transports – déterminé par le même tableau – et la proportion d'énergie renouvelable contenue dans les produits inclus dans l'assiette.

TARIFS DE LA TAXE ET POURCENTAGES CIBLES D'INCORPORATION D'ÉNERGIE RENOUELABLE DANS LES TRANSPORTS

| Année | 2019 | À compter de 2020 |
|--------------------------------|-------|-------------------|
| Tarifs (€hL) | 98 | 101 |
| Pourcentage cible des gazoles | 7,9 % | 8 % |
| Pourcentage cible des essences | 7,9 % | 8,2 % |

Source : article 266 *quindecies* du code des douanes

Si la proportion d'énergie renouvelable est supérieure ou égale au pourcentage national cible d'incorporation d'énergie renouvelable dans les transports, la taxe est nulle ; économiquement, cette taxe environnementale est incitative, l'objectif étant que son produit soit nul.

L'énergie contenue dans les biocarburants est renouvelable lorsqu'ils remplissent certains critères de durabilité ⁽¹⁾.

Par ailleurs, la part d'énergie, excédant un seuil, issue de certaines matières premières n'est pas prise en compte.

(1) Définis à l'article 17 de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, dans sa rédaction en vigueur au 24 septembre 2018.

Ces matières premières, correspondant aux céréales, plantes riches en amidon, sucrières ou oléagineuses et autres produits issus des cultures principales des terres agricoles, répondent à deux conditions cumulatives :

– 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 des émissions qui résulte de la substitution de ces biocarburants aux carburants fossiles ;

– l’expansion des cultures s’effectue sur des terres présentant un important stock de carbone ⁽¹⁾.

Ce seuil est égal au produit entre la part d’énergie incorporée mais considérée comme non renouvelable et les pourcentages suivants :

| Année | 2020 à 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | À compter de 2030 |
|-------------|-------------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|-------------------|
| Pourcentage | 100 % | 87,5 % | 75 % | 62,5 % | 50 % | 37,5 % | 25 % | 12,5 % | 0 % |

Source : article 266 quinquies du code des douanes.

En outre, pour certaines catégories de matières premières, la part d’énergie excédant un certain seuil n’est pas prise en compte :

– les 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, sucres non extractibles et amidon résiduel, autres que les matières mentionnées à l’annexe IX de la directive 2009/28/CE, ne sont pris en compte que dans la limite de 7 % de l’objectif national d’incorporation ;

– les 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, ne sont pris en compte qu’à hauteur de 0,2 % en 2019 et 0,4 % en 2020 ;

– le tallol et le brai de tallol ne peuvent être pris en compte que dans la limite de 0,6 % ;

– les matières mentionnées à la partie B de l’annexe IX de la directive 2009/28/CE – c’est-à-dire les huiles de cuisson et les graisses animales – ne peuvent être prises en compte que dans la limite de 0,9 %.

Pour les huiles de cuisson usagées, seule est prise en compte l’énergie contenue dans les produits dont la traçabilité a été assurée depuis leur production, selon des modalités définies par décret.

(1) Au surplus, ne sont pas considérés comme des biocarburants les produits à base d’huile de palme.

Enfin, des règles de double comptage pour les biocarburants avancés non plafonnés – qui figurent à la partie A de l’annexe IX de la directive précitée – sont prévues. Ces derniers ne peuvent être comptés double que dans la limite de l’écart entre le pourcentage cible et 7 % : au-delà de ces valeurs limites, la part d’énergie issue de ces matières premières ne peut être que comptabilisée de manière simple.

B. DISPOSITIF MODIFIÉ

L’Assemblée nationale a adopté à l’initiative du rapporteur général un amendement qui procède à plusieurs modifications au sein de l’article 266 *quindecies* du code des douanes.

Cet amendement a reçu un avis favorable du Gouvernement.

D’abord, ont été relevés les objectifs nationaux d’incorporation des biocarburants dans la filière essence à compter de 2021, de 0,4 %.

TARIFS DE LA TAXE ET POURCENTAGES CIBLES D’INCORPORATION D’ÉNERGIE RENEUVELABLE DANS LES TRANSPORTS

| Année | 2020 | À compter de 2020 |
|--------------------------------|-------|-------------------|
| Tarifs (€/hL) | 101 | 104 |
| Pourcentage cible des gazoles | 8 % | 8 % |
| Pourcentage cible des essences | 8,2 % | 8,6 % |

Source : *présent article*.

Ensuite, il revoit à la hausse, à compter de 2021, le seuil au-delà duquel n’est pas prise en compte la part d’énergie renouvelable maximale de biocarburants produits à base d’égouts pauvres issus des plantes sucrières et obtenus après deux extractions sucrières – ainsi que celle produite à partir des amidons résiduels issus des plantes riches en amidon en fin de processus de transformation de l’amidon, en le relevant de 0,4 % à 0,8 %.

Enfin, il rehausse le seuil au-delà duquel la part d’énergie issue des huiles de cuissons et de graisses animales n’est plus comptée double pour les essences : ainsi, à compter de 2021, pour les biocarburants issus d’huiles de cuissons usagées et de graisses animales, ceux-ci pourront être comptés double dans la limite de 0,2 % pour les essences (au lieu de 0,1 % en 2020).

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté trois amendements identiques à l’initiative d’Yvon Collin (RDSE), Monique Lubin (SOC) et Didier Mandelli (LR), visant à abaisser le seuil maximal de contribution du tallol à l’atteinte des objectifs d’incorporation de la TIRIB, de 0,6 % à 0,1 %.

Le seuil maximal de contribution du brai de tallol, qui n'a pas d'utilisation concurrente à la valorisation énergétique, est supprimé.

Le retrait du plafonnement de la contribution du brai de tallol doit permettre de compenser la baisse du seuil maximal de contribution du tallol.

Cette proposition a reçu un avis favorable du Gouvernement.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Il est proposé de retenir la modification apportée et d'adopter cet article tel qu'issu des travaux du Sénat.

*
* *

Article 72 quater A (nouveau)

Exonération facultative de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises pour la production de chaleur issue de biomasse

Le présent article, inséré par le Sénat, permet aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, par délibération prise dans les conditions de droit commun, d'exonérer, pour la part de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) qui leur revient, les ouvrages, installations et bâtiments affectés à la production de chaleur ou les établissements produisant de la chaleur issue à 70 % au moins de biomasse et sa distribution par un réseau de chaleur public. Le Rapporteur général propose la suppression du présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

L'article L. 100-4 du code de l'énergie dispose que pour répondre « à l'urgence écologique et climatique, la politique énergétique nationale a pour objectifs [...] de multiplier par cinq la quantité de chaleur et de froid renouvelables et de récupération livrée par les réseaux de chaleur et de froid à l'horizon 2030 ».

Les réseaux de chaleur permettent de mobiliser massivement des sources de chaleur renouvelable produite de façon centralisée : ils comprennent une ou plusieurs unités de production de chaleur renouvelable, un réseau de distribution primaire dans lequel la chaleur est transportée par un fluide caloporteur, et un ensemble de sous-stations d'échange à partir desquelles les bâtiments sont desservis par un réseau de distribution secondaire. Les réseaux de chaleur peuvent

être alimentés à partir de plusieurs sources de chaleur renouvelable, telles que la géothermie profonde ou intermédiaire, la biomasse, la chaleur fatale issue de l'industrie ou de système de cogénération, la chaleur solaire, *etc.*

Le Gouvernement soutient le développement de ces réseaux notamment à travers le fonds chaleur, lorsque ces derniers sont alimentés à plus de 50 % par une source de chaleur renouvelable. Ainsi, la part dédiée au fonds chaleur au sein du budget de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) passe de 307 millions en 2019 à 350 millions en 2020, afin de soutenir le développement de la chaleur renouvelable dans les collectivités et les entreprises.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, inséré par le Sénat à la suite de l'adoption d'un amendement de M. Daniel Gremillet (LR), avec un avis défavorable du Gouvernement et de sagesse de la commission des finances⁽¹⁾, permet aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre, par délibération prise dans les conditions de droit commun, d'exonérer pour la part de TFPB et de CFE qui leur revient, les ouvrages, installations et bâtiments affectés à la production de chaleur ou les établissements produisant de la chaleur issue à 70 % au moins de biomasse et sa distribution par un réseau de chaleur public.

Le présent article prévoit également les modalités déclaratives du propriétaire à l'administration fiscale afin de bénéficier de ces exonérations.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de supprimer le présent article aux motifs que :

– le soutien du Gouvernement au développement des réseaux de chaleur s'effectue principalement par le biais du fonds chaleur, doté de 350 millions d'euros en 2020, en hausse de près de 15 % par rapport à 2019 ;

– le présent article favorise une seule technologie de production de chaleur renouvelable, la biomasse, et exclut toutes les autres formes de production, telles que la géothermie profonde ou intermédiaire, la chaleur fatale issue de l'industrie ou de système de cogénération, la chaleur solaire, *etc.* Le Rapporteur général estime que la mise en place d'un avantage fiscal en faveur du développement des réseaux de chaleur renouvelable doit être neutre sur le plan de la technologie retenue.

*

* *

(1) Amendement n° II-226 de M. Daniel Gremillet (LR).

Article 72 quater

Réévaluation de la fraction du produit du droit à consommation sur les tabacs affectée au régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac

LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

ÉTAT DU DROIT

Aux termes du 7° de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale (CSS), le produit du droit à consommation sur les tabacs, prévu à l'article 575 du code général des impôts (CGI), est versé :

– à la branche maladie, maternité, invalidité et décès du régime général de la sécurité sociale, pour une fraction correspondant à 99,56 % ;

– au régime d'allocation viagère des gérants de débit de tabac (RAVGDT), pour une fraction égale à 0,44 %.

Institué par décret en 1963, le RAVGDT est un régime obligatoire dédié aux buralistes, distinct du régime des retraites des commerçants⁽¹⁾. Calculées sur la base d'un nombre de points acquis chaque année, les allocations viagères sont attribuées aux gérants de débit de tabac ayant cessé leurs fonctions et aux veufs et veuves de gérants de débit de tabac, ainsi qu'à leurs orphelins.

Au 31 mars 2019, le montant total du portefeuille des réserves du RAVGDT s'élevait à 475 millions d'euros, le régime disposant de 42,9 millions d'euros sur son compte courant.

Le montant des droits à la consommation sur les tabacs prévu à l'article 575 du CGI s'est élevé à 12,3 milliards d'euros en 2018. Le présent projet de loi de finances table estime ce montant à 13,1 milliards d'euros en 2020.

DISPOSITIF MODIFIÉ

L'Assemblée nationale a adopté, sur proposition du Gouvernement, un amendement portant article additionnel actualisant les taux prévus au 7° de l'article L. 131-8 du CSS.

Cette proposition a reçu un avis favorable de la commission des finances.

Le 1° du I du présent article affecte 0,26 point de pourcentage supplémentaire du produit des droits de consommation sur les tabacs au RAVGDT. La fraction affectée est ainsi portée à 0,70 %, celle attribuée au régime général de l'assurance-maladie étant ramené à 99,30 %.

(1) Décret n° 63-1104 du 30 octobre 1963 relatif au régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabac.

Aux termes du II du présent article, cette majoration interviendrait au 1^{er} janvier 2020. Elle devrait représenter une augmentation des recettes du RAVGDT de 34 millions d'euros. Celles-ci devraient ainsi atteindre 91,6 millions d'euros au titre de l'exercice 2020.

Le 2^o du I du présent article minore la fraction affectée au RAVGDT de 0,20 point de pourcentage à compter du 1^{er} janvier 2021. Au titre de 2021, la fraction devrait ainsi être ramenée à 0,50 %, et celle dédiée à l'assurance-maladie serait portée à 99,50 %.

Au total, il s'agit de conforter le financement du RAVGDT, qui ne bénéficie plus de crédits budgétaires depuis 2015.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté, à l'initiative de Julien Bargeton (LaREM), un amendement de suppression, justifié par une coordination à opérer avec l'article 63 relatif à l'accroissement des niveaux de la part spécifique et de la part proportionnelle des tabacs en substitution d'une contribution sociale, parts dont les tarifs figurent à l'article 575 A du CGI

Cette initiative a reçu un avis favorable tant de la commission des finances que du Gouvernement.

LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La coordination invoquée ayant fondé la suppression du présent article au sénat n'a pas d'objet. De fait, il est proposé de rétablir cet article tel que voté par l'Assemblée nationale.

*

* *

Article 72 quinquies

Prorogation du financement des groupements d'intérêt public dans le cadre de l'implantation de Cigéo

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Pour accompagner l'implantation du Laboratoire souterrain de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) sur les territoires de la Meuse et de la Haute-Marne, la loi a prévu que les producteurs de déchets radioactifs (EDF, Orano et le Commissariat à l'énergie atomique) devaient contribuer au financement de deux groupements d'intérêt public (GIP) constitués dans les départements concernés.

Cette contribution prend la forme d'une taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base (INB) dite « taxe d'accompagnement ». Cette taxe additionnelle correspond à des recettes représentant environ 30 millions d'euros par an pour chacun des GIP.

Les ressources issues de ces deux taxes additionnelles, pour les deux GIP, ont été prolongées à leur niveau actuel jusqu'en 2019.

B. DISPOSITIF MODIFIÉ

Le présent article a été inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances.

Compte tenu de l'implication des GIP dans le développement du territoire, le dispositif adopté par notre assemblée vise à maintenir leur financement par ces deux taxes additionnelles sur la période 2020-2022.

Cette prolongation du financement des GIP a été actée lors du dernier Comité de haut niveau dédié au projet de stockage géologique profond des déchets radioactifs (Cigéo) qui a notamment réuni, le 6 mars 2019, l'État et les élus locaux autour des questions d'aménagement du territoire.

Le présent article vise également à permettre qu'une fraction des taxes affectées aux GIP précités puisse être reversée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont les communes sont situées dans le périmètre du projet, selon une répartition fixée par décret en Conseil d'État, dans la limite de 20 % et au prorata de la population de ces communes.

Il s'agit ainsi de répondre à des besoins de financement d'un ensemble plus large de collectivités des territoires concernés.

Une telle évolution a également été présentée lors du dernier Comité de haut niveau dédié à Cigéo.

Un sous-amendement de Bérangère Abba (LaREM), qui a reçu un avis favorable du Gouvernement et un avis de sagesse de la commission des finances, a différé la mise en œuvre de l'extension du périmètre du versement aux intercommunalités des taxes affectées au 1^{er} janvier 2021, « *afin de permettre l'analyse et l'apurement des comptes des collectivités concernées* ».

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement, à l'initiative de Bruno Sido (LR), visant à revenir sur le sous-amendement adopté à l'Assemblée nationale et, de fait, à prévoir l'entrée en vigueur de cet article au 1^{er} janvier 2020, afin de permettre le versement d'une fraction des taxes affectées aux EPCI à fiscalité propre dès cette date.

Le Gouvernement et la commission des finances s'en sont remis à la sagesse du Sénat.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de rétablir cet article dans sa version issue des travaux de l'Assemblée nationale.

*

* *

Article 72 sexies A (nouveau)

Aménagement de la procédure de délibération des tarifs des taxes locales sur la consommation finale d'électricité

Le présent article, inséré par le Sénat, prévoit un aménagement de la procédure de délibération des tarifs des taxes locales sur la consommation finale d'électricité (TLCFE) et d'édition de ces tarifs par le ministre chargé du budget. Il modifie également les dispositions relatives à la substitution d'un syndicat intercommunal pour une commune dont la population est égale ou inférieure à 2 000 habitants pour la perception de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE). Le Rapporteur général propose d'adopter sans modification le présent article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité ⁽¹⁾ a institué depuis 2011 deux taxes locales sur la consommation finale d'électricité (TLCFE) :

– une taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE) fournie ou consommée sous une puissance inférieure ou égale à 250 kilovoltampères (kVA) et prévue aux articles L. 2333-2 à L. 2333-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ;

– une taxe départementale sur la consommation finale d'électricité (TDCFE) fournie ou consommée sous une puissance inférieure ou égale à 250 kVA et prévue aux articles L. 3333-2 à L. 3333-3-3 du même code.

L'électricité fournie ou consommée sous une puissance supérieure à 250 kVA n'est pas concernée par les TLCFE. Pour rappel, l'électricité fournie ou consommée, quelle que soit la puissance souscrite est soumise à la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) mentionnée à l'article 266 *quinquies* C du code des douanes.

Les TLCFE sont instituées au profit des communes ou, selon le cas, au profit des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou des départements lorsque ceux-ci exercent la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité.

(1) Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, article 23.

Les collectivités territoriales bénéficiaires de la TCCFE et de la TDCFE

Le produit de la TCCFE est affecté au budget des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui leur sont substitués au titre de la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité.

Dans les cas où la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité est exercée par un syndicat intercommunal, le produit de la TCCFE est perçu par le syndicat en lieu et place de toutes les communes dont la population recensée est inférieure ou égale à 2 000 habitants. Pour les communes de plus de 2 000 habitants, le produit de la TCCFE peut être perçu par le syndicat en lieu et place des communes s'il en est décidé ainsi par délibérations concordantes du syndicat et de l'ensemble des communes concernées.

Enfin, les départements peuvent percevoir la TCCFE en lieu et place des communes lorsque les départements sont substitués aux communes pour exercer la compétence d'autorité organisatrice de la distribution d'électricité. Le produit de la TCCFE est perçu par le département en lieu et place de toutes les communes dont la population est inférieure ou égale à 2 000 habitants. Pour les communes de plus de 2 000 habitants, le produit de la taxe communale peut être perçu par le département en lieu et place des communes s'il en est décidé ainsi par délibérations concordantes du département s'il exerce cette compétence, et de l'ensemble des communes concernées.

Le produit de la TDCFE est affecté au budget des départements.

Les TLCFE s'appliquent à l'électricité livrée par un fournisseur à un utilisateur final sur un point de livraison d'un utilisateur final ou à l'électricité produite, dans le cadre de leur activité économique, par des personnes qui l'utilisent pour les besoins de leur activité. En conséquence, sont redevables de la taxe les fournisseurs d'électricité (un fournisseur est une personne qui produit ou achète de l'électricité en vue de la revendre à un consommateur final) ainsi que les personnes qui, dans le cadre de leur activité économique, produisent de l'électricité et l'utilisent pour les besoins de leur activité.

Toutefois, l'article L. 3333-2 du CGCT dispose que l'électricité n'est pas soumise à la taxe, notamment :

– lorsqu'elle est principalement utilisée dans des procédés métallurgiques, de réduction chimique ou d'électrolyse, ou utilisée dans des procédés de fabrication de produits minéraux non métalliques ;

– lorsque sa valeur représente plus de la moitié du coût d'un produit ;

– lorsqu'elle est utilisée pour la production de l'électricité et pour le maintien de la capacité de production de l'électricité ;

– lorsqu'elle est utilisée pour le transport de personnes et de marchandises par train, métro, tramway et trolleybus ;

– lorsqu'elle est produite par de petits producteurs d'électricité qui la consomment intégralement pour les besoins de leur activité. Sont considérées comme petits producteurs d'électricité les personnes qui exploitent des

installations de production d'électricité dont la production annuelle n'excède pas 240 millions de kilowattheures par site de production. Cette disposition s'applique également à la part, consommée sur le site, de l'électricité produite par les producteurs d'électricité pour lesquels la puissance de production installée sur le site est inférieure à 1 000 kilowatts.

Le tarif de base de la taxe est fixé :

– à 0,75 euro par mégawattheure pour les consommations professionnelles lorsque la puissance est inférieure ou égale à 36 kilovoltampères ;

– à 0,25 euro par mégawattheure pour les consommations professionnelles lorsque la puissance est supérieure à 36 kilovoltampères et inférieure ou égale à 250 kilovoltampères ;

– à 0,75 euro par mégawattheure pour toutes les consommations autres que professionnelles inférieures ou égale à 250 kilovoltampères.

Les collectivités territoriales bénéficiaires adoptent, avant le 1^{er} octobre de l'année précédant l'année d'application, le coefficient multiplicateur qu'elles souhaitent appliquer aux tarifs de base fixés par le législateur. Les communes, EPCI ou syndicats éligibles appliquent aux tarifs un coefficient multiplicateur unique choisi parmi les valeurs suivantes : 0 ; 2 ; 4 ; 6 ; 8 ou 8,5. Les départements appliquent aux tarifs un coefficient multiplicateur unique choisi parmi les valeurs suivantes : 2 ; 4 ou 4,25. Des coefficients particuliers sont prévus pour la Ville de Paris ou dans certaines conditions pour le syndicat intercommunal.

Édition des tarifs par l'administration fiscale

Le ministre chargé du budget édite les tarifs des TLCFE fixés par les collectivités territoriales et les syndicats après application du coefficient multiplicateur avant le 1^{er} décembre de l'année qui précède leur entrée en vigueur sur un site internet de son département ministériel. Toutefois, les tarifs qui n'auraient pas pu être édités avant le 1^{er} décembre sont édités au cours des quinze derniers jours du mois de février de l'année de l'application de la taxe.

Les bénéficiaires du produit des TLCFE doivent vérifier les informations éditées à la date du 1^{er} décembre et informer l'administration fiscale de toute anomalie constatée, jusqu'au 31 janvier de l'année de l'application de la taxe.

Ces tarifs sont pris en compte par les fournisseurs au plus tard le 31 mars de la même année et s'appliquent à l'ensemble des quantités d'électricité consommées à compter du 1^{er} janvier indépendamment de leur date de facturation.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté deux amendements identiques portant article additionnel du groupe La République en Marche et de M. Pierre Louault (Union centriste),

avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement ⁽¹⁾, qui prévoient un aménagement de la procédure de délibération des tarifs des TLCFE et d'édition de ces tarifs par le ministre chargé du budget, dans un objectif de fiabilisation des données nécessaires aux redevables pour l'établissement de leurs factures. Le présent article permet, en avançant la date des opérations, une vérification du montant des tarifs avant leur entrée en vigueur pour éviter aux opérateurs l'envoi de factures rectificatives, au détriment des redevables réels de ces taxes.

Désormais, les collectivités territoriales ou syndicats concernés devront adopter, avant le 1^{er} juillet (au lieu du 1^{er} octobre) de l'année précédant l'année d'application, le coefficient multiplicateur qu'elles souhaitent appliquer aux tarifs de base fixés par le législateur. Puis, l'administration fiscale éditera les tarifs, après application du coefficient multiplicateur délibéré par les bénéficiaires, avant le 1^{er} octobre de l'année qui précède leur entrée en vigueur (au lieu du 1^{er} décembre actuellement). Une nouvelle édition des tarifs, après application du coefficient multiplicateur délibéré par les bénéficiaires et prenant en compte les éventuelles anomalies constatées, sera effectuée avant le 1^{er} décembre de l'année qui précède leur entrée en vigueur (au lieu du 1^{er} mars avec application rétroactive au 1^{er} janvier actuellement). Les tarifs ainsi publiés seront opposables à l'administration.

Le présent article modifie également les dispositions relatives à la substitution d'un syndicat intercommunal aux communes dont la population est égale ou inférieure à 2 000 habitants pour la perception de la TCCFE. Il prévoit que la détermination du nombre d'habitants de la commune se fasse au 1^{er} janvier de l'année précédant celle au titre de laquelle la taxe est perçue, au lieu du 1^{er} janvier de l'année.

Enfin, le présent article effectue plusieurs modifications d'ordre rédactionnel.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter sans modification le présent article.

*

* *

(1) Amendements n° II-1058 du groupe La République en Marche et n° II-820 de M. Pierre Louault (Union centriste).

Article 72 sexies (supprimé)

Prélèvement sur les recettes des droits de mutation à titre onéreux des départements franciliens au profit de la Société du Grand Paris

Le présent article, inséré par le Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale, prévoit d'instituer un prélèvement assis sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) des départements franciliens au profit de la Société du Grand Paris (SGP). Le Sénat a supprimé le présent article que le Rapporteur général propose de rétablir dans sa version issue de l'Assemblée nationale.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 7 de la loi relative au Grand Paris ⁽¹⁾ créé « *un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial dénommé Société du Grand Paris* » (SGP). Ce dernier a pour mission principale de concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation (construction des lignes, construction et aménagement des gares, acquisition et entretien des matériels roulants, *etc.*). Le principal objectif de la SGP est, à ce titre, la réalisation du Grand Paris Express (GPE) correspondant à une extension du réseau de transport public ferroviaire de la région d'Île-de-France et aux prolongements de certaines lignes de métro et du réseau express régional (RER).

En 2019, le coût à terminaison du projet de GPE a été réévalué à 38,9 milliards d'euros 2012 à l'échelle de la SGP ⁽²⁾, dont près de 3,4 milliards d'euros 2012 au titre de contributions et dépenses d'intervention hors GPE (modernisation des réseaux de métro et de RER existants).

Pour financer ces projets, la SGP est bénéficiaire de plusieurs recettes fiscales afin d'assurer le remboursement de sa dette. En effet, la SGP a vocation à s'endetter pour la réalisation des investissements relevant de sa mission et à rembourser progressivement la dette contractée grâce aux recettes fiscales qui lui sont attribuées. Il est prévu que la SGP ait remboursé sa dette à l'horizon 2070.

Les recettes fiscales affectées à la SGP, sous réserve du respect des plafonds applicables, sont décrites dans le tableau ci-dessous.

(1) Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, article 7.

(2) Rapport du Gouvernement remis au Parlement en application de l'article 167 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, relatif à l'évolution des dépenses et des ressources de la Société du Grand Paris, 2019.

**RECETTES FISCALES AFFECTÉES À LA SOCIÉTÉ
DU GRAND PARIS EN 2019**

(en millions d'euros)

| Ressources fiscales affectées | Plafonds prévus en LFI 2019 | Exécution en 2018 | Exécution en 2019 | Prévision pour 2020 |
|---|------------------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------------|
| Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement | 500 | 382 | 466 | 466 |
| Taxe spéciale d'équipement | 117 | 117 | 117 | 117 |
| Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) sur le matériel roulant utilisé sur les lignes de transport en commun de voyageurs | 75 | 67 | 75 | 75 |
| Taxe annuelle sur les surfaces de stationnement | 4 | – | 3 | 4 |
| Taxe de séjour | 20 | – | 15 | 20 |
| Total | 716 | 566 | 676 | 682 |

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2020, Évaluations des voies et moyens, Les évaluations de recettes, Tome I.

Compte tenu de l'augmentation du coût à terminaison des projets portés par la SGP, notre collègue Gilles Carrez avait conclu, dans ses travaux, à la nécessité de renforcer le niveau des recettes fiscales affectées⁽¹⁾. Dans ce rapport, le montant évalué, en 2018, des ressources annuelles supplémentaires requises pour assurer la soutenabilité financière du projet était évalué entre 200 millions et 250 millions d'euros.

Dans ce cadre, la loi de finances pour 2019 comprenait plusieurs mesures renforçant les recettes fiscales affectées à la SGP :

– une augmentation de 10 % des tarifs des locaux de bureaux et des surfaces de stationnement en première circonscription de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, ainsi que l'inclusion des parkings commerciaux dans le champ de la taxe, parkings taxés au même titre que les locaux commerciaux, à l'exception des locaux et aires des parcs relais dont la vocation exclusive est de faciliter l'accès des voyageurs au réseau de transport en commun. La hausse de recette était alors estimée à environ 115 millions d'euros⁽²⁾ ;

– un relèvement du plafond d'affectation à la SGP de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) applicable au matériel roulant utilisé sur les lignes de transport en commun de voyageurs de 67 millions d'euros à 75 millions d'euros⁽³⁾ ;

– la création d'une taxe additionnelle régionale de 15 % à la taxe de séjour en région d'Île-de-France, affectée à la SGP à hauteur de 20 millions d'euros⁽⁴⁾ ;

(1) Rapport au Premier ministre de Gilles Carrez, député, portant sur les ressources de la Société du Grand Paris, juillet 2018.

(2) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 165.

(3) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 83.

(4) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 163.

– l’affectation à compter de 2019 de la dynamique de la taxe sur les surfaces de stationnement, jusqu’ici affectée uniquement à la région d’Île-de-France, pour un montant de 4 millions d’euros en 2019 ⁽¹⁾.

L’ensemble de ces mesures devait donc permettre d’augmenter d’environ 150 millions d’euros les recettes affectées à la SGP. Les premiers chiffres de l’exécution pour 2019 font apparaître un gain de recettes de l’ordre de 110 millions d’euros. Dans les deux cas, ces estimations sont inférieures aux besoins identifiés par notre collègue Gilles Carrez.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans le prolongement des mesures de recettes adoptées en loi de finances pour 2019, l’Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement ⁽²⁾, déposé tardivement, proposant d’affecter à la SGP une partie des DMTO perçus par les départements de la région d’Île-de-France et la Ville de Paris. Le montant de ce prélèvement annuel est fixé à 75 millions d’euros en 2020 puis à 60 millions d’euros les années suivantes.

Ce prélèvement comprend deux fractions :

– la première fraction (dite « stock »), dont le montant correspond aux deux tiers du prélèvement total, est acquittée par chaque département et la Ville de Paris au prorata du montant des DMTO perçus au cours de l’année précédente ;

– la seconde fraction (dite « flux »), dont le montant correspond au tiers du prélèvement total, est acquittée par les collectivités territoriales qui ont vu leur produit de DMTO augmenter entre les deux années précédentes. Elle est calculée au prorata de l’augmentation constatée.

Il s’agit, selon l’exposé sommaire de l’amendement, de « *mobiliser une partie du surcroît de ressources fiscales générées par le développement du Grand Paris Express. En effet, le déploiement du réseau aura des conséquences positives sur les valeurs foncières dans les territoires concernés par l’implantation de nouvelles lignes et de nouvelles gares, ce qui entraînera une hausse des produits perçus par les départements au titre des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Il est logique d’allouer à la SGP une partie de cette richesse supplémentaire* ».

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté dix amendements identiques de suppression de l’article ⁽³⁾ au motif que « *la méthode choisie par le Gouvernement n’est pas*

(1) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, article 166.

(2) Amendement n° II-3083 du Gouvernement.

(3) Amendements n° II-890 de la commission des finances, n° II-306 du groupe Union centriste, n° II-997 du groupe socialiste et républicain, n° II-1119 du groupe communiste républicain citoyen et écologiste,

satisfaisante » et que « *la participation des collectivités territoriales franciliennes au financement de la Société du Grand Paris [...] ne pourra se faire que dans le cadre d'une "vérité des prix" et d'une concertation sur le partage de l'effort* »⁽¹⁾.

De plus, l'objet de l'amendement de la commission des finances adopté par le Sénat précise que « *la livraison des équipements du Grand Paris Express ne devrait pas intervenir avant plusieurs années, de sorte qu'aujourd'hui les recettes fiscales des départements n'ont pas encore bénéficié des conséquences positives des nouvelles implantations de lignes et de gares* ». Il rappelle enfin que « *cet article a été introduit sans évaluation préalable dans un contexte des plus opaques concernant le coût final des projets de la SGP et sa capacité à maîtriser durablement son évolution* »⁽²⁾.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général rappelle que le présent article vise à assurer le financement, par un prélèvement concentré sur la région d'Île-de-France, du projet du Grand Paris Express porté par la SGP. En conséquence, il propose de rétablir le présent article dans sa version issue de l'Assemblée nationale en première lecture.

Il note que la mesure est complémentaire de celle adoptée en première partie à l'article 5 *bis* relatif à des aménagements de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement en Île-de-France.

*

* *

II. - AUTRES MESURES

Action extérieure de l'État

Article 73 AA (nouveau)

Augmentation de la part du produit des droits de visas attribuée au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Cet article résulte de l'adoption par le Sénat, après avis de sagesse de la commission et avis défavorable du Gouvernement, d'un amendement n°II-443 de M. Rachid Temal (groupe socialiste et républicain).

n° II-41 de M. Arnaud Bazin (LR), n° II-48 de M. Roger Karoutchi (LR), n° II-104 de M. Philippe Dallier (LR), n° II-728 de M. Arnaud de Belenet (LaREM), n° II-930 de M. Olivier Léonhardt (RDSE) et n° II-1020 de M. Emmanuel Capus (Les Indépendants).

(1) M. Albéric de Montgolfier, Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2020, Sénat, session ordinaire de 2019-2020, n° 140, Tome III, Volume 1, 21 novembre 2019.

(2) Objet de l'amendement n° II-890 de la commission des finances.

Il établit dans la loi un mécanisme, déjà prévu par décret, d'attribution de produits des droits de visas au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, afin de financer le recrutement de vacataires des services consulaires ainsi que des opérations de promotion du tourisme relevant de l'opérateur Atout France. Cet article porte en outre le taux de l'attribution de produits à 5 %, contre 3 % actuellement.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Un décret n° 2015-1819 du 30 décembre 2015 prévoit que « *sont attribués au ministère des affaires étrangères, pour le recrutement de vacataires supplémentaires dans les services des visas et la promotion du tourisme* », les produits des droits de visas⁽¹⁾. Ces produits sont attribués « *dans la limite de 3 % des recettes des droits de visa de l'année précédente* ».

La procédure d'attribution de produits figure parmi les « *procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général* » régies par l'article 17 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Le III de cet article dispose que « *les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits* ». Les crédits ouverts dans le cadre de cette procédure sont affectés au service concerné.

Une attribution de produits spécifique permet ainsi, depuis 2016, d'intéresser les services du Quai d'Orsay à la croissance de l'activité de visas, lucrative pour l'État et principalement constituée de visas de court séjour motivés par le tourisme. En effet, le tarif des droits de visa, défini par l'article 16 du code communautaire des visas⁽²⁾, est de 60 euros, alors que le coût complet du traitement d'un visa par les services consulaires s'élève à environ 40 euros.

En 2018, 4,3 millions de visas ont été demandés pour 3,6 millions de visas accordés⁽³⁾, dont 93,7 % de visas de court séjour, dits visas Schengen et 2,5 millions de visas pour tourisme. Les recettes globales pour l'État se sont élevées à 217,7 millions d'euros et 222 millions d'euros sont attendus en 2019.

Alors que la demande de visas touristiques dans l'espace Schengen peut s'adresser indifféremment à un consulat français ou à des consulats européens, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères cherche à accroître la réactivité des

(1) Il s'agit de prestations énumérées en annexe du décret n° 81-778 du 13 août 1981 modifié fixant le tarif des droits à percevoir dans les chancelleries diplomatiques et consulaires et, en territoire français, par le ministère des relations extérieures.

(2) Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas.

(3) Acquittés dès le dépôt de la demande, les droits de visas sont conservés en cas de refus de visas.

services consulaires et à conforter la position de la France comme première destination touristique européenne, ce qui doit permettre de continuer à accroître la recette des droits de visas.

Dans ce but, le compte d’attribution de produits n° 2-2-00475 « *Recettes additionnelles de droits visas* » répartit une part de la recette de droits de visas sur la mission *Action extérieure de l’État* ⁽¹⁾ :

– pour 25 % en crédits de titre 2 du programme 151 *Français à l’étranger et affaires consulaires*, afin de financer le recrutement de vacataires des services de visas ;

– pour 75 % en crédits hors titre 2 du programme 185 *Diplomatie culturelle et d’influence*, afin de financer des actions de promotion à l’étranger de la destination France, menées par l’opérateur Atout France.

Le tableau ci-après présente les montants ainsi attribués depuis 2016.

ATTRIBUTION DE PRODUITS « RECETTES ADDITIONNELLES DES DROITS DE VISAS »

(en millions d’euros)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 (prévision) |
|----------------------|------|------|------|------|---------------------|
| Total | 6 | 0 | 5,5 | 6,5 | 6,7 |
| Programme 151 | 1,5 | 0 | 1,4 | 1,6 | 1,7 |
| Programme 185 | 4,5 | 0 | 4,1 | 4,9 | 5 |

Source : *Rapports annuels de performance et projets annuels de performance*

Dans sa version initiale, le décret du 30 décembre 2015 attribuait « *deux neuvièmes de la recette additionnelle des droits de visa par rapport à l’année précédente* », ce qui correspondait strictement à un intéressement à l’accroissement de la recette.

Comme l’indique le tableau ci-avant, aucun produit de droits de visas n’a été attribué au ministère en 2017 faute de recettes additionnelles à répartir au titre de 2016 du fait de la baisse de la fréquentation touristique consécutive aux attentats terroristes de 2015. Afin de sécuriser ce mécanisme d’attribution de produits, un décret n° 2018-693 du 2 août 2018 a modifié le décret du 30 décembre 2015 pour substituer à la prise en compte de la progression sur deux années, une part fixe de 3 % du montant constaté l’année précédente.

La progression dynamique des droits de visa depuis 2017 a dès lors permis d’accroître l’attribution de produits, en hausse de 1 million d’euros entre 2018 et 2019 (+ 18,2 %). La bonne tenue des recettes de visas en 2019 devrait permettre de maintenir ce niveau élevé d’attribution de produit en 2020, avec une prévision de 6,7 millions d’euros, soit 1,2 million d’euros de plus qu’en 2018 (+ 24 %).

(1) *Les versements sont opérés successivement par un décret d’attribution de produits sur le programme 151 puis par un décret de virement au bénéfice du programme 185.*

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 73 AA comporte une disposition, non codifiée, selon laquelle « sont attribués au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, pour le recrutement des vacataires supplémentaires dans les services de visas et la promotion du tourisme, les produits résultant de l'instruction des demandes de visas, dans la limite de 5 % des recettes de droit de visa de l'année précédente ». Il s'agit donc largement de la retranscription des termes du décret du 30 décembre 2015, assortie d'une augmentation du taux de retour pour le Quai d'Orsay.

Comme le montre le tableau ci-après, un taux d'attribution de produits de 5 % porterait de 6,5 à 11,1 millions d'euros le total attribué au ministère en 2020, en hausse de 4,6 millions d'euros soit + 70 %.

SIMULATION DE L'IMPACT DES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

| Montants en millions d'euros | 2019 | 2020 - Taux d'attribution de produit de 3 % | | | 2020 - Taux d'attribution de produit de 5 % | | |
|-------------------------------------|------------|---|-----------------|-------|---|-----------------|--------|
| Recette visas totale de l'année n-1 | 217,7 | 222,1 (prévision) | Écart 2019-2020 | | 222,1 (prévision) | Écart 2019-2020 | |
| Taux d'attribution de produit | 3 % | 3 % | | | 5 % | | |
| Total attribué | 6,5 | 6,7 | | | + 0,2 | | |
| dont P. 151 | 1,6 | 1,7 | + 0,1 | + 6 % | 2,8 | + 1,1 | + 75 % |
| dont P. 185 | 4,9 | 5 | + 0,1 | + 2 % | 8,3 | + 3,3 | + 67 % |

Source : Commission des finances de l'Assemblée nationale

Sans modification de la clé de répartition entre les programmes 105 et 185, il en résulterait en particulier, dès 2020, une augmentation de 3,3 millions d'euros du produit attribué à Atout France (+ 67 %), contre une hausse prévisionnelle d'environ 0,1 million d'euros (+ 2 %) à droit constant.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Alors que le mécanisme d'attribution de produits a été récemment redéfini par décret afin de sécuriser la ressource pour les services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, l'élever au rang législatif constituerait un facteur de rigidité préjudiciable.

Au demeurant, le III de l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit que les attributions de produits relèvent du domaine réglementaire.

En outre, la hausse du taux de retour vers le ministère ne paraît pas justifiée. L'attribution supplémentaire de 4,4 millions d'euros, dès 2020, paraît

excessive, sans que le Sénat n'ait présenté le moindre élément indiquant qu'elle serait proportionnée à l'évolution des besoins.

Le Rapporteur général salue les efforts engagés par les services consulaires qui ont su absorber le doublement de la demande de visas depuis 2010 et souligne que des gains d'efficacité supplémentaires sont attendus, dès 2020, du déploiement de la plate-forme France-Visas. Une augmentation de 75 % de l'enveloppe de financement d'emplois supplémentaires de vacataires « hors plafond » ne paraît donc pas nécessaire ⁽¹⁾.

La hausse proposée par le Sénat paraît en outre disproportionnée au regard des besoins de l'opérateur Atout France, qui disposera, en 2020, d'une subvention pour charges de service public de 30,9 millions d'euros. Dans le cadre de la démarche *Action publique 2022*, des efforts sont par ailleurs attendus de l'opérateur qui doit dégager des marges de manœuvre en mutualisant certaines de ses implantations à l'étranger avec d'autres services de l'État.

Alors que, depuis 2016, l'attribution de produits des droits de visas a permis de verser à Atout France 13,5 millions d'euros de subventions spécifiques pour des actions de promotion à l'étranger de la destination France, toute hausse supplémentaire à ce titre doit avoir pour préalable une évaluation de l'impact des actions d'ores et déjà financées.

En conséquence, le Rapporteur général propose de supprimer cet article additionnel.

*

* *

Article 73 A (supprimé)

Rapport annuel sur l'exécution des contrats pluriannuels fixant les objectifs et définissant les moyens des opérateurs de l'État contribuant à l'action extérieure de la France

Cet article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale, en première lecture, après avis favorables de la commission des finances et du Gouvernement, d'un amendement n° II-349 de M. Frédéric Petit, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères.

Il prévoit que le Gouvernement remette au Parlement, avant l'examen du projet de loi de finances de l'année, un rapport présentant l'exécution des différents contrats pluriannuels par lesquels l'État fixe des objectifs – assortis, le cas échéant, de moyens – à des opérateurs publics contribuant à l'action extérieure de la France.

(1) L'attribution de produits a financé le recrutement de 59 vacataires en 2018, soit plus de la moitié des vacances affectées à l'activité « visas », qui mobilise par ailleurs plus de 860 agents permanents.

Cet article a été supprimé par un amendement II-2 de M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat, après avis de sagesse du Gouvernement.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

L'article 1^{er} de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État a rassemblé dans une nouvelle catégorie d'établissements publics « *contribuant à l'action extérieure de la France* » plusieurs opérateurs de l'État appelés à intervenir principalement à l'étranger et placés en conséquence sous le pilotage direct du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

Dans le but de renforcer le pilotage stratégique de ces opérateurs, cet article prévoit qu' « *une convention pluriannuelle conclue entre l'État, représenté par les ministres concernés, et chaque établissement public contribuant à l'action extérieure de la France, représenté par le président de son conseil d'administration, définit, au regard des stratégies fixées, les objectifs et les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ses missions* ». Ces contrats pluriannuels ont pris la forme de contrats d'objectifs et de moyens (COM).

L'article 1^{er} de la loi du 27 juillet 2010 prévoit en outre que chaque « *projet de convention est transmis par le Gouvernement, avant sa signature, aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ces commissions peuvent formuler un avis sur ce projet de convention dans un délai de six semaines* ».

Les principaux opérateurs visés par l'article 1^{er} de la loi du 27 juillet 2010 sont :

– **l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)** établissement public national à caractère administratif, qui gère un important réseau d'écoles françaises et d'établissements partenaires de l'enseignement français à l'étranger (article L. 452-1 du code de l'éducation) ⁽¹⁾ ;

– **l'Agence française de développement (AFD)**, établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC) qui réalise des opérations financières contribuant à la mise en œuvre de la politique d'aide publique au développement (articles L. 515-13 et R. 515-6 du code monétaire et financier) ;

– **l'Agence française d'expertise technique internationale (Expertise France)**, EPIC intervenant dans les domaines de l'assistance technique internationale, créé par l'article 12 de la loi du 27 juillet 2010 ⁽²⁾ ;

(1) Article 1^{er} de la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

(2) Décret n° 2014-1656 du 29 décembre 2014 relatif à l'Agence française d'expertise technique internationale.

– **Business France**, EPIC créé par l'article 50 de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique, qui a pour mission de favoriser le développement international des entreprises implantées en France et de promouvoir l'attractivité du territoire national et les exportations françaises ;

– **Campus France**, EPIC créé par l'article 6 de la loi du 27 juillet 2010 ⁽¹⁾ afin de promouvoir les formations supérieures françaises à l'étranger et d'accompagner les étudiants étrangers souhaitant s'inscrire dans les universités françaises ;

– **L'Institut français**, EPIC créé par l'article 9 de la loi du 27 juillet 2010 ⁽²⁾ chargé de l'action culturelle extérieure, qui appuie en particulier les services culturels des ambassades.

Par ailleurs, l'article 10 de loi du 27 juillet 2010 prévoit la participation du ministère de l'Europe et des affaires étrangères au pilotage stratégique de **la société nationale de programme « France média mondes »**, créée par le IV de l'article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

L'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 prévoit ainsi que « *le contrat d'objectifs et de moyens de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France est transmis aux commissions chargées des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat* ».

Le tableau suivant recense, pour chacun de ces opérateurs, les contrats pluriannuels en cours ainsi que les avis formulés par les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat exerçant leurs compétences préalablement à la signature de chacun de ces contrats, sous la forme soit d'un rapport d'information spécifique, soit d'un rapport oral au terme de l'audition publique, en commission, des responsables de l'organisme concerné.

(1) Décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011 relatif à Campus France.

(2) Décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français.

CONTRATS PLURIANNUELS LIANT LES OPÉRATEURS EXTÉRIEURS DE L'ÉTAT À LEUR TUTELLE ET AVIS DES COMMISSIONS PERMANENTES DU PARLEMENT

| Opérateur et dénomination du contrat pluriannuel | | Convention en cours | Derniers avis en date des commissions des affaires étrangères | |
|---|---|--|--|--|
| | | | Assemblée nationale | Sénat |
| Agence pour l'enseignement français à l'étranger | <i>Contrat d'objectifs et de moyens</i> | COM 2016-2018. La transmission d'un projet de contrat 2020-2022 est annoncée | Rapport d'information M. Christophe Prémat, 15 décembre 2015 ⁽¹⁾ | - |
| Agence française de développement | <i>Contrat d'objectifs et de moyens</i> (article R. 515-7 du code monétaire et financier) | COM 2017-2019 de novembre 2018. | Rapport d'information M. Frédéric Barbier, 15 novembre 2018 ⁽²⁾ | Rapport d'information. M. Jean-Pierre Vial et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, 31 octobre 2018 ⁽³⁾ |
| Business France | <i>Contrat d'objectifs et de moyens</i> | COM 2018-2022, du 27 décembre 2018 | - | - |
| Campus France | « <i>Convention triennale d'objectifs et de moyens</i> » (article 3 du décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011) | COM 2018-2020 du 19 mars 2018. | Rapport d'information Mme Marion Lenne, 30 novembre 2017 ⁽⁴⁾ | - |
| Expertise France | <i>Contrat triennal d'objectifs et de moyens</i> (article 2 du décret n° 2014-1656 du 29 décembre 2014) | COM 2016-2018 | Audition ouverte à la presse, le 15 juin 2016, de M. Sébastien Mosneron-Dupin, directeur général de l'agence Expertise France, et avis de la commission sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens ⁽⁵⁾ | Rapport d'information de M. Christian Cambon et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, 8 juin 2016 ⁽⁶⁾ |

(1) Assemblée nationale, rapport d'information n° 3354 du 15 décembre 2015 (49 pages) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i3354.pdf>.

(2) Assemblée nationale, rapport d'information n° 1400 du 14 novembre 2018 (65 pages) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rap-info/i1400.pdf>.

(3) Sénat, rapport d'information n° 104 du 31 octobre 2018, (63 pages) <https://www.senat.fr/rap/r18-104/r18-104.html>.

(4) Assemblée nationale, rapport d'information n° 431 du 30 novembre 2017, (54 pages) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rap-info/i0431.pdf>.

(5) Compte rendu de la réunion de commission du 15 juin 2016 (pp. 1 à 12) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-cafe/15-16/c1516081.pdf>.

(6) Sénat, rapport d'information n° 675 du 8 juin 2016, (69 pages) <http://www.senat.fr/rap/r15-675/r15-6751.pdf>.

| Opérateur et dénomination du contrat pluriannuel | | Convention en cours | Derniers avis en date des commissions des affaires étrangères | |
|--|--|--|---|--|
| | | | Assemblée nationale | Sénat |
| Institut français | « <i>Convention triennale d'objectifs et de moyens</i> » (article 3 du décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2011) | COM 2017-2019 Un nouveau COM couvrant la période 2020-2022 devrait être finalisé au début de l'année 2020 | Audition, ouverte à la presse, le 25 janvier 2017, de M. Bruno Foucher président du conseil d'administration de l'Institut Français, et avis de la commission sur le projet de contrat d'objectif ⁽¹⁾ | Rapport d'information. M. Jacques Legendre et Mme Hélène Conway-Mouret, 15 février 2017 ⁽²⁾ |
| France Média Monde | « <i>Contrat d'objectifs et de moyens</i> » (alinéa 14 de l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication) | COM 2016-2020 du 14 avril 2017 | Audition, ouverte à la presse, le 15 novembre 2016, de Mme Marie-Christine Saragosse, présidente-directrice générale de France médias monde et avis de la commission sur le projet de contrat d'objectif ⁽³⁾ | Rapport d'information. Mme Joëlle Garriaud-Maylam, le 24 novembre 2016 ⁽⁴⁾ |

Source : Commission des finances de l'Assemblée nationale

B. LA DISPOSITION ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Au-delà du contrôle parlementaire ponctuel à l'occasion du renouvellement de chaque convention d'objectifs et de moyens, l'article 73 A vise à doter le Parlement d'un levier de contrôle en continu de l'utilisation des moyens financiers attribués aux opérateurs de l'action extérieure de l'État.

Il définit une nouvelle obligation de suivi récurrent de la mise en œuvre de chaque contrat d'objectifs, sous la forme d'un rapport du Gouvernement présenté avant l'examen du projet de loi de finances de l'année et qui précise notamment « *les moyens budgétaires alloués à l'exécution de ces contrats* ».

La référence aux articles 1^{er} et 10 de la loi du 27 juillet 2010 permet de faire figurer dans le champ de cette nouvelle obligation l'ensemble des opérateurs, déjà mentionnés, qui contribuent à l'action extérieure de la France.

L'article 73 A opère en outre une référence distincte au contrat d'objectifs et de performance (COP) liant l'État au groupement d'intérêt économique « *Atout*

(1) *Compte rendu de la réunion de commission du 25 janvier 2017* (pp. 2 à 15) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-cafe/16-17/c1617036.pdf>.

(2) *Sénat - Institut français : un contrat d'objectifs sans moyens suffisants, rapport d'information n°419, 15 février 2017, (64 pages)* <https://www.senat.fr/rap/r16-419/r16-4191.pdf>.

(3) *Compte rendu de la réunion de commission du 15 novembre 2016* (pp. 2 à 15) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-cafe/16-17/c1617020.pdf>.

(4) *Sénat, Le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 entre l'État et France Médias Monde, rapport d'information n° 147, 24 novembre 2016, (99 pages)* <http://www.senat.fr/rap/r16-147/r16-1471.pdf>.

France, agence de développement touristique de la France », organisme visé à l'article L. 141-2 du code du tourisme.

Poursuivant un triple objectif de promotion du tourisme en France, de réalisation d'opérations d'ingénierie touristique et de mise en œuvre d'une politique de compétitivité et de qualité des entreprises du secteur, Atout France ne mène pas essentiellement ses missions à l'étranger et ne relève donc pas de la catégorie des opérateurs de l'action extérieure de l'État. Son pilotage relève cependant bien du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, compétent en matière de tourisme, et, au regard des enjeux de la promotion internationale du tourisme, la subvention pour charges de service public de l'opérateur relève, depuis 2015, du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*, de la mission *Action extérieure de l'État* ⁽¹⁾.

II. LA SUPPRESSION PAR LE SÉNAT

Tout en admettant que le Parlement a effectivement besoin d'informations plus complètes de suivi des opérateurs de la mission *Action extérieure de l'État*, le rapporteur spécial de la commission des finances a présenté un amendement de suppression de cet article au motif que les informations demandées devraient figurer dans les documents budgétaires plutôt que dans un rapport *ad hoc*.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général considère qu'il convient de renforcer le contrôle parlementaire de la mise en œuvre des contrats liant l'État à ses principaux opérateurs.

Au-delà de la compétence d'avis des commissions permanentes préalablement à l'adoption de ces contrats, un suivi en continu est d'autant plus justifié que les trajectoires financières des COM et des COP sont souvent revues en cours d'exécution.

Les commissions des finances disposent certes de pouvoirs de contrôle budgétaire spécifiques qui leur permettent d'ores et déjà d'évaluer l'adéquation des moyens des opérateurs de l'État aux objectifs qui leur sont assignés. Lors du dernier « *Printemps de l'évaluation* » de la commission des finances, la contribution du rapporteur spécial Vincent Ledoux sur le réseau de l'enseignement français à l'étranger a ainsi permis d'établir un bilan du contrat d'objectifs et de moyens de l'AEFE et de proposer des pistes d'évolutions. ⁽²⁾

(1) *Le contrat d'objectifs et de performance 2016-2019 du 2 juin 2016 est en cours de renouvellement.*

(2) *Assemblée nationale, 5 juin 2019, Rapport n° 1990 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018, Annexe n°1 Action extérieure de l'État. p. 19 à 34.*
<http://www.assemblee-nationale.fr/15/rapports/r1990-a1.asp>

Cependant, apporter des outils supplémentaires de suivi, en continu, accessibles à l'ensemble des membres du Parlement paraît pleinement justifié.

Si les informations figurant dans cette demande de rapport au Parlement auraient toute leur place dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances de l'année, la remise distincte d'un rapport spécifique présente des avantages en termes de lisibilité. Elle permettra également de mettre en relief les orientations transversales et les démarches communes, en particulier au titre de la réforme, en cours, des différents réseaux de l'État à l'étranger.

Par ailleurs, la suppression de cet article additionnel serait d'autant moins opportune que, lors de l'examen en première lecture en séance publique à l'Assemblée nationale, le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères a pris l'engagement, en réponse directe à une interrogation du rapporteur spécial Vincent Ledoux, d'enrichir significativement les documents budgétaires dès la prochaine loi de règlement.

Le ministre s'est en outre engagé à y faire figurer des éléments d'information sur les financements accordés à d'autres « opérateurs extérieurs » du Quai d'Orsay, intervenant dans les domaines de l'action extérieure des collectivités territoriales et de la francophonie, auxquels le ministère accorde, de façon récurrente, des financements importants sans qu'ils relèvent pour autant de la loi du 27 juillet 2010, ni ne disposent de conventions d'objectifs et de moyens.

La suppression de cet article additionnel présenterait donc le risque de délier le Gouvernement de ces engagements.

Au bénéfice de ces observations, le Rapporteur général propose donc de rétablir cet article dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

*
* *

Administration générale et territoriale de l'État

Article 73 C (supprimé)

Rapport évaluant l'utilité du maintien de la carte électorale

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale, avec l'avis défavorable du Gouvernement, de l'amendement II-848 présenté au nom de la commission des finances par M. Jacques Savatier, rapporteur spécial chargé du suivi des crédits et emplois de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

Il prévoit la remise par le Gouvernement, au plus tard le 1^{er} octobre 2019, d'un rapport destiné à évaluer l'utilité du maintien de la carte électorale.

En vertu de l'article R. 22 du code électoral, ce titre est délivré par les communes en vue de la participation aux élections et scrutins prévus par la Constitution et les lois à tout électeur inscrit sur les listes électorales. Le même code prévoit la délivrance d'un modèle spécial :

– aux ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, pour l'exercice du droit de vote aux élections des conseillers municipaux et des membres du Conseil de Paris (article R. 117-3)

– aux électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale pour les élections au Congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.

L'évaluation demandée au Gouvernement poursuit plusieurs objectifs : d'une part, établir le rôle de la carte électorale dans la tenue des listes électorales et dans l'exercice du droit de vote ; d'autre part, établir le coût exact de sa production et de son acheminement ; enfin, envisager la possibilité de sa dématérialisation, compte tenu des fonctionnalités du répertoire électoral unique (REU).

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Par l'adoption d'un amendement du rapporteur spécial Jacques Genest, présenté au nom de la commission des finances, le Sénat a décidé – avec l'avis de sagesse du Gouvernement – de supprimer l'article 73 C. Suivant les explications fournies en commission par M. Genest, ce vote procéderait de deux considérations : d'une part, le risque d'une évaluation faussée par *l'a priori* du ministère de l'Intérieur en faveur du maintien de la carte électorale ; d'autre part, la possible censure de l'article par le Conseil constitutionnel, lequel se montre de plus en plus sourcilieux quant à la conformité des demandes de rapport au regard du champ matériel des lois de finances.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

De fait, les informations procurées par la carte électorale (identité, date et lieu de naissance de l'électeur, identifiant national d'électeur, indication du bureau de vote) paraissent pouvoir être saisies et consultées dans le répertoire électoral unique. Institué par la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 ⁽¹⁾, le REU est géré et mis à jour par l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE). En application des articles L. 16 et L. 18 du code électoral, « *il comprend les noms, prénoms, date et lieu de naissance, domicile ou lieu de résidence de chaque électeur, ainsi que toutes autres informations définies par décret en Conseil*

(1) Loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales.

d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, nécessaires à la bonne tenue du répertoire ».

Dès lors, la raison d'être de la carte d'électeur ne va pas de soi, tant au regard des dépenses que sa production engendre que de l'évolution des relations entre les citoyens et les administrations que favorise l'essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

C'est la raison pour laquelle le Rapporteur général propose le rétablissement de cet article.

*
* *

Aide publique au développement

Article 73 D (supprimé)

Demande de rapport au Parlement sur l'activité du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'occasion de l'examen de la mission *Aide publique au développement* en première lecture du projet de loi de finances pour 2020⁽¹⁾, l'Assemblée nationale a adopté en séance publique l'amendement n° II-1330 d'Hubert Julien-Laferrière, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères.

Cet amendement, devenu article 73 D, demandait la remise au Parlement d'un rapport, au plus tard le 30 juin de chaque année, portant sur cinq points :

– L'activité du Fonds monétaire international (FMI) sur le dernier exercice budgétaire, en particulier concernant les actions permettant d'améliorer la situation économique des États qui font appel à son concours ;

– L'activité de la Banque mondiale, également sur le dernier exercice budgétaire, concernant le même type d'actions ;

– Les décisions adoptées par les agences dirigeantes du FMI et de la Banque mondiale ;

– Les positions défendues par la France au sein de ces instances dirigeantes ;

– L'ensemble des opérations financières réalisées entre la France et le FMI d'une part, entre la France et la Banque mondiale d'autre part.

(1) Assemblée nationale, XV^e législature, session ordinaire de 2019-2020, compte-rendu intégral, troisième séance du jeudi 31 octobre 2019.

L'amendement avait été adopté après avis favorable à la fois du rapporteur spécial qui s'exprimait à titre personnel, la commission des finances n'ayant pas examiné l'amendement, et du Gouvernement.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Au cours de l'examen de la mission *Aide publique au développement* en séance publique le 29 novembre, les sénateurs ont décidé de supprimer l'article 73 D, rejoignant ainsi la position de leur commission des finances, après un avis de sagesse donné par le Gouvernement.

L'amendement déposé au nom de la commission et adopté en séance publique présente trois arguments en faveur de la suppression :

– La plupart des informations demandées seraient en partie déjà accessibles dans les rapports annuels d'activité du FMI et de la Banque mondiale ;

– Plutôt qu'un nouveau rapport annuel, il reviendrait au Gouvernement de remettre au Parlement, chaque année et en temps utile, le rapport de synthèse de la politique de développement et de solidarité internationale, tel que le prévoit déjà la loi d'orientation et de programmation de 2014 ⁽¹⁾ ;

– L'appartenance des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale au domaine des lois de finances serait discutable.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de rétablir l'amendement voté par l'Assemblée nationale en première lecture.

• En premier lieu, comme indiqué dans leur commentaire sur l'article 73 D ⁽²⁾, les rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat « *traditionnellement peu favorables à la multiplication des rapports au Parlement* », ont reconnu que « *les informations apportées pour cette demande de rapport permettraient de mieux éclairer le Parlement sur les décisions de ces organisations multilatérales, d'autant plus que la France fait partie des principaux contributeurs de celles-ci* ».

• De plus, le rapport prévu par la loi d'orientation et de programmation de 2014 ne permet pas, aujourd'hui, d'éclairer le Parlement de façon suffisamment détaillée sur les actions de ces deux institutions multilatérales.

Aux termes de l'article 15 de cette loi, ce rapport doit être produit tous les deux ans seulement, alors que celui mentionné par l'article 73 D est annuel et

(1) Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale

(2) MM. Yvon Collin et Jean-Yves Requier, annexe numéro 4 Aide publique au développement au rapport général de M. Albéric de Montgolfier, p. 32.

serait remis avant le 30 juin de chaque année, ce qui permettra une information en amont de la discussion budgétaire.

Par ailleurs, le rapport mentionné dans la loi de 2014 ne concerne pas spécifiquement les deux organisations visées par l'article 73 D mais l'« ensemble des organismes européens et multilatéraux œuvrant en matière de développement et auxquels la France contribue ou dont elle est partie ». L'article 73 D présente l'avantage de compléter cette information sur des points précis, comme les décisions adoptées par les instances dirigeantes des organisations concernées, la stratégie française auprès de celles-ci ainsi que les flux financiers entre la France d'une part et le FMI et la Banque mondiale d'autre part.

Comme le rappelait Hubert Julien-Laferrière, rapporteur pour avis, ce rapport supplémentaire avait d'ailleurs été demandé en 1998 ⁽¹⁾, avant l'abrogation de la disposition correspondante par la loi de 2014.

● Enfin, les doutes concernant l'appartenance de ces dispositions au domaine des lois de finances ne semblent pas fondés. En effet, le *e* du 7° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances dispose que la seconde partie de la loi de finances peut comporter « toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ». Or, le rapport demandé porte explicitement sur « l'ensemble des opérations financières réalisées entre la France et le FMI d'une part, entre la France et la Banque mondiale d'autre part ».

Aussi, pour les raisons exposées ci-dessus, le Rapporteur général propose de rétablir l'article dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale.

*

* *

(1) Ancien III de l'article 44 de la loi n° 98-1267 du 30 décembre 1998 de finances rectificatives pour 1998. Le nouvel article prévoit néanmoins que le rapport est remis plus en amont, au plus tard le 30 juin, alors que les anciennes dispositions prévoyaient une remise au 15 septembre. Autre différence, le dispositif issu de la loi de 1998 précisait que le rapport devait contenir des éléments sur « l'analyse de la situation financière, à la clôture du dernier exercice, de ces institutions financières internationales et le montant de la participation française au sein de ces institutions financières internationales », dispositions qui n'ont pas été reprises dans l'article commenté ici.

Cohésion des territoires

Article 75 (supprimé)

Financement complémentaire du Fonds national d'aide au logement (FNAL) par Action Logement

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

La société mentionnée à l'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation (CCH), Action Logement Services (ALS), est une société par actions simplifiées. Elle est une des cinq filiales d'Action Logement Groupe, géré de manière paritaire. Action Logement Groupe est la structure faitière du groupe : elle en détermine les orientations stratégiques.

Action Logement Services assure la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et en distribue les emplois.

La PEEC, prévue à l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation, est un impôt versé par les employeurs du secteur industriel et commercial pour contribuer à l'amélioration de l'offre de logements sociaux et intermédiaires pour les salariés. Leur participation est fixée à 0,45 % des rémunérations versées lors de l'année N-1 par les entreprises employant plus de 50 salariés. En 2018, la contribution nette des entreprises s'élevait à 1 695 millions d'euros.

L'alinéa 13 de l'article L. 313-3 du CCH précise que l'utilisation des ressources issues de la PEEC est fixée dans une convention conclue entre l'État et Action Logement Groupe. La dernière convention quinquennale a été signée le 18 janvier 2018 pour cinq ans. À celle-ci s'ajoute un plan d'investissement volontaire (PIV) signé le 25 avril 2019 avec l'État, lequel prévoit la mobilisation par Action Logement de 9 milliards d'euros pour soutenir les politiques publiques du logement.

L'article L. 811-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que le Fonds national d'aide au logement (FNAL) finance les aides personnelles au logement (APL) et les primes de déménagement.

Les ressources du FNAL se décomposent ainsi :

– produit de la contribution relative à l'allocation de logement sociale, mis à la charge des employeurs d'un ou plusieurs salariés en application de l'article L. 813-5 du code de la sécurité sociale ;

– produit de la taxe sur les plus-values de cession d’immeubles autres que des terrains à bâtir, prévue à l’article 1609 *nonies* G, dans la limite d’un plafond fixé à 45 millions d’euros ;

– fraction du produit de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, et les surfaces annexées à ces catégories de locaux prévue au 1° du A du XI de l’article 36 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 ;

– contribution de l’État.

Les APL sont une dépense de guichet, c’est-à-dire une dépense dont l’État n’a pas la maîtrise. La dotation de l’État constitue donc la recette d’équilibre du fonds : elle est ajustée au niveau constaté de dépenses chaque année. En loi de finances pour 2019, cette dotation s’élevait à 13,4 milliards d’euros, soit 82 % du montant total des aides allouées par le FNAL.

Action Logement Groupe ne participe pas aujourd’hui au financement du FNAL.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L’article 75, adopté sans modification lors de la première lecture à l’Assemblée nationale, prévoit le versement ponctuel par Action Logement Services d’une contribution de 500 millions d’euros au Fonds national d’aide au logement (FNAL).

Ce versement entraîne la réduction à due concurrence de la contribution de l’État au FNAL, dans l’action 01 *Aides personnelles au logement* du programme 109 *Aide à l’accès au logement*.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement de suppression de l’article 75, présenté par M. Philippe Dallier (rapporteur spécial, Les Républicains) au nom de la commission des finances, avec un avis défavorable du Gouvernement.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le rapporteur général propose le rétablissement de cet article dans la version initiale adoptée par l’Assemblée nationale.

Ce prélèvement est justifié par la trésorerie conséquente d’Action Logement : en juillet 2019, le groupe a annoncé que la consolidation de l’ensemble de ses comptes présentait une trésorerie de 8,3 milliards d’euros. Leur contribution à hauteur de 500 millions d’euros au FNAL ne paraît pas devoir porter atteinte à la mise en œuvre des engagements du groupe.

L'inquiétude du Sénat sur la pérennité du financement des aides au logement par l'État ne semble pas fondée dans la mesure où la contribution de l'État au FNAL s'établit pour 2020 à hauteur de 12,01 milliards d'euros, soit 78,5 % du montant total de ses ressources.

*

* *

Conseil et contrôle de l'État

Article 75 bis A (nouveau)

Possibilité pour les collectivités territoriales de souscrire des titres participatifs émis par les organismes d'habitation à loyer modéré qui leur sont rattachés

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

1. Les dérogations à l'obligation de dépôt des collectivités territoriales

L'alinéa 3 de l'article 26 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que, « *sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'État* ». Cela entraîne l'interdiction, pour les collectivités et les établissements concernés, d'ouvrir un compte bancaire.

L'article L. 1618-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent déroger à cette obligation de dépôt. Cette dérogation concerne les fonds provenant :

- **de libéralités** (dons et legs dont ils seraient bénéficiaires) ;
- **de l'aliénation d'un élément de leur patrimoine** relevant de leur domaine privé ;
- **d'emprunts dont l'emploi est différé pour des raisons indépendantes de la volonté de la collectivité ou de l'établissement public** ;
- **de recettes exceptionnelles**, définies par l'article R. 1618-1 du CGCT comme suit : les indemnités d'assurance, les sommes perçues à l'occasion d'un litige, les recettes provenant de ventes de biens tirés de l'exploitation du domaine réalisées à la suite de catastrophes naturelles ou technologiques, les débits et pénalités reçus à l'issue de l'exécution d'un contrat.

Ces fonds peuvent être placés :

- en titres émis par les États membres de la Communauté européenne ou les États parties à l'accord sur l'Espace économique européen ;
- en titres garantis par les États membres de la Communauté européenne ou les États parties à l'accord sur l'Espace économique européen ;
- en parts ou actions d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) ou de placements collectifs qui gèrent exclusivement des titres émis ou garantis par les États membres de la Communauté européenne ou les États parties à l'accord sur l'Espace économique européen ;
- en valeurs mobilières issues de libéralités.

L'alinéa 3 de l'article 1618-2 du CGCT pose le principe de la compétence de l'organe délibérant pour les décisions relevant d'une dérogation à l'obligation de dépôt.

L'article prévoit également une exception à l'interdiction d'ouverture d'un compte bancaire, sur autorisation expresse du ministre chargé du budget.

2. Les organismes d'habitation à loyer modéré

Les offices publics de l'habitat (OPH) sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial, qui construisent des logements locatifs sociaux et s'occupent de la location, de la gestion et de l'entretien de leur parc de logements.

Ils sont rattachés à des collectivités territoriales ou à leurs groupements. L'article L. 421-6 du code de la construction et de l'habitation précise les entités auxquelles peuvent être rattachés les OPH :

- un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'habitat ;
- un syndicat mixte constitué par plusieurs EPCI, par plusieurs départements ou par un ou plusieurs départements et un ou plusieurs EPCI ;
- un département ;
- la collectivité de Corse ;
- une commune si elle n'est pas membre d'un EPCI ;
- la commune de Paris.

L'article L. 421-6-1 du CCH précise les modalités propres à l'office public de l'habitat rattaché à la métropole de Lyon.

Les sociétés anonymes (SA) d'habitation à loyer modéré sont des organismes privés qui construisent, aménagent et gèrent des habitations à loyer modéré. L'article L. 422-2-1 du CCH précise la répartition du capital de ces sociétés entre quatre catégories d'actionnaires. La première catégorie est celle de l'actionnaire de référence, qui détient la majorité du capital et la majorité des droits de vote aux assemblées générales d'actionnaires. L'actionnaire de référence peut être constitué d'un groupe de deux ou plusieurs actionnaires, agissant selon les termes d'un pacte communiqué aux autres actionnaires.

Les trois autres catégories d'actionnaires sont les suivantes : si elles ne sont pas actionnaires de référence, les collectivités territoriales et certains établissements publics peuvent être actionnaires des sociétés anonymes qui possèdent des logements sur leur territoire ; les représentants des locataires ; les personnes morales autres que l'actionnaire de référence et les personnes physiques. L'article L. 422-2-1 du CCH précise ensuite la répartition des droits de vote : les collectivités territoriales et certains établissements publics, quel que soit le capital qu'ils détiennent, ont au moins 10 % des droits de vote.

Les sociétés coopératives sont formées par les représentants d'une profession qui s'associent au sein d'une même structure. Dans les coopératives d'habitation à loyer modéré, les associés sont les clients, que ce soient les locataires ou les accédants à la propriété. Chaque sociétaire dispose d'une voix à l'assemblée générale.

Les sociétés coopératives d'habitations à loyer modéré se divisent en deux catégories : les sociétés anonymes coopératives de production d'habitations à loyer modéré (SCP d'HLM) mentionnées à l'article L. 422-3 du CCH et les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré (SCIC HLM) mentionnées à l'article L. 422-3-2 du même code. La différence de statut réside dans l'organisation des sociétaires en collègues : le modèle de la SCIC HLM permet plus de souplesse, notamment dans la répartition des droits de vote entre collègues.

3. La possibilité pour les organismes de logement social d'émission de titres participatifs depuis la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)

Le I de l'article 86 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) modifie l'article L. 213-32 du code monétaire et financier pour permettre aux offices publics de l'habitat et aux sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré d'émettre des titres participatifs. Les sociétés anonymes coopératives d'habitation à loyer modéré pouvaient déjà émettre des titres participatifs.

Un titre participatif constitue une catégorie de valeurs mobilières. La détention d'un titre participatif n'entraîne pas de prise de position au capital. Néanmoins, l'article L. 228-37 du code de commerce prévoit que les détenteurs de

titres participatifs constituent de plein droit une masse jouissant de la personnalité civile : à ce titre, leurs représentants assistent aux assemblées d'actionnaires et sont consultés sur les questions inscrites à leur ordre du jour.

L'article L. 228-36 du code de commerce prévoit que la rémunération de ces titres comporte à la fois une partie fixe et une partie variable. Cette dernière est calculée « *par référence à des éléments relatifs à l'activité ou aux résultats de la société et assise sur le nominal du titre* ». L'article R. 228-49 du code de commerce prévoit que l'assiette de la partie variable ne peut être supérieure à 40 % du montant nominal du titre.

L'état actuel du droit ne permet pas aux entités rattachées aux organismes de logement social de souscrire des titres participatifs émis par les organismes de logement social. Seuls les partenaires bancaires de ces organismes peuvent aujourd'hui le faire.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté un amendement déposé par le Gouvernement, ayant reçu un avis favorable à titre personnel, de M. Philippe Dallier (rapporteur spécial, Les Républicains).

Le premier alinéa permet aux entités de rattachement des OPH, aux actionnaires de référence des sociétés anonymes d'organismes de logement social et des sociétés coopératives de production d'habitation à loyer modéré de souscrire des titres participatifs que peuvent émettre ces offices et sociétés. Le dispositif, dans sa rédaction adoptée par le Sénat, exclut les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré.

Le deuxième alinéa permet aux membres des syndicats mixtes mentionnés à l'article L. 421-6 du CCH de souscrire aux titres participatifs émis par les offices rattachés à ces syndicats.

Le troisième alinéa introduit une dérogation au régime de rémunération des titres participatifs pour la plafonner. Il prévoit que la rémunération annuelle fixe et variable des titres souscrits ne peut être supérieure au montant nominal de l'émission multiplié par le taux du livret A majoré de 1,5 point. Ce taux correspond à la rémunération maximale de cession des actions des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré prévue à l'article L. 423-4 du CCH.

Le taux du livret A étant fixé à 0,75 % depuis août 2015, le taux de la rémunération globale ne pourrait excéder 2,25 % dans ce contexte. L'application de la nouvelle formule de calcul du taux du livret A devrait conduire à un taux de 0,5 % à partir du 1^{er} février 2020 : la rémunération ne pourra alors pas être supérieure au montant nominal de l'émission multiplié par 2 %.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le rapporteur général est favorable à cette possibilité ouverte pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics de souscrire des titres participatifs émis par des organismes de logement social, qu'ils soient l'entité de rattachement pour les OPH ou l'actionnaire de référence pour les sociétés anonymes.

Si cette ouverture est cohérente avec les dispositions de la loi ELAN, il convient également de l'encadrer pour éviter toute financiarisation du secteur du logement social. Le rapporteur général soutient donc le plafonnement de la rémunération globale de ces titres participatifs.

Le rapporteur général déposera un amendement pour substituer à la mention d'« actionnaire de référence » pour les sociétés anonymes coopératives la notion de « collectivités publiques et leurs groupements associés », plus cohérente avec les formulations existantes dans le droit en vigueur. Cet amendement inclura également dans le dispositif les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré, rien ne justifiant leur exclusion.

*
* *

Écologie, développement et mobilité durables

Article 76 bis A (nouveau)

Arrêt des subventions publiques aux énergies fossiles d'ici 2025

Le Sénat a adopté le présent article tendant à fixer à 2025 la date à partir de laquelle plus aucune subvention publique ne pourra être versée au secteur des énergies fossiles.

A. ÉTAT DU DROIT

L'article L. 110-1-2 du code de l'environnement dispose que « *les dispositions du présent code ont pour objet, en priorité, de prévenir l'utilisation des ressources, puis de promouvoir une consommation sobre et responsable des ressources, puis d'assurer une hiérarchie dans l'utilisation des ressources, privilégiant les ressources issues du recyclage ou de sources renouvelables, puis les ressources recyclables, puis les autres ressources, en tenant compte du bilan global de leur cycle de vie.* »

Cet article de portée générale ne comporte pas d'élément financier relatif aux énergies fossiles. Les conditions dans lesquelles le budget de l'État peut

soutenir ou chercher à limiter l'emploi d'énergies fossiles relèvent d'autres codes dont le code général des impôts, le code des assurances ou le code des douanes.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été adopté par le Sénat à l'initiative de M. Laurent Lafon (Union centriste) et de plusieurs de ses collègues. Il a reçu un avis défavorable du Gouvernement et défavorable, à titre personnel, d'un des rapporteurs spéciaux de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, M. Jean-François Husson.

Cet article complète l'article L. 110-1-2 du code de l'environnement par un alinéa disposant que « *la préservation des ressources passe également par l'arrêt de subventions publiques pour les énergies fossiles, d'ici 2025.* »

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Cet article prévoit « *l'arrêt de subventions publiques pour les énergies fossiles* », c'est-à-dire l'arrêt de toute dépense publique soutenant la recherche, la production et l'emploi d'énergies fossiles « *d'ici 2025* ». Cette mesure concernerait des secteurs variés dont certains sont très exposés à la concurrence internationale, par exemple le transport routier ou l'agriculture. L'article 76 bis A pose un principe strict sans déterminer de modalités d'accompagnement ou d'application alors même que les secteurs concernés disposeraient de peu de temps pour adapter leurs investissements et leur mode de production. Il présente la faiblesse de porter à la fois un principe et de constituer un dispositif opérationnel, alors qu'il serait sans doute plus efficace de séparer les deux démarches tout en faisant dépendre la norme pratique de la norme principielle.

Par ailleurs, le Rapporteur général observe que l'Assemblée nationale a, en première lecture, discuté d'un sujet connexe à l'occasion de l'examen de l'amendement n° I-2927 déposé par ses soins et par Mme Bénédicte Peyrol (LaREM). Cet amendement fixait à 2029 la date limite de suppression des principales dépenses fiscales considérées comme défavorables à l'environnement.

Lors de la discussion de cet amendement, il a été convenu avec le ministre de l'économie et des finances de mettre à profit la période de préparation du prochain « pacte productif » pour déterminer un calendrier d'évolution des diverses niches fiscales défavorables à l'environnement. Ces échanges se feront en étroite concertation avec les secteurs concernés (agriculture, taxis, transport routier, etc.) et viseront à préparer la discussion parlementaire dans le but de trouver l'équilibre le plus exigeant possible entre la compétitivité économique et la transition écologique.

Si, à la suite de cette discussion, cet amendement n° I-2927 a été retiré, la méthode qu'il a permis d'établir est plus prometteuse que le principe et le calendrier posés par le présent article.

Le Rapporteur général précise également que l'article 68 du présent projet de loi de finances prévoit de mettre fin aux subventions aux énergies fossiles qui prennent la forme de garanties publiques accordées pour le commerce extérieur aux opérations portant sur la recherche, l'extraction et la production de charbon. Le débat en première lecture à l'Assemblée a étendu le champ d'application de l'interdiction des garanties publiques à l'export à deux autres types d'opérations : celles recourant aux méthodes d'extraction non conventionnelle des hydrocarbures interdites sur le territoire national – par exemple la fracturation hydraulique – et celles recourant au torchage de routine des gaz émis lors de l'extraction d'hydrocarbures liquides. Cet article permet ainsi une avancée concrète liant les dispositifs de soutien public au commerce extérieur et les objectifs de la France en termes de transition énergétique et écologique.

En conséquence, le Rapporteur général propose la suppression de cet article dont le périmètre est très étendu et l'échéance rapprochée.

*

* *

Article 76 ter

Mise en place d'un dispositif d'avances remboursables fournies par Aéroports de Paris pour accélérer les insonorisations de logements autour de l'aéroport de Paris Charles-de-Gaulle

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à autoriser le groupe Aéroports de Paris à fournir des avances remboursables aux riverains situés à proximité de l'aéroport Paris Charles-de-Gaulle afin qu'ils puissent réaliser plus rapidement leurs travaux d'insonorisation.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

En application de l'article L. 571-14 du code de l'environnement, certains exploitants d'aérodromes français doivent contribuer aux dépenses engagées par les riverains afin de réaliser les travaux nécessaires à l'atténuation des nuisances sonores. En vertu de l'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts, les exploitants d'aérodromes soumis à cette obligation sont répartis en deux catégories :

– les personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes pour lesquels le nombre annuel des mouvements d’aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à vingt tonnes a dépassé vingt mille lors de l’une des cinq années civiles précédentes (alinéa 1 de l’article 1609 *quatervies* A) ;

– les personnes publiques ou privées exploitant un aérodrome pour lequel le nombre annuel des mouvements d’aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à deux tonnes a dépassé cinquante mille lors de l’une des cinq années civiles précédentes, si les plans d’exposition au bruit ou de gêne sonore de cet aérodrome possèdent un domaine d’intersection avec les plans d’exposition au bruit ou de gêne sonore d’un aérodrome présentant les caractéristiques de la première catégorie (alinéa 2).

Ces deux catégories d’aérodromes – qui regroupent les onze plus grands aérodromes français⁽¹⁾ – perçoivent le produit de la taxe nationale sur les nuisances sonores (TNSA), elle-même instituée par l’article 1609 *quatervies* A du code général des impôts. En 2019, le produit de cette taxe s’est élevé à 49,5 millions d’euros. Il est estimé à 53,9 millions d’euros pour 2020.

Le produit de la TNSA est ensuite affecté :

– au financement des aides versées aux riverains qui réalisent des travaux d’insonorisation éligible au dispositif ;

– le cas échéant, dans la limite des deux tiers du produit annuel de la taxe, au remboursement à des personnes publiques des annuités des emprunts qu’elles ont contractés ou des avances qu’elles ont consenties pour financer des travaux de réduction des nuisances sonores prévus par des conventions passées avec l’exploitant de l’aérodrome.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L’Assemblée nationale a adopté, sur proposition du Gouvernement et avec un avis favorable, à titre personnel, du rapporteur spécial de la commission des finances, le présent article qui vise à mettre en œuvre un dispositif d’avances remboursables fournies aux riverains par le groupe Aéroports de Paris. Lors des débats en première lecture à l’Assemblée, l’amendement du Gouvernement avait été déposé tardivement ce qui n’avait pas permis à la commission des finances de l’examiner avant son passage en séance publique.

Le présent article fait suite à l’engagement pris par le ministre de l’économie et des finances, lors des débats relatifs à la loi PACTE⁽²⁾, de permettre à Aéroports de Paris de fournir une avance remboursable aux riverains qui souhaitent faire des travaux d’insonorisation de leurs logements, cette faculté de

(1) Il s’agit des aéroports de Bâle-Mulhouse, Beauvais-Tillé, Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Nantes-Atlantique, Nice-Côte d’Azur, Paris Charles-de-Gaulle, Paris-Orly, Paris-Le Bourget et Toulouse-Blagnac.

(2) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

fournir de telles avances étant aujourd'hui limitée aux seules personnes publiques. Le groupe Aéroports de Paris s'est lui-même engagé à fournir des avances à hauteur de 77 millions d'euros pour l'ensemble des dossiers. L'objectif est de procéder à la résorption du stock de dossiers de demande d'aide à l'insonorisation.

Le présent article complète ainsi l'article L. 571-14 du code de l'environnement en prévoyant que les exploitants des aérodromes, pour lesquels le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à vingt tonnes a dépassé deux cent mille lors de l'une des cinq années civiles précédentes, peuvent engager une avance sur les dépenses engagées par les riverains au titre de leurs travaux d'insonorisation. L'article 1609 *quater* vices A est également modifié afin d'autoriser le remboursement, par l'affectation à ces exploitants d'aérodromes d'une partie du produit de la TNSA, des avances consenties par eux. *De facto*, ces dispositions ne concerneront que l'aéroport de Paris Charles-de-Gaulle exploité par le groupe Aéroports de Paris.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le présent article a été modifié lors de son examen par le Sénat, par un amendement adopté à l'initiative de M. Vincent Capo-Canellas (Union centriste), rapporteur spécial de la commission des finances, et ayant reçu un avis de sagesse de la part du Gouvernement. Cet amendement prévoit que le produit de la TNSA pourra rembourser les intérêts dus au titre des avances consenties par Aéroports de Paris, en plus du principal de ces mêmes avances.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'amendement adopté par le Sénat apporte une modification bienvenue qui devrait permettre de mieux couvrir les frais de trésorerie du groupe Aéroports de Paris générés par le traitement des dossiers d'aide à l'insonorisation. En effet, le traitement de ces dossiers est directement assuré par les services des exploitants d'aérodromes.

En conséquence, le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Économie

Article 76 sexies

Demande de rapport portant sur les garanties publiques à l'export

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de notre collègue Buon Tan (LaREM), rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires étrangères sur les crédits de la mission *Économie*, l'Assemblée nationale a adopté un amendement et un sous-amendement prévoyant le dépôt au Parlement, par le Gouvernement, d'un rapport sur la gestion et l'évolution des garanties publiques à l'export.

Cet amendement⁽¹⁾ avait été adopté par la commission des affaires étrangères, saisie pour avis, mais n'avait pas été examiné au fond par la commission des finances. Lors des débats en séance publique, l'amendement et le sous-amendement ont reçu un avis de sagesse de la part du Gouvernement et un avis favorable du rapporteur spécial, M. Nicolas Forissier (LR), s'exprimant à titre personnel.

Cette demande de rapport s'inscrit notamment dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la réforme du commerce extérieur labellisée *Team France Export*. Cette réforme a été marquée par le succès de l'assurance-prospection « nouvelle formule » en vigueur depuis le 2 mai 2018. L'assurance-crédit fait par ailleurs l'objet d'excédents importants, estimés à plus de 700 millions d'euros pour l'année 2020, qui impliquent une analyse approfondie de leur utilisation.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le présent article a été modifié lors de son examen par le Sénat, par un amendement adopté à l'initiative du Gouvernement et ayant reçu un avis favorable du rapporteur spécial, M. Bernard Lalande (SOC). Cet amendement prévoit que le rapport sera remis au Parlement avant le 30 septembre 2020 et non plus avant le 31 mars 2020. Le Gouvernement disposera donc de six mois supplémentaires pour le confectionner.

L'exposé des motifs de l'amendement présenté par le Gouvernement a souligné les difficultés qu'implique la rédaction de ce rapport en raison du vaste champ couvert et de la charge administrative importante qu'il occasionnera. Le Gouvernement a aussi rappelé la multiplication des demandes de rapport sur le sujet des garanties publiques à l'export, notamment à l'article 68 du présent projet loi de finances.

(1) Le sous-amendement a uniquement été présenté en séance publique.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'amendement adopté par le Sénat apporte une modification bienvenue qui devrait permettre au Gouvernement de rassembler l'ensemble des informations demandées dans un temps raisonnable. Il est permis de croire que l'exhaustivité et la qualité de ce rapport seront renforcées par cet allongement du délai de transmission.

En conséquence, le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*
* * *

Enseignement scolaire

Article 76 septies (supprimé)

Demande de rapport portant sur le recrutement des enseignants contractuels et leurs évolutions de carrière

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article prévoit que le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur le recrutement des enseignants contractuels et leurs évolutions de carrière.

Initialement rejeté par la commission des finances de l'Assemblée nationale, cet article résulte de l'adoption d'un amendement⁽¹⁾ déposé par Mme Michèle Victory en séance publique, qui a recueilli l'avis favorable du Gouvernement et de la rapporteure spéciale, Mme Catherine Osson, s'exprimant à titre personnel.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a supprimé, avec un avis de sagesse du Gouvernement, le présent article par l'adoption d'un amendement⁽²⁾ de M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, présenté au nom de la commission des finances.

Le rapporteur spécial du Sénat a notamment rappelé qu'un travail important sur le sujet a déjà été produit⁽¹⁾ récemment par la commission des

(1) [Amendement n° II-372.](#)

(2) [Amendement n° II-15.](#)

finances du Sénat sur le fondement d'une enquête⁽²⁾ de la Cour des comptes, demandée en application de l'article 58 alinéa 2 de la loi organique relative aux lois de finances.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Les travaux mentionnés par le Sénat ont été évoqués par Mme Michèle Victory lors du débat en séance publique à l'Assemblée. L'un de leurs apports est au demeurant de montrer que le sujet n'a pas été entièrement traité. La Cour des comptes avait jugé la gestion des personnels contractuels « *complexe et peu transparente* » tandis que, dans son rapport, M. Gérard Longuet l'estimait « *insatisfaisante faute de définition d'une véritable doctrine d'emploi* ».

Partant de ce constat, le rapport présentement demandé au Gouvernement devrait contribuer à mesurer l'efficacité du recrutement actuel des personnels contractuels et des modalités d'évolution de leurs carrières. Il permettra également de proposer des pistes d'amélioration pour une gestion ambitieuse et raisonnée de ce vivier d'enseignants. En séance publique, à l'Assemblée nationale, M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'Éducation nationale, avait souligné « *l'importance* » du sujet⁽³⁾.

Le Rapporteur général propose donc de rétablir cet article dans la version adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale.

*

* *

Gestion des finances publiques et des ressources humaines

Article 76 nonies A (nouveau)

Allongement du délai de carence à trois jours dans la fonction publique

Sur proposition du rapporteur général de sa commission des finances, le Sénat a adopté le présent article visant à allonger le délai de carence à trois jours dans la fonction publique.

(1) Rapport d'information du sénateur Gérard Longuet portant sur le recours au personnel contractuel dans l'éducation nationale fait au nom de la commission des finances du Sénat et enregistré à la Présidence du Sénat le 30 mai 2018 ([lien](#)).

(2) Cour des comptes « Le recours croissant aux personnels contractuels, un enjeu désormais significatif pour l'éducation nationale » Communication à la commission des finances du Sénat - mars 2018 ([lien](#)).

(3) [Compte rendu intégral de la séance du mardi 29 octobre 2019](#)

A. ÉTAT DU DROIT

Le délai de carence est défini comme la période comprise entre le premier jour d'un congé pour maladie et le jour à compter duquel la personne malade aura le droit de percevoir des indemnités journalières compensatrices versées par l'organisme de sécurité sociale auquel elle est rattachée.

L'article 115 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a introduit un délai de carence d'une journée en cas d'arrêt maladie dans la fonction publique. Il prévoit notamment que les agents publics civils et les militaires en congé de maladie « *ne bénéficient du maintien de leur traitement ou de leur rémunération, ou du versement de prestations en espèces par l'employeur qu'à compter du deuxième jour de ce congé* ».

La circulaire du 15 février 2018 relative au non-versement de la rémunération au titre du premier jour de congé de maladie des agents publics civils et militaires a prévu que ce délai de carence soit applicable à compter du 1^{er} janvier 2018. Elle instaure un large champ d'application de l'article 115 de la loi de finances pour 2018 puisqu'il s'applique aux fonctionnaires, stagiaires et titulaires des trois versants de la fonction publique relevant de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ainsi qu'aux agents contractuels de droit public, aux magistrats des juridictions administratives et financières, et aux personnels médicaux, pharmaceutiques et odontologiques hospitaliers de droit public, quel que soit leur statut.

Comme l'a souligné Mme Cendra Motin, rapporteure spéciale des crédits de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* à l'Assemblée nationale, dans son rapport budgétaire⁽¹⁾ consacré à la loi de règlement du budget 2017⁽²⁾, cette mesure vise un double objectif. D'une part, il s'agit de garantir la qualité du service public en réduisant les absences pour raison de santé dans toutes les administrations publiques. D'autre part, elle rapproche les règles applicables aux secteurs public et privé dans la prise en charge des congés de maladie.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été adopté par le Sénat à l'initiative de M. Albéric de Montgolfier (LR), rapporteur général de la commission des finances du Sénat. Il a reçu un avis défavorable du Gouvernement. Cet article modifie l'article 115 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 afin d'allonger le délai de carence à trois jours dans la fonction publique. Les agents publics civils et les militaires ne bénéficieraient donc du maintien de leur traitement ou de leur rémunération qu'à compter du quatrième jour de leur congé pour maladie.

(1) Rapport budgétaire (n° 1055, XV^e législature) de Mme Cendra Motin, 13 juin 2018, p. 11.

(2) Loi n° 2018-652 du 25 juillet 2018 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017.

L'exposé sommaire de l'amendement souligne que l'objectif de cette modification est double. Il s'agit en premier lieu d'assurer une forme d'équité entre le secteur privé et le secteur public, le délai de carence étant fixé à trois jours dans le secteur privé, en vertu de l'article R. 323-1 du code de la sécurité sociale pris pour l'application de l'article L. 323-1 du même code. En second lieu, il s'agit de réaliser des économies évaluées par le rapporteur général de la commission des finances du Sénat à 216 millions d'euros pour la seule fonction publique de l'État. Cette estimation est tirée de l'évaluation préalable issue de la loi de finances pour 2018. Un amendement de crédits a d'ailleurs été adopté en ce sens lors des débats en séance publique au Sénat, diminuant de 216 millions d'euros les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) du titre 2 du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

Lors des débats en séance publique, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, M. Olivier Dussopt, a rappelé que « *la situation des agents du public et des salariés du privé n'est pas la même en termes d'accès à la protection complémentaire* ». Dès lors, le délai de carence de trois jours qui s'applique dans le secteur privé implique rarement une perte de rémunération, dans la mesure où la protection complémentaire la pallie. De plus, de nombreuses entreprises garantissent le maintien partiel voire total de la rémunération du salarié.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le rapport budgétaire ⁽¹⁾ des rapporteuses spéciales, Mmes Cendra Motin et Valérie Petit, publié en juin dernier et consacré à la loi de règlement pour 2018 ⁽²⁾ souligne qu'à ce jour, « *le manque de données consolidées ne permet pas d'évaluer l'ampleur ni l'efficacité* » du rétablissement du jour de carence dans la fonction publique. L'article 115 de la loi de finances pour 2018 n'a jamais été appliqué en année pleine, en raison d'un décalage de mise en place de deux mois et demi sur les paies de l'année 2018. Le rapporteur général considère ainsi qu'il est difficile de fonder des estimations d'économies supplémentaires liées à l'allongement du délai de carence sur la base de l'évaluation préalable de la loi de finances pour 2018.

Le rapporteur général souligne par ailleurs que la comparaison entre les secteurs public et privé joue plutôt en défaveur des agents publics. L'adoption du présent article contribuerait ainsi à aggraver la situation, déjà peu favorable, des fonctionnaires. Un rapport de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) ⁽³⁾ du ministère des solidarités et de la

(1) *Rapport budgétaire (n° 1990, XV^e législature) de Mmes Cendra Motin et Valérie Petit, 5 juin 2018, p. 7-27.*

(2) *Loi n° 2019-811 du 1er août 2019 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018.*

(3) *Catherine Pollak, « L'effet du délai de carence sur le recours aux arrêts maladie des salariés du secteur privé », Dossiers Solidarité Santé n°58, DREES, janvier 2015.*

santé a montré que deux tiers des salariés du secteur privé « *sont protégés contre la perte de revenu induite par le délai de carence par le biais de la prévoyance d'entreprise.* » Ces salariés malades ne font donc pas l'objet d'une retenue sur salaire équivalente à celle des agents publics, en dépit d'un délai de carence plus court que dans le secteur privé.

En conséquence, le Rapporteur général propose la suppression de cet article.

*
* *

Article 76 nonies B (nouveau)

Suppression de la faculté pour l'État de déléguer sa compétence comptable aux collectivités territoriales sous la forme d'agences comptables

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

● En application du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables ⁽¹⁾, le comptable des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics locaux qui s'y rattachent, ainsi que le comptable des établissements publics de santé, est un comptable public de l'État ayant la qualité de comptable principal ⁽²⁾.

Par dérogation, l'article 243 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a créé un dispositif de délégation, par convention, de la compétence mise en œuvre par le comptable public de l'État en matière de gestion comptable et financière des collectivités et établissements concernés.

Il autorise ainsi le regroupement, au sein d'une agence comptable unique, des fonctions de gestion comptable et financière de ces personnes publiques.

Ce dispositif, introduit par amendement du Gouvernement ⁽³⁾, s'inscrit dans la continuité des recommandations du rapport du Comité Action Publique 2022, qui relevait notamment que « *l'organisation de la fonction comptable au sein des collectivités et de certains établissements publics, dont ceux de la sphère*

(1) Article 9 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

(2) Article L. 1617-1 du code général des collectivités territoriales pour les communes, départements et régions ; article L. 6145-8 du code de la santé publique pour les établissements publics de santé ; article L. 315-16 du code de l'action sociale et des familles pour les établissements publics sociaux et médico-sociaux ; article L. 212-12 du code de l'éducation pour les caisses des écoles publiques ou privées.

(3) Amendement II-2507 au projet de loi de finances pour 2019, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/1255C/AN/2507>.

sanitaire (hôpitaux notamment), demeure complexe et fragmentée entre échelons communal et intercommunal »⁽¹⁾.

Il était pensé pour s'appliquer en priorité aux organismes de taille importante, telle que les collectivités territoriales relevant de la contractualisation prévue par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, et les établissements publics de santé dont les comptes doivent être certifiés.

L'objectif affiché était notamment de permettre à une collectivité territoriale, un groupement de collectivités, un établissement public local qui s'y rattache, ou un établissement public de santé volontaire « *d'intégrer en son sein la totalité de la fonction comptable et financière* » et, ce faisant, de renforcer « *la maîtrise des collectivités sur l'ensemble de la chaîne comptable et financière, tant en dépenses qu'en recettes* », de réduire le « *décali global de paiement des dépenses par une optimisation du rôle de chaque acteur* », d'assurer une « *meilleure utilisation de l'information financière* », et d'optimiser « *l'emploi des ressources de l'État et des collectivités territoriales par la suppression des tâches redondantes* »⁽²⁾.

● Le dispositif adopté à l'article 243 de la loi de finances pour 2019 précise le fonctionnement du dispositif, et notamment :

– l'objet de la délégation : les compétences déléguées sont exercées au nom et pour le compte de l'État, sous son contrôle et sous l'autorité d'un agent comptable soumis au régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics ;

– les modalités de candidature : les collectivités et établissements concernés doivent présenter une demande de délégation avant le 31 mars de l'année qui précède la date de mise en œuvre envisagée de la délégation et, si cette demande est acceptée, une convention est conclue dans les trois mois suivant la réception de la demande ;

– le contenu de la convention : celle-ci doit déterminer les conditions d'exercice de la délégation, et notamment, les moyens financiers, matériels et en personnels mis en œuvre par chacune des parties ;

– le statut de l'agent comptable : ce dernier peut être soit un fonctionnaire de l'État, soit, selon la nature de la personne publique délégataire, un fonctionnaire territorial ou hospitalier. Il est nommé, remplacé ou révoqué par l'autorité investie du pouvoir de nomination au sein de la personne publique délégataire après avis du directeur départemental ou régional des finances publiques (et non par le ministre chargé du budget, ce qui est le cas en principe pour les collectivités et établissements concernés). Pour les besoins de la délégation, les agents de la DGFIP étant déjà affectés à la gestion comptable et

(1) Rapport du Comité Action Publique 2022, juin 2018, page 100.

(2) Exposé sommaire de l'amendement II-2507 précité.

financière de la collectivité ou de l'établissement délégataire sont placés d'office en position de détachement auprès de celle-ci, pour la durée initiale de la délégation, afin d'assister l'agent comptable dans ses fonctions.

- Si le dispositif adopté à l'article 243 de la loi de finances pour 2019 constitue bien une autorisation légale et n'est pas limité, ni dans le temps, ni dans l'espace, ses modalités d'application, et notamment l'organisation de la procédure de candidature, lui confèrent un caractère expérimental. L'article prévoit également la remise d'un rapport d'évaluation par le Gouvernement le 1^{er} juillet 2022 au plus tard.

- Il avait enfin été prévu qu'un décret en conseil d'État définisse les modalités d'application de l'article, et en particulier : le contenu de la convention, les conditions de contrôle de l'État sur la mise en œuvre de la délégation, l'obligation d'information pesant sur la personne publique délégataire, ainsi que les conditions indemnitaires des agents placés en détachement.

- Si la publication du décret était envisagée pour le mois d'avril 2019 ⁽¹⁾, celui-ci était toujours en cours d'élaboration le 3 octobre ⁽²⁾.

Plusieurs associations d'élus locaux consultées sur le projet de décret au premier trimestre 2019 ont émis de vives réserves à l'égard du dispositif ⁽³⁾, au motif qu'il représenterait un coût financier pour les collectivités, la prise en charge du personnel de l'État étant essentiellement supportée par l'organisme délégataire.

L'Association des Maires de France (AMF) a également relevé que « *le projet de décret d'application de la loi rendrait possible, avec l'accord de l'ordonnateur, la suppression de la séparation entre l'ordonnateur et le comptable* », et a alerté sur le « *risque juridique de responsabilité de l'ordonnateur* ».

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

- À l'initiative du Gouvernement, le Sénat a adopté, avec avis favorable de la commission des finances, un amendement visant à abroger le dispositif inscrit à l'article 243 de la loi de finances pour 2019.

- Le Gouvernement a justifié cette abrogation par le faible succès rencontré par le dispositif auprès des collectivités concernées.

(1) *Échéancier de mise en application de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, disponible sur Légifrance.*

(2) *Rapport relatif à la mise en application de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 (CPAM1922405X).*

(3) *Voir notamment le communiqué de presse de l'Association des maires de France du 4 avril 2019, « Expérimentation des agences comptables dans le secteur public local : l'AMF émet les plus vives réserves et demande des études d'impact », ainsi que celui de l'association France Urbaine, du 10 avril 2019, « Compte financier unique, agence comptable : où en sommes-nous ? ».*

L'exposé sommaire de l'amendement adopté au Sénat relevait ainsi que « *le nombre trop réduit d'organismes volontaires présentant une organisation budgétaire et comptable suffisamment mature ne permet pas au dispositif d'atteindre la taille critique nécessaire à son évaluation* »⁽¹⁾.

En effet, sur les huit candidatures reçues par l'administration fiscale, seules trois paraissaient suffisamment solides pour engager les discussions relatives à l'élaboration d'une convention⁽²⁾.

La direction générale des finances publiques a annoncé la suspension du dispositif au mois de septembre 2019.

● L'administration fiscale a également précisé au rapporteur général que la mise en place du nouveau réseau de proximité de la direction générale des finances publiques (DGFIP) limiterait fortement l'intérêt des agences comptables pour les personnes publiques concernées.

La réforme du réseau de la DGFIP devrait aboutir au regroupement de trésoreries, ce qui permettra, selon l'administration fiscale, de renforcer la spécialisation et la professionnalisation des structures, dans une logique d'amélioration de la qualité de service. La concertation relative à cette réforme, ouverte en juin dernier dans chaque département, est toujours en cours⁽³⁾.

Si la fonction de conseil aux collectivités était jusque-là assurée par des comptables publics par le biais de vacations, cette mission sera, en application de cette réforme, désormais remplie, de manière universelle, par des cadres de la DGFIP. Entre 1 000 et 1 300 cadres seraient ainsi affectés à temps plein à cette mission, ce qui permettrait de couvrir le maillage territorial des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Les organismes de taille importante, concernés en priorité par le dispositif de délégation, pourront ainsi, comme les autres collectivités, bénéficier de cette nouvelle organisation territoriale de la fonction de conseil.

(1) Amendement II-699 : http://www.senat.fr/enseance/2019-2020/139/Amdt_II-699.html

(2) Assemblée nationale, XV^e législature, session ordinaire de 2019-2020, compte rendu intégral, deuxième séance du mercredi 30 octobre 2019. L'administration fiscale a également précisé au rapporteur général qu'« au total, 8 collectivités ont candidaté pour le dispositif de l'agence comptable. Sur ces 8 candidatures, 5 ont été acceptées par l'État et 3 ont été refusées. Sur les 5 candidatures acceptées, 2 désistements ultérieurs se sont produits pour une mise en place au 1^{er} janvier 2020, les collectivités en question ayant fait part de leur intérêt potentiel pour une mise en œuvre plus tardive. En sorte qu'au moment où le dispositif a été suspendu, 3 collectivités restaient candidates et s'apprêtaient à contracter avec l'État pour la mise en œuvre de la délégation. »

(3) Voir l'annexe n° 25 au rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur le projet de loi de finances pour 2020 (n° 2301), par M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2020/b2301-III-a25.asp> (pages 13 et suivantes).

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter le présent article sans modification.

*
* *

Article 76 nonies C (nouveau)

Report d'un an de l'obligation de placer sur un compte bancaire les fonds des personnes hébergées dans un établissement public de santé, social ou médico-social, placées sous protection juridique, et dont la tutelle est assurée par un préposé d'établissement

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

● L'article 451 du code civil dispose que « *si l'intérêt de la personne hébergée ou soignée dans un établissement de santé ou dans un établissement social ou médico-social le justifie, le juge peut désigner, en qualité de curateur ou de tuteur, une personne ou un service préposé de l'établissement inscrit sur la liste des mandataires judiciaires à la protection des majeurs* ».

● Aux termes de l'article 427 du code civil, dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 23 mars 2019, la gestion des fonds des personnes hébergées dans un tel établissement, et faisant l'objet d'une mesure de protection juridique, relevait des règles de gestion de la comptabilité publique, lorsque ces personnes étaient placées sous tutelle et relevaient d'un mandataire rattaché à l'établissement.

Par conséquent, et bien qu'il s'agisse de fonds privés, ces fonds étaient déposés sur un compte du Trésor et gérés par le comptable public.

Le nombre de personnes hébergées, incapables, et sous protection juridique d'un mandataire judiciaire à la protection des majeur rattaché à un établissement d'hébergement est estimé par l'administration fiscale à 20 838.

● Cette obligation de dépôt, et de gestion des fonds par le comptable public, a été supprimée par le *b* du 3^o du I de l'article 9 de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ⁽¹⁾.

Lors de la discussion du texte en nouvelle lecture, à l'Assemblée nationale, Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, avait ainsi relevé que cette

(1) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

situation générer « *certaines difficultés* » et privait les résidents d'un « *droit, essentiel, au compte* »⁽¹⁾.

Dorénavant, les fonds des personnes faisant l'objet d'une mesure de protection juridique et étant hébergées dans un établissement public de santé, social ou médico-social, lorsqu'ils relèvent d'un mandataire rattaché à l'établissement, ne seront plus confiés au Trésor public, mais transférés sur des comptes bancaires ouverts à leur nom, et gérés par le préposé d'établissement.

● Le III de l'article 109 de la même loi prévoit une entrée en vigueur de cette réforme au 1^{er} janvier 2020, afin de « *laisser un délai aux préposés d'établissement pour ouvrir des comptes individuels au nom des majeurs protégés qui n'ont pas déjà de comptes ouverts à leur nom* »⁽²⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

● À l'initiative de M. Vincent Delahaye (groupe Union centriste), le Sénat a adopté, avec avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement n° II-712 visant assurer la mise en œuvre de la réforme au 1^{er} janvier 2021, au plus tard⁽³⁾.

Ce report technique de la pleine application de la réforme n'a pas pour objet d'y faire obstacle. Il s'explique par le fait que l'ouverture des comptes et le transfert des fonds, depuis les comptes anciennement gérés par les comptables publics, nécessite un délai important.

● Lors de l'examen des crédits de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* au Sénat, l'examen de l'amendement n° II-712 a été précédé de l'adoption de l'amendement de crédits n° II-713⁽⁴⁾, déposé à l'article 38 (État B annexé).

Cet amendement, proposé par M. Delahaye, minore de 500 000 euros les dépenses du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur*

(1) *Assemblée nationale, XV^e législature, session ordinaire de 2018-2019, compte rendu intégral, première séance du jeudi 17 janvier 2019, discussion de l'amendement n° 879. Mme Belloubet, garde des sceaux, a ainsi précisé qu'en constatant que « les opérations bancaires d'encaissement, de paiement et de gestion patrimoniale sont tenues sur des comptes ouverts à leurs noms et réalisées directement par leur mandataire judiciaire, les personnes protégées bénéficieront d'une plus grande proximité quotidienne avec elles. En effet, le comptable public n'est pas présent au sein des établissements dont nous parlons. En outre, grâce à une telle mesure, ces personnes bénéficieraient de relevés bancaires individuels en bonne et due forme, ce que ne permet pas la gestion de leurs avoirs sur un compte ouvert à la Banque de France par le comptable public ». M. Philippe Gosselin, député, relevait également que « certains majeurs protégés, notamment dans les EHPAD, connaissent des difficultés pour accéder le plus librement possible à des liquidités ainsi qu'à leur compte bancaire ».*

(2) *Exposé sommaire de l'amendement n° 881 du Gouvernement, déposé en nouvelle lecture, à l'Assemblée nationale en séance publique : <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/1548/AN/881>.*

(3) *Amendement n° II-712 : http://www.senat.fr/enseance/2019-2020/139/Amdt_II-712.html.*

(4) *Amendement n° II-713 : http://www.senat.fr/enseance/2019-2020/139/Amdt_II-713.html.*

public local. Il avait reçu un avis favorable de la commission, mais avait fait l'objet d'une demande de retrait de la part du Gouvernement.

Si les deux amendements ont été présentés comme étant indissociablement liés, l'amendement de crédits n° II-713 étant censé tirer les conséquences budgétaires du report de la pleine application de la réforme, le chiffrage proposé est discutable, tant dans sa logique que dans son montant ⁽¹⁾.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter le présent article sans modification.

*

* *

Immigration, asile et intégration

Article 76 nonies (supprimé)

Suppression d'un titre inopérant dans le CESEDA

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

• Les articles L. 331-1 et L. 331-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) sont relatifs à l'aide au retour volontaire des étrangers en situation régulière et composent le titre III du livre III de ce code.

• L'article L. 331-1 pose le principe selon lequel « *les étrangers qui quittent la France pour s'établir dans leur pays d'origine et qui bénéficient à ce titre, sur leur demande, d'une aide publique à la réinsertion perdent les droits attachés aux titres de séjour et de travail qu'ils détiennent. Les intéressés restituent leurs titres et reçoivent une autorisation de séjour provisoire suivant des modalités fixées par décret.* » L'article L. 331-2 précise que ces dispositions ne sont pas applicables à Mayotte.

(1) D'après l'exposé des motifs de l'amendement n° II-713, si la réforme opérée dans la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice « permet des économies de gestion à long terme en évitant la manipulation de numéraire dans les trésoreries des hôpitaux et des établissements médico-sociaux », cette réforme « présente des coûts de transition la première année ». Le décalage de la mesure permettrait de minorer ces coûts.

- Les articles L. 331-1 et L. 331-2 sont inopérants et sans application concrète depuis plus de vingt ans : aucun mécanisme d'aide au retour en faveur des étrangers en situation régulière n'est opérationnel et il n'est pas projeté de réactiver ce dispositif.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

- Le présent article a été inséré à l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement déposé par MM. Jean-Noël Barrot (MODEM) et Alexandre Holroyd (LREM), rapporteurs spéciaux des crédits de la mission *Immigration, asile et intégration*. Cet amendement a reçu un avis de sagesse du Gouvernement et un avis favorable de la commission.

- L'article 76 *nonies* vise à supprimer le titre III du livre III du CESEDA dans un but de simplification et de clarification. Le maintien des articles L. 331-1 et L. 331-2 composant ce titre III est source de confusion avec l'article L. 512-5 de ce même code relatif à l'aide au retour proposée aux étrangers en situation irrégulière faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français. À l'inverse de l'aide au retour des étrangers en situation régulière, l'aide au retour des étrangers en situation irrégulière est un mécanisme opérant et largement employé. En 2018, 6 845 retours aidés d'étrangers en situation irrégulière ont été organisés. En 2019, 4 900 devraient l'être et un objectif de 6 800 retours aidés est fixé pour 2020.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a supprimé l'article 76 *nonies* lors d'un vote sur l'article sans qu'un amendement de suppression ait été spécifiquement déposé.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de rétablir cet article dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

Il observe en premier lieu qu'en commission, le Sénat s'est prononcé en faveur de l'adoption de l'article 76 *nonies*. Il note surtout que, durant la séance publique, une confusion a été faite par certains sénateurs entre le dispositif d'aide au retour volontaire des étrangers en situation régulière (dont l'article 76 *nonies* propose la suppression) et le dispositif opérant et efficace d'aide au retour volontaire des étrangers en situation irrégulière (auquel l'article 76 *nonies* n'apporte aucune modification). Cette confusion confirme l'intérêt d'une clarification du CESEDA en vue de supprimer le titre III du livre III relatif au dispositif inemployé d'aide au retour volontaire des étrangers en situation régulière.

*

* *

Article 76 decies (supprimé)

Élargissement du champ des adaptations à Mayotte susceptibles d'être apportées au contenu du contrat d'intégration républicaine et report de l'entrée en vigueur de ce contrat dans ce territoire

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

● Institué par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France et modifié par la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, le contrat d'intégration républicaine (CIR) s'adresse à « *l'étranger admis pour la première fois au séjour en France ou qui entre régulièrement en France entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans révolus et qui souhaite s'y maintenir durablement* » (article L. 311-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [CESEDA]). Depuis le 1^{er} mars 2019, ce dispositif comprend une formation civique obligatoire, une formation linguistique facultative et un possible conseil en orientation professionnelle. En 2018, 97 940 CIR ont été conclus.

● La loi du 7 mars 2016 précitée a prévu, au IV de son article 67, une entrée en application du CIR à Mayotte à compter du 1^{er} janvier 2018. Cette date a été reportée au 1^{er} janvier 2020 par l'article 146 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018. Par ailleurs, le 15° de l'article L. 832-1 du CESEDA prévoit qu'à Mayotte, « *la formation linguistique [...] et le niveau relatif à la connaissance de la langue française [...] font l'objet, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, d'une mise en œuvre progressive* ». Le décret en Conseil d'État mentionné par cet article n'a cependant pas été publié.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

● L'article 76 *decies* résulte d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable exprimé à titre personnel par le rapporteur spécial ⁽¹⁾. Cet article modifie le droit existant en deux points : il élargit les possibilités d'adaptation du CIR à Mayotte et il reporte de deux années supplémentaires l'entrée en vigueur de ce dispositif dans ce territoire.

● Le I de l'article 76 *decies* modifie le 15° de l'article L. 832-1 du CESEDA en vue d'accroître les possibilités d'adaptation du CIR à Mayotte.

(1) La commission n'avait pas été saisie de cet amendement ce qui, en séance, a conduit le rapporteur spécial à émettre un avis personnel.

Aujourd'hui limitées à la « *mise en œuvre progressive* » de l'aspect linguistique du CIR, ces adaptations sont étendues au « *contenu des formations et actions d'accompagnement* » dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

● Le II de l'article 76 *decies* reporte du 1^{er} janvier 2020 au 1^{er} janvier 2022 l'entrée en vigueur du CIR à Mayotte.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a supprimé cet article à la suite de l'adoption d'un amendement présenté, au nom de la commission, par M. Sébastien Meurant (Les Républicains), ayant reçu un avis défavorable du Gouvernement.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose de rétablir cet article dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, dans la mesure où la situation migratoire particulière de Mayotte légitime les ajustements proposés.

La situation de grande tension migratoire observée sur ce territoire justifie un nouveau report de deux ans de l'entrée en vigueur du CIR. Selon le dernier rapport sur les étrangers en France transmis au Parlement à l'été 2019, la population de ce département est estimée aux environs de 260 000 personnes dont près de 35 000 étrangers en situation régulière et environ 75 000 étrangers en situation irrégulière. La première urgence à Mayotte est de maîtriser la situation migratoire et non de mettre en place le CIR. Le récent engagement d'un plan de lutte contre l'immigration clandestine (le plan « Shikandra ») vise à répondre à cette situation en confirmant le net accroissement du nombre d'éloignements forcés observé récemment. Ainsi, si 9 484 éloignements forcés ont été exécutés en 2018, 25 000 devraient l'être en 2019.

Les particularités de Mayotte justifient par ailleurs d'adapter le contenu du CIR. À l'heure actuelle, les services de l'État et les organismes de formation ne sont pas en capacité de mettre en œuvre les différents volets de ce contrat. Une adaptation du contenu du CIR est susceptible de permettre sa mise en œuvre au terme de ce report supplémentaire de deux ans.

Le Rapporteur général souligne cependant que le report de la mise en œuvre du CIR à Mayotte ne saurait être sans cesse renouvelé. Mayotte est le seul département ultramarin où ce dispositif ne s'applique pas. Chaque année, environ 6 000 étrangers en situation régulière sont accueillis à Mayotte et ne pourront pas bénéficier du CIR. Le Rapporteur général souhaite donc que le Gouvernement mette à profit ce nouveau report de deux ans pour préparer effectivement l'entrée en vigueur d'un « CIR adapté » le 1^{er} janvier 2022.

*

* *

Justice

Article 76 terdecies (supprimé) **Réforme de l'aide juridictionnelle**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale – avec l'avis défavorable du rapporteur spécial Patrick Hetzel et l'avis favorable du Gouvernement – de l'amendement II-849 présenté par Mme Naïma Moutchou et M. Philippe Gosselin.

Il vise à adapter les procédures et les conditions d'octroi de l'aide juridictionnelle instituée par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, conformément aux préconisations formulées par ses auteurs dans le cadre du rapport d'information de la commission des Lois de l'Assemblée nationale en juillet 2019 ⁽¹⁾.

A. ÉTAT DU DROIT

L'aide juridictionnelle désigne l'aide financière accordée par l'État aux personnes physiques disposant de ressources insuffisantes afin de défendre leurs droits devant les juridictions judiciaires et administratives. Elle vise à permettre la prise en charge de tout (dans le cas de l'« aide juridictionnelle totale ») ou partie (par une « aide juridictionnelle partielle ») des frais de procédures et ceux inhérents au recours à un conseil.

En application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, elle est accordée sous condition de ressources pour toute action qui n'apparaît pas manifestement irrecevable ou dénuée de fondement ⁽²⁾. Elle est de droit pour les contentieux portés devant la Cour nationale du droit d'asile. Peuvent prétendre à l'aide juridictionnelle les personnes de nationalité française, les ressortissants des États membres de l'Union européenne, ainsi que les personnes de nationalité étrangère résidant habituellement et régulièrement en France.

(1) *Rapport n° 2183 - Rapport d'information de M. Philippe Gosselin et Mme Naïma Moutchou déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'aide juridictionnelle.*

(2) *L'article 10 de la loi précise que « l'aide juridictionnelle est accordée en matière gracieuse ou contentieuse, en demande ou en défense devant toute juridiction ainsi qu'à l'occasion de la procédure d'audition du mineur prévue par l'article 388-1 du code civil et de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité prévue par les articles 495-7 et suivants du code de procédure pénale ».*

La loi conditionne son bénéfice et son montant à un plafond mensuel de revenus, fixé à 1 000 euros pour l'aide juridictionnelle totale et 1 500 euros pour l'aide juridictionnelle partielle ⁽¹⁾. L'admission à l'aide juridictionnelle suppose le dépôt d'une demande auprès du bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) établi au siège du tribunal de grande instance compétent (par département).

Dans l'examen des ressources déterminant l'admission à l'AJ totale ou partielle, les BAJ prennent en considération « *les ressources de toute nature dont le demandeur a directement ou indirectement la jouissance ou la libre disposition* ». L'article 4 de la loi précitée du 10 juillet 1991 exclut de l'appréciation des ressources les prestations familiales, ainsi que certaines prestations sociales à objet spécialisé selon des modalités prévues par décret en Conseil d'État. Il précise qu'il est tenu compte de :

– l'existence de biens, meubles ou immeubles, même non productifs de revenus à l'exclusion de ceux qui ne pourraient être vendus ou donnés en gage sans entraîner un trouble grave pour l'intéressé ;

– des ressources du conjoint du demandeur à l'aide juridictionnelle, ainsi que de celles des personnes vivant habituellement à son foyer, sauf dans certaines circonstances prévues par la loi.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Sur la base des préconisations du rapport de la commission des lois, l'article 76 *terdecies* procède à la réécriture totale ou partielle de plusieurs articles de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Il prévoit l'application de ces mesures en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna ⁽²⁾, ainsi qu'en Polynésie française.

En premier lieu, l'article 76 *terdecies* complète ou modifie les dispositions encadrant l'examen des ressources conditionnant le bénéfice de l'aide juridictionnelle. D'une part, il renvoie à un décret pris en Conseil d'État la détermination des plafonds de ressources des personnes physiques. D'autre part, il substitue à la mention « *ressources de toute nature* » des éléments objectifs d'appréciation de la situation financière et patrimoniale des demandeurs de l'aide juridictionnelle, à savoir : le revenu fiscal de référence ou les ressources imposables ; la valeur en capital du patrimoine mobilier ou immobilier non productif de revenus et du patrimoine mobilier productif de revenus ; la composition du foyer fiscal. En outre, l'article reprend tout en les explicitant les circonstances dans lesquelles seules les ressources du demandeur de l'aide juridictionnelle sont prises en considération.

(1) En vertu de l'article 4 de la loi du 10 juillet 1991 et du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 pris pour son application, ces plafonds font l'objet d'une révision annuelle en fonction de l'évolution constatée des prix à la consommation hors tabac et sont affectés de correctifs pour charges de famille.

(2) Par des modifications identiques apportées à l'ordonnance n° 92-1147 du 12 octobre 1992.

En deuxième lieu, l'article 76 *terdecies* adapte les règles relatives à l'implantation, à la saisine et aux diligences des bureaux d'aide juridictionnelle.

D'une part, il pose le principe suivant lequel les BAJ sont établis auprès des juridictions figurant dans une liste fixée par décret. D'autre part, il consacre la possibilité d'un envoi des demandes d'aide juridictionnelle par voie électronique, solution alternative au dépôt ou à l'expédition postale, prévus par la loi, au bureau du lieu du domicile. Par ailleurs, l'article accorde aux BAJ le droit d'interroger les sociétés d'assurance et organisations professionnelles sur l'existence d'un « *contrat d'assurance de protection juridique ou d'un système de protection à même de prendre en charge les frais couverts par l'aide juridictionnelle* ».

En dernier lieu, l'article 76 *terdecies* précise les conditions et les effets d'un retrait de l'aide juridictionnelle. D'une part, il pose le principe d'une convention pouvant être conclue entre le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle et son avocat afin de déterminer par avance le montant et les modalités de paiement des honoraires auquel ce dernier peut prétendre en cas de retrait de l'aide juridictionnelle. D'autre part, le dispositif complète les circonstances dans lesquelles le bénéfice de l'aide juridictionnelle peut être retiré, aujourd'hui énumérées à l'article 50 de la loi précitée du 10 juillet 1991 : il y ajoute le critère des « *éléments extérieurs de train de vie du bénéficiaire [...] manifestement incompatible avec le montant des ressources annuelles prises en compte pour apprécier son éligibilité* ». Enfin, l'article précise l'échéance à laquelle peut intervenir le retrait de l'aide juridictionnelle, soit « *en cours d'instance et jusqu'à un an après la fin de l'instance* ».

II. MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Par l'adoption de deux amendements identiques des rapporteurs spéciaux Antoine Lefèvre et Yves Détraignede, présentés au nom de la commission des Finances et de la commission des Lois, le Sénat a décidé – avec l'avis défavorable du Gouvernement – de supprimer l'article 76 *terdecies*.

Suivant les explications conjointes fournies par les deux rapporteurs, cette position se justifie par trois motifs : d'une part, la conviction que les dispositions fixant les plafonds de ressources qui conditionnent l'admission à l'aide juridictionnelle ne sauraient relever du pouvoir réglementaire ; d'autre part, la crainte d'une possible suppression de plusieurs bureaux d'aide juridictionnelle si la loi dispose qu'ils sont établis auprès des juridictions figurant sur une liste fixée par décret ; enfin, l'absence de toute évaluation des implications financières des modifications ainsi proposées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

En soi, les adaptations apportées aux règles relatives à l'admission et le retrait de l'aide juridictionnelle, ainsi qu'aux conditions de l'examen des

demandes devant les BAJ, constituent une première réponse aux enjeux mis en exergue par les travaux de la mission d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

C'est la raison pour laquelle le Rapporteur général propose le rétablissement de cet article.

*
* *

Article 76 sexdecies A (nouveau)
**Extension du champ du bénéficiaire du
Fonds d'échange éducatif, culturel et sportif**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Cet article résulte de l'adoption par le Sénat, avec l'avis favorable de sa commission des finances, d'un amendement du Gouvernement.

A. ÉTAT DU DROIT

Créé par l'article 40 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, le fonds d'échange éducatif, culturel et sportif (FEBECS) est destiné à promouvoir les échanges éducatifs, culturels et sportifs des jeunes habitant les Antilles, la Guyane, La Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon, le territoire des îles de Wallis et Futuna (par convention depuis 2003) et Mayotte (depuis la loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013 portant diverses dispositions relatives aux outre-mer) en participant à la prise en charge financière des dépenses de transport liées à ces échanges.

La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ne sont pas éligibles au FEBECS. En revanche, elles bénéficient, pour la Nouvelle-Calédonie, du dispositif « protocole sport », qui permet le financement des frais de déplacement des sportifs calédoniens, et, pour la Polynésie française, d'une dotation de crédits spécifique, contribuant au soutien financier des projets d'échanges éducatifs, culturels et sportifs. Ce dispositif et cette dotation font l'objet de conventions conclues avec les gouvernements de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie Française et sont chacun dotés d'un montant de 50 000 euros par an.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Sénat a adopté en séance, jeudi 5 décembre 2019, avec l'avis favorable de sa commission des finances, un amendement II-1090 du Gouvernement, qui tend à compléter le texte de l'article 40 de la loi du 13 décembre 2000.

D'une part, cet amendement conforte l'éligibilité du territoire des îles Wallis et Futuna au FEBECS en l'inscrivant dans la loi.

D'autre part, il rend la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française éligibles au FEBECS. L'exposé sommaire de l'amendement indique que l'enveloppe de 50 000 euros pour chacun de ces territoires consacrée à la mobilité des jeunes dans le cadre d'échanges éducatifs, culturels et sportifs « *représente un montant trop faible pour permettre un nombre suffisant de déplacements de jeunes, compte tenu des prix des billets d'avions* ».

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Tirant les conséquences de l'insuffisance des crédits prévus dans le cadre de dispositifs spécifiques, le présent article traduit en outre un engagement pris par le Gouvernement et réitéré lors de l'examen en première lecture, par l'Assemblée nationale, des crédits de la mission *Outre-mer*⁽¹⁾. Il fait ainsi entrer les trois territoires concernés dans le droit commun et concourt à l'objectif de promotion des échanges éducatifs, culturels et sportifs des jeunes originaires des outre-mer. L'exposé sommaire de l'amendement indique que : « *le surcoût induit sur le dispositif FEBECS est gagé au sein de la mission Outre-mer.* »

Le Rapporteur général propose donc d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Recherche et enseignement supérieur

Article 76 sexdecies (supprimé)

Demande de rapport portant sur l'indicateur relatif à la qualité de la gestion immobilière du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire »

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 76 *sexdecies* a été introduit par un amendement de la commission des finances (initiative M. Jean-Paul Mattei), avec **un avis favorable du rapporteur spécial Fabrice le Vigoureux et du Gouvernement**.

Cet article prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur les moyens d'améliorer la pertinence de l'indicateur relatif à la « qualité de la gestion immobilière » associé au programme 150 « *Formations*

(1) Cf. compte rendu de la deuxième séance du 6 novembre 2019.

supérieures et recherche universitaire » de la mission « *Recherche et enseignement supérieur* ».

Ce rapport veillerait notamment à proposer des sous-indicateurs ou des agrégats susceptibles d’appréhender le coût de l’occupation des biens immobiliers rapporté aux publics accueillis et l’importance des dépenses d’entretien au regard des surfaces, afin que les pouvoirs publics puissent s’assurer du bon emploi du patrimoine mis à la disposition des universités.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement de la commission des finances (à l’initiative de M. Philippe Adnot, rapporteur spécial), qui a reçu un **avis de sagesse du Gouvernement**, supprimant le présent article.

L’exposé sommaire de l’amendement adopté par le Sénat, tout en reconnaissant que la gestion immobilière des universités est un sujet sensible, considère que la remise de ce rapport, très technique et portant sur la construction d’un indicateur relevant de l’administration, ne contribuera pas à éclairer davantage la représentation nationale sur la qualité de la gestion immobilière.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le présent article 76 *sexdecies* est le fruit d’un travail mené par M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial pour le compte d’affectation spéciale « *Gestion du patrimoine immobilier de l’État* », à l’occasion du printemps de l’évaluation 2019, dont la thématique d’évaluation était le patrimoine immobilier des universités.

À cette occasion, M. Mattei avait pu constater que certains biens de prestige, sous-utilisés et mal exploités, généraient un déficit de fonctionnement pour certaines universités, obérant leurs moyens propres et constituant dès lors une charge pour l’État.

Ce rapport doit ainsi permettre de proposer dans le cadre du prochain projet de loi de finances un indicateur robuste et efficace de performance quant à la gestion et ouvrant la voie à une possible modulation raisonnée des subventions publiques à la bonne gestion du parc immobilier par les universités.

Le Rapporteur général suggère ainsi de rétablir la rédaction initiale de l’article 76 *sexdecies*.

*

* *

Article 76 septdécies A (nouveau)

Exonération de taxe sur les installations nucléaires de base (INB) et de contribution annuelle à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) au profit des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

● *Les installations nucléaires de base*

Les installations nucléaires de base (INB) sont soumises à un régime légal spécifique défini au chapitre III du titre IX du livre V du code de l'environnement. Ce régime détaille les conditions de création, de mise en service, de fonctionnement, d'arrêt définitif, de démantèlement et de déclassement de ces installations.

L'article L. 593-2 du code de l'environnement recense cinq catégories d'INB :

- Les réacteurs nucléaires ;
- Les installations de préparation, d'enrichissement, de fabrication, de traitement ou d'entreposage de combustibles nucléaires ou de traitement, d'entreposage ou de stockage de déchets radioactifs ;
- Les installations contenant des substances radioactives ou fissiles ;
- Les accélérateurs de particules ;
- Les centres de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs.

La liste des INB est établie annuellement par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). L'essentiel des 126 INB est exploité par Électricité de France (EDF) et par le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) ⁽¹⁾.

● *Des taxes et une contribution spécifique liées à l'exploitation d'une installation nucléaire de base (INB)*

L'exploitation d'une INB est soumise à un régime fiscal qui a été progressivement complété.

(1) *Décision CODEP-CLG-2019-003780 du président de l'Autorité de sûreté nucléaire du 25 janvier 2019 établissant la liste des installations nucléaires de base au 31 décembre 2018.*

Les exploitants des INB sont soumis à la taxe sur les installations nucléaires de base, définie à l'article 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000, à plusieurs taxes additionnelles à cette taxe pour certains équipements, ainsi qu'à une contribution annuelle au profit de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) prévue par l'article 96 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

- En premier lieu, le II de l'article 43 de la loi de finances pour 2000 prévoit que les exploitants des INB sont redevables d'une taxe annuelle due à compter de l'autorisation de création de l'installation jusqu'à la décision portant sa radiation de la liste des INB.

Le montant de cette taxe est calculé, pour chaque installation, en faisant le produit d'un montant forfaitaire, qui dépend du type d'installation, par un coefficient multiplicateur. La loi définit le montant de l'imposition forfaitaire ainsi que les valeurs limites du coefficient multiplicateur, également selon le type d'installations. Le niveau exact du coefficient est déterminé par décret en Conseil d'État. Les INB qui ont été mises à l'arrêt définitivement sont soumises à une imposition forfaitaire significativement plus faible, comme l'indique le tableau page suivante.

Le recouvrement et le contentieux de la taxe sont suivis par les comptables publics compétents selon les modalités des articles 80 à 95 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

L'article précise enfin que le défaut de paiement de la taxe donne lieu à perception d'une majoration de 10 % des sommes restant dues à l'expiration de la période d'éligibilité.

**MONTANTS ET COEFFICIENTS PRIS EN COMPTE
POUR LE CALCUL DE LA TAXE SUR LES INB**

(montants en euros)

| CATÉGORIE | INSTALLATIONS N'ÉTANT PAS À L'ARRÊT DÉFINITIF | | INSTALLATIONS À L'ARRÊT DÉFINITIF | |
|---|---|----------------------------|-------------------------------------|----------------------------|
| | Montant de l'imposition forfaitaire | Coefficient multiplicateur | Montant de l'imposition forfaitaire | Coefficient multiplicateur |
| Réacteurs nucléaires de production d'énergie autres que ceux consacrés à titre principal à la recherche (par tranche) | 3 670 000 | 1 à 4 | 263 000 | 1 à 4 |
| Réacteurs nucléaires de production d'énergie consacrés à titre principal à la recherche (par tranche) | 1 197 470 | 1 à 2 | 263 000 | 1 à 2 |
| Autres réacteurs nucléaires | 263 000 | 1 à 3 | 131 500 | 1 à 3 |
| Installations de séparation des isotopes des combustibles nucléaires | 618 824 | 1 à 3 | 131 500 | 1 à 3 |
| Usines de fabrication de combustibles nucléaires | 618 824 | 1 à 3 | 309 412 | 1 à 3 |
| Usines de traitement de combustibles nucléaires usés | 1 856 474 | 1 à 3 | 928 237 | 1 à 3 |
| Installations de traitements d'effluents liquides radioactifs et/ ou de traitement de déchets solides radioactifs ; usines de conversion en hexafluore d'uranium ; autres usines de préparation et de transformation des substances radioactives | 278 472 | 1 à 4 | 139 236 | 1 à 4 |
| Installations destinées au stockage définitif de substances radioactives | 2 165 886 | 1 à 3 | 1 082 943 | 1 à 3 |
| Installations destinées à l'entreposage temporaire de substances radioactives ; accélérateurs de particules et installations destinées à l'irradiation ; laboratoires et autres installations nucléaires de base destinées à l'utilisation de substances radioactives | 24 754 | 1 à 4 | 12 377 | 1 à 4 |

Source : Article 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000

● En deuxième lieu, deux taxes additionnelles à la taxe sur les INB sont prévues par le V du même article 43 dites respectivement « de recherche » et « d'accompagnement », dues par l'exploitant à compter de la création de l'installation et jusqu'à la décision portant sa radiation de la liste des installations nucléaires de base. De façon similaire, le montant de ces taxes est calculé en faisant le produit d'un montant forfaitaire qui dépend du type d'installation et d'un coefficient multiplicateur pour la partie « recherche » et d'un autre pour la partie « accompagnement ». Ces taxes additionnelles ne prévoient pas une réduction du forfait selon que les installations sont définitivement à l'arrêt ou non, comme c'est le cas pour la taxe de base.

La taxe additionnelle dite « recherche » est affectée, après déduction des frais de collecte fixés à 1 % des sommes recouvrées et 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, à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA). Ce plafond, fixé à 65 millions d'euros, serait abaissé à 55 millions d'euros par le présent projet de loi de finances, l'écrêtement atteignant 9,2 millions d'euros.

La taxe additionnelle dite « accompagnement », non plafonnée, est reversée, après déduction des frais de collecte de 1 %, au groupement d'intérêt public constitué afin de gérer un laboratoire ou centre de stockage souterrain ⁽¹⁾ ainsi qu'aux communes alentours. Cette taxe a absorbé une troisième taxe additionnelle dite de « diffusion technologique » à partir de 2017, qui était calculée sur le même modèle que les deux autres taxes additionnelles, mais selon un forfait et un coefficient multiplicateur propres. Le produit de la taxe est estimé à 57 millions d'euros en 2020.

Le VI de l'article 43 prévoit également une taxe additionnelle dite « de stockage » déterminée selon chaque catégorie d'installation destinée au stockage par application d'un coefficient multiplicateur à une somme forfaitaire calculée comme produit de la capacité de stockage par une imposition au mètre cube. Cette taxe de stockage est recouvrée jusqu'à la fin de l'exploitation des installations concernées dans les mêmes conditions et sous les mêmes sanctions que la taxe sur les installations nucléaires de base. Sous déduction des frais de collectes fixés à 1 % des sommes recouvrées, le produit de la taxe additionnelle « de stockage » est reversé aux communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) proches de l'installation. Son produit atteindrait 3,3 millions d'euros en 2020.

• En troisième et dernier lieu, l'article 96 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 a créé une contribution annuelle due par les exploitants des INB au profit de l'IRSN. Cet établissement public exerce des missions d'expertise et de recherche dans le domaine de la sécurité nucléaire. Il fournit en particulier un appui à l'Autorité de sûreté nucléaire en ce qui concerne la surveillance des installations nucléaires et de leurs activités liées (transport de matière fissile, démantèlement, gestion des déchets) ou encore la préparation à la gestion des situations d'urgence.

Suivant la même logique que les taxes et taxes additionnelles mentionnées ci-dessus, cette contribution est calculée selon chaque catégorie d'installation par l'application d'un coefficient multiplicateur à une somme forfaitaire. Ces coefficients, fixés par arrêté des ministres chargé du budget, de l'énergie et de l'écologie dans les limites indiquées par l'article 96 de la loi de finances rectificative pour 2010, doivent notamment tenir compte « *des besoins de financement pour les travaux d'expertise et les études associées, de gestion de crise et surveillance de l'environnement de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire résultant de l'activité des exploitants d'installations nucléaires de base du secteur civil* ».

(1) Prévu à l'article L. 542-11 du code de l'environnement.

La contribution annuelle est recouvrée par l'IRSN dans les conditions prévues aux articles 192 et 193 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Elle est plafonnée à 62,5 millions d'euros par l'article 46 de la loi de finances pour 2012 mentionnée ci-dessus. L'IRSN est également financé par une dotation budgétaire qui atteint 171 millions d'euros en 2020, versée depuis le programme 190 *Recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de la mobilité durables* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

L'ensemble de ces taxes et contribution est soumis à un même régime de sanction en cas de défaut de paiement, à savoir la majoration de 10 % du montant dû à l'expiration de la période d'exigibilité.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article est issu d'un amendement n° II-470 rectifié *ter* déposé par le sénateur du Bas-Rhin Claude Kern (groupe Union centriste), adopté au cours de l'examen de la mission *Recherche* en première lecture au Sénat du projet de loi de finances pour 2020, lors de la séance du 29 novembre. Ses dispositions sont devenues l'article 76 *septdecies* A qui est l'objet du présent commentaire.

- *L'article prévoit une exonération générale au sein du régime d'imposition des INB, au bénéfice de la seule université de Strasbourg*

Cet article prévoit d'exonérer les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel exploitant une INB du paiement de la taxe de base sur les INB et de la contribution annuelle à l'IRSN. L'article prévoit que ces exonérations s'appliquent à compter de l'entrée en vigueur du II de l'article 43 de la loi de finances pour 2000 concernant la taxe sur les INB, soit le 1^{er} janvier 2000, et à compter de celle de l'article 96 de la loi de finances rectificatives pour 2010 concernant la contribution à l'IRSN, soit le 1^{er} janvier 2011.

L'exposé des motifs de l'amendement présenté par le sénateur Claude Kern précise explicitement que cette mesure s'appliquerait au bénéfice de l'Université de Strasbourg, qui a exploité le réacteur universitaire de Strasbourg (RUS) entre 1966 et 1997, « *cas unique dans les universités françaises* », et principalement utilisé durant cette période pour la réalisation d'irradiations expérimentales et la création de radio-isotopes à vie courte. Ce réacteur constituait l'INB n° 44 selon la nomenclature retenue par l'ASN. Le réacteur a fait l'objet d'une cessation définitive d'exploitation le 23 décembre 1997, puis a été démantelé entre 2006 et 2008. La décision de déclassement de l'INB 44 est intervenue à la suite d'un arrêté daté du 31 octobre 2012 ⁽¹⁾.

(1) Arrêté du 31 octobre 2012 portant homologation de la décision n° 2012-DC-0317 de l'Autorité de sûreté nucléaire du 27 septembre 2012 portant déclassement de l'installation nucléaire de base n° 44 dénommée réacteur universitaire de Strasbourg sur le territoire de la commune de Schiltigheim (Bas-Rhin)

- *Cette exonération rétroactive doit permettre d'effacer la dette fiscale de l'université*

Le RUS, en tant qu'INB, a été soumis au régime d'imposition décrit ci-dessus, qui s'applique jusqu'à la décision de déclassement, quand bien même l'installation n'était plus exploitée et a été démantelée.

Aussi, dès lors qu'elle a exploité une INB relevant de la catégorie des réacteurs nucléaires, l'Université de Strasbourg est redevable de la taxe sur les INB et des taxes additionnelles « recherche » et « accompagnement », au titre des exercices 2000 à 2011, ainsi que de la contribution au profit de l'IRSN au titre des exercices 2011 et 2012. En revanche, le RUS n'étant pas une INB de stockage, il n'a pas été soumis à la taxe additionnelle « de stockage » prévue au VI de l'article 43 susmentionné. L'université éprouverait des difficultés à acquitter ces impositions, du fait notamment d'un fonds de roulement trop faible.

Le présent article propose d'effacer cette dette fiscale par une exonération rétroactive du paiement de la taxe de base sur les INB et de la contribution à l'IRSN, mais pas des taxes additionnelles pourtant également dues, au bénéfice de tous les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ayant exploité une INB. Dans les faits, néanmoins, seule l'université de Strasbourg est concernée. Cette exonération s'appliquerait au 1^{er} janvier 2021 : à compter de cette date, il pourra être considéré que l'université de Strasbourg n'a légalement jamais été redevable de la taxe de base sur les INB et de la contribution à l'IRSN, ce qui permettrait effectivement d'effacer la dette fiscale contractée. Les taxes additionnelles resteraient dues.

Le rapporteur spécial Philippe Adnot, à titre personnel, et le Gouvernement ont tous les deux donné un avis favorable à l'adoption de cet amendement. La ministre Mme Frédérique Vidal a accepté, au nom du Gouvernement, de lever le gage.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La disposition proposée vise à résoudre une situation de blocage. En effet, l'université de Strasbourg serait redevable d'une dette cumulée de 15,7 millions d'euros au titre des taxes sur les INB et de 0,3 million d'euros au titre de la contribution annuelle à l'IRSN. Une réponse écrite du secrétariat d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé à la question orale n° 0401S du sénateur du Bas-Rhin Guy-Dominique Kennel, publiée le 24 octobre 2018⁽¹⁾, reconnaît la difficulté de cette situation : « *le fond du problème réside dans le fait que la taxe sur les installations nucléaires de base s'applique sur toutes les installations jusqu'à la date de leur déclassement* ». L'université de Strasbourg aurait ainsi été amenée à produire plusieurs demandes de remise gracieuse « *dont la réalisation et*

(1) JO Sénat du 24 octobre 2018, page 14 046.

l'instruction ont rencontré d'importantes difficultés ces dernières années du fait d'une incertitude s'agissant de l'autorité compétente » pour accorder cette remise gracieuse, le requérant étant un établissement public. La situation est aggravée par la majoration de 10 % des montants des taxes et de la contribution impayés à l'expiration de la période d'exigibilité. Dans un jugement du 27 mars 2019 ⁽¹⁾, le tribunal administratif de Strasbourg a d'ailleurs rejeté la requête de l'université demandant l'annulation des titres de recettes émis par l'IRSN qui sollicitaient le recouvrement de la contribution due par l'université. Cette dernière n'ayant pas fait appel, le jugement est devenu définitif.

Le Rapporteur général souscrit à l'objectif de la disposition, qui est de décharger l'université de Strasbourg du paiement d'une fiscalité due alors même qu'elle avait cessé d'exploiter son réacteur nucléaire. Il voit cependant deux faiblesses dans le dispositif adopté par le Sénat.

La première est que ce dernier ne vise pas les taxes additionnelles auxquelles l'université de Strasbourg a été soumise en tant qu'exploitant d'une INB, à savoir la taxe additionnelle « recherche » et la taxe additionnelle « accompagnement », qui représentent pourtant, d'après les données transmises par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'essentiel (12,8 millions d'euros) de la dette de l'université (15,7 millions d'euros). Il propose donc de compléter le dispositif de l'article par une référence à ces taxes additionnelles.

La deuxième est liée au fait que, ayant été déposé en seconde partie de la loi de finances, l'article prévoit une entrée en vigueur des exonérations de taxe à compter du 1^{er} janvier 2021 uniquement. Aussi, la dette fiscale de l'université de Strasbourg persistera au cours de l'exercice 2020, avant d'être effacée au 1^{er} janvier 2021, ce qui augmente le risque contentieux. Il aurait, dès lors, été préférable de faire aboutir les demandes de remise gracieuse de l'université ou de lui verser les fonds nécessaires à l'acquittement de sa dette fiscale. Les contraintes de la discussion budgétaire empêchent néanmoins, en nouvelle lecture, de voter cette disposition en première partie de la loi de finances, ce qui aurait permis à l'exonération d'entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2020.

Le Rapporteur général propose les compléments nécessaires pour que le dispositif de l'article exonère l'université du paiement de la totalité des taxes et de la contribution dues par l'université au titre de l'exploitation du RUS.

*

* *

(1) Tribunal administratif de Strasbourg, 27 mars 2019, Université de Strasbourg, n° 1803291.

Article 76 septdecies (supprimé)

Rapport portant sur la stratégie « Bienvenue en France »

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 76 *septdecies* a été introduit par l'adoption d'un amendement de M. Jean François Mbaye après **un avis défavorable du rapporteur spécial Fabrice Le Vigoureux et du Gouvernement**.

Il s'agit d'une demande de rapport auprès du Gouvernement à l'attention du Parlement sur la stratégie d'attractivité « Bienvenue en France » – qui a entre autres donné lieu à un arrêté du 21 avril 2019 par lequel le Gouvernement a consacré la hausse des droits d'inscription pour les étudiants étrangers extra-européens souhaitant suivre un cursus au sein d'un établissement d'enseignement supérieur français ⁽¹⁾.

Le rapport veille notamment à présenter de manière exhaustive les données et statistiques afférentes à la mise en place des droits d'inscription différenciés pour les étudiants en mobilité internationale.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement de la commission des finances (à l'initiative de M. Philippe Adnot, rapporteur spécial), qui a reçu un **avis de sagesse du Gouvernement**, supprimant ce rapport.

L'auteur de l'amendement adopté au Sénat constate que Campus France doit remettre un rapport sur le même sujet avant la fin du premier trimestre 2020, permettant de disposer de l'ensemble des données statistiques demandées.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Campus France doit effectivement remettre un rapport sur le sujet avant juillet 2020, qui permettra de disposer des données et informations demandées. Cet argument avait été soulevé à l'Assemblée nationale par le rapporteur spécial Fabrice Le Vigoureux en première lecture, à l'appui de sa position défavorable à l'amendement.

Pour ces raisons, le **Rapporteur général propose de maintenir en nouvelle lecture la suppression du présent article adoptée par le Sénat**.

(1) Pour rappel, le Conseil constitutionnel a récemment rappelé, dans une décision n° 2019-809 du 11 octobre 2019, l'applicabilité du principe de gratuité à l'enseignement supérieur français, et souligné que les droits d'inscription « modiques [sont] perçus en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants ».

*

* *

Relations avec les collectivités territoriales

Article 78

Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

1. La progression annuelle de la péréquation verticale au profit du bloc communal

Certains concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ont un objectif de péréquation, c'est-à-dire de redistribution financière entre collectivités. On parle de péréquation verticale. Elle résulte notamment de la dotation globale de fonctionnement (DGF), dont plusieurs composantes sont « péréquatrices ».

Elle se distingue de la péréquation horizontale, opérée directement entre les collectivités, sans concours de l'État autre que l'intervention du législateur pour en prévoir les modalités ⁽¹⁾.

Les composantes péréquatrices de la DGF des communes sont :

- la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) ;
- la dotation de solidarité rurale (DSR) ;
- la dotation nationale de péréquation (DNP).

Le bloc communal bénéficie également, au sein de la DGF, de la dotation d'intercommunalité, versée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Ces dotations péréquatrices sont construites sur des critères de ressources (potentiel financier, potentiel fiscal...) et de charges (population « DGF » ⁽²⁾ notamment) qui permettent de prendre en compte les différentes situations financières des communes et intercommunalités.

La DSU est versée aux communes urbaines ayant des ressources insuffisantes et des charges élevées, la DSR soutient les communes rurales, la

(1) Via par exemple le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC).

(2) Définie à l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales. Elle correspond à la population totale majorée, dans certaines conditions, en fonction des résidences secondaires et des places de caravan.

DNP compense les écarts de potentiel de fiscalité économique et la dotation d'intercommunalité incite à l'intégration intercommunale.

L'enveloppe annuelle de chacune de ces dotations est répartie entre les communes et EPCI éligibles en application des critères prévus par la loi.

L'enveloppe de la DSU et celle de la DSR sont augmentées chaque année en loi de finances, d'un montant variable en fonction des choix du législateur. En 2019, elles ont chacune progressé de 90 millions d'euros.

La DNP est stable à 794 millions depuis la loi de finances pour 2015.

La dotation d'intercommunalité a été réformée en loi de finances pour 2019. Il a été prévu à cette occasion qu'elle soit augmentée chaque année de 30 millions d'euros.

La progression des dotations de péréquation est financée « en interne » au sein de la DGF, dans le cadre de « l'enveloppe normée », par l'écrêtement de la dotation forfaitaire modulé en fonction du potentiel fiscal des communes et selon les modalités proposées par le Comité des finances locales (CFL) ⁽¹⁾.

2. La faculté d'une « DGF territoriale »

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite loi « RCT ») a conféré aux EPCI la possibilité de procéder à une répartition dérogatoire de la DGF de ses communes membres.

Ce mécanisme relativement rigide (il porte sur la totalité de la DGF perçue par les communes et doit suivre des critères prévus par la loi) devait permettre la mise en œuvre d'une « DGF territoriale » en fonction des circonstances et des besoins locaux.

À la connaissance de l'administration, ce dispositif n'a nulle part été mis en œuvre.

3. La DACOM

Les communes d'outre-mer bénéficient de la péréquation verticale au sein de la DGF dans des conditions dérogatoires au droit commun. Elles reçoivent une *dotation d'aménagement des communes d'outre-mer* (DACOM). La DACOM est calculée par l'application d'une quote-part, le « ratio outre-mer », au montant mis en répartition au titre de la DSU, de la DSR et de la DNP au plan national ⁽²⁾.

(1) Articles L. 2334-7 et L. 2334-7-1 du code général des collectivités territoriales. Le cas échéant, le CFL peut aussi faire porter l'écrêtement sur la dotation de compensation des EPCI.

(2) Article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales.

Elle s'est élevée à 258 millions d'euros en 2019 (+ 3,84 % par rapport à 2018), dont 201 millions pour les communes des départements d'outre-mer (DOM) et 57 millions pour les communes des collectivités d'outre-mer (COM).

La quote-part correspond au poids démographique de l'outre-mer dans la population nationale, majoré de 35 %⁽¹⁾. Les communes ultramarines bénéficient ainsi de la péréquation dans des proportions supérieures à leur poids dans la population du pays, ce qui traduit une volonté de solidarité nationale.

La DACOM est versée aux communes des DOM selon des critères dérogatoires par rapport à la métropole, par enveloppes départementales. Le résultat est peu péréquateur. L'ensemble des communes des DOM ont des attributions au titre de la péréquation situées entre 82 et 102 euros par habitant (l'écart est de 0 à 1 010 euros par habitant pour les communes de métropole). La péréquation est plus prononcée et satisfaisante dans les COM.

Le CFL a engagé un travail de réflexion et de simulation sur la réforme de la DACOM. Il a écarté l'hypothèse d'une application des règles métropolitaines en vigueur aux outre-mer et a conclu à la nécessité de rénover la DACOM, par une « trajectoire de rattrapage » sur cinq ans.

4. Le Pacte de stabilité des communes nouvelles

Le législateur a souhaité soutenir la création de communes nouvelles par un ensemble d'incitations financières désigné comme « le pacte de stabilité financière des communes nouvelles ».

Ces incitations se sont caractérisées par leur instabilité ces dernières années. L'état actuel du droit est complexe et varie selon la date de création de la commune nouvelle.

Les communes nouvelles créées à partir du 2 janvier 2019 bénéficient de garanties sur leur dotation forfaitaire, d'une majoration de 5 % de la dotation forfaitaire et de garanties de DSU, de DSR et de DNP.

Lorsqu'elle regroupe toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, la commune nouvelle perçoit en outre une « part compensation » au moins égale aux dotations de compensation des anciens EPCI et une dotation de consolidation égale à la dotation d'intercommunalité qui aurait été perçue par les EPCI en l'absence de création de la commune nouvelle.

Ces garanties concernent pour l'essentiel les communes nouvelles de 150 000 habitants ou moins, pour une durée de trois ans⁽²⁾.

(1) La loi de finances pour 2017 avait porté cette majoration de 33 % à 35 %.

(2) On se reportera au commentaire de la première lecture pour une présentation plus détaillée de ces garanties, pages 43 et 44.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

1. La poursuite de la péréquation verticale

La DSU et la DSR augmentent chacune de 90 millions d'euros en 2020. La dotation de péréquation des départements augmente de 10 millions d'euros. La hausse de la dotation d'intercommunalité est de 30 millions d'euros.

La loi de finances pour 2019 a prévu, pour l'année 2019, que chaque EPCI puisse percevoir un niveau minimal de dotation d'intercommunalité de cinq euros par habitant. Les EPCI qui auraient dû percevoir un montant inférieur ont donc bénéficié d'une « réalimentation » pour atteindre ce niveau. Cette disposition permettait d'éviter que certains EPCI peu dotés en 2019 soient « bloqués » sur une trajectoire de très faible hausse de leur dotation, du fait de l'application du plafond de 110 % de hausse annuelle.

L'article 78 prévoit que cette réalimentation de dotation d'intercommunalité pourra s'appliquer également aux EPCI qui se trouveraient dans cette situation à l'avenir, sans la restreindre à l'année 2019. Mais chaque EPCI ne pourra en bénéficier qu'une seule fois.

Il est aussi proposé que la redevance d'assainissement ne soit finalement intégrée dans le coefficient d'intégration fiscale (CIF) des communautés de communes qu'à compter de 2026 (plutôt que dès 2020).

2. Un mécanisme plus souple et maniable pour instaurer une DGF « territoriale »

Prenant acte de l'échec du dispositif prévu par la loi RCT⁽¹⁾ de 2010, le Gouvernement propose un système plus maniable de répartition de la DGF au niveau intercommunal.

Un EPCI pourra proposer à ses communes membres une mise en commun de tout ou partie de leurs attributions de DGF, les sommes étant ensuite reversées dans leur intégralité aux communes selon des critères librement choisis. L'unanimité demeure la règle : à défaut d'approbation par chaque commune dans un délai de deux mois de la proposition de l'EPCI, elle est présumée rejetée.

Deux assouplissements par rapport au dispositif existant sont notables :

– il sera possible de prévoir une répartition dérogatoire sur certaines composantes de la DGF seulement, et pas nécessairement sur la totalité ;

– les critères de répartition de la DGF mise en commun pourront être fixés librement au niveau local, plutôt que par la loi.

(1) Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

3. La rénovation de la DACOM

La quote-part appliquée à la DSU, la DSR et la DNP sera majorée à 40 % pour 2020. Elle s'élèvera à 278 millions d'euros.

Elle sera composée d'une dotation d'aménagement des communes d'outre-mer comprenant une enveloppe pour les communes des DOM (201 millions) et une pour les communes des COM (60 millions d'euros).

Elle inclura également une dotation de péréquation pour les communes des seuls DOM, de 17 millions d'euros en 2020. Cette dotation sera « péréquatrice », répartie selon un indice synthétique qui intègre des critères de ressources et de charges, c'est à dire :

– le rapport entre potentiel financier par habitant de l'ensemble des communes des DOM et celui de la commune, qui prendra en compte les montants perçus au titre de l'octroi de mer ;

– et le rapport entre le revenu par habitant moyen de l'ensemble des communes des DOM et celui de la commune.

Le dispositif est assorti d'une garantie sécurisante pour les communes des DOM : chacune ne peut percevoir un montant total de dotation d'aménagement et de dotation de péréquation inférieur au montant perçu en 2019 au titre de la DACOM.

S'agissant de la DGF des collectivités d'outre-mer, le présent article procède par ailleurs à une minoration de la dotation forfaitaire de La Réunion, qui sera nulle en 2020, et de la dotation de compensation de ce département. Il reconduit également pour 2020 la minoration de la dotation forfaitaire de Mayotte.

Ces minorations ont pour objet de neutraliser le coût budgétaire de la recentralisation du RSA et du RSO pour La Réunion⁽¹⁾ et de celle du RSA pour Mayotte⁽²⁾.

4. Un cadre financier stable et lisible pour les communes nouvelles

Le présent article pérennise la garantie de dotation forfaitaire, la majoration de dotation forfaitaire et la garantie sur la DSU, la DSR et la DNP. Ces incitations demeurent applicables aux communes nouvelles de 150 000 habitants ou moins afin de permettre la réunion de plusieurs communes autour d'une agglomération de taille moyenne.

Une commune nouvelle qui regrouperait toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI percevra :

(1) Prévus à l'article 25 du présent projet de loi de finances.

(2) Effective depuis 2019 en application de la loi de finances pour 2019.

– pendant trois ans un supplément de dotation forfaitaire égal à la dotation de compensation des anciens EPCI ;

– tant qu'elle ne rejoint pas un nouvel EPCI, une dotation de compétence intercommunale égale à la dotation d'intercommunalité des anciens EPCI.

Ces dispositions permanentes permettront aux communes, après les prochaines élections municipales, d'élaborer sereinement leurs projets en matière de communes nouvelles.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

● En premier lieu, par l'adoption d'un amendement des rapporteurs spéciaux, MM. Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a remplacé la majoration de la dotation forfaitaire des communes nouvelles perçue les trois premières années par une dotation « d'amorçage » d'un montant forfaitaire unique de 6 euros par habitant, également perçue pendant trois ans.

Cette dotation d'amorçage aura l'avantage de ne pas établir le montant du soutien aux communes nouvelles en fonction du montant initial de leur dotation forfaitaire. Celui-ci résulte en grande partie de la consolidation de composantes figées et non du niveau actuel de ses ressources et de ses charges.

● Après un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement de notre collègue Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial, visant à augmenter de 40 % à 40,7 % le taux de la quote-part de DGF au bénéfice des communes d'outre-mer.

Cette majoration résulte de l'inclusion, dans le calcul de la nouvelle dotation de péréquation, des communes de Mayotte. Elle conduit à en majorer le montant pour 2020 de 1,375 million d'euros.

● L'Assemblée nationale, avec l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, a ensuite adopté deux amendements du Gouvernement.

Le premier a pour objet de prendre en compte l'effet de la création de la collectivité à statut particulier de la Ville de Paris dans le calcul des concours financiers de l'État et des fonds de péréquation horizontaux de niveau communal et départemental. En effet, pour l'application de ces dispositions, en l'état actuel du droit, la Ville de Paris est considérée à la fois comme une commune et comme un département.

Selon l'exposé des motifs de l'amendement, *« il est nécessaire, comme cela avait été prévu pour la métropole de Lyon et pour ne pas fausser les calculs des dotations, de prévoir des règles de partage des données ou produits fiscaux anciennement perçus par la collectivité au titre de chacun de ses anciens statuts. »*

La fixation de la part des produits de taxe foncière sur les propriétés bâties prise en compte pour le calcul des attributions au titre des dotations et fonds de péréquation est ainsi renvoyée à un décret en Conseil d'État.

Le second amendement fixe à 43,44 % la part des recettes réelles de fonctionnement prises en compte pour le calcul du plafonnement de l'écrêtement de la dotation forfaitaire perçue par la collectivité de Corse au titre de ses compétences départementales – qui perçoit également des recettes au titre de ses compétences régionales.

L'exposé des motifs précise que le taux retenu « *résulte du ratio entre les recettes de fonctionnement perçues par les deux départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud en 2017 et la somme des recettes perçues, la même année, par ces deux départements et la collectivité territoriale de Corse.* »

- Enfin, l'Assemblée nationale a adopté un amendement des rapporteurs spéciaux qui prévoit la remise au Parlement, par le Gouvernement, d'un rapport portant sur les conséquences de la réforme de la fiscalité locale sur les indicateurs financiers sur lesquels reposent le calcul des concours financiers de l'État et les fonds de péréquation. À la demande du Gouvernement, qui a ensuite donné un avis favorable, l'amendement a été rectifié oralement pour prévoir un délai de sept mois plutôt que cinq.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

- Après un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement de notre collègue Loïc Hervé (UC) présenté au nom de la commission des lois, visant à préciser qu'il n'est pas nécessaire qu'une commune nouvelle ait été créée « *en application de délibérations concordantes des conseils municipaux* » concernés pour qu'elle puisse être éligible au « pacte de stabilité financière » proposé au présent article.

- Le Sénat a ensuite adopté un amendement de M. Didier Marie et des membres du groupe socialiste et républicain, avec un avis de sagesse de la commission mais contre l'avis défavorable du Gouvernement. Cet amendement prévoit que les communes dont la dotation forfaitaire est nulle continuent à contribuer au financement de la progression des dotations de péréquation du bloc communal par des prélèvements sur les douzièmes de fiscalité locale, à l'image du dispositif en vigueur pour la contribution au redressement des finances publiques (CRFP).

- Avec un avis favorable de la commission des finances comme du Gouvernement, le Sénat a adopté deux amendements de M. Georges Patient et des membres du groupe La République En Marche, issus des travaux menés par son auteur avec notre collègue Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial à

l'Assemblée nationale, dans le cadre de la mission parlementaire chargée d'examiner les finances locales en outre-mer ⁽¹⁾.

Le premier amendement tend à ce que la quote-part de la dotation d'aménagement destinée aux communes d'outre-mer soit versée par douzièmes, comme le droit existant le prévoit déjà pour la DSU. Aux termes de l'exposé sommaire, le versement par douzièmes serait une « *mesure de bonne gestion* », qui permettrait aux communes ultramarines de mieux faire face aux difficultés de trésorerie auxquelles elles peuvent être confrontées.

Le second amendement vise à renforcer la dimension péréquatrice de la nouvelle DACOM. Pour rappel, celle-ci est composée d'une dotation d'aménagement pour les communes des DOM et des COM, et d'une dotation de péréquation pour les communes des DOM.

En premier lieu, cet amendement diminue de 5 % le montant de la dotation d'aménagement des communes des DOM ce qui, mécaniquement, accroît du même montant (en euros) la dotation de péréquation.

En deuxième lieu, il enrichit l'indice synthétique sur lequel s'articule le calcul des attributions de la dotation de péréquation. Aux critères de potentiel financier et de revenu par habitant, dont est par ailleurs revue la pondération initialement prévue, il ajoute la prise en compte du nombre de bénéficiaires du RSA, du nombre de bénéficiaires des aides au logement et des enfants.

Plus précisément, l'indice synthétique reposera donc, de manière égale :

– sur le rapport entre le potentiel financier (incluant l'octroi de mer) par habitant de l'ensemble des communes des DOM et celui de la commune, divisé par deux ;

– sur le rapport entre le revenu par habitant moyen de l'ensemble des communes des DOM et celui de la commune ;

– sur le rapport entre la proportion du nombre de bénéficiaires du RSA dans la population de la commune et la proportion constatée pour l'ensemble des communes des DOM ;

– sur le rapport entre la proportion des bénéficiaires d'aides au logement ⁽²⁾ dans le nombre de logements de la commune et cette proportion dans l'ensemble des communes des DOM ;

(1) Décret du 19 juin 2019 chargeant M. Jean-René Cazeneuve d'une mission temporaire ayant pour objet les finances des collectivités locales en outre-mer.

(2) Y compris leur conjoint et les personnes à charge vivant habituellement dans leur foyer.

– et sur le rapport entre la proportion d’enfants de 3 à 16 ans domiciliés dans la commune dans la population de la commune et cette proportion pour l’ensemble des communes des DOM.

Est enfin prévue « *une meilleure prise en compte des charges de centralité supportées par les “villes-capitales” des DOM* » : l’indice synthétique des communes de plus de 10 000 habitants qui sont chefs-lieux de département ou d’arrondissement est multiplié par 1,5.

• Le Sénat a ensuite adopté deux amendements présentés par notre collègue Loïc Hervé au nom de la commission des lois.

Le premier a recueilli un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement. Il porte sur le nouveau dispositif de « DGF territoriale » proposé par le présent article. Sans revenir sur le principe d’une approbation de la proposition de l’EPCI à l’unanimité par les communes, il tend à « *supprimer la présomption de rejet de la proposition de reversement de l’établissement public de coopération intercommunale* ». Ainsi, si un conseil municipal ne délibère pas, la proposition est réputée approuvée par ce dernier. Cette mesure « *a pour objet de faciliter la procédure de reversement et d’inciter les collectivités à recourir au dispositif* ». À la demande du Gouvernement, l’amendement a été rectifié oralement en séance pour préciser également que le délai de deux mois court à compter de la notification de la proposition de l’EPCI plutôt qu’à compter de la date de la délibération formulant cette proposition.

Le second amendement a reçu un avis de sagesse de la commission et un avis défavorable du Gouvernement. Il « *a pour objet de garantir la neutralité financière, pour les territoires concernés, des restitutions de compétences par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à leurs communes membres* ».

Concrètement, il pose une limite minimale au coefficient d’intégration fiscale (CIF) d’un EPCI à fiscalité propre au niveau de son CIF en 2019, sauf s’il est inférieur à 0,4. Le CIF permet le calcul de la dotation d’intercommunalité et valorise l’intégration intercommunale ⁽¹⁾. En empêchant la baisse du CIF d’un EPCI qui restituerait des compétences et des produits fiscaux associés à ses communes membres, cette mesure empêche la baisse de la dotation d’intercommunalité. Le montant de dotation ainsi préservé serait alors reversé aux communes « *sous la forme d’une dotation de territorialisation répartie entre elles au prorata de leur population* ».

(1) Il est égal au rapport entre les recettes fiscales levées par l’EPCI, minoré des dépenses de transfert, c’est-à-dire reversées aux communes membres et à leurs établissements, et des recettes des communes et EPCI sur le territoire de l’EPCI concerné. Le CIF permet ainsi de mesurer l’intégration fiscale effective des groupements, et donc l’intégration des compétences ainsi financées.

Dans l'exposé sommaire, les auteurs estiment que *« les règles de répartition des concours financiers de l'État favorisent l'exercice des compétences au niveau intercommunal plutôt que communal, sans aucune justification évidente. »*. Ils souhaitent ainsi permettre aux élus de *« faire prévaloir le principe de subsidiarité dans la répartition des compétences locales »*.

• Le Sénat a par ailleurs adopté, contre l'avis défavorable du Gouvernement, un amendement présenté par les rapporteurs spéciaux, MM. Claude Raynal (SR) et Charles Guené (LR), au nom de la commission des finances, et un amendement identique de M. François Bonhomme (LR). Ces amendements, en cohérence avec les dispositions sur l'information du Parlement adoptées par le Sénat à l'article 5, supprime les dispositions introduites à l'Assemblée nationale et relatives à la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les conséquences de la suppression de la taxe d'habitation sur les indicateurs financiers locaux.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

S'agissant du champ des communes nouvelles éligibles au « pacte de stabilité financière », le Rapporteur général estime que la précision introduite au Sénat est bienvenue et propose de la maintenir.

En ce qui concerne les prélèvements sur les douzièmes de fiscalité locale qui seraient opérés, pour financer la péréquation verticale, sur les communes dont la dotation forfaitaire est nulle, le Rapporteur général n'estime pas cette disposition opportune. Il observe que cette proposition a été rejetée en première lecture par l'Assemblée nationale, qui l'avait aussi rejetée lors des débats sur la loi de finances pour 2019. Si cette proposition est légitime et animée par un souci de justice, elle conduirait nécessairement, comme l'ont rappelé les rapporteurs spéciaux en première lecture à l'Assemblée nationale, à réinjecter 28 millions d'euros de prélèvements dans la péréquation verticale, ce qui impliquerait de majorer d'autant la DGF. Cette majoration devrait alors être financée au sein des concours financiers de l'État, dont le montant est plafonné par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Le Rapporteur général propose donc de supprimer ces dispositions.

Les deux amendements issus des travaux conduits par nos collègues Georges Patient et Jean-René Cazeneuve sur les finances des communes d'outre-mer, et adoptés par le Sénat, constituent en revanche des apports utiles pour renforcer la péréquation dans ces territoires. Le Rapporteur général propose donc le maintien de ces dispositions.

S'agissant de la répartition dérogatoire d'une « DGF territoriale » au sein de l'EPCI, le Rapporteur général estime que la suppression de la présomption de rejet de la proposition de l'EPCI en cas d'absence de délibération par un ou

plusieurs conseils municipaux dans le délai prévu est de nature à favoriser la mise en œuvre de ce dispositif, tout en préservant la possibilité pour une commune, par une délibération expresse, de rejeter la proposition. Cette mesure constitue donc un équilibre satisfaisant et le Rapporteur général propose de maintenir cet apport du Sénat.

En revanche, l'instauration d'un « plancher » au CIF en cas de restitution de compétences et des produits fiscaux associés aux communes semble être contraire à la logique de la dotation d'intercommunalité, telle qu'elle a été réaffirmée par le Parlement à l'occasion de la refonte de cette dotation opérée en loi de finances pour 2019. Cette dotation a pour objet de soutenir l'intégration intercommunale. Or, cette mesure aurait pour conséquence de la faire évoluer vers une « simple » dotation au bloc communal, indifférente aux choix locaux de répartition des compétences. En outre, l'enveloppe de la dotation étant « fermée », les montants supplémentaires attribués aux communes des EPCI qui leur restituent des compétences réduiraient d'autant les attributions des autres EPCI. Le Rapporteur général propose donc de supprimer ces dispositions introduites au Sénat.

Enfin, sur l'information du Parlement sur les conséquences de la réforme de la fiscalité locale sur les indicateurs financiers locaux, le Rapporteur général souhaite maintenir le calendrier tel qu'il résulte notamment de l'article 5 du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture. En conséquence, il propose de rétablir également le texte de l'Assemblée nationale sur ce point à l'article 78.

*

* *

Article 78 bis A (nouveau)

Modification de la définition des logements sociaux pris en compte pour le calcul de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale

Cet article a été introduit au Sénat, par l'adoption d'un amendement de M. Philippe Dallier (LR) et plusieurs de ses collègues, la commission des finances s'en étant remis à l'avis du Gouvernement, qui s'est avéré être défavorable.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

1. La coexistence de deux définitions juridiques distinctes du champ du logement social

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) est versée aux communes urbaines ayant des ressources insuffisantes et des charges élevées. Elle a été créée en 1991. Elle est versée aux deux premiers tiers des communes de

5 000 à 9 999 habitants et au premier dixième de celles de 10 000 habitants et plus, classées selon un indice synthétique de ressources et de charges.

Cet indice prend en compte le potentiel financier par habitant, le revenu moyen par habitant, la proportion des bénéficiaires d'aides au logement dans la commune et la proportion de logements sociaux dans la commune.

Les logements sociaux retenus pour le calcul et la répartition de la DSU font l'objet d'une définition juridique qui ne recouvre pas précisément celle retenue pour l'application des dispositions issues notamment de la loi « SRU »⁽¹⁾, qui prévoit que les communes de 3 500 habitants⁽²⁾ et plus doivent comporter au moins 25 % de logements sociaux parmi leurs résidences principales. Les communes « carencées » en logements sociaux au regard des objectifs fixés par la loi subissent un prélèvement sur leurs ressources fiscales.

Le champ du logement social définissant l'éligibilité à la DSU⁽³⁾ et le calcul des attributions de chaque commune est fondé sur le statut du propriétaire, notamment les organismes d'habitations à loyer modéré, les sociétés d'économie mixte locales, la société ICADE et ses filiales, à l'exclusion des logements-foyers et de la Société nationale immobilière ou ses filiales. Cette définition est aussi utilisée pour la répartition des attributions au titre du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF)⁽⁴⁾.

La définition des logements sociaux pour l'application de la loi SRU⁽⁵⁾, quant à elle, « prend en compte essentiellement le patrimoine HLM d'avant 1977, conventionné ou non, et l'ensemble des logements conventionnés à l'aide personnalisée au logement, quel que soit le statut du propriétaire. »⁽⁶⁾

Pour l'application de la DSU (et du FSRIF), sont ainsi notamment exclus les logements-foyers, alors qu'ils sont pris en compte pour l'application de la loi SRU sous certaines conditions : sont ainsi visés « *les logements ou les lits des logements-foyers de personnes âgées, de personnes handicapées, de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants et des logements-foyers dénommés résidences sociales, conventionnés dans les conditions définies au 5° de l'article L. 831-1 [du code de la construction et de l'habitation] ainsi que les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale et des centres d'accueil pour demandeurs d'asile mentionnés, respectivement, aux articles L. 345-1 et L. 348-1 du code de l'action sociale et des familles.* »

(1) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

(2) Et celles de 1 500 habitants et plus en Île-de-France.

(3) Précisé à l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales.

(4) Article L. 2531-14 du code général des collectivités territoriales. On se reportera également au commentaire de l'article 78 quinquies pour une présentation du FSRIF.

(5) Fixée à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

(6) Question écrite n° 42231, de M. André Chassaigne, publiée au JO du 17 février 2009, 13^e législature.

2. Les objections soulevées contre l'harmonisation de la définition juridique du logement social

En 2009 ⁽¹⁾, le Gouvernement justifiait la coexistence de deux définitions juridiquement distinctes du logement social au vu des objectifs divergents qui animent la DSU et la mise en œuvre de la loi SRU : *« il convient pour la DSU de recenser des logements sociaux ayant vocation à refléter la situation sociale, et donc les charges, d'une commune. Pour l'application de la loi SRU, le nombre de logements sert de base de calcul à un prélèvement sur la fiscalité. Chaque commune peut alors présenter des situations spécifiques, ce qui justifie une définition plus large du logement. »*

L'opportunité d'une harmonisation de ces deux définitions avait été étudiée par le comité des finances locales (CFL) dans la perspective d'une réforme plus large de la DGF. Cette réforme n'est finalement pas intervenue.

En 2016, le Gouvernement continuait d'estimer que plusieurs obstacles s'opposent à cette harmonisation ⁽²⁾.

En premier lieu, *« le champ des communes concernées par la loi SRU ne correspond pas à celui des communes potentiellement bénéficiaires de la DSU ou du FSRIF »*. Pour la DSU et le FSRIF, c'est la « population DGF » qui est prise en compte ⁽³⁾. Pour la loi SRU, c'est la population issue du recensement général. En outre les seuils retenus diffèrent (5 000 habitants pour la DSU et le FSRIF, 1 500 et 3 500 pour la loi SRU).

Les champs d'application étant distincts, l'inventaire des logements sociaux repose en outre sur des méthodes différentes. En conséquence, l'utilisation du recensement des logements effectué au titre de la loi SRU pour la mise en œuvre et la répartition de la DSU, et inversement, pourrait conduire à exclure plusieurs centaines de communes de l'un ou l'autre dispositif : *« à titre d'exemple, en 2015, sur les 2 159 communes de France métropolitaine ayant une " population DGF " » supérieure à 5 000 habitants, seules 1 437 étaient comprises dans le champ des communes SRU. Si les données issues de la loi SRU avaient été reprises pour le calcul de la DSU, les logements sociaux de 722 de ces communes n'auraient pas pu être comptabilisés. »*

En 2016, le Gouvernement soutenait ainsi que *« du fait de ces différences méthodologiques de recensement des logements sociaux, il n'est donc pas possible de fusionner les recensements effectués dans le cadre de la loi SRU et ceux qui sont réalisés dans le cadre de la répartition des concours financiers de l'État. »*

(1) Question écrite n° 42231, de M. André Chassaigne, publiée au JO du 17 février 2009, précitée.

(2) Question orale n° 1343S de M. Bernard Cazeau, publiée dans le JO Sénat du 17 décembre 2015 - page 3413.

(3) Définie à l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales. Elle correspond à la population totale majorée, dans certaines conditions, en fonction des résidences secondaires et des places de caravane.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, tel qu'il résulte de l'amendement adopté par le Sénat, tend à appliquer à la DSU (et, par voie de conséquence, au FSRIF) la définition du logement social utilisée pour la loi SRU. L'auteur de l'amendement regrette que la définition du logement social, pour la DSU, soit « *plus restrictive que dans la loi SRU. Ainsi, à titre d'exemple les logements-foyers et les logements privés conventionnés sont pris en compte pour l'application de la loi SRU mais pas pour la répartition de la DSU.* ».

Il est précisé dans le dispositif que les données utilisées dans cette définition harmonisée seront celles du répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux⁽¹⁾. Ce répertoire est tenu par le ministère chargé du logement et établi à partir des informations transmises chaque année par les bailleurs sociaux et, s'agissant des logements-foyers, par les gestionnaires des centres d'hébergement et de réinsertion sociale et des centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

Aux termes de l'exposé sommaire, « *la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile prévoit que le RPLS⁽²⁾ contiendra également, à partir de 2020, le dénombrement des logements-foyers. On peut donc penser que l'argument du manque de données ne devrait plus pouvoir être opposé.* »

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général observe que si l'harmonisation de la définition du logement social au titre de la DSU, du FSRIF et de la loi SRU permettrait de simplifier le droit, et éventuellement d'élargir de manière pertinente le champ du logement social pris en compte pour la DSU, les objections soulevées par les gouvernements successifs ces dernières années ne semblent pas entièrement levées.

Cette harmonisation pourrait avoir des « effets de bord » massifs sur les champs d'application de la loi SRU, de la DSU et du FSRIF, qu'il conviendrait de clarifier au préalable. Le Gouvernement a ainsi soutenu en séance publique au Sénat que cette mesure « *aurait pour conséquence de ne plus prendre en compte des logements qui constituent des indicateurs de charges éclairants dans certaines communes, comme Grigny par exemple.* »

Le Rapporteur général propose à ce stade de supprimer ces dispositions.

(1) Prévus à l'article L. 411-10 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Réseau Local de Promotion de la Santé.

*

* *

Article 78 bis B (nouveau)

Suppression du plafonnement de la population prise en compte pour l'éligibilité de la DSR « Bourg centre » et le montant des attributions individuelles de cette dotation

Cet article, inséré par le Sénat, résulte d'un amendement de Mme Martine Berthet (LR) et de plusieurs amendements identiques de Mme Sylviane Noël (LR), de M. Jean-François Longeot (UC), de M. Cyril Pellevat (LR), de M. Bernard Delcros (UC), de M. Loïc Hervé (UC) et de Mme Maryse Carrère (RDSE), et de plusieurs de leurs collègues. Ils ont été adoptés après des avis défavorables de la commission des finances et du Gouvernement.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La dotation de solidarité rurale (DSR) a pour objet de tenir compte des charges que supportent les communes rurales et doit leur permettre de maintenir un niveau de services suffisant. Elle tient également compte de l'insuffisance de leurs ressources fiscales. Elle a été créée en 1994. Pour remplir ces différents objectifs, elle est composée de trois parts ou « fractions » :

– la fraction « péréquation » est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants disposant d'un potentiel financier faible ;

– la fraction « cible » est destinée, parmi les communes éligibles à la DSR, aux plus défavorisées d'entre elles ;

– et la fraction « bourg-centre », destinée à compenser les charges dites de centralité. Elle est ainsi versée aux communes de moins de 10 000 habitants, bureaux centralisateurs et chefs-lieux de canton, ou regroupant au moins 15 % de la population du canton, ainsi qu'à certains chefs-lieux d'arrondissement.

L'attribution individuelle au titre de la fraction bourg-centre est calculée en fonction de la « population DGF » prise en compte dans la limite de 10 000 habitants, du potentiel financier, de l'effort fiscal et d'un coefficient multiplicateur ⁽¹⁾.

La « population DGF » prise en compte pour l'éligibilité à la fraction bourg-centre, et le montant d'attribution perçu, est assortie d'un plafonnement supplémentaire pour certaines communes. Ce plafonnement a été introduit par la

(1) Article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales.

loi de finances pour 2017. Il vise à éviter une majoration excessive de la DSR bourg-centre de certaines communes qui ont une population « réelle » inférieure à 1 500 habitants, mais une « population DGF »⁽¹⁾ nettement supérieure à cause de leurs nombreuses résidences secondaires.

Le plafonnement est fixé :

– à 500 habitants pour les communes dont la population issue du dernier recensement est inférieure à 100 habitants ;

– à 1 000 habitants pour les communes dont la population issue du dernier recensement est comprise entre 100 et 499 habitants ;

– à 2 250 habitants pour les communes dont la population issue du dernier recensement est comprise entre 500 et 1 499 habitants.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif introduit par le Sénat supprime le plafonnement de population DGF pour la fraction bourg-centre de la DSR versée aux communes concernées. Aux termes de l'exposé sommaire de l'amendement, « *la perte de la fraction bourg-centre menace aujourd'hui la pérennité des services publics de proximité qu'elles doivent assurer. De plus, ce plafonnement a engendré un effet de seuil extrêmement brutal, excluant une dizaine de communes du dispositif, dont plus de la moitié est située en zone de montagne.* »

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général observe que cet amendement avait été rejeté par l'Assemblée nationale lors des débats sur la loi de finances pour 2019, et l'a été à nouveau lors de l'examen en première lecture de la loi de finances pour 2020.

La suppression de ce plafonnement conduirait à majorer la fraction « bourg-centre » de villages de quelques centaines d'habitants, dont la population est largement touristique et qui, en conséquence, ne supportent pas de charges de centralité importantes. Comme l'ont rappelé les rapporteurs spéciaux en commission des finances à l'Assemblée nationale, ce sont de « *faux bourg-centres* ».

Dès lors que la DSR est une « enveloppe fermée », le Rapporteur général estime préférable que la fraction bourg-centre continue de compenser les plus lourdes charges effectives de centralité.

Il propose en conséquence de supprimer cet article.

(1) La population DGF est définie à l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales. Elle correspond à la population totale majorée, dans certaines conditions, en fonction des résidences secondaires et des places de caravane.

*

* *

Article 78 ter

Création d'une dotation de soutien pour la protection de la biodiversité

Cet article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement de la commission des finances, sous-amendé à l'initiative des rapporteurs spéciaux, MM. Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, et de notre collègue Bérangère Abba (LaREM).

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

La loi de finances pour 2019 a introduit dans la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT) une nouvelle dotation « Natura 2000 », conçue pour soutenir financièrement les communes dont une part importante du territoire est couverte par une zone Natura 2000. Le classement en zone Natura 2000 entraîne en effet pour les communes concernées des contraintes juridiques et des charges financières.

Cette dotation a été dotée pour 2019 de 5 millions d'euros en AE et CP. Elle a été répartie en 2019 aux communes⁽¹⁾ qui respectent trois critères cumulatifs :

– elles ont moins de 10 000 habitants ;

– elles ont un potentiel fiscal 2019 par habitant inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal par habitant moyen des communes de la même strate démographique ;

– et leur territoire terrestre est recouvert à plus de 75 % d'un site Natura 2000⁽²⁾ au 1^{er} janvier de l'année précédant la répartition.

B. DISPOSITIF MODIFIÉ

• En première lecture, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Rapporteur général tendant à transformer la dotation Natura 2000 en *dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité*.

(1) La liste des communes éligibles et des montants attribués est disponible à l'adresse suivante : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/dotation-natura-2000>.

(2) Site mentionné à l'article L. 414-1 du code de l'environnement, tel qu'identifié par les services du Muséum national d'histoire naturelle, organisme gestionnaire des données de référence des sites Natura 2000.

À ce stade, elle serait instituée au sein de la DGF et étendue aux communes « *dont une part importante du territoire est classée en site Natura 2000 ou compris dans un cœur de parc national ou parc naturel marin* ».

Elle serait ventilée en trois fractions qui reprennent chacune la condition en vigueur de population. Le critère de potentiel fiscal est en revanche assoupli, puisque le champ des communes potentiellement éligibles est étendu à celles dont le potentiel fiscal est inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate démographique.

La première fraction, égale à 55 % du montant total, correspond à la dotation Natura 2000 actuelle.

La deuxième, égale à 40 % du montant total, est destinée aux communes dont le territoire terrestre est en tout ou partie compris dans un cœur de parc national mentionnée à l'article L. 331-1 du code de l'environnement. L'attribution individuelle est déterminée en fonction de la population et de la superficie de chaque commune comprise dans le cœur de parc national.

La troisième, égale à 5 % du montant total, bénéficiera aux communes dont le territoire est en tout ou partie situé au sein d'un parc naturel marin mentionné à l'article L. 334-3 du code de l'environnement. L'attribution individuelle est calculée en rapportant le montant de cette fraction au nombre de communes concernées.

Il est prévu que le montant total de la dotation soit ainsi porté à 10 millions d'euros pour répondre à l'élargissement de son champ d'application.

● Avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté l'amendement de la commission en séance publique, ainsi que deux sous-amendements, relatifs à la fraction « cœur de parc ».

Le premier sous-amendement, proposé par nos collègues Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, rapporteurs spéciaux, tendait à limiter le bénéfice de cette fraction « cœur de parc » aux seules communes signataires de la charge du parc national, et donc signataires de la zone d'adhésion. Il avait recueilli un avis défavorable du Gouvernement.

Le second sous-amendement, proposé par notre collègue Bérangère Abba (LaREM), double cette même fraction pour les communes dont le parc national a été créé il y a moins de cinq ans. Il a été adopté après un avis favorable du Gouvernement et des rapporteurs spéciaux.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

● Le Sénat a d'abord adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances, un amendement du Gouvernement tendant à transformer cette

dotation de protection de la biodiversité, portée par la DGF dans le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, en dotation budgétaire, financée par des crédits au sein de la mission RCT, comme l'est la dotation Natura 2000 en l'état actuel du droit.

Selon le Gouvernement, cette réintroduction de la dotation au sein de la mission RCT est opérée « *dans un souci de non-complexification de la DGF mais également pour garantir que la DGF puisse être calculée au 31 mars 2020. Le délai de recensement des données nécessaires à la répartition de cette nouvelle dotation pourrait n'être pas compatible avec cette date.* »

Il est précisé que la hausse du montant de la dotation, de 5 millions d'euros en 2019 à 10 millions d'euros en 2020, sera assurée selon des modalités similaires à celles utilisées pour financer la progression de la péréquation, c'est-à-dire par un écrêtement de la dotation forfaitaire et, le cas échéant de la dotation de compensation des EPCI.

- Le Sénat a ensuite adopté un amendement de M. Bernard Delcros (UC) et plusieurs de ses collègues, après un avis de sagesse de la commission et un avis défavorable du Gouvernement. Cet amendement modifie la ventilation de la dotation. Il porte de 55 à 60 % la fraction Natura 2000 et réduit de 40 à 35 % la fraction « cœur de parc national ».

- Le Sénat a ensuite adopté deux amendements des rapporteurs spéciaux, MM. Charles Guené (LR) et Claude Raynal (SR), présentés au nom de la commission des finances, avec un avis favorable du Gouvernement, qui portent sur la fraction « cœur de parc » de la nouvelle dotation.

Le premier reporte à 2021 l'exigence d'adhésion à la charte du parc national pour qu'une commune puisse bénéficier de cette fraction. Les auteurs de l'amendement souhaitent ainsi laisser ce délai pour que les communes qui le souhaiteraient puissent adhérer à la charte, et que l'administration puisse les recenser.

Le second amendement renforce le « fonds d'amorçage » de la fraction cœur de parc : l'attribution individuelle au titre de cette fraction sera triplée pour les communes dont le parc national a été créé il y a moins de sept ans (plutôt que doublée pour celles dont le parc national a été créé il y a moins de cinq ans).

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

S'agissant de l'amendement réinscrivant la nouvelle dotation de protection de la biodiversité dans la mission RCT, le Rapporteur général observe que cela place la dotation nouvelle dans la continuité de ce qui est prévu pour l'année 2019.

L'exécution budgétaire semble satisfaisante à ce stade. Il propose donc le maintien du texte adopté par le Sénat sur ce point.

En ce qui concerne la nouvelle ventilation proposée pour la fraction Natura 2000 et la fraction Cœur de parc, le Rapporteur général ne souhaite pas modifier l'équilibre fixé à l'Assemblée nationale. Le Gouvernement a rappelé en séance publique, au Sénat, que cet équilibre a été fixé avec les élus locaux. Pour cette raison, le Rapporteur général propose sur ce point le rétablissement du texte issu de l'Assemblée nationale.

Le report à 2021 de l'exigence d'adhésion à la charge du parc national conduirait à inclure dans le champ des bénéficiaires de la fraction « cœur de parc » des communes pour la seule année 2020, ce qui brouillerait la lisibilité de cette dotation pour les élus. Il est donc préférable de rétablir le texte de l'Assemblée nationale sur ce point. Il sera ensuite loisible au Gouvernement de laisser, par voie réglementaire, un délai aux communes concernées pour adhérer à la charte, avant la fin de l'année 2020.

Enfin, sur le renforcement du « fonds d'amorçage » de la fraction cœur de parc, le Rapporteur général observe que l'amendement mis en discussion initialement en séance publique au Sénat proposait une majoration permanente, mais qu'il a été rectifié oralement à la demande du Gouvernement pour aboutir sur une durée de sept ans. Le Rapporteur général propose de maintenir cet équilibre.

*

* *

Article 78 quinquies (supprimé)
**Augmentation des ressources du fonds de solidarité
des communes de la région d'Île de France**

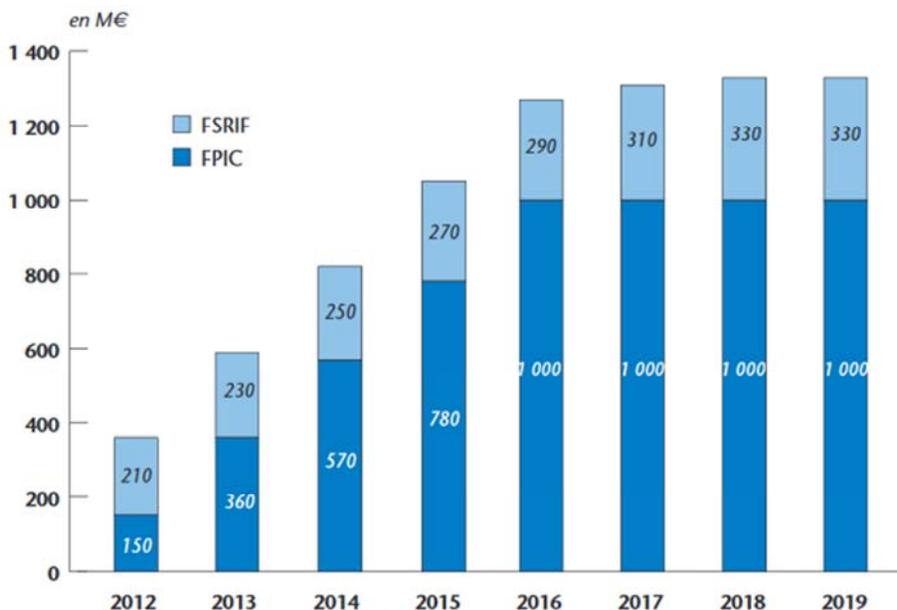
I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article résulte de l'adoption de deux amendements identiques de la commission des finances, d'une part, et de nos collègues François Pupponi et des autres membres du groupe Liberté et territoires, d'autre part.

A. ÉTAT DU DROIT

La péréquation horizontale au sein du bloc communal repose principalement sur deux dispositifs : le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF).

MONTÉE EN PUISSANCE DE LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE AU SEIN DU BLOC COMMUNAL



Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locale. Les finances des collectivités locales en 2019.

1. Le FSRIF

• Le FSRIF a été créé en 1991 pour contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Île-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes ⁽¹⁾. Il a été refondu par la loi de finances pour 2012 pour concentrer ses ressources sur les communes franciliennes les plus en difficulté.

La loi fixe un objectif annuel de ressources du fonds. Il s'est établi à 230 millions d'euros en 2013, 250 millions en 2014, 270 millions en 2015, 290 millions en 2016, 310 millions en 2017 et est fixé à 330 millions depuis 2018.

• Le fonds est alimenté par des prélèvements sur les ressources des communes de la région d'Île-de-France qui ont un potentiel financier par habitant supérieur au potentiel financier moyen par habitant de la région.

Le prélèvement est calculé pour atteindre chaque année le montant fixé par la loi. Il est réparti entre les communes contributrices en fonction d'un indice

(1) Article L. 2531-12 du code général des collectivités territoriales.

synthétique⁽¹⁾ et de la « population DGF » de la commune. Il est plafonné à 11 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune. Il est également limité en cas de hausse des ressources du fond : il ne peut alors excéder, pour une commune, 50 % de la hausse des ressources du fond. Par ailleurs, lorsqu'une commune contribue pour la première fois, son prélèvement fait l'objet d'un abattement de 50 %. En outre, les 150 premières communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)⁽²⁾ sont exonérées de prélèvement au titre du FSRIF. Enfin, si le prélèvement d'une commune augmente de plus de 25 % par rapport à celui opéré au titre de l'exercice précédent, la hausse au-delà de 25 % est divisée par deux.

En 2019, 145 communes sont contributrices contre 140 communes en 2018. La contribution communale la plus élevée est celle de Paris, avec un montant de 197 918 564 euros, et la contribution la moins élevée est celle de Poigny, avec un montant de 976 euros.

• Les ressources ainsi prélevées sont ensuite réparties par attributions entre les communes de la région de plus de 5 000 habitants classées en fonction de leur population DGF⁽³⁾ et d'un indice synthétique de ressources et de charges⁽⁴⁾. Les communes dont la valeur de l'indice synthétique est inférieure ou égale à la médiane ne sont pas éligibles.

L'attribution perçue par une commune éligible ne peut être inférieure à 90 % de celle perçue en 2011.

Les communes qui cessent d'être éligibles perçoivent, l'année de la perte d'éligibilité, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle perçue l'année précédente.

En 2019, 184 communes sont éligibles (183 en 2018). La commune d'Aubervilliers perçoit l'attribution la plus élevée, soit 9 558 082 euros. Celle de Parmain perçoit la plus faible, soit 77 907 euros.

2. L'articulation du FSRIF avec le FPIC

Le FSRIF et le FPIC font l'objet d'un plafonnement croisé. La somme des prélèvements pesant sur un ensemble intercommunal ou une commune isolée au titre du FPIC au titre d'une année, et du FSRIF au titre de l'année précédente, est plafonnée. Initialement fixé à 10 % des ressources fiscales agrégées, en 2012, le

(1) Composé pour 80 % de l'écart relatif entre le potentiel financier par habitant de la commune et le potentiel financier moyen par habitant des communes de la région, et pour 20 % de l'écart relatif entre le revenu par habitant de la commune et la moitié du revenu moyen par habitant des communes de la région.

(2) Classées selon l'indice synthétique de ressources et de charges défini à l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales. Les 150 premières représentent l'ancienne « part cible » de la DSU.

(3) Sauf, lors du calcul de l'indice synthétique de ressources et de charges, s'agissant de la prise en compte du revenu moyen par habitant. Dans ce cas, c'est la population qui résulte du recensement qui est utilisée.

(4) Construit à 50 % sur le potentiel financier moyen par habitant, à 25 % sur le revenu moyen par habitant et à 25 % sur la proportion de logements sociaux.

plafond a progressivement été rehaussé à mesure que les ressources des fonds ont augmenté, pour finalement atteindre 14 % en 2019.

Ce mécanisme vient minorer la contribution des ensembles intercommunaux concernés au titre du FPIC et non celle des communes au titre du FSRIF, afin de préserver l'alimentation du mécanisme de solidarité francilien ⁽¹⁾.

En 2018, deux territoires (Paris et l'établissement public territorial - EPT – Paris Ouest La Défense) ont bénéficié du plafonnement.

Or, le FSRIF avait augmenté de 20 millions d'euros entre 2017 et 2018. Les contributions de Paris et des communes appartenant à l'EPT Paris Ouest La Défense au titre du FSRIF avaient ainsi progressé respectivement de 10 et 6 millions d'euros. L'application du plafond croisé aurait donc réduit leur contribution au FPIC en 2019 du montant supplémentaire acquitté au titre du FSRIF en 2018. Dans la mesure où le montant du FPIC est, comme pour le FSRIF, fixé par la loi, cette baisse aurait été compensée par des prélèvements accrus des autres territoires contributeurs au FPIC.

Afin de « *stabiliser en 2019 la contribution au FPIC des territoires plafonnés au niveau des montants acquis en 2018, et donc de neutraliser les effets de report sur les autres territoires* », la loi de finances pour 2019 avait ainsi relevé le plafond croisé de 13,5 à 14 % ⁽²⁾.

B. DISPOSITIF MODIFIÉ

Après un avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques de la commission des finances, d'une part, et de nos collègues François Pupponi et des autres membres du groupe Liberté et territoires, d'autre part, tendant à relever de 330 à 350 millions d'euros le montant des ressources du FSRIF pour 2020.

Comme l'avait précisé en commission des finances le rapporteur spécial Christophe Jerretie, en réponse à une interrogation de notre collègue Christine Pires-Beaune, les conséquences de cet amendement sur le prélèvement au titre du FPIC interviendront en 2021 : « *il n'y aura pas d'incidences cette année [sur le prélèvement au titre du FPIC] dans la mesure où le calcul se fera sur l'année n-1. En revanche, l'année prochaine, il faudra se pencher sur la question : nous devons peut-être augmenter le plafond.* »

(1) Note d'information du ministère de l'Intérieur relative au FSRIF pour l'exercice 2018. D'autre part, le prélèvement dû au titre du FPIC par une commune membre d'un EPCI qui serait par ailleurs contributrice l'année précédente au FSRIF est minoré du montant de la contribution au titre du FSRIF : les sommes ainsi minorées sont acquittées par l'EPCI en lieu et place de ses communes, sauf pour les communes de la métropole du Grand Paris (MGP).

(2) À la suite de l'adoption d'un amendement n° II-1272 des rapporteurs spéciaux M. Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie au projet de loi de finances pour 2019 (première lecture, en séance publique).

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Après un double avis de sagesse de la commission des finances et du Gouvernement, le Sénat a adopté deux amendements de suppression de cet article, de Mme Christine Lavarde (LR) et de M. Rémi Féraud (SR), et plusieurs de leurs collègues. Les auteurs des amendements ont notamment invoqué l'absence de simulation, « *l'effort supplémentaire de 139 millions d'euros qui est demandé à Paris* » et estiment que le montant de 330 millions d'euros atteint par le FSRIF permet déjà « *d'assurer la péréquation entre collectivités.* »

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général observe que l'une des raisons soulevées au Sénat pour la suppression du présent article est la hausse de la contribution de Paris qui en résulterait. Il relève néanmoins que le Sénat a parallèlement introduit un nouvel article 78 *sexies* A, qui supprime le plafonnement de la hausse de la contribution, au FSRIF qui pourrait s'appliquer à Paris en cas de hausse des ressources de ce fonds en 2020.

Le Rapporteur général n'estime pas opportun de revenir sur l'équilibre voté à l'Assemblée nationale et propose de rétablir le présent article tel que voté en première lecture, et de supprimer l'article 78 *sexies* A.

*

* *

Article 78 sexies A (nouveau)

Suppression du plafonnement de la hausse de la contribution au FSRIF en cas de hausse des ressources du fonds

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SENAT

Cet article a été introduit par le Sénat, à la suite de l'adoption d'un amendement de Mme Christine Lavarde (LR) et plusieurs de ses collègues, après un double avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement.

A. ÉTAT DU DROIT

Le prélèvement au titre du FSRIF est limité en cas de hausse des ressources du fond : il ne peut alors excéder, pour une commune, 50 % de la hausse des ressources du fond ⁽¹⁾.

(1) Le FSRIF est présenté plus en détail au commentaire de l'article 78 quinquies.

Le FSRIF étant passé de 310 millions d’euros en 2017 à 330 millions en 2018 (+ 20 millions d’euros), la hausse de la contribution d’une commune ne peut excéder 10 millions d’euros. Ce plafond concernait une commune en 2018 (Paris). En 2019, le montant du FSRIF est resté stable. Ce plafond n’a donc pas trouvé à s’appliquer et la contribution de Paris a donc pu augmenter en 2019 de 16,5 millions, pour s’établir à 197 918 564 euros.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L’article introduit par le Sénat supprime le plafonnement de la hausse de contribution à 50 % de la hausse des ressources du fond, dans la perspective où l’article 78 *quinquies*, qui prévoyait une hausse de 20 millions du montant du FSRIF, serait rétabli à l’Assemblée nationale.

Les auteurs de l’amendement adopté souhaitent éviter le report de la hausse du prélèvement sur les autres contributeurs au FSRIF – qui résulterait du plafonnement de la hausse de la contribution de Paris – à la suite de la hausse des ressources du fonds.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Au vu des montants en jeu, le Rapporteur général estime que le plafonnement permet d’éviter une hausse trop brutale du prélèvement opéré sur le principal contributeur au FSRIF. Il n’empêche pas la contribution de ce contributeur de rejoindre son niveau de droit commun dès l’année suivante en cas d’absence de hausse du montant du FSRIF, comme ce fut le cas en 2019.

Le Rapporteur général ne souhaite donc pas remettre en cause l’équilibre prévu à l’Assemblée nationale sur le FSRIF en 2020. Il propose donc de supprimer cet article, en lien avec le rétablissement de l’article 78 *quinquies* dans sa version adoptée par l’Assemblée nationale.

*

* *

Article 78 sexies

Fusion des trois fonds de péréquation départementaux

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article résulte de l’adoption par l’Assemblée nationale d’un amendement du Gouvernement, avec l’avis favorable des rapporteurs spéciaux, MM. Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie.

A. ÉTAT DU DROIT

La péréquation au niveau départemental repose principalement sur plusieurs fonds :

– le fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) des départements ;

– le fonds de solidarité pour les départements de la région d'Île-de-France, alimenté par un prélèvement sur les ressources ;

– ainsi que sur trois fonds abondés par les droits de mutation à titre onéreux d'immeubles (DMTO) faisant l'objet des développements suivants.

1. Le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux

Ce fonds est alimenté par deux prélèvements opérés sur les DMTO perçus par les départements :

– un premier prélèvement « sur stock » lié au niveau des DMTO du département relativement à la moyenne des départements ;

– un second prélèvement « sur flux » prenant en compte la dynamique de progression des recettes de DMTO d'un département.

Chacun des deux prélèvements est plafonné à 5 % des montants de DMTO perçus l'année précédente.

Les ressources du fonds s'élèvent à 703 millions d'euros en 2019.

Les départements éligibles au reversement sont ceux dont le potentiel financier par habitant ou le revenu par habitant sont inférieurs à la moyenne nationale.

La volatilité des recettes des DMTO d'une année sur l'autre peut conduire le CFL à décider la mise en réserve d'une partie du prélèvement, ce qu'il a fait en 2018, mais pas en 2019.

En 2018, on dénombrait 29 départements contributeurs nets et 71 bénéficiaires nets.

2. Le fonds de solidarité en faveur des départements

Il met également en œuvre une péréquation départementale depuis 2014 ⁽¹⁾. Il est alimenté par un prélèvement forfaitaire de 0,35 % sur l'assiette des DMTO.

(1) Article L. 3335-3 du code général des collectivités territoriales.

Il a pour objet de réduire les inégalités relatives aux restes à charges en matière d'allocations individuelles de solidarité (AIS)⁽¹⁾. Les restes à charge correspondent aux dépenses d'AIS effectivement supportées par les départements après déduction des dotations de compensations.

Les départements dont le montant par habitant des DMTO perçu l'année précédente est supérieur de 40 % à la moyenne nationale n'en bénéficient pas.

Le fonds a permis de redistribuer 586 millions d'euros en 2019.

3. Le fonds de soutien interdépartemental

Il a été créé en loi de finances pour 2019⁽²⁾ pour la durée des pactes financiers conclus entre les départements et l'État (jusqu'en 2020 inclus)⁽³⁾. Le fonds est alimenté par un prélèvement proportionnel sur l'assiette des DMTO.

Ses ressources s'élèvent à 250 millions d'euros. Elles sont réparties en deux fractions :

– la première représente 60 % du montant du fonds et vise les départements fragiles financièrement et peu densément peuplés⁽⁴⁾ ;

– la seconde représente 40 % des ressources du fonds et est versée aux départements qui ont des ressources faibles et des charges importantes⁽⁵⁾.

Le total des ressources de ces trois fonds de péréquation sur les DMTO s'élève donc à 1,539 milliard d'euros en 2019.

B. DISPOSITIF MODIFIÉ

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, MM. Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, un amendement du Gouvernement qui fusionne les prélèvements opérés au titre des trois fonds de péréquations assis sur les DMTO : le fonds de péréquation des DMTO, le fonds de solidarité des départements et le fonds de soutien interdépartemental.

(1) Les AIS recouvrent l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH) et le revenu de solidarité active (RSA).

(2) Article 261 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(3) On se reportera au commentaire de l'article 78 decies D pour une présentation des pactes financiers ou « contrats de Cahors ».

(4) Précisément, les départements dont le potentiel financier net par kilomètre carré est inférieur à 50 % de la moyenne des départements et dont le nombre d'habitants par kilomètre carré est inférieur à 70.

(5) Précisément, les départements qui, de manière cumulative, perçoivent un montant de DMTO inférieur à 90 % du produit moyen par habitant de l'ensemble des départements, ont un revenu par habitant inférieur au revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements et ont un taux de pauvreté supérieur ou égal à 15 %.

Cet amendement résulte d'une concertation entre le Gouvernement et l'Assemblée des départements de France (ADF).

- Ce nouveau fonds sera alimenté par deux prélèvements effectués sur les douzièmes de fiscalité locale versés aux départements.

Le premier prélèvement est égal à 0,34 % du montant de l'assiette des DMTO (il correspond donc au prélèvement du fonds de solidarité en faveur des départements).

Le second prélèvement est proportionnel sur le montant par habitant de l'assiette de chaque département, et constitué de trois « tranches » progressives en fonction de l'écart avec le montant par habitant de l'assiette pour l'ensemble des départements.

Lorsque le montant total annuel des deux prélèvements est supérieur à 1,6 milliard d'euros, le CFL peut décider de mettre en réserve tout ou partie de l'excédent. Ce montant est proche du montant agrégé des trois fonds en 2019.

- Les ressources sont réparties, chaque année, entre trois enveloppes.

La première enveloppe correspond aux bénéficiaires du fonds de soutien interdépartemental.

La deuxième enveloppe correspond aux bénéficiaires du fonds national de péréquation des DMTO.

La troisième enveloppe correspond aux bénéficiaires du fonds de solidarité en faveur des départements. Elle correspond donc au solde entre les dépenses d'AIS exposées par le département et la somme des montants de compensation par l'État, c'est-à-dire leur « reste à charge »

S'agissant des départements dont la compétence d'attribution et de financement du RSA a été transférée à l'État ⁽¹⁾, les dépenses de RSA continuent à être prises en compte, pour le calcul du reste à charge des départements, pour l'année du transfert et l'année suivante (deux ans au total).

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté deux amendements identiques de Mme Nassimah Dindar (UC) et de M. Jean-Louis Lagourgue (Les Indépendants – République et Territoires), et plusieurs de leurs collègues.

Ces amendements tendent à ce que la répartition de la troisième enveloppe du nouveau fonds intègre de manière permanente (et non pas

(1) On se reportera au commentaire de l'article 25 pour plus de détails sur la recentralisation de la compétence RSA.

seulement l'année du transfert et l'année suivante) les dépenses de RSA de l'avant-dernière année précédant le transfert de la compétence.

Les auteurs mettent en parallèle cette mesure avec la neutralisation financière, pour l'État, de la recentralisation de la compétence RSA. Ainsi, les recettes de compensation perçues par Mayotte étant inférieures aux dépenses engagées par cette collectivité pour assurer la compétence, la recentralisation en loi de finances pour 2019 a été assortie d'une minoration pérenne de sa dotation forfaitaire. L'article 25 du présent projet de loi de finances prévoit une minoration semblable avec la recentralisation de la compétence RSA du département de La Réunion.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général prend acte de l'équilibre financier en matière de péréquation proposé par le Sénat, qui résulte d'une concertation avec les représentants des départements, et propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Article 78 septies

Évolution des règles applicables à la dotation de solidarité communautaire (DSC)

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article a été introduit par l'Assemblée nationale, par l'adoption d'un amendement du Gouvernement, avec l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie.

A. ÉTAT DU DROIT

La dotation de solidarité communautaire (DSC) est un outil de péréquation qui permet de réduire les disparités de ressources et de charges entre les communes membres d'un EPCI. Ce mécanisme est prévu à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

La loi distingue entre le cas des communautés urbaines, les métropoles et les EPCI ayant signé un contrat de ville d'une part, et les autres EPCI d'autre part (communautés de communes et communautés d'agglomération).

- Les communautés urbaines et les métropoles, ainsi que, plus largement, tout EPCI signataire d'un contrat de ville, doivent définir des objectifs de péréquation et de renforcement des solidarités financière et fiscale entre ses communes membres. Lors de la signature du contrat de ville, l'EPCI s'engage à élaborer avec ses communes membres un pacte financier et fiscal de solidarité pour réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières.

Les contrats de ville sont conclus à l'échelle intercommunale. Ils permettent à différentes collectivités publiques ⁽¹⁾ de coordonner leur action, sur la base d'un projet de territoire, en matière de développement économique, de cohésion sociale et de renouvellement urbain. Les contrats de ville ont été introduits pour six ans par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine ⁽²⁾. La loi de finances pour 2019 les a prorogés jusqu'en 2022 ⁽³⁾.

À défaut d'avoir institué un pacte financier et fiscal de solidarité un an au plus tard après l'entrée en vigueur du contrat de ville, l'EPCI est tenu d'instituer une DSC. Elle doit être au moins égale à 50 % de la différence entre le produit de la CFE, de la CVAE, des IFER et de la taxe additionnelle à la TFPB perçue l'année de versement de la DSC et le produit de ces mêmes impositions perçu l'année précédente.

Lorsque le pacte est élaboré dans un EPCI issu d'une fusion d'EPCI dont les potentiels financiers agrégés par habitant présentent un écart d'au moins 40 % entre le potentiel financier agrégé le plus élevé et celui le moins élevé, l'EPCI est également tenu d'instituer une DSC.

La DSC, une fois instaurée, est répartie selon des critères péréquateurs, notamment le revenu par habitant, le potentiel fiscal ou financier par habitant, ainsi que des critères complémentaires au choix du conseil communautaire.

- Les autres EPCI peuvent directement instituer une DSC au bénéfice de leurs communes membres. C'est une simple faculté, non une obligation. Lorsqu'une zone d'activités économiques d'intérêt départemental est située en tout ou partie sur son territoire, un EPCI peut aussi étendre la DSC aux EPCI limitrophes qui constituent un ensemble sans discontinuité territoriale.

Le principe et les critères de répartition de la DSC sont fixés par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Si elle est répartie prioritairement en tenant compte de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier, le conseil peut ajouter librement d'autres critères. Le montant est fixé librement par le conseil.

(1) Les contrats de ville sont conclus entre l'État et ses établissements publics, d'une part, et les communes et EPCI, d'autre part.

(2) Articles 6 à 9 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

(3) Le III de l'article 30 de la loi du 21 février 2014 précitée dispose ainsi que, par dérogation, les contrats de ville produisent leurs effets jusqu'au 31 décembre 2022.

B. DISPOSITIF MODIFIÉ

Le présent article procède à une réécriture des dispositions relatives à la DSC, tout en les clarifiant et les transférant au sein du code général des collectivités territoriales.

1. La clarification du régime de la DSC

Le dispositif proposé par le Gouvernement distingue plus clairement entre les situations des différents EPCI.

- Les communautés urbaines et les métropoles doivent instaurer une DSC.
- Les communautés de communes et les communautés d'agglomération peuvent instaurer une DSC.

Lorsque la DSC est instituée :

– son montant est fixé librement par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés ;

– elle est répartie librement par le conseil communautaire selon des critères qui tiennent compte majoritairement de l'écart de revenu par habitant de la commune avec le revenu moyen par habitant de l'EPCI, et de l'insuffisance du potentiel financier par habitant de la commune au regard du potentiel financier par habitant de l'EPCI.

Des critères supplémentaires peuvent être choisis par le conseil communautaire.

- Les EPCI à fiscalité professionnelle unique signataires d'un contrat de ville doivent adopter un pacte financier et fiscal visant à réduire les écarts de charges et de recettes entre leurs communes.

Comme en l'état actuel du droit, à défaut d'avoir adopté un pacte financier et fiscal au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville, l'EPCI doit instituer une DSC au profit des communes concernées par le contrat de ville, dont le montant est au moins égal à 50 % de la différence entre les produits de la CFE, CVAE, IFER et de la taxe additionnelle à la TFPB perçue l'année de versement de la DSC et le produit des mêmes impositions perçu l'année précédente. Il est précisé que cette DSC dure tant qu'aucun pacte financier et fiscal n'a été adopté.

Enfin, lorsqu'un pacte financier et fiscal est adopté dans un EPCI issu d'une fusion d'EPCI dont les potentiels financiers agrégés par habitant présentent un écart d'au moins 40 % entre le potentiel financier agrégé le plus élevé et celui le moins élevé, l'obligation d'instaurer une DSC dans les conditions de droit

commun est maintenue. Néanmoins, cette obligation ne concerne que les EPCI ayant fusionné il y a moins de trois ans.

2. Les innovations par rapport au régime actuel de la DSC

Quelques innovations par rapport au droit existant ressortent au-delà de la clarification de l'ensemble.

En premier lieu, la possibilité en vigueur pour un EPCI d'étendre la DSC aux EPCI limitrophes n'apparaît plus dans le dispositif.

En second lieu, sur la répartition de la DSC, le critère de potentiel fiscal n'est plus mentionné par la loi. Par ailleurs, les deux critères mentionnés par la loi seront désormais pondérés en fonction de la part de la population communale dans la population totale de l'EPCI. Enfin, ces critères légaux « *doivent justifier au moins 50 % de la répartition du montant total de la DSC entre les communes* ».

3. La prise en compte de la prorogation des contrats de ville jusqu'en 2022

Pendant les débats en première lecture à l'Assemblée, a été soulevée l'incertitude juridique entourant l'articulation entre les pactes financiers et fiscaux, qui accompagnent les contrats de ville, initialement valables jusqu'en 2020, et la prorogation des contrats de ville jusqu'en 2022 réalisée en loi de finances pour 2019⁽¹⁾.

Pour clarifier cette situation, le dispositif proposé par le Gouvernement précise que les EPCI signataires d'un contrat de ville prorogé jusqu'au 31 décembre 2022 doivent, par délibération, adopter un nouveau pacte financier et fiscal, avant le 31 décembre 2020⁽²⁾.

À défaut, et tant qu'aucun pacte financier et fiscal n'a été adopté, ils sont tenus de mettre en place une DSC.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement rédactionnel de notre collègue rapporteur spécial M. Claude Raynal, présenté au nom de la commission des finances.

(1) *M. François Pupponi s'est ainsi exprimé en commission des finances : « La prolongation des contrats de ville de 2020 à 2023, adoptée l'année dernière à la demande du Gouvernement, pose par ailleurs un problème juridique. Les pactes financiers et fiscaux qui ont été votés ne vont pas au-delà de 2020. Il convient donc d'adapter les textes et d'obliger les EPCI qui ont des communes éligibles à la DSC à voter un nouveau pacte financier et fiscal allant jusqu'en 2023. »*

(2) *Cette date est issue d'une rectification orale en séance publique à la demande de M. François Pupponi., « pour éviter toute rupture entre le pacte financier qui avait été voté en 2014 et celui qui le sera pour la période 2021-2023 ».*

Il a ensuite adopté, après un double avis favorable de la commission et du Gouvernement, un amendement de Mme Christine Lavarde (LR) et plusieurs de ses collègues, qui modifie sur plusieurs points le dispositif issu de l'Assemblée nationale.

En premier lieu, cet amendement réintègre le potentiel fiscal aux critères légaux fondant la DSC.

En deuxième lieu, il abaisse de 50 à 35 % le poids minimal des critères légaux dans la répartition du montant total de la DSC entre les communes. Aux termes de l'exposé sommaire, l'objectif est de « *laisser davantage le choix [...] de pouvoir définir des critères complémentaires et ainsi légitimer le recours à des critères spécifiques définis en fonction des enjeux de chaque territoire.* »

À titre dérogatoire, l'amendement prévoit que, pour l'année 2020, le conseil communautaire peut, par une délibération à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, reconduire le montant de la DSC versée à chaque commune de l'EPCI en 2019.

Enfin, il opère des coordinations légistiques.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général est favorable aux dispositions adoptées au Sénat, qui permettent de clarifier le régime de la DSC, notamment s'agissant de la prorogation des contrats de ville.

Il pourrait être opportun de réintégrer la faculté d'étendre une DSC aux EPCI limitrophes, dès lors que plusieurs EPCI y ont recours dans le cadre actuel.

Sous cette réserve, le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Article 78 octies

Suppression, en 2020, de la dotation de soutien à l'investissement territorial versée par la métropole du Grand Paris et maintien, en 2020, de la dotation d'intercommunalité dans la dotation d'équilibre

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale de trois amendements identiques de la commission des finances, de notre collègue Laurent Saint-Martin et plusieurs membres du groupe La République en Marche, et de

notre collègue Christine Pires Beaune et des membres du groupe Socialistes et apparentés. Ces amendements ont recueilli un avis favorable du Gouvernement.

A. ÉTAT DU DROIT

1. La Métropole du Grand Paris

La métropole du Grand Paris (MGP) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à statut particulier, créé à compter du 1^{er} janvier 2016 par la loi MAPTAM⁽¹⁾ du 27 janvier 2014. La MGP compte 131 communes.

La loi MAPTAM prévoyait des échelons déconcentrés, les territoires, exerçant des compétences déléguées par la MGP, leur budget et leurs agents relevant de la MGP.

Un modèle aussi intégré étant contesté, la loi NOTRe⁽²⁾ du 7 août 2015 a attribué la personnalité juridique aux territoires, devenus des établissements publics territoriaux (EPT). Les 11 EPT créés sur le périmètre de la MGP répondent aux règles applicables aux syndicats de communes, sous réserve de dispositions particulières. Ainsi, la loi NOTRe organise un régime très spécifique d'articulation des compétences entre la MGP, les EPT et les communes. Les 131 communes concernées appartiennent à la fois à la MGP et aux EPT.

Le système actuel constitue donc un double niveau d'intercommunalité dérogeant au droit commun.

La MGP a des compétences obligatoires⁽³⁾. Certaines sont soumises à la définition d'un intérêt métropolitain déterminé par le conseil de la MGP. Les compétences de la MGP ne sont pas figées, puisque ses communes membres peuvent lui transférer l'exercice de toute autre compétence, dans les conditions de droit commun⁽⁴⁾.

Les EPT exercent obligatoirement certaines compétences depuis leur création⁽⁵⁾. Depuis le 1^{er} janvier 2018, ils exercent également pleinement les compétences des anciens EPCI auxquels ils se sont substitués.

(1) *Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*

(2) *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.*

(3) *Développement et aménagement économique, social et culturel, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie (depuis le 1^{er} janvier 2016) et aménagement de l'espace métropolitain et politique locale de l'habitat (depuis le 1^{er} janvier 2017).*

(4) *III de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales.*

(5) *Politique de la ville, construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial, eau et assainissement, gestion des déchets ménagers et assimilés et action social d'intérêt territorial.*

Un schéma de financement *ad hoc* prévoit des règles spécifiques pour la période 2016-2020, en vue de garantir aux communes et aux EPT la « neutralité financière » de la création de la MGP, mais aussi d'accompagner la montée en puissance institutionnelle progressive de la MGP et d'ajuster en conséquence les ressources des EPT aux compétences exercées.

Pendant cette période 2016-2020, les ressources fiscales de la MGP sont plus limitées que celles des métropoles de droit commun. Le produit de la fiscalité professionnelle est ainsi partagé entre la MGP et les EPT. Les EPT perçoivent le produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la MGP celui des autres impositions professionnelles (CVAE, IFRER, TATFPNB, TASCOTM).

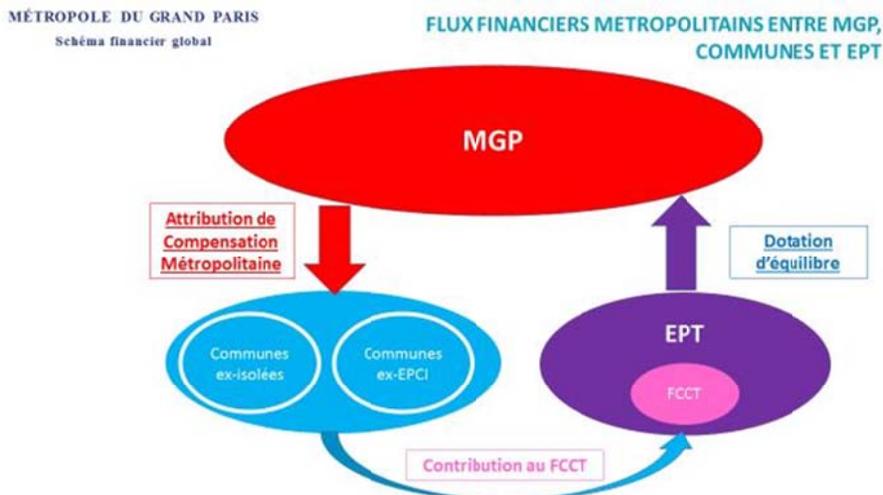
Les EPT sont également financés par un fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) alimenté par leurs communes membres. Ils peuvent recevoir certaines taxes affectées liées à l'exercice d'une compétence ⁽¹⁾.

La MGP reverse aux communes des attributions de compensation (AC) métropolitaines recalculées en cas de transfert de compétences, et prend également en charge les attributions de compensation que versaient les anciens EPCI à leurs communes membres.

Des *dotations d'équilibre* « bouclent » le circuit financier métropolitain. Elles visent à garantir à la MGP et aux EPT une répartition des ressources qui corresponde, pour les EPT, à celles perçues par les anciens EPCI en 2015. L'éventuel excédent est versé par les EPT à la MGP ; l'éventuelle différence est compensée par la MGP aux EPT.

(1) À compter de 2021, le financement des EPT doit être celui d'un syndicat et ne plus s'opérer que par le FCCT alimenté par les communes.

FLUX FINANCIERS CROISÉS AU SEIN DE LA MGP



Source : site internet de la Métropole du Grand Paris.

2. Le *statu quo* financier au sein de la MGP en 2019

a. La dotation d'équilibre

Les ressources prises en compte pour le calcul de la dotation d'équilibre incluent notamment la dotation d'intercommunalité. En 2018, cette dernière s'élevait à 54,5 millions d'euros. Elle ne devait plus être prise en compte à compter de 2019⁽¹⁾, ce qui aurait conduit à minorer d'autant le montant qui reviendra aux EPT, au bénéfice de la MGP. Or, les compétences que ces sommes permettent d'assumer restent à ce jour à la charge des EPT.

Il a donc été prévu par la loi de finances pour 2019 que la dotation d'intercommunalité demeure prise en compte pour la fixation du montant de la dotation d'équilibre pour la seule année 2019, ce qui revient à ce que son montant reste perçu par les EPT en 2019. Ceci a permis d'éviter la dégradation des finances de nombreux EPT. La MGP doit donc verser 54,9 millions d'euros de dotation d'intercommunalité aux EPT en 2019⁽²⁾.

En application du droit existant, la dotation d'intercommunalité ne sera néanmoins plus versée aux EPT à partir de 2020.

(1) En application du second alinéa du b du 2 du G du XV de l'article 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(2) Rapport sur le budget primitif 2019 de la MGP.

b. La dotation de soutien à l'investissement territorial

En outre, une *dotation de soutien à l'investissement territorial* (DSIT) a été instituée au profit des EPT. Elle leur est versée par la MGP. En principe, elle est prélevée sur la croissance de la CVAE et de la CFE, et calculée en fonction de la dynamique de ces impositions d'une année sur l'autre. À titre dérogatoire, entre 2016 et 2020, seule la dynamique de la CVAE est prise en compte pour le calcul de la DSIT. La dotation est égale à un taux compris entre 10 % et 50 % de la différence entre la CVAE de l'année de versement de la DSIT et la CVAE de l'année précédente ⁽¹⁾. Ce taux est voté par le conseil métropolitain.

En 2017, en application de ces dispositions, la MGP a versé 13,9 millions d'euros de DSIT aux EPT. En revanche, en 2018, la CVAE perçue par la MGP a baissé ; cette dynamique négative a conduit à un montant nul de DSIT pour cette année et à une perte de 10,8 millions pour la MGP, correspondant à la baisse de la CVAE.

Pour équilibrer le versement de la dotation d'intercommunalité aux EPT en 2019, la loi de finances pour 2019 a suspendu, pour cette même année, le versement de DSIT par la MGP, afin de lui garantir une certaine marge de manœuvre budgétaire. La dynamique de la CVAE devrait en effet être positive en 2019 et donc conservée par la MGP.

En l'état actuel du droit, en cas de croissance de la CVAE à compter de 2020, la MGP devra cependant verser une DSIT aux EPT à partir de 2020.

B. DISPOSITIF MODIFIÉ

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, trois amendements identiques de la commission des finances, de notre collègue Laurent Saint-Martin et plusieurs membres du groupe La République en Marche et de notre collègue Christine Pires Beaune et des membres du groupe Socialistes et apparentés.

Ces amendements ont pour objet de proroger, pour l'année 2020, l'équilibre financier fixé, s'agissant de la MGP, en loi de finances pour 2019.

Il est ainsi prévu que, en 2020, la MGP continue à verser la dotation d'intercommunalité aux EPT, et continue à ne pas leur verser de DSIT.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Avec l'avis favorable de la commission des finances, mais contre l'avis défavorable du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement de

(1) En application du 2° du I du XV de l'article 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, précitée.

Mme Christine Lavarde (LR) et plusieurs de ses collègues, qui modifie le dispositif adopté à l'Assemblée nationale sur la DSIT.

L'amendement adopté par le Sénat réouvre un versement de la DSIT dès 2020, mais dans un cadre plus souple, puisqu'il permet à la MGP de voter une DSIT à un taux compris entre 0 et 50 %, plutôt que 10 à 50 %. Il laisse donc au conseil métropolitain le soin de décider de verser, ou non, une DSIT « *si les recettes de CVAE s'avéraient faibles* ». L'objectif est de retarder la prise de décision, en la laissant dans les mains de la SGP, à un moment où le montant des recettes de CVAE est mieux connu.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général reconnaît que cet amendement sénatorial offre un cadre plus souple à la DSIT. Toutefois, il remet en cause l'équilibre de l'article issu de l'Assemblée nationale dans la mesure où la reconduction de la suspension du versement de la DSIT en 2020 constitue une contrepartie au versement aux EPT de la dotation d'intercommunalité.

Dès lors que le dispositif sénatorial risque d'amoinrir les marges de manœuvre de la MGP en 2020, le Rapporteur général propose le rétablissement du texte de l'Assemblée nationale.

*
* *

Article 78 nonies

Stabilisation de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) en 2020

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement du Gouvernement, avec l'avis favorable des rapporteurs spéciaux.

A. ÉTAT DU DROIT

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) vise à subventionner les dépenses d'équipement des communes et EPCI situés essentiellement en milieu rural, sur la base de la population et de la richesse fiscale des communes et EPCI.

Les crédits de la DETR sont répartis par département en fonction de divers critères : population, potentiel fiscal, potentiel financier et densité.

Les enveloppes départementales évoluent dans un « tunnel » : chacune doit être au moins égale à 95 % et au plus égale à 105 % du montant de l'enveloppe versée au département l'année précédente.

Les préfets de département attribuent les crédits aux communes et EPCI éligibles sous forme de subventions « *en vue de la réalisation d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural.* »⁽¹⁾

Sont éligibles les EPCI⁽²⁾ :

– disposant d'un territoire d'un seul tenant et dont la population n'excède pas 75 000 habitants ;

– ou bien disposant d'un territoire d'un seul tenant et qui ne comptent pas de commune membre de plus de 20 000 habitants, même si la population de l'EPCI est supérieure à 75 000 habitants ;

– ou encore, dont la densité de population est inférieure à 150 habitants au kilomètre carré. Ce dernier critère a été introduit par la loi de finances pour 2019.

Sont éligibles les communes⁽³⁾ :

– dont la population n'excède pas 2 000 habitants⁽⁴⁾ ;

– dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants, et dont le potentiel financier moyen par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes de la même strate démographique.

Sont également éligibles :

– les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

– dans les trois années à compter de la date de leur création, les communes nouvelles issues de la transformation d'un EPCI éligible à la DETR ou issues de la fusion de communes dont au moins une était éligible à la DETR l'année précédant la fusion.

D'autres critères spécifiques d'éligibilité sont prévus pour les départements d'outre-mer ainsi que dans certains cas particuliers.

(1) Article L. 2334-36 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales.

(3) Des critères dérogatoires sont prévus pour les communes des départements d'outre-mer.

(4) 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer.

Une commission d'élus intervient au niveau départemental au cours de la procédure d'attribution des subventions. Elle fixe chaque année les opérations prioritaires et encadre les taux de subvention. Elle prend connaissance des opérations retenues et est saisie pour avis sur les projets supérieurs à 100 000 euros. Elle est composée de représentants des maires et présidents d'EPCI et de parlementaires du département.

Le montant moyen des subventions octroyées est d'environ 45 000 euros.

B. DISPOSITIF MODIFIÉ

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement, avec l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, tendant à « geler », pour 2020, les enveloppes départementales de DETR. Concrètement, chaque département percevra en 2020 le montant perçu en 2019.

Cette mesure conservatoire doit permettre au Parlement et au Gouvernement de travailler en 2020 sur une évolution des modalités de calcul des enveloppes de DETR et sur les critères d'éligibilité à cette dotation.

Ce travail doit permettre de mieux définir et cibler juridiquement les territoires ruraux.

L'adoption de cet amendement a conduit au retrait en séance publique des autres amendements portant sur la DETR, notamment ceux de la commission des finances.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement de M. Loïc Hervé, présenté au nom de la commission des lois, avec l'avis favorable de la commission des finances et défavorable du Gouvernement.

Il prévoit qu'une « fraction égale à 15 % au moins de l'enveloppe versée à chaque département en application de l'article L. 2334-35 du [CGCT] est destinée au financement d'opérations pour lesquelles le montant de la dépense subventionnable n'excède pas 50 000 euros. »

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La proposition sénatoriale est animée par le souhait légitime de garantir le financement d'opérations de faible montant qui pouvaient auparavant être soutenues par la réserve parlementaire.

Mais modifier ainsi la DETR n'apparaît pas comme le moyen adéquat d'atteindre cet objectif.

Ce point pourra en revanche être étudié dans le cadre des travaux de la commission des finances de l'Assemblée nationale au premier semestre 2020 sur l'évolution des modalités de la DETR.

Le Rapporteur général propose donc de supprimer les dispositions introduites au Sénat.

*
* *

Article 78 decies A (nouveau)

Procédure d'attribution des subventions au titre de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID)

Cet article a été introduit au Sénat, par l'adoption d'un amendement de M. Loïc Hervé, présenté au nom de la commission des lois, après un avis défavorable de la commission des finances comme du Gouvernement.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

La dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) a remplacé l'ancienne dotation globale d'équipement des départements (DGE), dont le caractère archaïque imposait une refonte ⁽¹⁾.

La DSID finance les projets d'investissement des départements et est composée de deux parts.

Sa première part (77 % des crédits) est largement inspirée de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), qui finance les projets d'investissement du bloc communal. Cette première part est répartie en enveloppes régionales ⁽²⁾ qui financent des subventions aux projets d'investissement des départements. Comme pour la DSIL, dans la plupart des cas, les préfets de région s'appuient sur les préfetures de département qui, après avoir pris l'attache des conseils départementaux, leur transmettent les projets les plus structurants pour le territoire.

(1) Cette refonte a été opérée par la loi de finances pour 2019. On se reportera à l'annexe n° 36 au rapport n° 1302 de Joël Giraud, précité, pour des précisions sur la transformation de la DGE en DSID.

(2) La répartition est opérée à 40 % en fonction de la population des communes situées dans une unité urbaine de moins de 50 000 habitants ou n'appartenant pas à une unité urbaine, à 35 % en fonction de la longueur de voirie classée dans le domaine public départemental (la longueur de voirie située en zone de montagne étant affectée d'un coefficient multiplicateur de 2) et à 25 %, en fonction du nombre d'enfants de 11 à 15 ans domiciliés dans les communes de la région. Le montant des enveloppes ainsi calculées ne peut être inférieur à 1 500 000 euros ni supérieur à 20 000 000 euros.

La seconde part (23 % des crédits) est composée⁽¹⁾ de crédits libres d'emploi qui abondent la section d'investissement des départements. Elle est répartie entre eux proportionnellement à l'insuffisance de leur potentiel fiscal.

Le champ couvert par la DSID est plus large que celui de la DGE qui concernait des points très spécifiques des dépenses d'équipement des départements. Cette souplesse permet de soutenir la plupart des projets portés par les départements, par exemple en incluant les projets de rénovation de collèges ou des maisons de service au public.

Pour 2020, il est prévu d'ouvrir 211 millions en AE et 105 millions en CP au titre de la DSID.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé par le Sénat modifie sur deux points la procédure d'attribution des subventions au titre de la première part de la DSID.

En premier lieu, il est prévu que lorsque plusieurs départements sont éligibles à une attribution de subvention au sein d'une même région, les décisions d'attribution sont prises après avis de chaque président de conseil départemental.

En second lieu, l'amendement étend une disposition déjà existante pour la DSIL et la DETR, qui prévoit la publication sur le site internet de la préfecture de région, avant le 30 septembre de l'année en cours, de la liste des opérations ayant bénéficié d'une subvention ainsi que le montant des projets et des subventions attribuées. Il est précisé que si cette liste est modifiée ou complétée entre cette publication et la fin de l'exercice, une liste rectificative ou complémentaire est publiée selon les mêmes modalités avant le 30 janvier de l'exercice suivant.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La consultation des présidents des conseils départementaux avant attribution d'une subvention n'apparaît pas constituer un apport opportun à la procédure, tant chacun serait amené à se prononcer sur l'opportunité des projets des autres.

S'agissant de la publication des subventions, elle est déjà effective en application de la circulaire du 11 mars 2019 sur les dotations et fonds de soutien à l'investissement.

Le Rapporteur général propose donc de supprimer cet article.

(1) Comme l'ancienne seconde part de la DGE.

*

* *

Article 78 decies B (nouveau)

Coordinations rédactionnelles liées au remplacement de la dotation globale d'équipement par la dotation de soutien à l'investissement des départements

Cet article résulte de l'adoption par le Sénat d'un amendement de M. Loïc Hervé, présenté au nom de la commission des lois, après un avis défavorable de la commission des finances et favorable du Gouvernement.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Cet article opère diverses coordinations dans le code général des collectivités territoriales, dont plusieurs dispositions font encore référence à la « dotation globale d'équipement », qui a été remplacée depuis la loi de finances pour 2019 par la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID).

II. LA POSITION DU RAPporteur GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Article 78 decies C (nouveau)

Attribution de la dotation de soutien à l'investissement local par les préfets de département et création d'une commission des investissements locaux

Cet article a été inséré par le Sénat à la suite de l'adoption d'un amendement de M. Loïc Hervé, présenté au nom de la commission des lois, après un avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

1. Le pilotage régional de la DSIL

La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) a été créée en 2016, renouvelée en 2017 et pérennisée en 2018.

Elle est répartie, par le préfet de région, entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre en vue de la réalisation de projets d'investissement ⁽¹⁾.

Cette dotation budgétaire est consacrée au financement des grandes priorités d'investissement : la rénovation thermique, la transition énergétique, le développement des énergies renouvelables, la mise aux normes des équipements publics, le développement d'infrastructures en faveur de la mobilité, la construction de logements, la réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants et la transformation et la rénovation de bâtiments scolaires ⁽²⁾.

Le Gouvernement précise par voie de circulaire aux préfets de région les priorités dans l'attribution des subventions.

2. La commission « DETR »

L'originalité de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) réside dans l'intervention d'une commission d'élus dans la procédure d'attribution des subventions. Instaurée au niveau départemental, elle fixe chaque année les opérations prioritaires et encadre les taux de subvention. Elle prend connaissance des opérations retenues et est saisie pour avis sur les projets supérieurs à 100 000 euros. Elle est composée de représentants des maires et présidents d'EPCI et de parlementaires du département.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

- Cet article scinde la DSIL en deux parts, l'une de 20 % des crédits reste pilotée par le préfet de région, l'autre de 80 % relevant désormais du préfet de département. Les enveloppes départementales sont définies en fonction de la population.

- Il crée par ailleurs une « commission départementale des investissements locaux » chargée de contrôler la répartition de la DETR et de la nouvelle part départementale de la DSIL. Elle est inspirée, notamment dans sa composition, de la commission d'élus compétente pour la DETR.

En revanche, ses compétences seraient largement étendues par rapport à celles de la commission « DETR », dès lors qu'elle :

- fixe les catégories d'opérations prioritaires au titre de la DETR, mais aussi de la seconde part de la DSIL, ainsi que les taux minimaux et maximaux de subvention pour chacune de ces catégories ;

(1) La DSIL fonctionne selon une logique d'appel à projets, les AE sont engagées au moment de la décision d'octroi de la subvention pour le début d'un projet. Les CP sont consommés en plusieurs versements au fur et à mesure de l'avancée des travaux, le cas échéant sur plusieurs années.

(2) Article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales.

– se verra transmettre par le préfet de département la liste des demandes de subvention formulées au titre de ces deux dotations ;

– et sera consultée sur la liste des subventions que le préfet prévoit d’attribuer, étant précisé qu’il est tenu de suivre les catégories et limites fixées par la commission dans l’établissement de la liste.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

• Le Rapporteur général observe que le « pilotage régional » de la DSIL, et l’opportunité de lui substituer un pilotage par les préfets de départements, font l’objet de débats récurrents en lois de finances.

L’Assemblée nationale a fait le choix de maintenir la compétence du préfet de région.

Nos collègues rapporteurs spéciaux, MM. Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie en ont exposé les raisons lors du dernier Printemps de l’évaluation : la DSIL « *a pour caractéristique particulière d’alimenter en subventions des projets structurants pour les territoires, ce qui justifie un pilotage régional. C’est un outil de mise en œuvre des politiques nationales et régionales. En première lecture du projet de loi de finances pour 2019, l’Assemblée nationale avait en effet maintenu la compétence du préfet de région. La fragmentation de la DSIL en enveloppes départementales risquait de heurter la logique de cette dotation : le niveau régional lui confère une souplesse très appréciable qui permet de réorienter très rapidement des montants importants de subventions vers les projets locaux qui s’inscrivent dans les priorités politiques du Gouvernement.* »⁽¹⁾

Le présent article reprend également un amendement déjà adopté en loi de finances pour 2019 par le Sénat⁽²⁾ et qui n’avait pas été retenu par l’Assemblée nationale en première lecture.

En 2020, cette proposition a à nouveau été rejetée, en première lecture, par l’Assemblée nationale⁽³⁾.

Le Rapporteur général reste d’avis que scinder la DSIL en deux parts heurterait la logique de cette dotation. L’échelle régionale est la plus pertinente pour pouvoir concentrer les subventions sur des projets structurants.

• L’instauration de commissions départementales des investissements locaux aux compétences très étendues risquerait, quant à elle, d’allourdir et de ralentir excessivement la procédure d’attribution des dotations.

(1) Annexe n° 36 au rapport de Joël Giraud n° 1990 sur la loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2018.

(2) Amendement n° II-100 rectifié bis. https://www.senat.fr/amendements/2018-2019/I46/Amdt_II-100.html

(3) Amendement n° II 1788 <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/2272C/AN/1788>

Pour ces raisons, le Rapporteur général propose de supprimer cet article.

*
* *

Article 78 decies D (nouveau)

Encadrement de la majoration du taux de subvention au titre de la dotation de soutien à l'investissement local dans le cadre de la contractualisation

Cet article a été introduit par le Sénat par l'adoption d'un amendement de M. Loïc Hervé, présenté au nom de la commission des lois, après un avis défavorable de la commission des finances comme du Gouvernement.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

1. Les « contrats de Cahors »

Afin de contribuer à la maîtrise de la progression des dépenses des administrations publiques locales (APUL), et notamment des dépenses de fonctionnement, la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2018 à 2022 ⁽¹⁾ a prévu un double objectif de dépense locale.

En premier lieu, la LFPF fixe un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) de +1,2 % chaque année en valeur ⁽²⁾, sur la base des montants constatés en 2017.

Elle fixe également aux APUL un objectif de réduction du besoin de financement ⁽³⁾ de –2,6 milliards chaque année, soit une réduction cumulée de 13 milliards d'ici à 2022.

Cet objectif est mis en œuvre par une contractualisation entre les 322 plus grandes collectivités ⁽⁴⁾ et l'État. La conférence nationale des territoires du 14 décembre 2017 tenue à Cahors ⁽⁵⁾ a précisé le dispositif. Chaque préfet compétent signe avec les collectivités concernées un contrat de maîtrise des DRF de la collectivité. 17 collectivités non incluses initialement ont volontairement

(1) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

(2) Si l'inflation est supérieure à 1,2 %, cela conduit donc à une baisse des dépenses en volume.

(3) Le besoin de financement est défini par la LFPF comme le montant des emprunts minoré des remboursements de dette. Il représente donc le recours par les collectivités à un financement par la dette.

(4) Celles dont les dépenses de fonctionnement sont supérieures à 60 millions d'euros : 145 communes, 62 EPCI, 98 départements et 17 régions. Elles correspondent aux deux tiers des dépenses locales de fonctionnement.

(5) D'où la désignation usuelle des « contrats de Cahors ».

contracté. Le contrat a été conclu pour une durée de trois ans, au plus tard à la fin du premier semestre 2018, pour les exercices 2018, 2019 et 2020.

Les préfets pouvaient proposer de moduler le taux de 1,2 %⁽¹⁾ selon la situation financière locale de la collectivité, selon trois critères : population, revenu moyen par habitant et évolution passée des dépenses de fonctionnement.

2. La majoration du taux de subvention au titre de la DSIL

Au 30 juin 2018, 229 contrats ont été signés. Dans le cas contraire (93 collectivités), le taux maximal d'évolution des DRF a été fixé par arrêté préfectoral.

Les collectivités qui ont contracté mais n'ont pas respecté les stipulations pourront subir une reprise financière dont le montant est égal à 75 % de l'écart constaté, dans la limite de 2 % des recettes de fonctionnement de l'année considérée. Pour celles qui entraînent dans le champ du dispositif et qui n'ont pas contracté, et dont le taux a été fixé par arrêté, la reprise financière est de 100 % en cas de dépassement.

À l'inverse, les collectivités vertueuses peuvent bénéficier d'une majoration du taux de subvention au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Le taux de subvention correspond au pourcentage que représente le montant de la subvention par rapport au montant du projet financé. Pour la DSIL, le taux de subvention moyen était de 21 % en 2018⁽²⁾.

Le VII de l'article 29 de la LPFP 2018-2022 prévoit ainsi que « *en cas de respect des objectifs fixés au I, le représentant de l'État peut accorder aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale signataires d'un contrat une majoration du taux de subvention pour les opérations bénéficiant de la dotation de soutien à l'investissement local* ».

En d'autres termes, peuvent bénéficier de cette majoration les communes et groupements de communes signataires d'un contrat de maîtrise de la dépense publique – que ceux-ci l'aient fait parce qu'ils entraînent dans le champ du deuxième alinéa du I de l'article 29 de la LPFP ou à titre volontaire, – qui auront respecté l'ensemble des objectifs fixés au contrat :

- maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement ;
- amélioration du besoin de financement ;
- et, le cas échéant, amélioration de la capacité de désendettement⁽³⁾.

(1) Selon une fourchette allant de + 0,75 % à + 1,65 %.

(2) Rapport annuel de performance 2018 de la mission Relations avec les collectivités territoriales.

(3) La capacité de désendettement correspond au nombre d'années nécessaires au remboursement de la dette en y consacrant toute l'épargne brute de la collectivité. Précisément, elle correspond au rapport entre l'encours de dette et l'épargne brute (excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses

Ces majorations de taux doivent être financées au sein des enveloppes régionales de DSIL. Les projets concernés devront par ailleurs respecter les dispositions légales et réglementaires applicables à la répartition de la DSIL.

Il convient de noter que le Parlement a par ailleurs expressément refusé d'étendre ce système de « bonus » à la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) lors de sa création en loi de finances pour 2019.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit que le préfet ne peut majorer la DSIL d'une collectivité « vertueuse » au regard du contrat de maîtrise des dépenses qu'elle a signé en application de la loi de programmation, *« que lorsque, au 30 septembre de l'année d'exécution, plus de 40 % des crédits annuels [de la DSIL] n'ont pas été consommés. »*

Il est en outre précisé que le préfet qui accorde une majoration de dotation doit motiver sa décision auprès des membres de la commission « DETR »⁽¹⁾ du département de la commune ou de l'EPCI bénéficiaire de la majoration.

Aux termes de l'exposé sommaire, les auteurs de l'amendement considèrent que cette majoration *« revient donc à organiser un transfert de certaines collectivités, considérées comme insuffisamment maîtresses de leur gestion financière, vers d'autres collectivités jugées plus « vertueuses » sur le plan financier. Un tel transfert est d'autant plus paradoxal qu'il tend à nuire aux collectivités connaissant déjà des difficultés financières. »*

Durant les débats au Sénat, il a été affirmé que cette faculté préfectorale *« est source d'opacité et de déconnexion des dotations avec les besoins effectifs du terrain. »*

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général observe qu'à ce stade, le mécanisme de majoration de la DSIL au titre de l'application des contrats de Cahors ne semble pas mis en œuvre sur le terrain.

Le Rapporteur général rappelle que le respect, annuel, des objectifs fixés au contrat ne pourra s'apprécier qu'à partir de la disponibilité des comptes de gestion correspondant à la première année couverte par le contrat, soit 2018, et après la phase d'échanges et, le cas échéant, des retraitements prévus par la loi⁽²⁾.

réelles de fonctionnement). Cet objectif supplémentaire est assigné aux collectivités dont la capacité de désendettement dépasse en 2016 le plafond national de référence défini dans la LPPF (12 années pour les communes et les EPCI, 10 pour les départements et 9 pour les régions).

(1) On se reportera au commentaire de l'article 78 decies C pour une présentation de cette commission.

(2) Ils sont précisés au huitième alinéa du I et au IV de l'article 29 de la LPPF.

Dès lors, cette majoration ne peut être en mise en œuvre qu'une fois toutes ces étapes achevées, soit lors du second semestre de l'année 2019. Les données relatives à cette éventuelle majoration ne sont donc pas encore connues.

L'audition par la commission des finances, la commission des lois et la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale le 2 octobre 2019 a confirmé cette analyse⁽¹⁾. Selon Jean-Michel Thornary, président de la formation « finances publiques locales » de la Cour « *Le rapporteur général souhaite savoir si le mécanisme d'intéressement créé par la loi de programmation pour constituer la contrepartie de la punition en cas de dépassement, dans le mécanisme de contractualisation, a été mis en place. La réponse est non ; il n'y a pas d'augmentation de DSIL ou de DETR, ni un quelconque mécanisme de subventionnement lié au fait que la collectivité a satisfait aux conditions de la contractualisation. La direction générale des collectivités locales (DGCL) ne nous a pas laissé entendre que le mécanisme ait été défini pour l'instant.* »

Aux termes de Didier Migaud, Premier président : « *Pour l'instant, il n'y a ni sanction ni récompense. Le processus n'en est qu'à son début.* »

L'encadrement de ce mécanisme, alors que le recul manque sur sa mise en œuvre, serait inopportun. Ce débat trouvera davantage sa place lors de l'examen de la prochaine loi de programmation des finances publiques.

Le Rapporteur général propose donc la suppression de cet article introduit par le Sénat.

*
* *

Article 78 decies E (nouveau)

Création d'une dotation destinée à compenser les frais d'assurance supportés par les communes de moins de 3 500 habitants pour couvrir les coûts résultant de la mise en œuvre de la protection fonctionnelle des maires

Cet article a été introduit par le Sénat par l'adoption d'un amendement du Gouvernement, après un avis favorable de la commission des finances.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

(1) Audition conjointe du 2 octobre 2019 de M. Didier Migaud, Premier président, sur le rapport de la Cour des comptes relatif aux finances publiques locales.

Les élus locaux, et notamment les maires, bénéficient d'une protection fonctionnelle indispensable à l'exercice de leur mandat, au regard des responsabilités qui leur sont confiées.

Celle-ci peut intervenir, sous certaines conditions, en cas de poursuites judiciaires dirigées contre le maire ⁽¹⁾, ou de violences, menaces ou outrages à l'encontre de ce dernier ⁽²⁾.

La commune prend alors en charge les frais de justice et doit réparer le préjudice subi par l'élu. Dans ce dernier cas, elle est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des infractions la restitution des sommes versées à l'élu. Elle dispose aussi d'une action directe devant la juridiction pénale.

Ce dispositif juridique paraît néanmoins trop peu opérant en pratique : « *il ne permet pas dans les faits de garantir les mêmes droits à tous les élus concernés, selon que leur commune dispose ou non d'un service juridique. Par ailleurs, certains renoncent à solliciter cette protection au regard du coût qu'elle pourrait représenter pour le budget communal.* » ⁽³⁾ Or, les violences exercées à l'encontre des élus communaux sont en augmentation selon les données transmises par le ministère de l'Intérieur au Sénat, dans le cadre de l'examen de ce projet de loi.

Pour ces raisons, l'article 30 du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, qui a été examiné en première lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat, en l'état actuel de la procédure, tend à rendre obligatoire pour toutes les communes, la souscription d'un contrat d'assurance visant à couvrir les coûts liés à la protection fonctionnelle des élus dans l'exercice de leur mandat.

À ce stade de la procédure parlementaire, l'État compenserait les coûts qui résulteraient de la souscription de ces contrats à toutes les communes de moins de 3 500 habitants, en fonction d'un barème fixé par décret.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

En cohérence avec les dispositions adoptées en première lecture par les deux assemblées dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, le présent article institue une nouvelle dotation budgétaire de l'État.

Elle portera la compensation financière, en faveur des communes de moins de 3 500 habitants, du montant payé par ces dernières au titre de la souscription,

(1) Article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 2123-35 du même code.

(3) Rapport n° 2401 de M. Bruno Questel, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (commentaire de l'article 30).

dans un contrat d'assurance, d'une garantie visant à couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts qui résultent de son obligation de protection à l'égard du maire ou des élus le suppléant ou ayant reçu une délégation, qu'ils exercent leur mandat ou qu'ils aient cessé leurs fonctions.

Il a été précisé par le Gouvernement dans les débats au Sénat concernant le présent article qu'elle serait placée au sein du programme 119 de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Elle « *pourrait atteindre un montant de 3 millions d'euros en 2020.* »

La mise en œuvre de cette dotation est renvoyée à un décret.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général est favorable à cet article qui répond aux dispositions du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Il propose de l'adopter sans modification.

*

* *

Article 78 decies F (nouveau)

Rapport au Parlement sur les conséquences de la refonte de la fiscalité locale sur les communes d'outre-mer

Cet article a été introduit par le Sénat par l'adoption d'un amendement de M. Georges Patient et de ses collègues membres du groupe La République En Marche. La commission s'en est remis à l'avis du Gouvernement, qui a émis un avis favorable.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 5 du présent projet de loi de finances supprime la taxe d'habitation sur les résidences principales et réforme le financement des communes, des EPCI et des départements. Les communes vont percevoir la fraction actuellement départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

L'article 52 prévoit parallèlement la révision générale des valeurs locatives des locaux d'habitation à compter de 2026 et l'adaptation de certaines dispositions relatives la révision des valeurs locatives des locaux professionnels.

Le présent article, introduit par le Sénat, prévoit dans ce contexte la remise par le Gouvernement, avant le 1^{er} septembre 2021, d'un rapport au Parlement « *sur les conséquences de la refonte de la fiscalité locale prévue par la présente loi sur*

les communes d'outre-mer. Ce rapport analyse notamment les conséquences de l'application du mécanisme de compensation pour les communes ultramarines susceptibles d'être concernées par une fiabilisation des valeurs locatives des locaux assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties situées sur leur territoire. »

Aux termes de l'exposé sommaire, les auteurs de l'amendement estiment « important qu'un document spécifique retrace cette information. »

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Dès lors que le délai laissé au Gouvernement est relativement long, ce qui devrait permettre au rapport de comporter des éléments d'information précis et nouveaux, le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Santé

Article 78 duodecies

Modification des conditions d'accès et de prise en charge des soins au titre de l'aide médicale de l'État (AME) de droit commun

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

1. Une politique publique nécessaire

Prévue à l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles, l'aide médicale d'État (AME) de droit commun assure la couverture des soins des personnes étrangères en situation irrégulière, résidant en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois et dont les ressources sont inférieures au plafond de ressources de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c), soit 746 euros par mois pour une personne seule résidant en France métropolitaine en 2019. Les ayants droit de cette personne peuvent aussi bénéficier de l'AME, sous conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Créée en 1999 par la loi portant création d'une couverture maladie universelle⁽¹⁾ et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, l'AME répond à un principe éthique et humanitaire d'accès aux soins des personnes fragiles. Elle s'inscrit d'ailleurs dans un cadre juridique formé par les engagements internationaux de la

(1) Loi n°99-641 du 27 juillet 2009 portant création d'une couverture maladie universelle.

France en matière de protection en santé des personnes vulnérables, et s'articule avec l'objectif à valeur constitutionnelle du droit à la protection de la santé énoncé par l'alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946. L'AME poursuit aussi un double objectif de santé publique (lutte contre la propagation de maladies contagieuses) et économique (prévenir les surcoûts liés à des soins retardés et pratiqués dans l'urgence).

L'AME a été plusieurs fois modifiée au cours de ses deux décennies d'existence. Deux évolutions majeures peuvent être relevées :

– la loi de finances rectificative pour 2003 a instauré une condition de résidence ininterrompue de trois mois pour accéder à l'AME ;

– un droit de timbre de 30 euros à l'entrée du dispositif a été introduit par la loi de finances initiale pour 2011 à partir du 1^{er} mars 2011 et supprimé par la loi de finances rectificative du 16 août 2012.

L'article L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit la prise en charge, au titre de l'AME, à 100 % des frais de santé dans la limite des tarifs de la sécurité sociale, assortie de la dispense d'avance des frais pour la part ne relevant pas de la participation du bénéficiaire.

Plusieurs frais sont cependant exclus de cette prise en charge :

– les médicaments princeps dès lors qu'un générique existe (article L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles) ;

– les médicaments dont le service médical rendu a été classé comme faible remboursés à 15 % (article R. 251-1 du même code) ;

– les actes et produits spécifiques à la procréation médicalement assistée (article R. 251-1 du même code) ;

– les cures thermales (article R. 251-1 du même code).

L'article L. 252-1 précise que la demande d'AME peut être déposée auprès d'un organisme d'assurance maladie, d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale du lieu de résidence de l'intéressé, des services sanitaires et sociaux du département de résidence et des associations ou organismes à but non lucratif agréés. Ces organismes disposent d'un délai de huit jours pour transmettre la demande à la caisse d'assurance maladie qui en assure l'instruction.

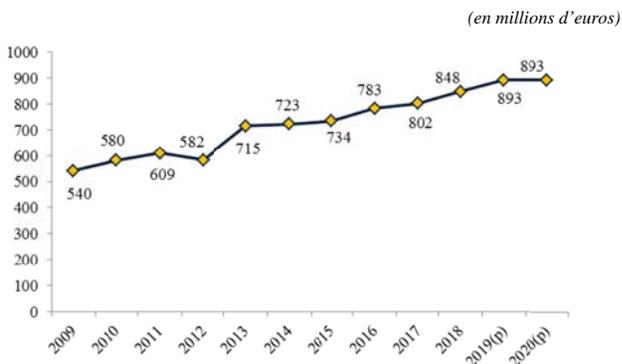
L'AME est valable un an à compter du dépôt de la demande (article L. 252-3 du code de l'action sociale et des familles).

Si l'AME est financièrement à la charge du budget de l'État, c'est l'assurance maladie qui en assure la gestion. L'assurance maladie porte également une partie du coût du dispositif du fait d'écart récurrents entre le coût réel de cette politique publique et la budgétisation de l'État, d'où la création d'une dette de l'État envers l'assurance maladie (35,3 millions d'euros fin 2018).

2. Une dépense dynamique et qui ferait l'objet d'une fraude importante

● Les crédits consacrés à l'AME de droit commun ont augmenté de 46 % entre 2011 (609 millions d'euros) et la prévision pour 2020 (893 millions d'euros), ce qui représente une hausse annuelle moyenne de 5 %.

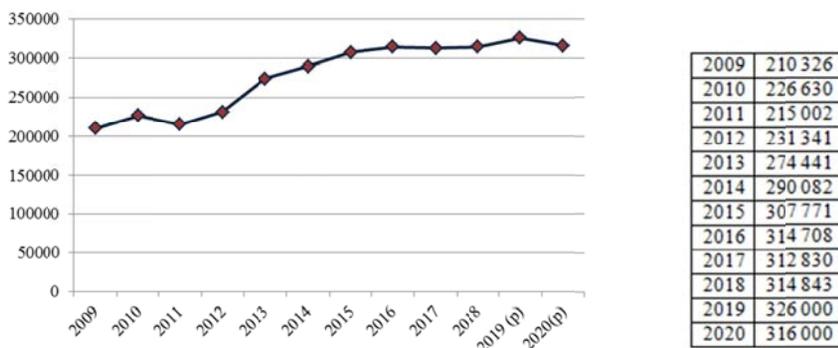
COÛT DE L'AME DE DROIT COMMUN EFFECTIVEMENT SUPPORTÉ PAR L'ASSURANCE MALADIE



Source : Mme Véronique Louwagie, rapport n° 2301 annexe n° 38 Santé sur le projet de loi de finances pour 2020, octobre 2019, p. 11.

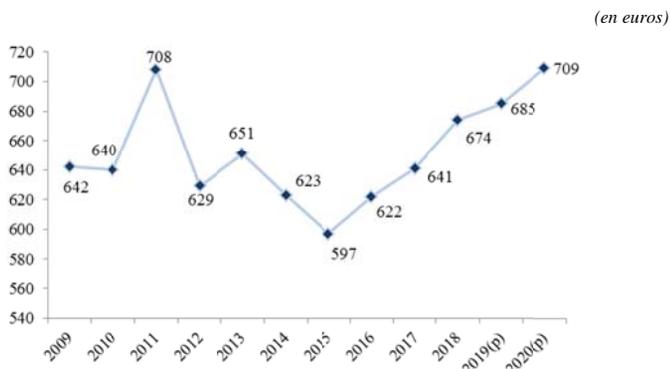
Mme Véronique Louwagie, rapporteure spéciale de la mission *Santé* à l'Assemblée nationale, met en évidence la stagnation du nombre de bénéficiaires depuis 2016 face au dynamisme du coût trimestriel moyen par bénéficiaire sur la même période, lié à l'augmentation des traitements lourds et coûteux à l'hôpital (séances de chimiothérapies, dialyses et radiothérapies).

ÉVOLUTION DU NOMBRE TRIMESTRIEL MOYEN DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AME



Source : Mme Véronique Louwagie, rapport n° 2301 annexe n° 38 Santé sur le projet de loi de finances pour 2020, octobre 2019, p. 12.

ÉVOLUTION DU COÛT TRIMESTRIEL MOYEN PAR BÉNÉFICIAIRE DE L'AME



Source : Mme Véronique Louwagie, rapport n° 2301 annexe n° 38 Santé sur le projet de loi de finances pour 2020, octobre 2019, p. 13.

En 2018, 314 843 personnes ont bénéficié de l'AME pour un coût annuel de 222 euros par bénéficiaire.

- Un rapport issu d'une mission conjointe de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), remis à la ministre des solidarités et de la santé le 5 novembre ⁽¹⁾ 2019, a dressé le bilan de cette politique publique.

Il a notamment mis en évidence certaines atypies des soins des bénéficiaires de l'AME par rapport aux autres assurés sociaux, qui pourraient relever d'une fraude caractérisée (accouchements, dialyses, chimiothérapies et radiothérapies). Il a également souligné les risques de fraude concernant les critères de résidence et de ressources pour bénéficier du dispositif, essentiellement déclaratif.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le rapport IGAS-IGF mentionné *supra* a formulé quatorze propositions qui portent sur « la sécurisation du dispositif, pour limiter la fraude et les usages abusifs, et son amélioration, pour garantir un accès plus précoce aux soins et maîtriser les coûts de gestion » ⁽²⁾ dont certaines ont été reprises par le Gouvernement, dans un amendement adopté à l'Assemblée nationale ayant reçu un avis favorable à titre personnel de la rapporteure spéciale.

- Le 1° de l'amendement modifie l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles pour que l'ouverture du droit à l'AME soit effective au terme d'un délai de trois mois ininterrompu de séjour irrégulier en France. Il exclut ainsi du dispositif les personnes qui remplissent la condition de séjour de

(1) IGF et IGAS, L'aide médicale d'État : diagnostic et propositions, octobre 2019

(2) *Ibid.*, p. 3.

trois mois en France grâce à un visa touristique qui leur assure une situation régulière sur le territoire, et bénéficient, à l'expiration de ce visa, d'une prise en charge de leurs soins par l'AME.

• Le 2° modifie l'article L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles pour conditionner la prise en charge de certaines prestations programmées, et ne revêtant pas un caractère d'urgence pour les bénéficiaires, majeurs à un délai d'ancienneté de bénéfice de l'aide médicale de l'État. Un sous-amendement, adopté à l'initiative de M. Jean-François Eliaou (LaREM), avec un avis favorable du Gouvernement, précise que ce délai ne peut excéder neuf mois.

Par dérogation, la prise en charge peut être accordée après un accord du service du contrôle médical si le respect de ce délai peut avoir des conséquences vitales ou graves et durables sur l'état de santé de la personne. Les actes concernés par ce délai d'ancienneté seront déterminés par décret. D'après l'exposé des motifs de l'amendement, les prothèses de hanche, de genou, la chirurgie de la cataracte, ou encore certains actes de kinésithérapie ou prestations de transport en feraient partie.

• Le 3° modifie l'article L. 252-1 du code de l'action sociale et des familles et réduit le nombre de lieux qui peuvent accueillir le dépôt d'une demande d'AME. Ainsi, la demande d'AME ne peut plus être déposée que devant un organisme d'assurance maladie ou auprès d'un établissement de santé lorsque le demandeur y est pris en charge. Cette disposition vise à renforcer la vérification de l'identité des demandeurs de l'AME.

À l'initiative de Mme Stella Dupont (LaREM) et avec un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui exclut de cette nouvelle disposition les demandes de renouvellement de l'AME. Celles-ci pourront donc toujours être déposées auprès des organismes d'assurance maladie et des établissements de santé, mais également auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale du lieu de résidence de l'intéressé, des services sanitaires et sociaux du département de résidence ou des associations ou organismes à but non lucratif agréés.

L'Assemblée nationale a adopté un deuxième sous-amendement, à l'initiative de M. Raphaël Gauvain et avec un avis favorable du Gouvernement, qui prévoit que les services sociaux et les associations ou organismes à but non lucratif agréés peuvent accompagner les demandeurs d'AME dans leurs démarches.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Confirmant la position de sa commission des finances, le Sénat a adopté un amendement du rapporteur spécial, M. Alain Joyandet (Les Républicains), qui transforme l'AME en aide médicale d'urgence dont le panier de soins est restreint aux maladies et actes suivants : la prophylaxie et le traitement des maladies graves

et des douleurs aiguës, les soins liés à la grossesse et ses suites, les vaccinations réglementaires, les examens de médecine préventive.

L'amendement rétablit également un droit d'entrée pour l'ouverture des droits à l'AME de 30 euros par bénéficiaire majeur.

Enfin, l'amendement conserve les mesures adoptées par l'Assemblée nationale issues de l'amendement du Gouvernement.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général souligne les risques sanitaires induits par une réduction du panier de soins de l'AME. Une telle mesure dégraderait l'état de santé des populations ciblées, ce qui, *in fine*, se traduirait par un coût plus élevé de la prise en charge des soins. La mission IGAS/IGF mentionnée *supra* déconseille d'ailleurs de restreindre de façon supplémentaire le panier de soins ⁽¹⁾.

La mise en place d'un droit de timbre n'est pas non plus recommandée par la mission ⁽²⁾. L'expérience de 2011 ne s'est en effet pas avérée concluante : si le nombre de bénéficiaires de l'AME a diminué et la dépense de l'AME a légèrement baissé (-2,5 %), la hausse de la dépense du dispositif « soins urgents », prévu par l'article L. 254-1 du code de l'action sociale et des familles, a plus que compensé cette diminution (+33 %). De plus, certains hôpitaux auraient souvent payé le droit de timbre à la place des patients pour permettre la facturation des soins à l'assurance maladie.

Le Rapporteur général propose donc de rétablir le présent article dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale.

*
* *

Article 78 terdecies (supprimé)

Ouverture de l'accès à l'aide médicale de l'État pour les demandeurs d'asile

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

● L'article L. 254-1 du code de l'action sociale et des familles prévoit la prise en charge des soins urgents, définis comme ceux « *dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou d'un enfant à naître* », dispensés par les

(1) IGF et IGAS, L'aide médicale d'État : diagnostic et propositions, octobre 2019, p. 24.

(2) *Ibid.*

établissements de santé, pour les étrangers en situation irrégulière sur le territoire français et qui ne remplissent pas les conditions d'accès à l'aide médicale de l'État de droit commun (AME).

Cet article prévoit également que le financement des soins urgents est assuré par une dotation forfaitaire de l'État à l'assurance maladie. Cette dotation est fixée en loi de finances à 40 millions d'euros depuis 2008, le reste des dépenses étant pris en charge par l'assurance maladie. La dotation forfaitaire de l'État a couvert 57 % de la dépense de soins à la charge de l'assurance maladie en 2018.

En 2018, 7 711 séjours et 2 621 séances ont été pris en charge dans 258 établissements publics de santé (hors Mayotte) au titre du dispositif « soins urgents ». Près du tiers de ces séjours hospitaliers sont effectués en service obstétrique. L'information concernant ce dispositif reste parcellaire puisqu'il consiste en un remboursement aux hôpitaux des frais de séjours des patients concernés : le nombre de bénéficiaires n'est pas précisément connu, les soins ne donnant pas lieu à une ouverture de droits ou à un enregistrement des personnes soignées dans le système d'information de l'assurance maladie.

• Les demandeurs d'asile bénéficient aujourd'hui de la protection universelle maladie (PUMa), la couverture maladie de droit commun, dès le dépôt de leur demande d'asile et durant douze mois après le rejet de leur demande ⁽¹⁾.

Prévue par l'article 59 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 et instaurée depuis le 1^{er} janvier 2016, la PUMa garantit à toute personne qui travaille en France ou qui y réside de manière stable et régulière – c'est-à-dire de façon ininterrompue depuis trois mois – un droit à la prise en charge de ses frais de santé à titre personnel.

La condition de stabilité de la résidence mentionnée au premier alinéa de l'article L. 1605 du code de la sécurité sociale est considérée comme satisfaite pour les demandeurs d'asile ⁽²⁾.

D'après les chiffres du ministère de l'intérieur, 92 338 personnes majeures ont déposé une première demande d'asile en 2018 ⁽³⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement du Gouvernement, avec un avis personnel favorable de la rapporteure spéciale, qui ouvre aux demandeurs d'asile majeurs la possibilité de bénéficier du dispositif des

(1) Décret n° 2017-240 du 24 février 2017 relatif au contrôle des conditions permettant de bénéficier de la protection universelle maladie.

(2) Article D. 160-2 du code de la sécurité sociale.

(3) Ministère de l'intérieur, L'essentiel de l'immigration n° 2019-35 « Les demandes d'asile », publication du 12 juin 2019.

« soins urgents » lorsqu'ils ne relèvent pas du régime général de l'assurance maladie.

En effet, le Gouvernement souhaite, par voie réglementaire, supprimer la dérogation accordée aux demandeurs d'asile concernant la stabilité de la résidence en France. Ainsi, les règles applicables aux demandeurs d'asile seront alignées sur les conditions de prise en charge du droit commun pour les assurés qui ne travaillent pas. Pendant cette période de trois mois, les dépenses de santé des demandeurs d'asile pourront être prises en charge au titre du dispositif « soins urgents » mentionné *supra*.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a supprimé cet article, en adoptant deux amendements identiques avec un avis défavorable du Gouvernement et favorable de la commission des finances : un amendement du rapporteur spécial, M. Alain Joyandet (Les Républicains) déjà adopté en commission et un autre amendement à l'initiative de M. Bernard Jommier et de l'ensemble du groupe socialiste et républicain et apparentés.

Le rapporteur spécial a estimé que l'ouverture du dispositif « soins urgents » aux demandeurs d'asile pourrait conduire à une explosion du coût du dispositif pour l'assurance maladie, non compensée par l'État, tandis que le groupe socialiste et républicain et apparentés a supprimé cet article pour des raisons « *humaniste et d'efficacité sanitaire* ».

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le rapport de la mission conjointe Inspection générale des finances (IGF) – Inspection générale des affaires sociales (IGAS) remis à la ministre des solidarités et de la santé le 5 novembre 2019⁽¹⁾ évalue à 200 millions d'euros l'ensemble des dépenses de santé des demandeurs d'asile prises en charge par le régime général de l'assurance maladie. L'amendement adopté par l'Assemblée nationale n'entraînerait le transfert que d'une partie réduite de ce coût vers le dispositif « soins urgents » : la dépense serait prise en charge sur une période courte (trois mois) et pour un panier de soins restreint aux soins vitaux.

En tout état de cause, cette disposition s'apparente à une mesure de transfert entre deux dispositifs, financés, *in fine*, par l'assurance maladie. En effet, c'est bien l'assurance maladie qui finance aujourd'hui les dépenses de santé des demandeurs d'asile durant leurs trois premiers mois de résidence sur le sol français via la PUMa et c'est l'assurance maladie qui financera toute augmentation du coût du dispositif « soins urgents », la dotation forfaitaire de l'État demeurant fixée à 40 millions d'euros.

(1) IGF et IGAS, L'aide médicale d'État : diagnostic et propositions, octobre 2019, p. 30.

Le Rapporteur général propose donc de rétablir le présent article dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale.

*

* *

Sécurités

Article 78 septdecies (supprimé)

Expérimentation de la possibilité pour des associations agréées de sécurité civile de réaliser des évacuations d'urgence de victimes dans le cadre des opérations de secours d'urgence à personne

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

En vertu des dispositions de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales, les services d'incendie et de secours assurent, entre autres, la mission de secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes, ainsi que leur évacuation.

Dans ce cadre, certaines associations agréées par l'État peuvent apporter leur concours aux services d'incendie et de secours. Toutefois, la nature des activités auxquelles ces associations peuvent participer est encadrée en fonction de différentes catégories d'agrément.

Quatre types d'agrément peuvent leur être attribués, selon que les associations participent aux opérations de secours d'urgence à personne (agrément « A »), au soutien et à l'accompagnement des populations victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes (agrément « B »), à l'encadrement de bénévoles (agrément « C ») ou à l'organisation de dispositifs prévisionnels de secours lors de rassemblement de personnes (« D »).

Les modalités d'agrément et de participation de ces associations aux activités de sécurité civile sont définies par les articles L. 725-1 et suivants du code de la sécurité intérieure (CSI).

Dans le cadre des opérations de secours d'urgence à personne (agrément « A »), la participation des associations agréées est soumise à deux conditions cumulatives :

– en vertu des dispositions de l'article L. 725-5 du CSI, elles doivent préalablement avoir conclu une convention avec l'État, un service d'incendie et de secours ou une commune ;

– elles doivent être sollicitées par l'autorité de police compétente ou agir dans le cadre du déclenchement du plan Orsec, comme le prévoient les dispositions de l'article L. 725-3 du CSI.

Les associations détenant un agrément de type « A » n'ont pas la possibilité de procéder à des évacuations de secours d'urgence de victimes dans le cadre des opérations de secours d'urgence à personne. Ces évacuations ne peuvent être réalisées par les associations que dans le cadre de dispositifs prévisionnels de secours, mis en place lors de rassemblement de personnes (agrément « D »), en vertu des dispositions de l'article L. 725-4 du CSI.

Par ailleurs, une exception à ce principe a été ouverte par la loi de modernisation de notre système de santé, adoptée en 2016 ⁽¹⁾. Le second alinéa de l'article L. 725-5 du CSI précise désormais que dans les ressorts de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et du bataillon de marins-pompiers de Marseille (BMPM), une convention conclue entre une association agréée et le service d'incendie de secours, la commune ou l'État peut prévoir que les associations réalisent des évacuations d'urgence de victimes lorsqu'elles participent aux opérations de secours d'urgence à personne.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article est issu d'un amendement déposé par notre collègue M. Arnaud Viala, rapporteur pour avis au sein de la commission des lois. Il avait reçu un avis de sagesse à titre personnel de la part du rapporteur spécial de la commission des finances et un avis favorable du Gouvernement.

Il prévoit la possibilité pour le Gouvernement d'autoriser une expérimentation d'une durée de trois ans, durant laquelle les associations agréées pourront conclure avec le service départemental d'incendie et de secours et le centre hospitalier siège du service d'aide médicale urgente une convention prévoyant qu'elles réalisent des évacuations d'urgence de victimes, lorsqu'elles participent à des opérations de secours d'urgence à personne.

Ainsi cette disposition permet d'étendre, durant le temps de l'expérimentation, les dispositions applicables dans les territoires du ressort de la BSPP et de la BMPM.

Le présent article prévoit que les modalités d'application de l'expérimentation ainsi que l'identification des départements participant à cette dernière seront définies par un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de la santé. Enfin, l'article dispose qu'un rapport sera remis six mois avant le terme de l'expérimentation par le Gouvernement au Parlement, en vue d'évaluer sa mise en œuvre.

(1) Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement, proposé par la commission des finances, visant à supprimer l'article 78 *septdecies*. Cet amendement a reçu un avis défavorable du Gouvernement.

Cet amendement de suppression était motivé par des arguments de nature juridique. Selon le rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat, à l'initiative de l'amendement, les dispositions du présent article n'appartiennent pas au domaine des lois de finances, au regard des dispositions de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances ⁽¹⁾, dès lors que les mesures prévues dans le cadre de l'expérimentation n'ont « aucune incidence directe sur les charges de l'État » ⁽²⁾.

Ainsi, le Sénat a adopté cet amendement portant suppression de l'article 78 *septdecies* en vue d'éviter une censure ultérieure à l'occasion du contrôle effectué par le Conseil constitutionnel.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général considère que le dispositif introduit par l'Assemblée nationale en première lecture constitue une piste intéressante pour décharger les sapeurs-pompiers dans un contexte de forte pression opérationnelle.

Toutefois, ce même dispositif pourrait générer de potentiels effets de bord pour les autres acteurs impliqués dans les opérations de secours, effets qui n'ont à ce stade pas fait l'objet d'une évaluation suffisamment approfondie.

Le Rapporteur général considère ainsi qu'il serait opportun de prolonger la réflexion concernant l'extension des prérogatives des associations agréées de sécurité civile dans le cadre des opérations de secours d'urgence à personne, notamment afin de s'assurer qu'un tel dispositif ne serait pas préjudiciable au volontariat chez les sapeurs-pompiers, et n'interfererait pas avec les missions des acteurs du transport sanitaire.

En conséquence, à ce stade, le Rapporteur général propose de maintenir la suppression de cet article.

*

* *

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

(2) Exposé des motifs de l'amendement n° II-32, présenté par M. Vogel en séance publique au nom de la commission des finances du Sénat.

Solidarité, insertion et égalité des chances

Article 78 octodécies

**Simplification des conditions d’octroi et de renouvellement
de l’aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants
dans leur pays d’origine (ARFS)**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

L’aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d’origine (ARFS) a été créée par l’article 58 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (DALO). L’ARFS a été réformée par l’article 67 de la loi n° 2015-1785 de finances pour 2016 du 29 décembre 2015.

L’ARFS est une aide financière destinée aux anciens travailleurs migrants effectuant des séjours prolongés dans leurs pays d’origine.

En vertu des dispositions de l’article L. 117-3 du code de l’action sociale et des familles (CASF), l’aide est octroyée aux ressortissants étrangers en situation régulière et vivant seuls, remplissant les conditions suivantes :

- être âgés d’au moins 65 ans, ou 60 ans en cas d’incapacité au travail ;
- avoir fait valoir leurs droits à bénéficier d’une pension de retraite ;
- justifier d’une résidence régulière et ininterrompue en France pendant les quinze années précédant la demande de l’aide (à l’exception des ressortissants d’un État membre de l’Union européenne, d’un État partie à l’accord sur l’Espace économique européen ou de la Confédération suisse qui remplissent les conditions prévues au premier alinéa de l’article L. 262-6 du code de l’action sociale et des familles) ;
- être hébergés au moment de la demande dans un foyer de travailleurs migrants ou dans une résidence sociale ;
- disposer de revenus inférieurs à un plafond de ressources de 6 600 euros par an (soit 550 euros par mois).

L’ARFS est versée annuellement⁽¹⁾ et revalorisée chaque année au 1^{er} octobre. Les mêmes conditions que celles définies pour l’octroi initial sont requises en vue de procéder au renouvellement annuel de l’aide.

(1) L’aide est attribuée pour une année entière et son point de renouvellement est fixé au 1^{er} janvier de chaque année. À ce titre, l’aide fait l’objet d’un versement unique pour l’année d’ouverture des droits.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement déposé par le Gouvernement, ayant reçu un avis favorable à titre personnel de Mme Stella Dupont, rapporteure spéciale. Déposé tardivement par le Gouvernement, l'amendement n'avait pas pu être examiné par la commission des finances.

L'article vise à simplifier les conditions d'octroi et de renouvellement de l'ARFS, par ailleurs renommée aide à la vie familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine. Les modifications suivantes sont apportées, pour entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2020 :

– les conditions d'hébergement et de revenus visées au septième et au huitième alinéa de l'article L. 117-3 du code de l'action sociale et des familles sont alternatives et non plus cumulatives ;

– la condition de séjour de longue durée dans le pays d'origine est supprimée. Elle est remplacée par une condition d'existence de liens avec un conjoint, un concubin, un ou plusieurs enfants ou un ou plusieurs ascendants vivant dans le pays d'origine.

– enfin, en vertu des dispositions du présent article, l'aide n'est plus versée annuellement, mais mensuellement. Le dispositif prévoyant sa revalorisation au 1^{er} octobre de chaque année en application du coefficient mentionné à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale est supprimé.

Le financement de ces mesures a été assuré par l'adoption d'un amendement en première lecture du projet de loi de finances, qui majore de 100 000 euros les crédits de l'action 18 du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le présent article a été modifié au Sénat par un amendement déposé à l'initiative du Gouvernement. Cet amendement avait reçu un avis favorable de la part de la commission des finances.

L'amendement adopté précise la portée des modifications apportées aux critères d'éligibilité à l'ARFS :

– la condition de ressources existante dans le droit en vigueur est maintenue et demeure cumulative avec les autres conditions définies par l'article L. 117-3 du CASF.

– la condition d'hébergement en résidence sociale ou dans un foyer de travailleurs migrants n'est requise que pour la première demande de l'aide. Dans le cadre du renouvellement et du maintien de l'aide, cette condition est supprimée.

Par ailleurs, l'amendement adopté par le Sénat maintient les dispositions de l'article L. 117-3 prévoyant la revalorisation annuelle de l'aide au 1^{er} octobre, par application du coefficient mentionné à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale ⁽¹⁾.

De surcroît, la nouvelle condition d'existence de liens avec un conjoint, un concubin, un ou plusieurs enfants ou un ou plusieurs ascendants vivant dans le pays d'origine, introduite en première lecture à l'Assemblée nationale, est supprimée. Cette nouvelle condition avait été créée en remplacement de la condition de séjours de longue durée dans le pays d'origine. Cette dernière demeure supprimée.

Enfin, l'article modifié par le Sénat contient une disposition de coordination, prévoyant que les références à l'aide à la réinsertion familiale et sociale dans le code de l'action sociale et des familles sont remplacées par les références à l'aide à la vie familiale et sociale. Cette dernière disposition tire les conséquences du changement d'appellation de l'aide.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Article 78 novodecies

Modification du mode de calcul de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) et suppression du recouvrement sur succession

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), dont les principes généraux sont définis par l'article L. 815-24 du code de la sécurité sociale, est une prestation accordée aux personnes atteintes d'une invalidité générale réduisant leur capacité de travail ou de gain au moins aux deux tiers, et ne remplissant pas la condition d'âge pour percevoir l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), soit soixante-deux ans.

(1) La revalorisation annuelle des montants des prestations dont les dispositions renvoient à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale est effectuée sur la base d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac. Le coefficient de revalorisation visé à cet article est, en tout état de cause, au moins égal à un.

Par ailleurs, l'ASI est versée en complément d'un avantage viager versé au titre de l'assurance invalidité ou vieillesse, soit :

- une pension d'invalidité ;
- une pension de réversion ;
- une pension d'invalidité de veuf ou de veuve ;
- une pension de retraite anticipée pour handicap ou carrière longue ;
- une pension de retraite anticipée pour pénibilité.

Le montant maximum de l'ASI est défini par décret. Il s'élève à 4 991,81 euros par an pour une personne seule (415,98 euros par mois).

En vertu des dispositions de l'article L. 815-24-1 du code de la sécurité sociale, l'ASI est versée sous condition de ressources, au regard de plafonds dont les montants sont fixés par décret. Lorsque le total de l'ASI et des ressources du foyer dépasse le plafond de ressources ainsi défini, le montant de la prestation versée diminue à due concurrence de ce dépassement.

Le plafond de ressources pour une personne seule est de 8 679 euros par an (723,25 euros par mois).

Enfin, tout ou partie des montants versés au titre de l'ASI peut faire l'objet d'une récupération sur succession, en vertu des dispositions de l'article L. 815-28 du code de la sécurité sociale. Le recouvrement intervient lorsque l'actif net successoral de l'allocataire est au moins égal à un seuil fixé par décret, qui s'élève à 39 000 euros. Le recouvrement s'opère sur la partie de l'actif qui excède cette somme, et ne peut avoir pour conséquence d'abaisser l'actif net de succession en dessous de ce montant.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 78 *novodecies* résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement déposé par le Gouvernement, ayant reçu un avis favorable à titre personnel de Mme Stella Dupont, rapporteure spéciale. Déposé tardivement, l'amendement n'avait pas pu être examiné par la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Le présent article prévoit de modifier les modalités de calcul de l'ASI. Le montant maximum de la prestation est actuellement inférieur au plafond de ressources au-delà duquel l'allocation décroît. En vertu des dispositions modifiées de l'article L. 815-24 du code de la sécurité sociale, le montant maximum de l'ASI sera déterminé par décret afin de garantir un niveau de ressources minimales, correspondant au montant du plafond de ressources défini par l'article L. 815-24-1 du code de la sécurité sociale.

Cette première modification a pour conséquence de revaloriser mécaniquement le montant maximum de l'ASI, à compter du 1^{er} avril 2020, au niveau du plafond de ressources. Par ailleurs le Gouvernement précise que le montant maximum de l'ASI ainsi que le plafond de ressources seront portés à 750 euros par mois, par voie réglementaire, à la même date.

De surcroît, l'article L. 815-28 prévoyant le recouvrement sur succession des montants versés au titre de l'ASI est abrogé au 1^{er} janvier 2020.

Le financement de ces mesures a été assuré par l'adoption en séance publique à l'Assemblée nationale d'un amendement déposé par le Gouvernement majorant les crédits de l'action 12 *Allocations et aides en faveur des personnes handicapées* du programme 157 *Handicap et dépendance* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* à hauteur de 14 millions d'euros.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le présent article a été modifié à la suite de l'adoption d'un amendement déposé par M. Philippe Mouiller, au nom de la commission des affaires sociales du Sénat. Cet amendement a reçu un avis favorable de la part du Gouvernement.

La modification apportée par le Sénat vise à coordonner les dispositions de l'article L. 815-24-1 du code de la sécurité sociale relatives aux modalités de calcul de l'ASI avec les autres dispositions modifiées en première lecture par l'Assemblée nationale :

– il est précisé que l'ASI est versée si le total des ressources personnelles du foyer n'excède pas les plafonds fixés par décret ;

– l'amendement adopté par le Sénat clarifie le caractère différentiel de l'ASI, en précisant que le montant de la ou des allocations est égale à la différence entre le plafond applicable à la situation du ou des allocataires, et le total des ressources du foyer.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article, y compris les modifications techniques utiles ajoutées au Sénat, sans modification.

*

* *

Sport, jeunesse et vie associative

Article 78 unvicies

Affectation au fonds de développement de la vie associative (FDVA) d'une partie des avoirs des comptes inactifs, conservés par la Caisse des dépôts et consignations, et reversés chaque année à l'État

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

La Caisse des dépôts et consignations centralise, conserve et restitue aujourd'hui les sommes issues des comptes inactifs et des contrats d'assurance-vie non réglés, en application de la loi du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence⁽¹⁾. En application de l'article L. 312-19 du code monétaire et financier, les établissements de crédit, de monnaie électronique et de paiement, recensent chaque année les comptes inactifs ouverts dans leurs livres.

Deux conditions alternatives permettent de caractériser un compte inactif :

– **soit l'absence d'opération sur le compte** au cours d'une période de douze mois pour les comptes courants, portée à cinq ans pour les autres supports d'épargne, pendant laquelle le titulaire ou la personne habilitée ne s'est pas manifesté auprès de l'établissement ;

– **soit, en cas de décès du titulaire du compte, à l'issue d'une période de douze mois suivant le décès** au cours de laquelle aucun de ses ayants droit n'a informé l'établissement de sa volonté de faire valoir ses droits sur les avoirs et les dépôts qui y sont inscrits.

Les dépôts et avoirs inscrits sur les comptes inactifs doivent être déposés à la Caisse des dépôts et consignations au terme d'un certain délai, fixé par le I de l'article L. 312-20 du code monétaire et financier, à savoir :

– pour les comptes considérés comme inactifs car le titulaire est décédé, **trois ans à compter de la date du décès** ;

– pour les comptes considérés comme inactifs pour cause d'absence d'opération, **dix ans à compter de la date de la dernière opération** ou de la dernière manifestation du titulaire du compte ou de la personne habilitée ;

Ces sommes sont conservées par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte des titulaires des comptes et de leurs ayants droit.

(1) Loi n°2014-617 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence.

En l'absence de réclamation de ces sommes par les titulaires du compte ou leurs ayants droit, ces sommes sont toutefois acquises à l'État à l'issue d'un délai, apprécié à compter de la date du dépôt à la Caisse des dépôts et consignations, fixé à :

– vingt ans pour les comptes considérés comme inactifs pour cause d'absence d'opération ;

– vingt-sept ans pour les comptes considérés comme inactifs car le titulaire est décédé.

À ce titre, 137 millions d'euros ont été reversés à l'État en 2017.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 78 *unvicies* a été introduit par un amendement de Mme Sarah El Haïry, rapporteure spéciale, et a reçu **un avis de sagesse du Gouvernement, précisant à cette occasion qu'il serait nécessaire de modifier par la suite la rédaction de l'article.**

Le présent article modifie l'article L. 312-20 du code monétaire et financier afin de permettre le reversement d'une partie des avoirs de comptes inactifs des associations déposés à la Caisse des dépôts et consignations à un fonds de concours visant à alimenter le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA).

À cet effet, il crée une commission *ad hoc* chargée de fixer chaque année parmi les sommes déposées à la Caisse des dépôts et consignations mentionnées *supra*, et dont les titulaires sont des associations⁽¹⁾, la part qui doit être reversée par un fonds de concours pour alimenter le FDVA.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a unanimement salué l'esprit de l'article 78 *unvicies*. Toutefois, il a noté une difficulté au regard du respect du droit de propriété, consacré à l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen.

La rédaction proposée par l'Assemblée nationale affectait en effet au FDVA une part des sommes détenues par la Caisse des dépôts pour le compte des titulaires des avoirs ou de leurs ayants droit, et non des sommes qui, arrivées au terme du délai de prescription, sont versées à l'État.

Le Sénat a ainsi adopté un amendement présenté par M. Jeansannetas, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, qui a reçu un **avis favorable du Gouvernement.**

(1) ou des fondations reconnues d'utilité publique ou associations régies par la loi locale maintenue en vigueur dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin, et du Haut-Rhin.

Cet amendement modifie la rédaction de l'article 78 *unvicies* afin que la somme reversée au FDVA soit une partie des sommes reversées chaque année à l'État en application du III de l'article L. 312-20 du code monétaire et financier.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La modification apportée par le Sénat ne change pas l'esprit de l'article, mais lui apporte des précisions juridiques et fonctionnelles qui en sécuriseront la mise en œuvre.

Pour ces raisons, le **Rapporteur général propose l'adoption du texte du Sénat.**

*
* *

Article 78 duovicies **Création d'une annexe au projet de loi de finances sur l'effort financier public dans le domaine du sport**

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Après l'attribution à la France des Jeux olympiques et paralympiques 2024, l'article 174 de la loi de finance pour 2018, instauré à l'initiative de Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale, a créé une annexe générale au projet de loi de finances de l'année (*jaune budgétaire*) afin de présenter les dépenses publiques engagées relatives à l'accueil des Jeux de 2024.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 78 *duovicies* a été introduit par un amendement de M. Benjamin Dirx, avec un **avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.**

Il vise à remplacer le *jaune budgétaire* évoqué *supra* par une nouvelle annexe, détaillant plus globalement l'ensemble de l'effort financier public en faveur du sport.

À cet effet, le nouveau *jaune budgétaire* a vocation (i) à retracer l'ensemble des concours financiers et dispositifs publics en lien avec la politique sportive (mis en œuvre par l'État, mais aussi les collectivités territoriales et la sécurité sociale) et (ii) à garder une présentation spécifique des dépenses publiques relatives à l'accueil des Jeux de 2024.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La modification apportée par le Sénat est purement rédactionnelle. L'amendement présenté au nom de la commission des finances par M. Jeansannetas, rapporteur spécial, a reçu **un avis favorable du Gouvernement**.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Rapporteur général propose d'adopter le texte du Sénat.

*
* *

Travail et emploi

Article 80

Recentrage de l'aide aux créateurs et repreneurs d'entreprises

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. ÉTAT DU DROIT

Dispositif d'exonérations de cotisations et contributions sociales dont bénéficient les créateurs et repreneurs d'entreprises, l'aide à la création et à la reprise d'entreprise (ACRE) est régie par l'article L. 131-6-4 du code de la sécurité sociale, créé par l'article 13 de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018. Elle consiste en un mécanisme d'exonération des cotisations dues aux régimes d'assurance maladie, maternité, veuvage, vieillesse, invalidité et décès et d'allocations familiales : une exonération totale pour la fraction de revenus inférieure aux trois-quarts du plafond annuel de la sécurité sociale, puis une exonération dégressive pour la fraction comprise entre les trois-quarts et 100 % de ce plafond.

Ce dispositif remplace celui qui était précédemment l'objet de l'article L. 161-1-1 du même code, dont le bénéfice était principalement réservé aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise.

Les micro-entrepreneurs relevant du micro-social bénéficient, au titre de l'ACRE, d'un régime dérogatoire. L'application d'un taux global de cotisation fixé par décret conduit à les exonérer de 75 % de ce taux global la première année. Ainsi, ils se trouvent exonérés de montants dus au titre de la contribution sociale généralisée (CSG), de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et des régimes de retraite complémentaire normalement exclus du champ

du dispositif. En outre, la durée de l'exonération dont bénéficient les micro-entrepreneurs peut être prolongée dans des conditions et limites fixées par décret.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans le souci de limiter les effets d'aubaine, particulièrement la déclaration sous le statut de la micro-entreprise d'activités entrant dans le champ du salariat, d'assurer une plus grande équité entre les micro-entrepreneurs et les autres travailleurs indépendants et d'éviter que le coût du dispositif ne s'alourdisse brutalement – ce qu'il ferait en l'absence de modification en passant de 250 millions d'euros en 2017 à plus de 900 millions d'euros en 2020 – le Gouvernement propose un recentrage du dispositif.

Le I de l'article 80 modifie l'article L. 131-6-4 du code de la sécurité sociale. Il réduit notamment le champ des micro-entrepreneurs éligibles au dispositif de l'ACRE au public concerné antérieurement à la réforme de 2018, soit essentiellement des demandeurs d'emploi indemnisés. Il limite en outre à un an sa durée, en supprimant la possibilité, ouverte pour les micro-entrepreneurs, d'une prolongation, dans des conditions et limites fixées par décret, de la durée de l'exonération.

Par ailleurs, il prévoit que les conjoints collaborateurs des travailleurs indépendants non micro-entrepreneurs peuvent également bénéficier de l'exonération. Le revenu pris en compte pour déterminer le montant de l'exonération accordée correspond à la fraction du revenu du chef d'entreprise attribuée au conjoint collaborateur.

Le II modifie l'article L. 613-7 du code de la sécurité sociale. Il prévoit notamment que les taux de cotisation applicables aux micro-entrepreneurs ne peuvent être inférieurs au montant des taux de CSG-CRDS et de retraite complémentaire après abattements fiscaux.

Le III dispose que ce recentrage de l'ACRE entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2020 et s'appliquera aux créations et reprises intervenues à compter de cette date.

C. DISPOSITIF MODIFIÉ

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel de la rapporteure spéciale Marie-Christine Verdier-Jouclas.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté deux amendements identiques, n^{os} II-35 de sa commission des finances et II-457 de M. Michel Forissier (LR), qui tendent à supprimer l'alinéa 7 de l'article.

L'objet dudit alinéa est précisément de supprimer la possibilité, ouverte pour les micro-entrepreneurs, d'une prolongation, dans des conditions et limites fixées par décret, de la durée de l'exonération. Selon l'exposé sommaire de l'amendement n° II-35, cette suppression est considérée « *plus contestable* » après le rétablissement des critères d'éligibilité antérieurs, tandis que, selon l'exposé sommaire de l'amendement n° II-457, « *si l'on peut admettre que les effets d'aubaine justifient ce retour en arrière, il est souhaitable de laisser au pouvoir réglementaire la possibilité d'étendre le bénéfice de l'Acre au-delà de la première année, ne serait-ce que pour respecter l'espérance légitime des entrepreneurs qui se sont lancés en comptant sur cette aide* ».

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'alignement, par la suppression de toute possibilité de prolongation par voie réglementaire, de la durée de l'exonération dont bénéficient les micro-entrepreneurs sur celle dont bénéficient les travailleurs indépendants non micro-entrepreneurs tend à la fois à réduire les effets d'aubaine et les distorsions de concurrence entre les micro-entrepreneurs et les autres travailleurs indépendants, et à limiter le coût du dispositif. C'est pourquoi, lors de l'examen en première lecture des crédits de la mission *Travail et emploi* et des articles rattachés à celle-ci, l'Assemblée nationale, suivant les avis défavorables de la rapporteure spéciale et du Gouvernement, avait rejeté un amendement n° II-1408 de M. Gérard Cherpion tendant également à supprimer l'alinéa 7 de l'article 80¹. Précédemment, la commission des affaires sociales, saisie pour avis, avait rejeté un amendement identique n° II-AS76 de M. Gérard Cherpion².

En outre, comme l'a rappelé le Gouvernement, les micro-entrepreneurs entrés dans le dispositif en 2019 bénéficieront bien de trois années d'exonération³.

Le Rapporteur général propose donc de revenir au texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale.

*

* *

¹ Cf. compte rendu de la deuxième séance du mercredi 6 novembre 2019.

² Cf. compte rendu de la réunion du mardi 29 octobre 2019.

³ Cf. compte rendu de la séance du vendredi 6 décembre 2019.

CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'État

Article 83 (supprimé)

Capacité des universités à recourir aux formes de sociétés publiques ou privées pour la valorisation de leur patrimoine immobilier

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale – avec l'avis favorable du Gouvernement – de l'amendement II-899 présenté au nom de la commission des finances par M. Jean-Paul Mattéi, rapporteur spécial chargé du suivi des crédits de la mission *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

Cet amendement vise à consacrer la capacité juridique des universités à recourir aux formes de sociétés publiques ou privées prévues par le code de commerce et par le code général des collectivités territoriales pour la gestion ou la valorisation de leur patrimoine immobilier. À cette fin, il complète l'article L. 711-1 du code de l'éducation, lequel fixe le statut des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et détermine leurs missions. L'article 83 exclut toutefois tout montage contractuel susceptible de conduire à l'aliénation des biens immobiliers essentiels à l'exercice de leurs missions d'enseignement et de recherche.

Il est ainsi proposé de répondre à un besoin identifié au terme des travaux menés dans le cadre du printemps de l'évaluation en 2019. S'agissant de la gestion du patrimoine immobilier universitaire, ces derniers avaient mis en exergue la relative lourdeur du dispositif des sociétés universitaires de recherche (SUR) créé dans le cadre du Plan d'investissement d'avenir 3⁽¹⁾, ainsi que la nécessité d'une profonde rénovation des outils contractuels dont devraient disposer les universités pour l'entretien et la valorisation de leurs bâtiments et emprises foncières.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Par l'adoption d'un amendement du rapporteur général Albéric de Montgolfier, présenté au nom de la commission des finances, le Sénat a décidé – avec un avis de sagesse du Gouvernement – de supprimer l'article 83. Suivant les explications fournies en commission et en séance publique, cette suppression se justifierait par deux motifs : d'une part, une imprécision rédactionnelle, la notion de « *sociétés commerciales* » étant jugée très large ; d'autre part, le risque d'une censure de l'article par le Conseil constitutionnel, le Sénat estimant que la disposition introduite constitue un cavalier budgétaire.

(1) La loi de finances n° 2016-1917 pour 2017 a ouvert 400 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) au titre de l'action n° 6 « Création de sociétés universitaires et scientifiques » du programme 421 Soutien des progrès de l'enseignement supérieur et de la recherche.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Ainsi que l'ont montré les travaux du printemps de l'évaluation, les sociétés universitaires de recherche n'offrent pas un cadre propice à la pleine valorisation de l'actif constitué des bâtiments et emprises mis à la disposition des universités par l'État. En l'état, les règles encadrant le recours à ce dispositif tendent en effet à limiter la capacité des établissements à associer des personnes publiques ou privées à la réalisation de projets qui nécessitent souvent des ressources complémentaires aux dotations qu'ils peuvent recevoir.

Dès lors, il importe de dissiper les incertitudes qui entourent le recours aux formes de sociétés de droit commun pour les universités et, ainsi, conforter les initiatives qui se font jour à l'échelle locale.

C'est la raison pour laquelle le Rapporteur général propose le rétablissement de cet article.

*
* *

CAS Participations financières de l'État

Article 84 bis (nouveau)

Information du Parlement en cas d'abondement significatif du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* par le budget général

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

Le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* (ci-après *CAS PFE*) constitue le véhicule budgétaire qui permet de retracer les opérations de l'État actionnaire.

En recettes, le *CAS PFE* est alimenté essentiellement par les produits de cession de participations, cotées ou non, ainsi que par des versements du budget général. En dépenses, le *CAS PFE* comprend deux programmes :

– le programme 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État* porte les crédits servant à l'acquisition de participations financières, issues de sociétés cotées ou non cotées ;

– le programme 732 *Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État* porte des crédits destinés à la Caisse de la dette publique ou au désendettement d'établissements publics.

Les dividendes perçus en contrepartie de la détention des titres financiers ne sont pas retracés par le CAS *PFE* mais directement versés au budget général, ce qui résulte de l'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾.

La spécificité du CAS *PFE* repose sur le fait que les prévisions de recettes et de dépenses pour l'année à venir, sur lesquelles le Parlement est appelé à voter dans le projet de loi de finances, sont purement indicatives. L'exécution du compte relève en effet d'aléas économiques ou de décisions stratégiques qu'il est inopportun de dévoiler de façon trop précoce. Le niveau de dépenses et de recettes du CAS *PFE* est souvent fixé, de façon conventionnelle, à 5 milliards d'euros, ou à 10 milliards d'euros lorsqu'un programme de privatisation ou d'acquisition d'importance est attendu.

Comme le rappelle la rapporteure spéciale des crédits de ce compte, *« cette présentation permet d'éviter de donner des informations au marché sur le programme de cession envisagé, mais elle prive ainsi le Parlement des données nécessaires pour apprécier les grands ordres de grandeur des mouvements à venir »* ⁽²⁾.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Avec l'avis favorable de sa commission des finances et l'avis défavorable du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement du sénateur Franck Montaugé et des membres du groupe socialiste et républicain, qui dispose que *« lorsque l'exécution des opérations retracées dans le compte nécessite un abondement du budget général d'un montant supérieur à 50 millions d'euros, le Gouvernement remet un rapport aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances détaillant les acquisitions ou les cessions de participations qui le justifient »*.

Selon l'exposé des motifs de l'amendement, du fait de prévisions initiales conventionnelles, il arrive que l'État ait besoin de rééquilibrer le CAS *PFE* en gestion en faisant appel au budget général de l'État, du fait de dépenses importantes ou imprévues, comme des recapitalisations d'urgence de sociétés en difficulté. Cela est arrivé 9 fois entre 2009 et 2018, pour un montant cumulé de 33,5 milliards d'euros. Le tableau ci-après retrace, parmi les données d'exécution du compte, l'ensemble des versements du budget général intervenus depuis 2006.

(1) L'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dispose notamment : « Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'État, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale. »

(2) Mme Valérie Rabault, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, annexe 44 : Participations financières de l'État, Participation de la France au désendettement de la Grèce, Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publiques, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2301, 10 octobre 2019.*

EXÉCUTION DU CAS PFE DEPUIS SA CRÉATION

(en millions d'euros)

| Année | Recettes | | | Dépenses | | | Solde |
|------------------|-------------------------------|-----------------------------|-----------------|-----------------------|----------------|-----------------|-----------------|
| | Produits de cession et autres | Versement du budget général | Total | Opérations en capital | Désendettement | Total | |
| 2006 | 17 180,3 | 0 | 17 180,3 | 17 170,1 | 0 | 17 170,1 | 210,5* |
| 2007 | 7 725,3 | 0 | 7 725,3 | 512,4 | 3 526,3 | 4 038,7 | 3 686,5 |
| 2008 | 2 080,0 | 0 | 2 080,0 | 1 623,7 | 141,0 | 1 764,7 | 315,3 |
| 2009 | 514,2 | 2 940,0 | 3 454,2 | 1 796,8 | 0 | 1 796,8 | 1 657,4 |
| 2010 | 534,1 | 2 449,2 | 2 983,3 | 6 710,4 | 0 | 6 710,4 | - 3 727,1 |
| 2011 | 634,6 | 0 | 634,7 | 716,2 | 0 | 716,2 | - 81,6 |
| 2012 | 620,8 | 9 108,4 | 9 729,2 | 10 223,2 | 0 | 10 223,2 | - 494,0 |
| 2013 | 2 751,2 | 8 340,5 | 11 091,7 | 9 871,8 | 0 | 9 871,8 | 1 219,8 |
| 2014 | 1 856,9 | 5 010,7 | 6 867,7 | 5 785,7 | 1 500,0 | 7 285,7 | - 418,0 |
| 2015 | 2 645,6 | 804,3 | 3 449,8 | 2 619,4 | 800,0 | 3 419,4 | 30,4 |
| 2016 | 2 741,9 | 2 538,7 | 5 280,6 | 4 004,9 | 0 | 4 004,9 | 1 275,7 |
| 2017 | 6 410,8 | 1 500,8 | 7 911,6 | 8 562,9 | 100,0 | 8 662,9 | - 751,2 |
| 2018 | 1 850,9 | 760,8 | 2 611,7 | 3 891,9 | 100,0 | 3 991,9 | - 1 380,2 |
| 2006-2018 | 47 544,6 | 33 453,4 | 81 000,0 | 73 489,4 | 6 167,3 | 79 656,7 | 1 543,6* |

* dont 200,3 millions au titre du report de l'ancien compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés

Source : lois de règlement 2006 à 2018.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Cet article additionnel adopté par le Sénat a pour objet de mettre en place une forme d'alerte parlementaire sur le risque de pertes financières du CAS PFE par rapport aux prévisions. Au-delà d'un seuil de déclenchement de 50 millions d'euros, le Gouvernement informerait le Parlement sur la nature et la justification des opérations patrimoniales qui nécessitent un abondement du budget général.

Le Rapporteur général propose la suppression de cet article, en cohérence avec le rejet par l'Assemblée nationale, en première lecture, d'un amendement proposant un dispositif identique.

*

* *

CAS Pensions

Article 84 ter (nouveau)

Décristallisation des pensions servies aux ressortissants étrangers par la CNRACL et le FSPOEIE

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. ÉTAT DU DROIT

• Les pensions, rentes, et allocations versées aux ressortissants de pays anciennement sous souveraineté française ont fait l'objet, lors de l'accès à l'indépendance de ces pays, d'un régime spécifique, connu sous le terme de cristallisation : ces allocations étaient insusceptibles de revalorisation, sauf mesure réglementaire. Ce régime a été défini par plusieurs textes, dont un spécifiquement consacré aux ressortissants algériens ⁽¹⁾.

À la suite de l'arrêt d'assemblée du Conseil d'État *Diop* du 30 novembre 2001, le législateur a progressivement et partiellement « décristallisé » les pensions des ressortissants étrangers concernés en modifiant les conditions de calcul de ces prestations. Cette évolution est permise tout d'abord par l'article 68 de la loi n° 2002-1576 de finances rectificative selon lequel, lorsque lors de la liquidation initiale de la pension le titulaire n'a pas sa résidence effective en France, est appliqué aux pensions versées un coefficient proportionnel au rapport des parités de pouvoir d'achat entre le pays de résidence au moment de la liquidation des droits et la France ⁽²⁾.

Dans un second temps, l'article 100 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 opère une décristallisation intégrale, tant de la valeur du point de base que des indices, pour les pensions d'invalidité et de retraite du combattant uniquement. Les pensions civiles ont été exclues de cette décristallisation.

• Dans le cadre de la première application du dispositif de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le Conseil constitutionnel a jugé contraires au principe d'égalité de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et donc inconstitutionnelles, les dispositions législatives instaurant la cristallisation des pensions. Il a donc prononcé leur abrogation.

L'article 211 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 tire les conséquences de cette abrogation en définissant un nouveau régime de revalorisation des pensions des ressortissants des pays ou territoires ayant été

(1) Article 26 de la loi n° 81-734 du 3 août 1981 de finances rectificative pour 1981.

(2) Le coefficient retenu est celui du pays de résidence lors de la liquidation initiale des droits, et ce sans considération d'un potentiel déménagement ultérieur du titulaire.

sous souveraineté française, respectant le principe d'égalité. Le périmètre d'application de cet article est défini à son paragraphe III, selon lequel sont concernées les pensions versées au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et du code des pensions civiles et militaires de retraite.

• Or, le code des pensions civiles et militaires de retraite s'applique aux « *fonctionnaires civils auxquels s'appliquent les lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État* »⁽¹⁾.

Les ouvriers des établissements industriels de l'État sont exclus du champ d'application du code : ils bénéficient en effet d'un régime spécial de retraite au sens des articles L. 711-1 et R. 711-1 du code de la sécurité sociale. Leur statut spécifique les exclut du champ d'application de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 (ils ne sont pas fonctionnaires d'État), mais également des dispositions de droit privé et des dispositions applicables aux autres agents publics⁽²⁾. En matière de pension, ils ne sont soumis qu'aux dispositions du décret n° 2004-1056 du 5 octobre 2004 relatif au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État. Leurs pensions leur sont versées par le fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE).

Les retraités des fonctions publiques territoriale et hospitalière sont affiliés à un régime de retraite spécifique, qui constitue un régime spécial de sécurité sociale au sens des articles L. 711-1 et R. 711-1 du code de la sécurité sociale. En vertu du décret n° 2007-173 du 7 février 2007, ils sont affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), au même titre que les fonctionnaires relevant de la fonction publique hospitalière.

Le régime de retraite géré par la CNRACL est aligné sur le code des pensions, mais n'est pas inclus dans son champ d'application. Il est régi par un texte spécifique, le décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales.

Ainsi, parmi les ressortissants des pays anciennement sous souveraineté française, ni ceux bénéficiant d'une pension en tant qu'ouvrier de l'État français ni ceux bénéficiant d'une pension en tant que retraités des collectivités locales n'ont bénéficié de la dé cristallisation des pensions.

B. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent amendement, déposé par le Gouvernement et adopté avec un avis de sagesse par le Sénat, vise à revenir sur cette situation, en intégrant au

(1) Article L. 2 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

(2) Conseil d'État, 10 mars 2010, n° 325714.

1^{er} janvier 2020 les pensions servies par la CNRACL et par le FSPOEIE dans le champ d'application de l'article 211 de la loi de finances pour 2011.

Un décret en Conseil d'État est également prévu par cet amendement, afin de préciser les modalités d'application de cet article pour les deux régimes précités.

L'exposé sommaire de l'amendement propose une évaluation de son coût budgétaire. Concernant le FSPOEIE, il serait inférieur à 5 millions d'euros et supporté par le budget de l'État. L'impact budgétaire pour la CNRACL serait, selon l'exposé sommaire de l'amendement, inférieur à 600 000 euros.

II. LA POSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Cet amendement propose la mise en œuvre d'une mesure d'égalité, en mettant fin à une différence de traitement injustifiée entre des ressortissants d'un même pays. Pour cette raison, le Rapporteur général est favorable à cet amendement.

Il note toutefois que les crédits du programme 742 *Ouvriers des établissements industriels de l'État* du compte d'affectation spéciale *Pensions* n'ont pas été modifiés en conséquence pour l'année 2020. Une attention particulière devra donc être accordée, en gestion, au paiement de ces prestations.

Toutefois, il est possible de s'interroger sur le degré de précision du 2^o du I de cet amendement, qui prévoit la publication d'un décret en Conseil d'État : l'amendement ne précise pas le contenu de ce décret, limitant son rôle à la fixation des modalités d'application de l'article. Or, le VII de l'article 211 de la loi de finances pour 2011 précise, dans sa version actuelle et pour les pensions qu'il vise depuis 2011, que le décret qui détermine ses modalités d'application doit contenir « *notamment les mesures d'information des bénéficiaires* », précaution utile que le Gouvernement ne propose donc pas explicitement d'inclure dans son amendement.

Cette attention portée à la communication semble nécessaire au regard des enseignements de la réforme portée par la loi de finances pour 2007, qui instaurait la décrystallisation des pensions militaires d'invalidité et des retraites du combattant. Dans son rapport public annuel de 2010, la Cour des Comptes soulignait que les effets de la réforme n'ont pas été à la hauteur des attentes « *en raison d'un défaut d'information* ».

*

* *