

N° 138

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

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

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

### LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

**(seconde partie de la loi de finances)**

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500**

**Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)**



# SOMMAIRE

Pages

## EXAMEN DES ARTICLES

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

#### TITRE PREMIER AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2021 - CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

##### I. - CRÉDITS DES MISSIONS

- *ARTICLE 33* **Crédits du budget général**..... 9
- *ARTICLE 34* **Crédits des budgets annexes**.....13
- *ARTICLE 35* **Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers** .....15

##### II. - AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

- *ARTICLE 36* **Autorisations de découvert** .....17

#### TITRE II AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2021 - PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

- *ARTICLE 37* **Plafonds des autorisations d'emplois de l'État** .....19
- *ARTICLE 38* **Plafonds des emplois des opérateurs de l'État**.....22
- *ARTICLE 39* **Plafonds des emplois des établissements à autonomie financière** .....25
- *ARTICLE 40* **Plafonds des emplois de diverses autorités publiques** .....27

#### TITRE III REPORTS DE CRÉDITS DE 2020 SUR 2021

- *ARTICLE 41* **Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement** .....29

#### TITRE IV DISPOSITIONS PERMANENTES

##### I. - MESURES FISCALES ET MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

- *ARTICLE 42 A (nouveau)* **Extension aux entreprises faisant l'objet d'une procédure de conciliation de deux mécanismes fiscaux** .....34
- *ARTICLE 42 B (nouveau)* **Prolongation du DEFI forêt** .....39
- *ARTICLE 42 C (nouveau)* **Prorogation jusqu'en 2023 de la réduction d'IR à raison des travaux de réhabilitation dans les départements et collectivités d'outre-mer**.....44

---

• <b>ARTICLE 42 D (nouveau) Création d'une réduction d'impôt sur les sociétés au titre des investissements productifs réalisés dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie</b> .....	47
• <b>ARTICLE 42 E (nouveau) Assouplissement de la condition d'affectation des navires de croisières permettant de bénéficier d'une aide fiscale au titre des investissements outre-mer</b> .....	60
• <b>ARTICLE 42 F (nouveau) Prolongation d'un an du renforcement temporaire du taux de la réduction d'impôt « Madelin »</b> .....	64
• <b>ARTICLE 42 G (nouveau) Prolongation d'un an du renforcement temporaire du taux de la réduction d'impôt pour les investissements au sein des foncières solidaires chargées d'un service économique d'intérêt général</b> .....	69
• <b>ARTICLE 42 H (nouveau) Majoration temporaire du mécanisme de plafonnement des réductions d'impôt pour les investissements solidaires</b> .....	72
• <b>ARTICLE 42 I (nouveau) Élargissement du champ des secteurs éligibles au FIP-DOM et rehaussement du plafond de concentration géographique</b> .....	75
• <b>ARTICLE 42 J (nouveau) Relèvement des plafonds applicables à la réduction d'impôt sur le revenu au titre des souscriptions au capital des entreprises de presse</b> ..	78
• <b>ARTICLE 42 K (nouveau) Prorogation et aménagement de la réduction d'impôt au titre des souscription au capital des SOFICA</b> .....	81
• <b>ARTICLE 42 L (nouveau) Élargissement du champ d'intervention des SOFICA au financement des activités de distribution cinématographique</b> .....	85
• <b>ARTICLE 42 M (nouveau) Prorogation jusqu'au 31 décembre 2023 du crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes</b> .....	88
• <b>ARTICLE 42 N (nouveau) Élargissement du crédit d'impôt cinéma aux dépenses de production d'adaptation audiovisuelle de spectacles</b> .....	92
• <b>ARTICLE 42 O (nouveau) Prise en compte des engins de déplacement personnel motorisés pour le calcul du forfait mobilités durables</b> .....	96
• <b>ARTICLE 42 Exonération de contribution économique territoriale en cas de création ou extension d'établissement</b> .....	101
• <b>ARTICLE 42 bis (nouveau) Suppression de la taxe sur les opérations funéraires</b> ...108	
• <b>ARTICLE 42 ter (nouveau) Augmentation de l'abattement forfaitaire applicable à la taxe de séjour forfaitaire</b> .....	111
• <b>ARTICLE 42 quater (nouveau) Modification de la date limite de délibération pour la taxe de séjour</b> .....	117
• <b>ARTICLE 42 quinquies (nouveau) Suppression du plafond spécifique de taxe de séjour applicable aux hébergements sans classement ou en attente de classement</b> ....	122
• <b>ARTICLE 42 sexies (nouveau) Sécurisation juridique de l'exonération de versement mobilité en faveur des associations intermédiaires</b> .....	126
• <b>ARTICLE 42 septies (nouveau) Non-application de plusieurs mécanismes de correction aux impositions qui ne sont pas assises sur les bases de taxe foncière sur les propriétés bâties prévus par la réforme de la taxe d'habitation et actualisation des plafonds de revenus pour bénéficier de l'allègement de contribution à l'audiovisuel public</b> .....	129
• <b>ARTICLE 42 octies (nouveau) Maintien du régime d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les immeubles d'État sur lesquels ont été délivrés des titres constitutifs de droits réels</b> .....	134
• <b>ARTICLE 42 nonies (nouveau) Possibilité pour les collectivités locales de moduler de 30 % à 100 % le taux d'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour un bail réel solidaire</b> .....	139
• <b>ARTICLE 42 decies (nouveau) Abattement sur les bases d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties des filiales de La Poste</b> .....	142

---

• <b>ARTICLE 42 undecies (nouveau) Extension aux intercommunalités de la possibilité d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties les biens faisant l'objet d'une obligation réelle environnementale</b> .....	146
• <b>ARTICLE 42 duodecies (nouveau) Simplification des modalités d'assujettissement à la cotisation foncière des entreprises des sociétés civiles de moyens</b> .....	149
• <b>ARTICLE 42 terdecies (nouveau) Évaluation de la valeur locative des casiers d'enfouissement de déchets selon la méthode de l'appréciation directe</b> .....	152
• <b>ARTICLE 42 quaterdecies (nouveau) Institution d'une méthode d'évaluation tarifaire de la valeur locative des biens situés dans des ports à l'exception des ports de plaisance</b> .....	155
• <b>ARTICLE 42 quindecies (nouveau) Précision des conditions de mise en œuvre de l'actualisation sexennale des paramètres d'évaluation de la valeur locative des locaux professionnels</b> .....	161
• <b>ARTICLE 42 sexdecies (nouveau) Allongement de la période d'expérimentation tendant à l'instauration d'une part incitative de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères</b> .....	164
• <b>ARTICLE 42 septdecies (nouveau) Extension de la réduction du taux de la taxe sur les surfaces commerciales aux commerces de petite surface membres d'un groupe et exploités sous une même enseigne</b> .....	167
• <b>ARTICLE 42 octodecies (nouveau) Report à 2021 de la mise en œuvre de l'expérimentation du compte financier unique et réouverture des candidatures</b> .....	172
• <b>ARTICLE 42 novodecies (nouveau) Possibilité pour les collectivités d'outre-mer et de Corse d'inscrire dans leur compte administratif les dotation de compensation des pertes liées à la crise sanitaire</b> .....	175
• <b>ARTICLE 42 vicies (nouveau) Report de la date limite de délibération permettant aux collectivités territoriales de mettre en place des exonération d'impôts locaux dans les zones de revitalisation des commerces en milieu rural et les zones de revitalisation des centres-villes</b> .....	178
• <b>ARTICLE 43 Adaptation de la taxe d'aménagement en vue de lutter contre l'artificialisation des sols</b> .....	183
• <b>ARTICLE 43 bis (nouveau) Prolongement du suramortissement en faveur de l'achat de poids lourds moins polluants jusqu'en 2024</b> .....	198
• <b>ARTICLE 43 ter (nouveau) Prolongation du suramortissement en faveur de l'achat de navires moins polluants</b> .....	201
• <b>ARTICLE 43 quater (nouveau) Prorogation de l'exonération applicable aux reprises d'entreprises industrielles</b> .....	204
• <b>ARTICLE 43 quinquies (nouveau) Extension des modalités de neutralisation du produit comptable réalisé lors de l'acquisition de titres de participations à l'occasion d'une opération d'augmentation de capital libérée par des créances liquides et exigibles</b> .....	207
• <b>ARTICLE 43 sexies (nouveau) Bonification du crédit d'impôt pour dépenses de production déléguées d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles pour les œuvres documentaires</b> .....	211
• <b>ARTICLE 43 septies (nouveau) Bonification du crédit d'impôt sur les dépenses de production phonographique</b> .....	215
• <b>ARTICLE 43 octies (nouveau) Rétablissement de la réduction d'impôt sur les sociétés au titre des souscriptions au capital des entreprises de presse</b> .....	218
• <b>ARTICLE 43 nonies (nouveau) Prorogation jusqu'au 31 décembre 2024 de la réduction d'impôt sur les sociétés bénéficiant aux entreprises au titre des frais de mise à disposition gratuite à leur salariés d'une flotte de vélos acquise par location</b> .....	221
• <b>ARTICLE 43 decies (nouveau) Éligibilité à la réduction d'impôt pour le mécénat des dons versés à des organismes ou fédérations agréés ayant pour objet exclusif de verser des aides aux petites et moyennes entreprises</b> .....	223

---

• <b>ARTICLE 43 undecies (nouveau) Prolongation de la durée d'application du crédit d'impôt pour l'agriculture biologique</b> .....	227
• <b>ARTICLE 43 duodecies (nouveau) Création d'un crédit d'impôt pour les entreprises agricoles certifiées « haute valeur environnementale »</b> .....	230
• <b>ARTICLE 43 terdecies (nouveau) Modification du droit de licence applicable aux tabacs</b> .....	237
• <b>ARTICLE 43 quaterdecies (nouveau) Exonération de taxe spéciale sur les contrats d'assurances (TSCA) sur les contrats assurant les véhicules électriques</b> .....	241
• <b>ARTICLE 43 quindecies (nouveau) Création d'une taxe sur les importations des produits de la mécanique</b> .....	246
• <b>ARTICLE 43 sexdecies (nouveau) Crédit d'impôt au titre des abandons de loyers consentis par des bailleurs aux entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques de la crise sanitaire</b> .....	250
• <b>ARTICLE 44 Transfert à la direction générale des finances publiques de la gestion des taxes d'urbanisme</b> .....	256
• <b>ARTICLE 44 bis (nouveau) Rétablissement de l'obligation d'enregistrement des testaments reçus par les notaires dans un délai de trois mois à compter du décès du testateur</b> .....	274
• <b>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 44 bis Exonération de droits de mutation pour les dons et legs à des associations simplement déclarées ayant un but exclusif d'assistance et de bienfaisance</b> .....	277
• <b>ARTICLE 44 ter (nouveau) Diverses mesures préalables au transfert de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance aux Urssaf</b> .....	281
• <b>ARTICLE 44 quater (nouveau) Harmonisation des procédures de recouvrement forcé des créances publiques</b> .....	289
• <b>ARTICLE 44 quinquies (nouveau) Transfert à la direction générale des finances publiques de la gestion des taxes intérieures sur les produits énergétiques</b> .....	310
• <b>ARTICLE 45 Création d'un régime de groupe de TVA et révision du champ du dispositif du regroupement autonome de personnes</b> .....	320
• <b>ARTICLE 45 bis (nouveau) Prorogation du prêt à taux zéro</b> .....	331
• <b>ARTICLE 45 ter (nouveau) Refonte du droit de francisation et de navigation</b> .....	335
• <b>ARTICLE 45 quater (nouveau) Simplification des obligations déclaratives pour les demandes de remboursement de TICPE</b> .....	357
• <b>ARTICLE 45 quinquies (nouveau) Conditions permettant aux centres de stockage de données numériques de bénéficier d'un tarif réduit de contribution au service public de l'électricité (CSPE)</b> .....	361
• <b>ARTICLE 45 sexies (nouveau) Sanctions applicables en cas de visa frauduleux ou de manquements à l'obligation de transmission d'informations à la direction générale des douanes et des droits indirects</b> .....	367
• <b>ARTICLE 45 septies (nouveau) Prorogation et aménagement du dispositif « Pinel » de réduction d'impôt pour investissement locatif intermédiaire</b> .....	370
• <b>ARTICLE 45 octies (nouveau) Limitation du dispositif « Pinel » aux bâtiments d'habitation collectifs</b> .....	379
• <b>ARTICLE 45 nonies (nouveau) Application de la législation douanière en matière de sanctions en cas de visa frauduleux ou de manquements à l'obligation de transmission d'informations à la direction générale des douanes et des droits indirects</b> .....	382
• <b>ARTICLE 45 decies (nouveau) Mesure de simplification du calcul de la taxe sur les véhicules de société (TVS)</b> .....	390
• <b>ARTICLE 45 undecies (nouveau) Création d'un malus sur le poids des véhicules supérieur à 1,8 tonne</b> .....	393

---

• <b>ARTICLE 45 duodecies (nouveau) Nouvelle faculté d'exonération de redevances domaniales pour les professionnels de la pêche</b> .....	399
• <b>ARTICLE 46 Sécurisation du droit de communication à la direction générale des finances publiques des données de connexion</b> .....	402
• <b>ARTICLE 46 bis (nouveau) Échange d'informations entre la direction générale des douanes et des droits indirects et les agents du ministère de l'environnement chargé de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée</b> .....	413
• <b>ARTICLE 46 ter (nouveau) Extension du droit de visite domiciliaire des douanes aux contrôles en matière d'assistance mutuelle entre États membres de l'Union européenne</b> .....	418
• <b>ARTICLE 46 quater (nouveau) Mise en conformité des délais de prescription des dettes douanières aux dispositions du code des douanes de l'Union</b> .....	420
• <b>ARTICLE 46 quinquies (nouveau) Mise en conformité avec les nouvelles règles européennes de l'aide aux entreprises exposées à un risque significatif de « fuite de carbone » en raison de la répercussion des coûts du système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre sur les prix de l'électricité</b> .....	423
• <b>ARTICLE 46 sexies (nouveau) Transfert de la gestion de la taxe versée par l'employeur de salariés étrangers de l'Ofii au ministre chargé de l'économie et des finances</b> .....	433
• <b>ARTICLE 46 septies (nouveau) Modalités de transmission de la déclaration des positions symétriques prises par une entreprise</b> .....	435
• <b>ARTICLE 46 octies (nouveau) Extension de l'autoliquidation de la TVA pour les transferts de certificats de garantie d'origine</b> .....	438
• <b>ARTICLE 46 nonies (nouveau) Délégation de signature pour l'homologation des rôles</b> .....	441
• <b>ARTICLE 46 decies (nouveau) Rationalisation des procédures de prélèvement d'échantillons en matière de contributions indirectes</b> .....	444
• <b>ARTICLE 46 undecies (nouveau) Extension du champ des échanges d'informations entre les organismes de recouvrement de sécurité sociale et l'administration fiscale</b> .....	448
• <b>ARTICLE 46 duodecies (nouveau) Transmission par l'Acosse d'informations relatives aux particuliers employeurs à l'administration fiscale</b> .....	451
• <b>ARTICLE 46 terdecies (nouveau) Extension aux agents de Pôle emploi des droits d'accès au Ficovie</b> .....	458
• <b>ARTICLE 46 quaterdecies (nouveau) Contrôle des dépenses engagées au titre des frais de mandat</b> .....	462
• <b>ARTICLE 46 quindecies (nouveau) Validité des autorisations de prélèvement des contribuables en cas de changement d'instrument de prélèvement</b> .....	465
• <b>ARTICLE 46 sexdecies (nouveau) Fusion de rapports relatifs à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution</b> .....	469
• <b>ARTICLE 46 septdecies (nouveau) Report de la mise en œuvre de la dématérialisation de la déclaration et du paiement de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance et des contributions assimilées</b> .....	472
• <b>ARTICLE 46 octodecies (nouveau) Pouvoirs de contrôle des douanes en matière de base d'imposition de la TVA à l'importation</b> .....	476
• <b>ARTICLE 46 novodecies (nouveau) Habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi pour la mise en œuvre de la facturation électronique et la transmission de données complémentaires</b> .....	480
• <b>ARTICLE 47 Financement du fonds national d'aide au logement par Action Logement</b> .....	489

---

• <b>ARTICLE 48</b> Suppression pour l'année 2021 de l'indexation de la réduction de loyer de solidarité (RLS).....	495
• <b>ARTICLE 49</b> Garantie de l'État aux projets immobiliers des établissements français d'enseignement à l'étranger .....	498
• <b>ARTICLE 49 bis (nouveau)</b> Détermination d'une trajectoire de cessation d'octroi de garanties de l'État au commerce extérieur pour les projets d'exploration et de production d'énergies fossiles.....	508
• <b>ARTICLE 50</b> Modification du régime d'appel de la garantie de l'État au Comité international olympique (CIO).....	515
• <b>ARTICLE 51</b> Garantie de l'État des emprunts de l'Unedic émis en 2021.....	521
• <b>ARTICLE 51 bis (nouveau)</b> Diminution du droit de consommation applicable au rhum produit dans les collectivités d'outre-mer.....	527
• <b>ARTICLE 51 ter (nouveau)</b> Exonération d'accise pour la fabrication de bière par un particulier dans un but non commercial.....	529
• <b>ARTICLE 51 quater (nouveau)</b> Modification des droits d'accise sur le tabac à rouler fine coupe .....	531
• <b>ARTICLE 51 quinquies (nouveau)</b> Modification du dispositif plafonnant l'importation de tabac entre États membres de l'Union européenne .....	534
• <b>ARTICLE 51 sexies (nouveau)</b> Élargissement de l'exonération de cotisations patronales sur les attributions d'actions gratuites aux entreprises de taille intermédiaire .....	537
• <b>ARTICLE 51 septies (nouveau)</b> Exonération temporaire de forfait social sur certains abondements d'un plan d'épargne salariale.....	541
• <b>ARTICLE 51 octies (nouveau)</b> Exonération de la taxe sur le prix des entrées de cinéma .....	546
• <b>ARTICLE 52</b> Garantie de l'État aux prêts participatifs des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire .....	551
• <b>ARTICLE 52 bis (nouveau)</b> Réduction du délai de prescription en matière d'activité partielle .....	565
• <b>ARTICLE 52 ter (nouveau)</b> Prolongation de la garantie de l'État accordée à Dexia .....	571
• <b>ARTICLE 52 quater (nouveau)</b> Changement de bénéficiaire du dispositif de garantie pour un exploitant de nickel, au sud de la Nouvelle-Calédonie .....	575
• <b>ARTICLE 52 quinquies (nouveau)</b> Prorogation du dispositif de prêts garantis par l'État.....	578
• <b>ARTICLE 52 sexies (nouveau)</b> Prorogation du dispositif de garantie des opérations d'affacturage.....	583
• <b>ARTICLE 52 septies (nouveau)</b> Prorogation de l'octroi de la garantie de l'État à la caisse centrale de réassurance.....	587
• <b>ARTICLE 52 octies (nouveau)</b> Prorogation jusqu'au 16 février 2021 du fonds de solidarité .....	594
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	597



## EXAMEN DES ARTICLES

### SECONDE PARTIE

### MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

#### TITRE PREMIER

### AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2021 - CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

#### I. - CRÉDITS DES MISSIONS

##### ARTICLE 33

#### Crédits du budget général

**Le présent article récapitule les ouvertures de crédits du budget général figurant dans le projet de loi de finances pour 2021.**

**Les ouvertures de crédit étaient de 553,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 504,8 milliards d'euros en crédits de paiement dans le texte initial du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement. Les votes intervenus à l'Assemblée nationale ont eu pour effet d'accroître ces crédits de 163,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 66,5 millions d'euros en crédits de paiement.**

**La commission propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.**

L'article 43 de la loi organique relative aux lois de finances<sup>1</sup> prévoit que la discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par mission et que les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et sur les crédits de paiement.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Le présent article **récapitule les ouvertures de crédits du budget général** résultant des votes par mission, conformément à la répartition détaillée à l'état B qui lui est annexé.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait des ouvertures de crédit à hauteur de 553 057 900 544 euros en autorisations d'engagement et de 504 804 184 190 euros en crédits de paiement.

L'Assemblée nationale a porté ces crédits à 553 221 404 697 euros en autorisations d'engagement et 504 737 688 343 euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 163,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 66,5 millions d'euros en crédits de paiement.

Les modifications des crédits des missions issues des travaux de l'Assemblée nationale résultent de plusieurs amendements déposés par le Gouvernement lors des première et seconde délibérations de la seconde partie du projet de loi de finances, dont les éléments sont présentés dans le tableau ci-dessous.

### Crédits par mission avant et après les votes de l'Assemblée nationale

(en millions d'euros)

Mission	Texte déposé à l'Assemblée nationale		Texte transmis au Sénat		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Action extérieure de l'État</b>	2 932,9	2 934,7	2 932,9	2 934,7	-	-
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>	4 192,9	4 211,1	4 193,3	4 211,6	+ 0,5	+ 0,5
Majoration de 480 000 d'euros des crédits afin de financer la revalorisation d'indemnités de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.						
<b>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</b>	2 959,5	2 973,4	2 961,5	2 975,4	+ 2,0	+ 2,0
Majoration de 2 millions d'euros des crédits afin de compenser les conséquences, pour le développement et la maintenance de la plateforme Expadon 2 de la suppression, prévue par les députés à l'article 16 du présent projet de loi de finances, de la taxe liée à l'utilisation de cette plateforme.						
<b>Aide publique au développement</b>	5 116,1	4 904,3	5 116,1	4 904,3	-	-
<b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation</b>	2 086,2	2 089,8	2 086,2	2 089,8	-	-
<b>Cohésion des territoires</b>	15 911,4	15 991,4	15 911,4	15 991,4	+ 0,0	+ 0,0
Majoration de 6 836 euros des crédits afin d'ajuster le niveau d'une dotation budgétaire aux établissements publics fonciers, aux agences des cinquante pas géométriques et à la Société du Grand Paris.						
<b>Conseil et contrôle de l'État</b>	740,5	718,7	740,1	718,3	- 0,4	- 0,4
Minoration de 400 000 euros les crédits afin de limiter l'augmentation du plafond d'emplois du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) à 5 équivalents temps plein travaillé (ETPT) et non 8 comme le proposait le projet de loi de finances.						

Mission	Texte déposé à l'Assemblée nationale		Texte transmis au Sénat		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Crédits non répartis</b>	622,5	322,5	622,5	322,5	-	-
<b>Culture</b>	3 236,4	3 209,2	3 236,4	3 209,2	-	-
<b>Défense</b>	65 223,7	47 695,4	65 223,7	47 695,4	-	-
<b>Direction de l'action du Gouvernement</b>	953,9	860,3	953,9	860,3	-	-
<b>Écologie, développement et mobilité durables</b>	21 088,2	20 763,1	21 294,2	20 759,0	+ 205,9	- 4,1
<p>- Majoration de 4,1 millions d'euros des crédits en contrepartie à la compensation, sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », du transfert à l'Eurométropole de Strasbourg du réseau routier national non concédé sur son territoire.</p> <p>- Majoration de 210 millions d'euros des autorisations d'engagement afin de couvrir des engagements du fonds de prévention des risques naturels majeurs et de permettre la mise en œuvre d'actions de reconstruction suite aux inondations dans le département des Alpes Maritimes le 2 octobre 2020.</p>						
<b>Économie</b>	2 028,6	2 655,1	2 028,6	2 655,1	-	-
<b>Engagements financiers de l'État</b>	39 057,2	39 246,6	39 057,2	39 246,6	-	-
<b>Enseignement scolaire</b>	76 056,6	75 924,9	76 056,6	75 924,9	-	-
<b>Gestion des finances publiques</b>	10 174,2	10 102,2	10 174,3	10 102,3	+ 0,1	+ 0,1
<p>Majoration de 102 000 euros des crédits afin de financer la mise en œuvre opérationnelle, prévue par l'adoption d'un autre amendement du Gouvernement, d'un accès dématérialisé aux référentiels fiscaux de la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour les ordonnateurs des collectivités territoriales, des établissements publics qui leur sont rattachés et des établissements publics sociaux et médico sociaux.</p>						
<b>Immigration, asile et intégration</b>	1 757,8	1 849,0	1 757,8	1 849,0	-	-
<b>Investissements d'avenir</b>	16 562,5	3 976,5	16 562,5	3 976,5	-	-
<b>Justice</b>	12 074,1	10 058,2	12 074,1	10 058,2	-	-
<b>Médias, livre et industries culturelles</b>	625,3	606,5	625,3	606,5	-	-
<b>Outre-mer</b>	2 679,9	2 435,0	2 709,9	2 445,0	+ 30,0	+ 10,0
<p>Majoration de 30 millions d'euros des autorisations d'engagement et de 10 millions d'euros des crédits de paiement afin de financer à titre expérimental la mise en place de contrats d'accompagnement pour les communes en difficulté.</p>						
<b>Plan de relance</b>	36 358,8	21 992,0	36 216,8	21 850,0	- 142,0	- 142,0
<p>Minoration, en seconde délibération, de 142 millions d'euros des crédits afin de tirer les conséquences de l'abondement par anticipation, par la quatrième loi de finances rectificative pour 2020, de crédits relatifs au soutien aux entreprises et à la numérisation des commerces.</p>						
<b>Plan d'urgence face à la crise sanitaire</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
<b>Pouvoirs publics</b>	994,0	994,0	994,0	994,0	-	-
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>	28 618,9	28 487,9	28 618,9	28 487,9	-	-
<b>Régimes sociaux et de retraite</b>	6 153,3	6 153,3	6 153,3	6 153,3	-	-
<b>Relations avec les collectivités territoriales</b>	4 091,0	3 914,7	4 095,0	3 918,8	+ 4,1	+ 4,1
<p>Majoration de 4,1 millions d'euros des crédits afin de compenser à l'Eurométropole de Strasbourg les conséquences financières du transfert à cette collectivité du réseau routier national non concédé sur son territoire.</p>						

Mission	Texte déposé à l'Assemblée nationale		Texte transmis au Sénat		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Remboursements et dégrèvements</b>	126 121,8	126 121,8	126 151,8	126 151,8	+ 30,0	+ 30,0
Majoration de 30 millions d'euros des crédits afin de tirer les conséquences de la création de crédits d'impôt soutenant, pour l'un, les représentations théâtrales d'œuvres dramatiques et, pour l'autre, les PME pour les dépenses de travaux de rénovation énergétique de leurs bâtiments à usage tertiaire engagées entre le 1 <sup>er</sup> octobre 2020 et le 31 décembre 2021.						
<b>Santé</b>	1 323,9	1 329,2	1 323,9	1 329,2	-	-
<b>Sécurités</b>	21 226,8	20 699,8	21 260,1	20 733,1	+ 33,3	+ 33,3
Majoration de 33,3 millions d'euros des crédits afin de financer diverses mesures indemnitaires en faveur de la police et de la gendarmerie nationales.						
<b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>	26 122,3	26 119,1	26 122,3	26 119,1	-	-
<b>Sport, jeunesse et vie associative</b>	1 490,9	1 369,4	1 490,9	1 369,4	-	-
<b>Transformation et fonction publiques</b>	335,1	714,2	335,1	714,2	-	-
<b>Travail et emploi</b>	14 140,4	13 380,9	14 140,4	13 380,9	-	-
<b>Total</b>	<b>553 057,9</b>	<b>504 804,2</b>	<b>553 221,4</b>	<b>504 737,7</b>	<b>+ 163,5</b>	<b>- 66,5</b>

Sauf indication contraire, les modifications de crédits s'entendent à la fois en autorisations d'engagement et en crédits de paiement et résultent d'amendements adoptés en première délibération.

Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances et des amendements adoptés à l'Assemblée nationale

Cet article procède à une simple récapitulation des votes intervenus sur les crédits des missions du budget général, le montant total étant mis à jour à la fin de la discussion. En conséquence, **le rapporteur général propose de l'adopter tel qu'il résultera des votes du Sénat sur la deuxième partie du présent projet de loi de finances.**

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

## ARTICLE 34

### Crédits des budgets annexes

Le présent article récapitule les ouvertures de crédits des budgets annexes figurant dans le projet de loi de finances pour 2021.

Les ouvertures de crédit sont de 2,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2,4 milliards d'euros en crédits de paiement. L'Assemblée nationale n'a pas modifié ces ouvertures de crédits.

La commission propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

L'article 43 de la loi organique relative aux lois de finances<sup>1</sup> prévoit que les crédits de chaque budget annexe sont votés séparément.

Le présent article récapitule les **ouvertures de crédits des budgets annexes** résultant des votes par budget annexe, conformément à la répartition détaillée à l'état C qui lui est annexé.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait des ouvertures de crédit à hauteur de 2 499 366 288 euros en autorisations d'engagement et de 2 424 573 288 euros en crédits de paiement.

L'Assemblée nationale n'a pas modifié les ouvertures de crédits des budgets annexes.

### Crédits des budgets annexes avant et après les votes de l'Assemblée nationale

(en millions d'euros)

Budget annexe	Texte déposé à l'Assemblée nationale		Texte transmis au Sénat		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Contrôle et exploitation aériens</b>	2 342,2	2 272,2	2 342,2	2 272,2	-	-
<b>Publication officielles et information administrative</b>	157,1	152,3	157,1	152,3	-	-
<b>Total</b>	<b>2 499,4</b>	<b>2 424,6</b>	<b>2 499,4</b>	<b>2 424,6</b>	-	-

Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances et des amendements adoptés à l'Assemblée nationale

<sup>1</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Cet article procède à une simple récapitulation des votes intervenus sur les crédits des budgets annexes, le montant total étant mis à jour, le cas échéant, à la fin de la discussion. En conséquence, **le rapporteur général propose de l'adopter tel qu'il résultera des votes du Sénat sur la deuxième partie du présent projet de loi de finances.**

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

---

ARTICLE 35

**Crédits des comptes d'affectation spéciale  
et des comptes de concours financiers**

Le présent article récapitule les ouvertures de crédits des comptes d'affectation spéciale figurant dans le projet de loi de finances pour 2021.

Les ouvertures de crédit étaient de 75,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 76,0 milliards d'euros en crédits de paiement pour les comptes d'affectation spéciale et de 128,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 129,0 milliards d'euros en crédits de paiement pour les comptes de concours financiers, dans le texte initial du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement. Les votes intervenus à l'Assemblée nationale ont eu pour effet d'accroître les crédits des comptes de concours financiers de 200 millions d'euros, sans modifier ceux des comptes d'affectation spéciale.

La commission propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

L'article 43 de la loi organique relative aux lois de finances<sup>1</sup> prévoit que les crédits ou les découverts de chaque compte spécial sont votés séparément.

Le présent article récapitule les **ouvertures de crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers** résultant des votes portant sur ces comptes, conformément à la répartition détaillée à l'état D qui lui est annexé. Les découverts des autres comptes spéciaux font l'objet de l'article suivant.

S'agissant des **comptes d'affectation spéciale**, le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait des ouvertures de crédit à hauteur de 75 932 239 359 euros en autorisations d'engagement et 76 040 189 359 euros en crédits de paiement. L'Assemblée nationale n'a pas modifié ces crédits.

S'agissant des **comptes de concours financiers**, le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait des ouvertures de crédit à hauteur de 128 597 748 780 euros en autorisations d'engagement et 128 759 306 930 euros en crédits de paiement. L'Assemblée nationale a porté ces crédits à 128 797 748 780 euros en autorisations d'engagement et 128 959 306 930 euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 200 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

L'Assemblée nationale a en effet adopté, sur la proposition du Gouvernement, un amendement qui crée un nouveau programme « Soutien à la filière nickel en Nouvelle-Calédonie », doté de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement dans le compte de concours financiers (CCF) « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

Cet article procède à une simple récapitulation des votes intervenus sur les crédits des comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers, le montant total étant mis à jour, le cas échéant, à la fin de la discussion. En conséquence, **le rapporteur général propose de l'adopter tel qu'il résultera des votes du Sénat sur la deuxième partie du présent projet de loi de finances.**

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



## II. - AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

### ARTICLE 36

#### **Autorisations de découvert**

**Le présent article retrace les autorisations de découvert au titre des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires. L'Assemblée nationale ne l'a pas modifié.**

**La commission propose d'adopter cet article sans modification.**

L'article 43 de la loi organique relative aux lois de finances<sup>1</sup> prévoit que les crédits ou les découverts de chaque compte spécial sont votés séparément.

Le présent article récapitule les **autorisations de découvert accordées aux ministres, pour 2021, au titre des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires**, conformément à la répartition figurant à l'état E, qui lui est annexé. Les crédits des autres comptes spéciaux font l'objet de l'article précédent.

Le **I** fixe les autorisations de découvert accordées aux ministres, au titre des **comptes de commerce**, à la somme de 20,5 milliards d'euros. La plus grande partie de ce découvert concerne, à hauteur de 19,2 milliards d'euros, le compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État », principalement au titre des opérations relatives à la dette primaire et la gestion de la trésorerie.

Le **II** fixe les autorisations de découvert accordées au ministre chargé des finances, au titre des **comptes d'opérations monétaires**, au montant de 250 millions d'euros, qui correspond intégralement à l'autorisation de découvert du compte « Pertes et bénéfices de change ».

L'Assemblée nationale n'a pas modifié les autorisations de découvert des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

**Le rapporteur général propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat sur la deuxième partie du présent projet de loi de finances.**

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

## TITRE II

### AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2021 - PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

#### ARTICLE 37

#### Plafonds des autorisations d'emplois de l'État

Le présent article fixe le plafond des autorisations d'emplois de l'État pour 2021 à un niveau de 1 945 548 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

Ce plafond a été augmenté de 37 ETPT lors de l'examen du projet de loi de finances en première lecture à l'Assemblée nationale.

La commission propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat sur les missions.

#### I. LE DROIT EXISTANT : LA LOI D'ORIENTATION DES FINANCES PUBLIQUES PRÉVOIT LA FIXATION EN LOI DE FINANCES DU PLAFOND D'AUTORISATION DES EMPLOIS DE L'ÉTAT

Aux termes de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances<sup>1</sup>, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de **plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État**. Ces plafonds sont spécialisés par ministère.

Les autorisations d'emploi s'expriment en équivalents temps plein travaillés (ETPT), qui prennent en compte la quotité de temps de travail et la période d'activité sur l'année. À titre d'exemple, un agent à temps partiel à 80 %, recruté le 1<sup>er</sup> juillet (donc présent pendant la moitié de l'année), correspond à 0,4 ETPT.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS DE L'ÉTAT EST FIXÉ À 1 945 548 ETPT

Le présent article fixe le **plafond des autorisations d'emplois de l'État** pour 2021.

Ce plafond était, aux termes du projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale, de **1 945 548 ETPT**, soit une augmentation de 2 347 ETPT par rapport au plafond de 1 943 201 ETPT fixé par le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020, selon le texte issu de la commission mixte paritaire approuvé en séance publique par l'Assemblée nationale et le Sénat.

L'exposé des motifs indique que le **solde global des créations et des suppressions d'emplois sur l'État** (schéma d'emplois) s'élève à **- 11 équivalents temps plein (ETP)**.

## III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE AUGMENTATION DU PLAFOND D'AUTORISATIONS DU MINISTÈRE DE LA CULTURE

L'Assemblée nationale a **adopté**, sur la proposition du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, un **amendement** tendant à fixer le plafond des autorisations d'emploi de l'État à 1 945 585 ETPT, soit une **augmentation de 37 ETPT** qui porte sur le **ministère de la Culture**. Il s'agit de prendre en compte des mouvements intervenus en cours d'année 2020, au sein du ministère de la Culture et ses opérateurs.

### Évolution des plafonds d'autorisation d'emplois des ministères au cours de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale

(en équivalents temps plein travaillés ou ETPT)

Ministère ou budget annexe	Texte initial	Texte transmis au Sénat	Évolution
<b>I. Budget général</b>	<b>1 934 410</b>	<b>1 934 447</b>	<b>+ 37</b>
Agriculture et alimentation	29 565	29 565	-
Armées	272 224	272 224	-
Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales	291	291	-
Culture	9 541	9 578	+ 37
Économie, finances et relance	130 906	130 906	-
Éducation nationale, jeunesse et sports	1 024 350	1 024 350	-

Ministère ou budget annexe	Texte initial	Texte transmis au Sénat	Évolution
Enseignement supérieur, recherche et innovation	6 794	6 794	-
Europe et affaires étrangères	13 563	13 563	-
Intérieur	293 170	293 170	-
Justice	89 882	89 882	-
Outre-mer	5 618	5 618	-
Services du Premier ministre	9 642	9 642	-
Solidarités et santé	4 819	4 819	-
Transition écologique	36 241	36 241	-
Travail, emploi et insertion	7 804	7 804	-
<b>II. Budgets annexes</b>	<b>11 138</b>	<b>11 138</b>	<b>-</b>
Contrôle et exploitation aériens	10 544	10 544	-
Publications officielles et information administrative	594	594	-
<b>Total général</b>	<b>1 945 548</b>	<b>1 945 585</b>	<b>+ 37</b>

Source : commission des finances, à partir de l'article 42 du présent projet de loi de finances

#### IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Dans la mesure où le niveau des plafonds d'emplois par ministère est lié aux choix effectués sur les missions en matière d'emploi, le rapporteur général propose de l'adopter tel que modifié à la suite des votes du Sénat sur la seconde partie du présent projet de loi de finances.

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

## ARTICLE 38

### **Plafonds des emplois des opérateurs de l'État**

**Le présent article fixe le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État pour 2021 à un niveau de 405 152 équivalents temps plein travaillés (ETPT).**

**Ce plafond a été diminué de 37 ETPT lors de l'examen du projet de loi de finances en première lecture à l'Assemblée nationale.**

**La commission propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat sur les missions.**

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article fixe dans son I le **plafond des emplois des opérateurs de l'État** pour 2021.

Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale fixe ce plafond à un niveau de 405 152 équivalents temps plein travaillés (ETPT), contre 402 113 ETPT en 2020 selon la loi de finances initiale, soit une augmentation de 3 039 ETPT, ou 403 329 ETPT selon le texte adopté par le Parlement pour la quatrième loi de finances rectificative pour 2020, soit une augmentation de 1 823 ETPT.

Par ailleurs, le II de l'article réintègre dans le plafond d'emplois de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) les agents du pôle de cette agence chargé du suivi et de l'observation des filières à responsabilité élargie du producteur. L'évolution des effectifs de l'agence intègre à ce titre un ajustement du plafond d'emplois à hauteur de + 27 ETPT.

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

L'Assemblée nationale a adopté, sur la proposition du Gouvernement, un amendement tendant :

- à procéder à un ajustement technique entre les plafonds d'emplois des opérateurs de l'État des missions « Agriculture, alimentation forêt et affaires rurales » et « Écologie, développement et mobilités durables » ;

- à rehausser le plafond d'emplois de l'établissement public Voie navigables de France (VNF) à hauteur de + 6 ETPT afin de lui permettre de faire face au pic d'activité estival de 2021, le plafond d'emplois de l'École nationale de l'aviation civile étant diminué du même montant ;

- à prendre en compte des mouvements intervenus en cours d'année 2020 au sein du ministère de la Culture et ses opérateurs. Un mouvement symétrique est prévu sur le plafond d'emploi de ce ministère à l'article 37.

Le plafond des autorisations d'emploi des opérateurs de l'État s'établit ainsi à 405 115 ETPT.

Mission	Texte déposé	Texte adopté	Évolution
Action extérieure de l'État	6 253	6 253	-
Administration générale et territoriale de l'État	361	361	-
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	13 720	13 646	- 74
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1 228	1 228	-
Cohésion des territoires	661	661	-
Culture	16 530	16 493	- 37
Défense	6 981	6 981	-
Direction de l'action du Gouvernement	516	516	-
Écologie, développement et mobilité durables	19 158	19 238	+ 80
Économie	2 533	2 533	-
Enseignement scolaire	3 048	3 048	-
Immigration, asile et intégration	2 171	2 171	-
Justice	673	673	-
Médias, livre et industries culturelles	3 098	3 098	-
Outre-mer	127	127	-
Recherche et enseignement supérieur	259 825	259 825	-
Régimes sociaux et de retraite	293	293	-
Santé	131	131	-
Sécurités	299	299	-
Solidarité, insertion et égalité des chances	8 319	8 319	-
Sport, jeunesse et vie associative	732	732	-
Transformation et fonction publiques	1 080	1 080	-
Travail et emploi	56 563	56 563	-
Contrôle et exploitation aériens	805	799	- 6
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	47	47	-
<b>Total</b>	<b>405 152</b>	<b>405 115</b>	<b>-37</b>

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le rapporteur général souligne que, s'agissant de l'établissement public Voies navigables de France, l'amendement adopté par l'Assemblée nationale n'a qu'une portée limitée : il conduit en fait à diminuer le plafond d'emplois de cet opérateur de 93 ETPT, contre 99 ETPT en loi de finances initiale. La diminution du plafond d'emplois, comme il ressort des projets annuels de performance, serait ainsi de 261 ETPT en trois ans.

Dans la mesure où le niveau des plafonds d'emplois par ministère est lié aux choix effectués sur les missions en matière d'emploi, le rapporteur général propose de l'adopter tel que modifié à la suite des votes du Sénat sur la seconde partie du présent projet de loi de finances.

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



## ARTICLE 39

### **Plafonds des emplois des établissements à autonomie financière**

**Le présent article détermine, pour 2021, le plafond des autorisations d'emploi des établissements à autonomie financière, qui font partie du réseau d'action culturelle de la France à l'étranger, à un niveau de 3 411 équivalents temps plein, soit un niveau identique à celui fixé par la loi de finances pour 2020.**

**L'Assemblée nationale n'a pas modifié ce plafond.**

**La commission propose d'adopter cet article sans modification.**

Le présent article détermine, pour 2021, le **plafond des autorisations d'emplois des établissements à autonomie financière**.

Les établissements à autonomie financière sont définis à l'article 66 de la loi de finances initiale pour 1974<sup>1</sup>, qui prévoit que « *l'autonomie financière pourra être conférée à des établissements et organismes de diffusion culturelle ou d'enseignement situés à l'étranger et dépendant du ministère des affaires étrangères* ».

Ces établissements font partie du **réseau d'action culturelle de la France à l'étranger**.

Depuis la loi de finances initiale pour 2011, l'ensemble des crédits alloués aux établissements à autonomie financière sont regroupés au sein du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ».

Seuls les agents expatriés affectés dans ces établissements sont comptabilisés dans le plafond des emplois rémunérés par le ministère des Affaires étrangères. Les agents de droit local en sont exclus. Ces établissements ne relèvent pas de la catégorie des opérateurs de l'État car ils n'ont pas la personnalité morale.

C'est pourquoi le présent article prévoit un plafonnement spécifique pour les autorisations d'emplois des agents de droit local des établissements à autonomie financière. Ce plafond est exprimé en équivalents temps plein (ETP) et non en équivalents temps plein travaillés (ETPT) comme les autres plafonds d'autorisations d'emploi. Il s'applique uniquement aux agents de droit local recrutés à durée indéterminée.

---

<sup>1</sup> [Loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973](#) de finances pour 1974.

Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale fixe un plafond de 3 411 ETP, identique au niveau fixé par la loi de finances initiale pour 2020.

\*

L'Assemblée nationale n'a pas modifié cet article.

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

ARTICLE 40

**Plafonds des emplois de diverses autorités publiques**

**Le présent article fixe, pour 2021, le plafond des autorisations d'emploi de diverses autorités publiques à un niveau de 2 631 emplois.**

**L'Assemblée nationale n'a pas modifié ce plafond.**

**La commission propose d'adopter cet article sans modification.**

Le présent article détermine, pour 2021, le **plafond des autorisations d'emplois de diverses autorités publiques** dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État.

Cette dénomination englobe des autorités administratives indépendantes (AII) et certains organismes qui, telle l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), ont perdu cette qualité lors de l'entrée en vigueur de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale fixe un **plafond global de 2 631 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, contre 2 589 ETPT en loi de finances initiale pour 2021, soit une augmentation de 32 ETPT.

Cette augmentation concerne :

- l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), dans le cadre de la montée en puissance du programme annuel de contrôles de l'agence, de développement de son dispositif d'enquêtes et de renseignement, ainsi que du renforcement de la politique de prévention antidopage à destination des sportifs et de leur entourage, dans la perspective des jeux olympiques de Paris 2024 (+ 5 ETPT) ;

- l'Autorité de régulation des transports (ART), au titre de l'augmentation de ses missions, notamment sur la régulation du secteur aéroportuaire ou des activités de gestionnaire d'infrastructures de la RATP (+ 7 ETPT) ;

- l'Autorité des marchés financiers (AMF) afin de réaliser des missions nouvelles ou renforcées en matière de finance digitale ou de climat et de finance durable, et de faire face à un élargissement du périmètre des

assujettis dans le cadre du Brexit, puis de la poursuite de l'internalisation des fonctions informatiques sensibles (+ 15 ETPT) ;

- le Haut Conseil du commissariat aux comptes afin de renforcer la division des contrôles d'entités d'intérêt public (+ 3 ETPT) ;

- le Médiateur national de l'énergie afin d'accompagner l'augmentation des litiges dont est saisie l'autorité (+ 2 ETPT).

### Évolution du plafond des autorisations d'emplois de diverses autorités publiques

(en équivalents temps plein travaillé)

Nom	Plafond en LFI pour 2020	Plafond dans le PLF pour 2021 adopté par l'Assemblée nationale	Évolution de 2020 à 2021
Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)	74	79	+ 5
Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)	1 050	1050	
Autorité de régulation des transports (ART)	94	101	+ 7
Autorité des marchés financiers (AMF)	485	500	+ 15
Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)	290	290	
Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C)	65	68	+ 3
Haute Autorité de santé (HAS)	425	425	
Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI)	65	65	
Médiateur national de l'énergie (MNE)	41	43	+ 2
<b>Total</b>	<b>2 589</b>	<b>2 621</b>	<b>+ 32</b>

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

\*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

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

### TITRE III

## REPORTS DE CRÉDITS DE 2020 SUR 2021

### ARTICLE 41

#### Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement

Le présent article majore les plafonds de reports de crédits de 7 programmes dans le texte initial et de 47 programmes dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

La commission propose d'adopter cet article modifié par un amendement rédactionnel.

#### I. LE DROIT EXISTANT

L'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances<sup>1</sup> 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, dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur ce programme.

Cette règle s'apprécie de manière séparée sur les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel, d'une part, et sur les crédits inscrits sur les autres titres du programme, d'autre part. Le plafond de report de ces derniers peut être majoré par une disposition de loi de finances.

#### II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale prévoit de faire bénéficier **sept programmes** de l'exception à la règle du report.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

**Programmes faisant l'objet d'une dérogation à la limitation des reports dans le texte initial du projet de loi de finances pour 2021<sup>1</sup>**

<b>Programme</b>	<b>Mission de rattachement</b>
Conseil d'État et autres juridictions administratives	Conseil et contrôle de l'État
Conseil supérieur de la magistrature	Justice
Cour des comptes et autres juridictions financières	Conseil et contrôle de l'État
Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État	Action et transformation publiques
Plan France Très haut débit	Économie
Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire	Plan d'urgence face à la crise sanitaire
Vie politique, culturelle et associative	Administration générale et territoriale de l'État

Source : projet de loi de finances pour 2021

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a, sur la proposition du Gouvernement, étendu à **quarante programmes supplémentaires** l'exception à la règle de report.

---

<sup>1</sup> Les intitulés des programmes et de leurs missions de rattachement sont ceux en vigueur dans la maquette budgétaire 2020, qui diffère sur certains points de la maquette budgétaire 2021.

**Programmes supplémentaires faisant l'objet d'une dérogation à la limitation des reports dans le texte adopté par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2021**

<b>Programme</b>	<b>Mission de rattachement</b>
Français à l'étranger et affaires consulaires	Action extérieure de l'État
Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture	Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales
Aide économique et financière au développement	Aide publique au développement
Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation
Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	Cohésion des territoires
Interventions territoriales de l'État	Cohésion des territoires
Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	Cohésion des territoires
Navigation aérienne	Contrôle et exploitation aériens
Coordination du travail gouvernemental	Direction de l'action du Gouvernement
Affaires maritimes	Écologie, développement et mobilité durables
Énergie, climat et après-mines	Écologie, développement et mobilité durables
Paysages, eaux et biodiversité	Écologie, développement et mobilité durables
Développement des entreprises et régulations	Économie
Statistiques et études économiques	Économie
Stratégie économique et fiscale	Économie
Jeunesse et vie associative	Éducation nationale, jeunesse et sports
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	Gestion des finances publiques et des ressources humaines
Accès au droit et à la justice	Justice
Administration pénitentiaire	Justice
Justice judiciaire	Justice
Livre et industries culturelles	Médias, livre et industries culturelles
Presse et médias	Médias, livre et industries culturelles
Conditions de vie outre-mer	Outre-mer
Emploi outre-mer	Outre-mer
Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise	Plan d'urgence face à la crise sanitaire
Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire	Plan d'urgence face à la crise sanitaire
Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire	Plan d'urgence face à la crise sanitaire
Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise du covid-19	Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés
Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle	Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés
Prêts pour le développement économique et social	Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés

<b>Programme</b>	<b>Mission de rattachement</b>
Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	Relations avec les collectivités territoriales
Concours spécifiques et administration	Relations avec les collectivités territoriales
Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	Santé
Sécurité civile	Sécurités
Exploitation des services nationaux de transport conventionnés	Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs
Sport	Sport, jeunesse et vie associative
Accès et retour à l'emploi	Travail et emploi
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	Travail et emploi
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	Travail et emploi
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	Travail et emploi
Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État	Action et transformation publiques
Français à l'étranger et affaires consulaires	Action extérieure de l'État

Source : projet de loi de finances pour 2021, texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale

#### **IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES**

Le nombre des programmes faisant l'objet d'une exception à la règle de limitation des reports était de 28 dans les lois de finances initiales pour 2016 et pour 2015, 29 dans la loi de finances initiale pour 2017, 15 dans la loi de finances initiale pour 2018, 23 dans la loi de finances initiale pour 2019 et 22 dans la loi de finances initiale pour 2020.

**Le nombre de dérogations demandées, qui est de 47 dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, est donc exceptionnellement élevé cette année.**

En outre, il concerne certains programmes d'un montant très élevé, en particulier les quatre programmes de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ». Cette mission pourrait ainsi connaître une exécution de crédits à hauteur de plusieurs milliards d'euros en 2021, alors même que ses crédits adoptés en première lecture par l'Assemblée nationale, puis par le Sénat<sup>1</sup>, ne prévoient aucun crédit de paiement au titre de 2021.

Au total, les crédits ouverts sur l'ensemble des 42 programmes du budget général mentionnés dans le présent article sont de 121,4 milliards d'euros : **plus d'un cinquième des crédits ouverts sur le budget général en 2020 seraient ainsi exemptés de la règle de limitation des reports.**

---

<sup>1</sup> À la date du 1<sup>er</sup> décembre.



**Le rapporteur général ne s'opposera pas au report de ces crédits,** car il sera certainement nécessaire d'en disposer au début de l'année 2021, tout particulièrement sur les programmes du plan d'urgence. Il souligne toutefois une nouvelle fois que **la lisibilité, voire la sincérité du budget serait plus grande si une partie au moins de ces crédits avait été inscrite dans le projet de loi de finances pour 2021,** soit dans le texte initial, soit à l'occasion de son examen en première lecture par les deux assemblées.

La commission a adopté, sur sa proposition, un **amendement FINC.1 rédactionnel.**

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

## TITRE IV

### DISPOSITIONS PERMANENTES

#### I. - MESURES FISCALES ET MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

##### *ARTICLE 42 A (nouveau)*

##### **Extension aux entreprises faisant l'objet d'une procédure de conciliation de deux mécanismes fiscaux**

Le présent article vise à étendre aux entreprises faisant l'objet d'une procédure de conciliation deux mécanismes fiscaux spécifiques actuellement réservés aux entreprises faisant l'objet d'une procédure collective, à savoir : d'une part, la présomption de normalité des abandons de créance à caractère commercial consentis ou supportés dans le cadre d'un plan de sauvegarde ou de redressement et, d'autre part, le remboursement anticipé de la créance de report en arrière des déficits.

Dans le contexte actuel, le recours à ces outils peut permettre à une entreprise en procédure de conciliation de résorber les difficultés qu'elle rencontre, en amont de la cessation de paiement. Cependant, le dispositif introduit par l'Assemblée nationale ne s'applique qu'aux abandons de créance consentis et aux créances de « *carry back* » constatées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Pour anticiper leur entrée en vigueur dès 2021, le Sénat a, à l'initiative de la commission des finances, introduit ces dispositions lors de l'examen de la première partie du présent projet de loi de finances, à l'article 3 *decies A*.

C'est pourquoi, par coordination, la commission propose de supprimer cet article.

## I. LE DROIT EXISTANT : DES MÉCANISMES FISCAUX DÉROGATOIRES APPLICABLES POUR SOUTENIR LES ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ

### A. UNE DÉDUCTIBILITÉ DÉROGATOIRE DES ABANDONS DE CRÉANCES À CARACTÈRE COMMERCIAL CONSENTIS À L'ÉGARD D'ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ

Les abandons de créances désignent la **renonciation par une entreprise à exercer les droits que lui confère l'existence d'une créance.**

L'abandon de créance peut être considéré comme une perte, et non comme une libéralité, sous réserve qu'il soit consenti dans l'intérêt de l'entreprise créancière et qu'elle l'intègre à son actif.

En ce qu'elles peuvent conduire à des transferts entre contribuables, **le régime fiscal des abandons de créances est strictement encadré.** Le 13 de l'article 39 du code général des impôts (CGI) réserve ainsi la déductibilité aux aides à caractère commercial consenties à une autre entreprise. Le juge a interprété cette disposition en limitant la déduction des abandons de créances aux opérations constituant **un acte de gestion normal.** Parallèlement, l'avantage correspondant est inclus dans le résultat de la personne bénéficiaire.

**La preuve du caractère normal de l'aide est appréciée par le juge au cas par cas,** en fonction des circonstances, lorsqu'elle respecte deux conditions :

- d'une part, qu'elle a été **consentie dans l'intérêt de l'exploitation ;**
- d'autre part, qu'elle trouve son fondement dans **l'existence d'une contrepartie réelle et suffisante.**

La créance abandonnée ne doit par ailleurs pas constituer un élément du prix de revient d'une participation dans une autre société.

Toutefois, **des conditions spécifiques sont aménagées pour faciliter la déductibilité des abandons de créances consentis à l'égard d'entreprises en difficulté, conduisant à permettre de déduire des abandons de créances sans que ces deux critères ne soient remplis.**

**Ces dérogations demeurent réservées aux entreprises faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou de redressement.**

**Il en résulte que les abandons de créances à caractère commercial ne correspondant pas à l'intérêt de l'exploitation mais consentis ou supportés dans le cadre d'un plan de sauvegarde ou de redressement sont déductibles pour la totalité de leur montant sans qu'il soit nécessaire que l'entreprise créancière ait agi dans son propre intérêt (8° du 1 de l'article 39 du code général des impôts).**

## **B. UN REMBOURSEMENT ANTICIPÉ DES CRÉANCES DE REPORT EN ARRIÈRE DES DÉFICITS POUR LES ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ**

**Le report en arrière (« carry back ») constitue un régime dérogatoire de report des déficits** au regard du régime de droit commun qui repose sur le report en avant.

Le report en arrière permet, sur option, d'imputer le déficit constaté au titre d'un exercice  $n$  sur le bénéfice réalisé au cours de l'exercice précédent ( $n-1$ ), faisant ainsi naître une créance fiscale en faveur de l'entreprise, non imposable (quatrième alinéa du I de l'article 220 *quinquies* du CGI).

**Depuis 2011<sup>1</sup> les modalités du dispositif sont limitées à deux égards :**

- le report est limité au **seul exercice précédent** ;
- le déficit pouvant être reporté en arrière est limité au montant le plus faible entre le bénéfice réalisé et **un million d'euros**, étant entendu que la fraction de déficit n'ayant pu être reportée en arrière reste reportable en avant dans les conditions de droit commun.

La créance résultant du déficit reporté en arrière peut être utilisée pour le paiement ultérieur de l'impôt sur les sociétés dû au titre des exercices clos au cours des cinq années suivant l'exercice déficitaire ( $n+5$ ), délai au terme duquel la fraction n'ayant pu être imputée donne lieu à un remboursement par l'administration fiscale au terme d'un délai de cinq ans<sup>2</sup>.

**Toutefois, les entreprises faisant l'objet d'une procédure collective peuvent solliciter un remboursement anticipé de leur créance non utilisée à compter de la date du jugement ayant ouvert la procédure - sauvegarde, redressement ou liquidation judiciaires<sup>3</sup>.**

---

<sup>1</sup> Article 2 de la loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

<sup>2</sup> Le décompte du délai est apprécié à partir de l'exercice d'origine du déficit, par années civiles.

<sup>3</sup> Le remboursement intervient en ce cas sous déduction d'un intérêt appliqué à la créance restant à imputer, calculé au taux de l'intérêt légal, à 0,84 % pour les créances des professionnels au second semestre 2020.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : ÉTENDRE AUX ENTREPRISES EN PROCÉDURE DE CONCILIATION DEUX MÉCANISMES FISCAUX DÉROGATOIRES VISANT À SOUTENIR LES ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ**

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du député Jean-Noël Barrot et plusieurs de ses collègues du groupe Mouvement démocrate (Modem), l'amendement dont il est issu ayant reçu un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Il tend à étendre aux procédures de conciliation deux mécanismes fiscaux spécifiques actuellement réservés aux entreprises faisant l'objet d'une procédure collective, à savoir :

- d'une part, la **présomption de normalité des abandons de créance à caractère commercial** consentis ou supportés dans le cadre d'un plan de sauvegarde ou de redressement (**1<sup>o</sup> du I du présent article**, complétant l'article 39 du code général des impôts) ;

- d'autre part, le **remboursement anticipé de la créance de report en arrière des déficits** (**2<sup>o</sup> du I du présent article**, complétant l'article 220 *quinquies* du code général des impôts).

Aux termes du **II du présent article**, ces modifications seraient applicables aux abandons de créance consentis et aux créances de *carry back* constatées à **partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022**.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE PERTINENTE POUR SOUTENIR LES ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE PARTIE AFIN D'EN PERMETTRE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DÈS 2021**

Dans le contexte actuel, le recours à ces outils peut permettre à une entreprise en procédure de conciliation de **résorber les difficultés qu'elle rencontre en amont de la cessation de paiement**.

Or, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale n'aurait été **applicable qu'à compter de 2022, ce qui en limite fortement la portée**, alors que la France traverse une grave crise sanitaire et économique.

C'est pourquoi, à l'initiative de la commission des finances, **le Sénat a introduit ces dispositions au sein de la première partie du présent projet de loi de finances, à l'article 3 *decies* A.**

Par coordination, **la commission a adopté un amendement FINC.2 de suppression du présent article.**

**Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.**

ARTICLE 42 B (nouveau)

**Prolongation du DEFI forêt**

**Le présent article vise à prolonger jusqu'en 2022 le dispositif d'encouragement fiscal en forêt, dit « DEFI Forêt ».**

**La commission prend acte de cette prolongation.**

**I. LE DROIT EXISTANT : UN ENSEMBLE DE SOUTIENS FISCAUX AUX PROPRIÉTAIRES FORESTIERS**

Les articles 199 *decies* H et 200 *quindecies* du code général des impôts prévoient, pour les contribuables individuels et pour les membres d'un groupement d'intérêt économique et environnemental forestier, une **réduction d'impôt** pour les acquisitions de parcelles forestières et les cotisations d'assurance forestière et **un crédit d'impôt** pour les travaux forestiers et les contrats de gestion forestière.

**Principales caractéristiques du DEFI Forêt**

Action éligible	Assiette	Taux	Plafond (personne seule)
Acquisition de terrain en nature de bois et forêts ou de terrains nus à boiser jusqu'à 4 hectares au plus	Prix d'acquisition	18 %	5 700 euros
Souscription ou acquisition en numéraire de parts d'intérêt dans des groupements forestiers	Prix d'acquisition ou de souscription	18 %	5 700 euros
Souscription en numéraire au capital initial ou à l'augmentation de capital des sociétés d'épargne forestière	60 % du prix d'acquisition ou de souscription	18 %	5 700 euros
Cotisation versée un assureur dans le cadre de l'article L. 352-1 du code forestier	Cotisation d'assurance	76 %	6 euros par hectare et 6 250 euros
Dépenses de travaux forestiers	Prix des travaux	18 à 25 %	6 250 euros
Dépenses de travaux forestiers payés par un groupement forestier ou une société d'épargne forestière	Prix des travaux	18 à 25 %	6 250 euros
Rémunération versée pour la réalisation d'un contrat conclu pour la gestion de bois et forêt	Rémunération du contrat ou dépenses payées	18 à 25 %	2 000 euros

Source : commission des finances du Sénat (d'après : Jean-Jacques Bénézit, Patrick Dedinger, « Évaluation des mesures fiscales DEFI forêt », CGAAER, avril 2020)

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PROLONGATION DU DISPOSITIF JUSQU'EN 2022

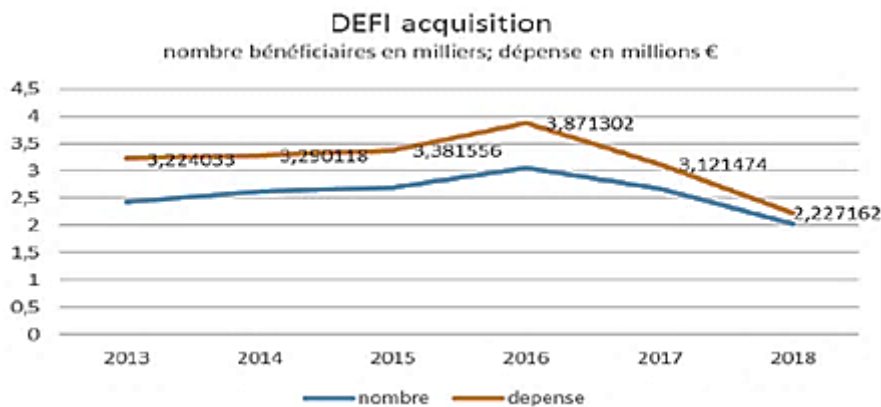
Le présent article additionnel, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de Mme Anne-Laure Cattelot (LREM) avec un avis favorable du rapporteur général de la commission des finances et du Gouvernement, **prolonge les dispositifs exposés au I, dont le terme était fixé à 2020, jusqu'en 2022.**

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN PREMIER PAS QUI APPELLE À UN APPROFONDISSEMENT DES MESURES DE SOUTIEN POUR LA FORÊT

Le DEFIs forêt est certainement **perfectible**, ainsi que l'a établi le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) dans son rapport n° 19100 publié en avril 2020.

En données brutes, les différents dispositifs connaissent des **dynamiques diverses**.

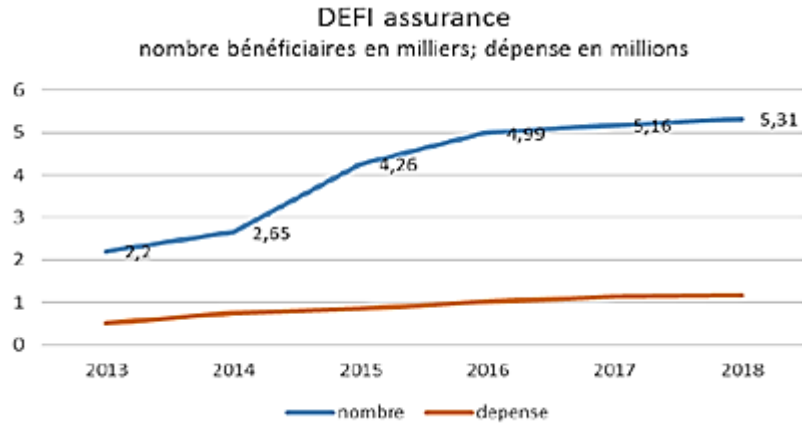
### Évolution du nombre de bénéficiaires du DEFIs Forêt (volet acquisition) et de la dépense fiscale correspondante



Source : Jean-Jacques Bénézit, Patrick Dedinger, « Évaluation des mesures fiscales DEFIs forêt », CGAAER, avril 2020

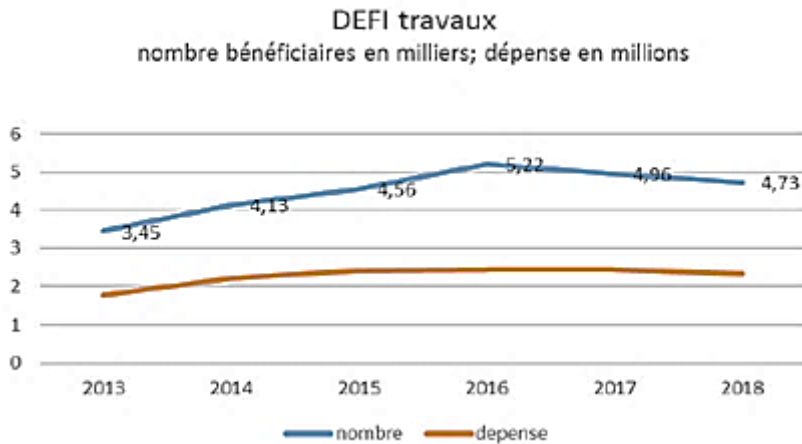


### Évolution du nombre de bénéficiaires du DEFI Forêt (volet assurance) et de la dépense fiscale correspondante



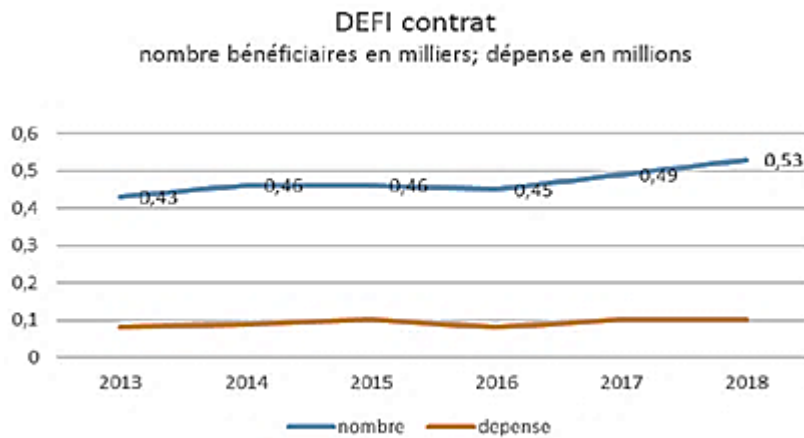
Source : Jean-Jacques Bénézit, Patrick Dedinger, « Évaluation des mesures fiscales DEFI forêt », CGAAER, avril 2020

### Évolution du nombre de bénéficiaires du DEFI Forêt (volet travaux) et de la dépense fiscale correspondante



Source : Jean-Jacques Bénézit, Patrick Dedinger, « Évaluation des mesures fiscales DEFI forêt », CGAAER, avril 2020

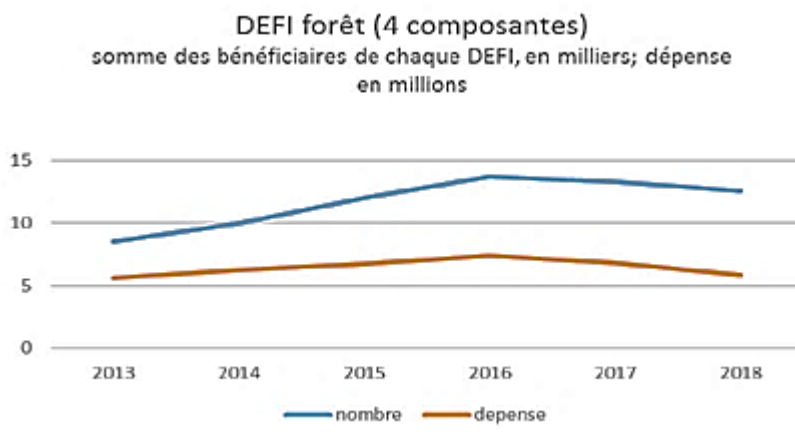
### Évolution du nombre de bénéficiaires du DEFI Forêt (volet contrat) et de la dépense fiscale correspondante



Source : Jean-Jacques Bénézit, Patrick Dedinger, « Évaluation des mesures fiscales DEFI forêt », CGAAER, avril 2020

Globalement, le dispositif paraît **de moins en moins attractif** pour les propriétaires de parcelles forestières, avec un nombre de bénéficiaires et un coût en **baisse tendancielle**.

### Évolution du nombre de bénéficiaires du DEFI Forêt et de la dépense fiscale correspondante



Source : Jean-Jacques Bénézit, Patrick Dedinger, « Évaluation des mesures fiscales DEFI forêt », CGAAER, avril 2020

Cette tendance générale masque néanmoins des **dynamiques contrastées** selon les différents volets du dispositif.

### Évolution de l'incidence du DEFI Forêt par volet du dispositif

	2013	2016	2018	Evolution 2016-2018
<b>Acquisition</b>				
Nombre de bénéficiaires	2 430	3 060	2 030	-1 030
Dépense fiscale	3,22	3,87	2,23	-1,64
<b>Travaux</b>				
Nombre de bénéficiaires	3 450	5 220	4 730	-490
Dépense fiscale	1,78	2,44	2,35	-0,09
<b>Assurance</b>				
Nombre de bénéficiaires	2 200	4 990	5 310	320
Dépense fiscale	0,52	1	1,16	0,16
<b>Contrat</b>				
Nombre de bénéficiaires	430	450	530	80
Dépense fiscale	0,08	0,08	0,1	0,02

Source : Jean-Jacques Bénézit, Patrick Dedinger, « Évaluation des mesures fiscales DEFI forêt », CGAAER, avril 2020

Le **volet acquisition** est le moins bien orienté, tandis que le **volet travaux** se maintient mieux, tout comme le **volet assurance**.

Ce dernier constat est plutôt **encourageant**, tant les enjeux majeurs de la forêt française privée (75 % des espaces forestiers nationaux) relèvent d'un **meilleur entretien**.

Au total, une orientation visant à **encourager davantage les travaux forestiers et l'assurance devrait être retenue**. Cela pourrait passer, à terme, par une révision des tarifs du crédit d'impôt.

En l'état, il faut néanmoins tenir compte de l'engagement pris de soutenir les investissements en forêts, en dégageant 178 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour des investissements de reboisement ou de travaux forestiers dans le cadre du **plan de relance**, qui est censé couvrir la période de prolongation du dispositif fiscal. Il conviendra d'être **vigilant sur sa mise en œuvre**.

Dans l'attente, le rapporteur général **prend acte** de la prolongation proposée au présent article.

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

ARTICLE 42 C (nouveau)

**Prorogation jusqu'en 2023 de la réduction d'IR à raison des travaux de réhabilitation dans les départements et collectivités d'outre-mer**

Le présent article étend la réduction d'impôt prévue au e du 2 de l'article 199 *undecies* A du code général des impôts, à raison des travaux de réhabilitation d'un logement situé outre-mer et achevé depuis plus de vingt ans, ou de confortation contre le risque sismique ou cyclonique, jusqu'au 31 décembre 2023, alors que le droit en vigueur prévoit qu'elle ne s'applique qu'aux investissements réalisés jusqu'au 31 décembre 2020.

Cette prorogation se justifie, alors que ces territoires font face à d'importants aléas climatiques et que ce dispositif est le seul permettant de financer des travaux de réhabilitation indépendamment d'une acquisition.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : L'EXTINCTION AU 31 DÉCEMBRE 2020 DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU À RAISON DES TRAVAUX DE RÉHABILITATION DANS LES LOGEMENTS DE PLUS DE VINGT ANS SITUÉS OUTRE-MER**

L'article 199 *undecies* A du code général des impôts prévoit une **réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables domiciliés en France, réalisant dans les départements et collectivités d'outre-mer :**

- des opérations d'acquisition ou de construction d'un logement neuf destiné à être occupé en tant que résidence principale (a du 2) ;

- des opérations d'acquisition ou de construction, directement (b du 2) ou par l'intermédiaire d'une société (c et d du 2), de logements neufs donnés en location nue à usage d'habitation principale du locataire ;

- des versements effectués au titre de souscriptions au capital de sociétés de développement régional d'outre-mer (SDR), de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés réalisant des investissements productifs et de sociétés ayant pour objet le financement d'entreprises exerçant exclusivement outre-mer (SOFIOM) (f du 2).

**La réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies* A s'applique également aux travaux de réhabilitation d'un logement achevé depuis plus de vingt ans, dès lors que le propriétaire s'engage, pour une durée d'au moins cinq ans, à affecter le logement concerné à sa résidence principale**

**ou à le donner en location nue à usage d'habitation principale, ainsi qu'aux travaux de confortation contre le risque sismique ou cyclonique (e du 2).**

Le taux de la réduction est de 18 % ; il peut être majoré dans certains cas, notamment lorsque le logement est situé dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (à 26 %). La réduction d'impôt est effectuée pour le calcul de l'impôt dû au titre de l'année d'achèvement des travaux et des quatre années suivantes. Enfin, les sommes versées à ce titre sont prises en compte dans la limite d'un plafond fixé à 2 448 euros par mètre carré de surface habitable.

Aux termes de l'article 200-0-A du code général des impôts, cet avantage fiscal, cumulé avec les autres réductions dont bénéficient un contribuable, ne peut pas procurer une réduction de l'impôt supérieure à 18 000 euros.

**L'avantage prévu au e du 2 ne s'applique qu'aux investissements réalisés jusqu'au 31 décembre 2020. Les autres dispositifs prévus par l'article sont en extinction (voir *infra*, III du présent commentaire).**

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA PROROGATION DE L'AIDE FISCALE JUSQU'EN 2023**

Le présent article, adopté à l'initiative de notre collègue député Olivier Serva, avec l'avis favorable du rapporteur général et du gouvernement, étend la réduction d'impôt prévue au e du 2 de l'article 199 *undecies* A du code général des impôts, à raison des **travaux de réhabilitation d'un logement achevé depuis plus de vingt ans jusqu'au 31 décembre 2023, alors que le droit en vigueur prévoit qu'elle ne s'applique qu'aux investissements réalisés jusqu'au 31 décembre 2020.**

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROLONGATION JUSTIFIÉE AU REGARD DES RISQUES PARTICULIERS AUXQUELS SONT SOUMIS LES TERRITOIRES ULTRAMARINS**

Il convient de **regretter l'instabilité qui caractérise l'article 199 *undecies* A du code général des impôts, depuis plusieurs années.** Alors que l'ensemble des outre-mer y était auparavant éligible, l'article 110 de la loi de finances pour 2016<sup>1</sup> a exclu les seuls départements d'outre-mer du bénéfice de l'avantage prévu au e du 2 de

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015.

l'article 199 *undecies* A<sup>1</sup>. L'article 126 de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer les a ensuite réintégrés<sup>2</sup>. La loi de finances pour 2018<sup>3</sup> a étendu, pour les travaux achevés depuis le 1er janvier 2018, le champ d'application de cette réduction d'impôt aux travaux de réhabilitation et de confortation contre le risque cyclonique, et prorogé son application jusqu'au 31 décembre 2020.

Le premier alinéa de l'article 199 *undecies* A du code général des impôts prévoit une extinction du reste du dispositif, à l'exception de celui concernant les travaux de réhabilitation, au 31 décembre 2017.

D'autres dispositifs de défiscalisation concourent à des objectifs similaires :

- l'article 199 *undecies* C du code général des impôts prévoit le bénéfice d'une réduction d'impôt au titre de l'acquisition de logements achevés depuis plus de vingt ans faisant l'objet de travaux de réhabilitation destinés à être donnés en location à un organisme de logement social ;

- l'article 244 *quater* X du code général des impôts prévoit un crédit d'impôt en faveur des bailleurs sociaux au titre de l'acquisition de logements achevés depuis plus de vingt ans faisant l'objet de travaux de réhabilitation.

**Toutefois, seul le dispositif prévu à l'article 199 *undecies* A, réservé aux particuliers, permet le financement de travaux de réhabilitation indépendamment d'une acquisition.**

**En outre, la recrudescence des événements climatiques et sismiques dans les départements et régions d'outre-mer a rappelé la prégnance de ce risque dans ces territoires. Aussi, sans s'opposer à cette prolongation, qui répond à une nécessité réelle pour certains territoires ultramarins, il convient de rappeler la nécessité de stabiliser et de moderniser les dispositifs de défiscalisation des investissements outre-mer.**

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

---

<sup>1</sup> Sa suppression était censée compenser en partie le coût de l'extension du crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* X aux opérations de rénovation et de confortation contre le risque sismique réalisées par des organismes de logement social (4,5 millions d'euros en 2017 et 2018, sur les 18 que coûte annuellement ce crédit au total).

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> Article 71 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

*ARTICLE 42 D (nouveau)*

**Création d'une réduction d'impôt sur les sociétés au titre des investissements productifs réalisés dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie**

Le présent article prévoit que les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt à raison des investissements productifs neufs qu'elles réalisent à Saint-Pierre et Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint Martin, à Saint Barthélemy, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises.

La réduction d'impôt, dont le taux est fixé à 35 %, est également ouverte à certaines prises de participation dans des entreprises établies dans ces territoires ou des logements, respectant certaines conditions, qui y sont situés.

Le montage proposé fait appel à une entreprise réalisant l'investissement, la société de portage, et une autre exploitant l'investissement (schéma de défiscalisation dit « externalisé »). La première entreprise rétrocède une partie, fixée à 80 %, de l'avantage fiscal dont elle a bénéficié à la seconde.

Le présent article procède également à diverses mesures de coordination, et prévoit l'extinction à compter de 2021 du dispositif de déduction d'impôt sur les sociétés à raison de l'investissement dans les collectivités d'outre-mer (COM) et en Nouvelle-Calédonie prévu à l'article 217 *duodecies* du code général des impôts. La réduction d'impôt prévue par le présent article a vocation à remplacer cette déduction.

Le dispositif proposé permet d'apporter une solution à la baisse de l'attractivité du mécanisme de déduction fiscale prévu par l'article 217 *duodecies* dans les collectivités d'outre-mer (COM) et en Nouvelle-Calédonie. La réduction progressive du taux d'imposition sur les sociétés diminue, pour les entreprises fiscalement domiciliées en métropole, l'attractivité fiscale de ces investissements ou souscriptions dans ces collectivités ou en Nouvelle-Calédonie, qui bénéficient de l'autonomie fiscale et d'un régime d'IS qui leur est propre.

Ce dispositif paraît également pertinent au regard de l'objectif de soutien économique à ces territoires, également touchés par la crise sanitaire.

Adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative d'un député, cet important dispositif constitue une nouvelle dépense fiscale et ne fait l'objet d'aucune étude préalable ou évaluation de son coût.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE DÉDUCTION OUVERTE À CERTAINS INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS RÉALISÉS DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER DONT L'EFFET INCITATIF A ÉTÉ RÉDUIT PAR LA BAISSÉ DU TAUX DE L'IS NATIONAL**

**A. UNE DÉDUCTION D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS OUVERTE AUX INVESTISSEMENTS RÉALISÉS DANS LES COM**

Aux termes de l'article 217 *duodecies* du code général des impôts, les bénéfiques investis à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises peuvent, dans les mêmes conditions, bénéficier du régime prévu à l'article 217 *undecies*. Cet article a ainsi pour principal effet d'ouvrir aux bénéfiques investis dans les collectivités d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie et dans les TAAF le régime de **déduction d'impôt sur les sociétés à raison de certains investissements**.

Le I de l'article 217 *undecies* prévoit ainsi que les entreprises peuvent déduire de leurs résultats imposables une somme égale au montant des investissements productifs, diminuée de la fraction de leur prix de revient financée par une subvention publique pour l'exercice d'une activité éligible en application du I de l'article 199 *undecies* B (qui prévoit une réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements des particuliers outre-mer).

Les activités agricoles, industrielles, commerciales ou artisanales sont ainsi éligibles, à l'exception des domaines suivants :

- le commerce ;
- les cafés, débits de tabac et débits de boisson ainsi que la restauration ;
- les activités de conseil ou d'expertise, d'éducation, de santé et d'action sociale ;
- le domaine de la banque, de la finance et de l'assurance ;
- la navigation de croisière, la réparation automobile, les locations sans opérateurs, à l'exception de la location directe de navires de plaisance ou au profit des personnes physiques utilisant pour une durée n'excédant pas deux mois des véhicules de tourisme ;
- les services fournis aux entreprises, à l'exception de la maintenance, des activités de nettoyage et de conditionnement à façon et des centres d'appel ;



- les activités de loisirs, sportives et culturelles, à l'exception, d'une part, de celles qui s'intègrent directement et à titre principal à une activité hôtelière ou touristique et ne consistent pas en l'exploitation de jeux de hasard et d'argent et, d'autre part, de la production et de la diffusion audiovisuelles et cinématographiques ;

- les activités associatives ;

- les activités postales ;

- toutes activités immobilières. La déduction prévue à l'article 217 *duodecies* est toutefois ouverte aux travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classés et aux logiciels nécessaires à l'utilisation des investissements éligibles, lorsque ces travaux et logiciels constituent des éléments de l'actif immobilisé. Cette déduction s'applique également aux acquisitions ou constructions de logements neufs à usage locatif situés dans les départements d'outre-mer si l'entreprise s'engage à louer l'immeuble nu dans les six mois de son achèvement, et pendant six ans au moins à des personnes qui en font leur résidence principale et répondent à des conditions de ressources fixées par décret.

Pour bénéficier de la déduction prévue à l'article 217 *undecies* du code général des impôts, l'investissement peut être réalisé :

- soit **directement** par l'entreprise qui va exploiter l'investissement ;

- soit de manière « **externalisée** », par une société en nom collectif (SNC), ou une société en commandite simple (SCS), dont le régime d'imposition est prévu à l'article 8 du code général des impôts, soit par un groupement d'intérêt économique (GIE), dont le régime d'imposition est prévu à l'article 239 quater du code général des impôts, soit par un groupement européen d'intérêt économique (GEIE), dont le régime d'imposition est prévu à l'article 239 *quater* C du code général des impôts.

#### **B. LA BAISSÉ DE L'IS DANS L'HEXAGONE ENTRAINE UNE BAISSÉ DE L'ATTRACTIVITÉ DE CETTE DÉDUCTION APPLICABLE À L'INVESTISSEMENT DANS LES COM**

La baisse de l'impôt sur les sociétés, dont la trajectoire en vigueur résulte de la loi de finances pour 2020<sup>1</sup>, connaît depuis 2017 une baisse progressive de son taux.

---

<sup>1</sup> Article 39 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

**Évolution du taux normal  
de l'impôt sur les sociétés prévue par le droit en vigueur**

Année d'ouverture de l'exercice		Entreprises	
		Chiffre d'affaires < 250 millions d'euros	Chiffre d'affaires ≥ 250 millions d'euros
2020	Bénéfices ≤ 500 000 euros	28 %	
	Bénéfices > 500 000 euros	28 %	31 %
2021		26,5 %	27,5 %
2022		25 %	

Source : commission des finances du Sénat

L'article 217 *duodecies* du code général des impôts permet la déduction du résultat imposable des investissements ou souscription au capital dans les collectivités relevant de l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie.

**La réduction progressive du taux d'imposition sur les sociétés diminue, pour les entreprises fiscalement domiciliées en métropole, l'attractivité fiscale de ces investissements ou souscriptions dans ces collectivités ou en Nouvelle-Calédonie, qui bénéficient de l'autonomie fiscale et de régimes d'impôt sur les sociétés qui leur sont propres, et ne connaissent donc pas cette baisse nationale.**

**II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE :  
LA CRÉATION D'UNE RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS  
À RAISON DES INVESTISSEMENTS DANS LES COLLECTIVITÉS  
D'OUTRE-MER ET EN NOUVELLE-CALÉDONIE**

**A. LE DISPOSITIF PRÉVU POUR CETTE NOUVELLE RÉDUCTION  
D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS**

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Philippe Dunoyer, et avec l'avis favorable du rapporteur général et du gouvernement, prévoit que **les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt à raison des investissements productifs neufs qu'elles réalisent à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises.**

Le I du I présent article intègre à cet effet un nouvel article 244 *quater* Y dans le code général des impôts.

Le montage proposé fait appel à une entreprise réalisant l'investissement, la société de portage, et une autre exploitant l'investissement (**schéma de défiscalisation dit « externalisé »**). La première entreprise rétrocède une partie, fixée à 80 %, de l'avantage fiscal dont elle a bénéficié.

Le bénéfice de cette réduction d'impôt est exclusif du bénéfice des dispositifs définis aux articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* B, 199 *undecies* C et 217 *duodecies* au titre d'un même programme d'investissement.

Le dispositif proposé serait applicable aux **investissements réalisés jusqu'au 31 décembre 2025**.

### **1. Les conditions d'éligibilité du dispositif et le schéma retenu**

Outre la localisation, pour bénéficier du dispositif proposé, les conditions suivantes doivent être réunies :

*« a) les investissements sont mis à la disposition d'une entreprise dans le cadre d'un contrat de location revêtant un caractère commercial et conclu pour une durée au moins égale à cinq ans ou pour la durée normale d'utilisation du bien loué si elle est inférieure ;*

*« b) les investissements sont exploités par l'entreprise locataire pour l'exercice d'une activité ne relevant pas de l'un des secteurs énumérés aux a à l du I de l'article 199 *undecies* B (voir supra, I du commentaire du présent article) ;*

*« c) l'entreprise locataire aurait pu bénéficier de la déduction prévue à l'article 217 *undecies* si, imposable en France, elle avait acquis directement le bien. Pour l'appréciation de cette condition, le seuil de chiffre d'affaires prévu à la première phrase du premier alinéa du I de l'article 217 *undecies* [du code général des impôts] est réputé satisfait quelle que soit l'entreprise locataire ;*

*« d) l'entreprise propriétaire de l'investissement est exploitée en France métropolitaine ou dans un département d'outre-mer au sens de l'article 209 [du code général des impôts] ;*

*« e) 80 % de l'avantage en impôt procuré par la réduction d'impôt pratiquée au titre de l'investissement et par l'imputation du déficit provenant de la location du bien acquis et de la moins-value réalisée lors de la cession de ce bien ou des titres de la société bailleuse sont rétrocédés à l'entreprise locataire sous forme de diminution du loyer et du prix de cession du bien ».*

La réduction d'impôt prévue par le présent article ne s'applique pas aux investissements portant sur l'acquisition de véhicules définis au 5° de l'article 1007 du code général des impôts, c'est-à-dire aux véhicules de tourisme, qui ne sont pas strictement indispensables à l'activité de l'entreprise locataire, ni aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil.

En revanche le présent article s'appliquerait :

- aux travaux de **rénovation et de réhabilitation d'hôtel**, de résidence de tourisme et de village de vacances classés lorsque ces travaux constituent des éléments de l'actif immobilisé, comme la déduction d'impôt prévue à l'article 217 *undecies* du code général des impôts ;

- aux investissements affectés plus de cinq ans par le concessionnaire à l'exploitation d'une **concession de service public local à caractère industriel et commercial et réalisés dans des secteurs éligibles** ;

- aux acquisitions ou constructions de logements sociaux, intermédiaires neufs à usage locatif, aux logements faisant l'objet d'un contrat de location-accession à la propriété immobilière ou aux logements adaptés à l'hébergement de personnes âgées de plus de soixante-cinq ans ou de personnes handicapées auxquelles des prestations de services de nature hôtelière peuvent être proposées. Ces logements doivent être situés à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, et dans les îles Wallis et Futuna et répondre à des conditions de durée de location, d'utilisation d'énergies renouvelable stricte. Le taux de rétrocession de l'avantage fiscal retenu, de 80 %, est identique à celui prévu pour les investissements productifs ;

#### **Conditions d'éligibilité des logements à la réduction d'impôt**

Pour les investissements réalisés dans le secteur du logement intermédiaire et du logement social, les logements doivent être :

- donnés en location nue, dans les douze mois de leur achèvement ou de leur acquisition si elle est postérieure et pour une durée au moins égale à cinq ans, à une entreprise du territoire et, pour le cas du logement social à un organisme de logement social ;

- les logements sont donnés en sous-location nue ou meublée par l'entreprise visée au a pour une durée au moins égale à cinq ans à des personnes physiques qui en font leur résidence principale. Des conditions de ressources fixées par décret s'appliquent également aux cas où il s'agit d'un logement social ;

- une fraction, définie par décret, du prix de revient correspond à des dépenses supportées au titre de l'acquisition d'équipements de production d'énergie renouvelable, d'appareils utilisant une source d'énergie renouvelable ou de matériaux d'isolation ;

- 80 % de l'avantage en impôt procuré par la réduction d'impôt pratiquée au titre de l'investissement et par l'imputation du déficit provenant de la location du bien acquis et de la moins-value réalisée lors de la cession de ce bien ou des titres de la société bailleresse sont rétrocédés à l'entreprise locataire sous forme de diminution du loyer et du prix de cession du bien.

Lorsqu'il s'agit de logements adaptés à l'hébergement de personnes âgées de plus de soixante-cinq ans ou de personnes handicapées auxquelles des prestations de services de nature hôtelière peuvent être proposées, des conditions similaires sont retenues.

Pour les logements faisant l'objet d'un contrat de location-accession à la propriété immobilière, il est en outre prévu que l'entreprise signe avec une personne physique, dans les douze mois de l'achèvement de l'immeuble ou de son acquisition si elle est postérieure, un contrat de location-accession dans les conditions prévues par la réglementation locale définissant la location-accession à la propriété immobilière.

- aux souscriptions en numéraire réalisées par les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, au capital de sociétés de développement régional des collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie, qui y effectuent des investissements productifs<sup>1</sup>. 80 % de l'avantage en impôt doivent être rétrocédés à la société bénéficiaire des souscriptions sous forme de diminution du prix de cession des titres souscrits.

## 2. L'assiette et le taux de la réduction d'impôt

Selon le 1° du 1 du III de l'article 244 quater Y du code général des impôts, dont le présent article propose la création, **la réduction d'impôt est assise sur le montant, hors taxes et hors frais de toute nature, notamment les commissions d'acquisition, à l'exception des frais de transport, d'installation et de mise en service amortissables, des investissements productifs, diminué de la fraction de leur prix de revient financée par une aide publique.**

Il est précisé que les différentes aides fiscales mises en place par les collectivités d'outre-mer dans le cadre de leur compétence fiscale propre au titre de projets d'investissements sont sans incidence pour la détermination du montant des dépenses éligibles retenues pour l'application du présent article.

---

<sup>1</sup> Dans ce cas, la valeur d'origine des éléments d'actif autres que ceux nécessaires à l'exercice de l'activité ouvrant droit à la réduction d'impôt ne doit pas excéder 10 % du montant total de l'actif brut de la société.

### **Les réductions d'assiette de la réduction d'impôt**

Pour les projets d'investissement comportant l'acquisition, l'installation ou l'exploitation d'équipements de production d'énergie renouvelable, ce montant est pris en compte dans la limite d'un montant par watt installé, fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de l'énergie, de l'outre-mer et de l'industrie pour chaque type d'équipement.

Pour les équipements et opérations de pose de câbles sous-marins de communication desservant pour la première fois les COM, la Nouvelle-Calédonie et les TAAF, l'assiette de la réduction d'impôt est égale à la moitié du montant déterminé.

Pour les travaux éligibles dans le domaine de l'hôtellerie, la réduction d'impôt est assise sur le prix de revient de l'hôtel, diminué du prix de revient de ce bien avant réalisation des travaux et de la fraction du prix de revient des travaux financée.

Comme pour le dispositif prévu à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts, **le taux de la réduction d'impôt est fixé à 35 %.**

### **3. Les conditions d'octroi de l'avantage fiscal**

**Le bénéfice de la réduction d'impôt est accordé au titre de l'exercice au cours duquel l'investissement est mis en service.** Toutefois :

- lorsque l'investissement consiste en l'acquisition d'un immeuble à construire ou en la construction d'immeuble, la réduction d'impôt est accordée au titre de l'exercice au cours duquel les fondations sont achevées ;

- en cas de rénovation ou de réhabilitation d'immeuble, la réduction d'impôt est accordée au titre de l'exercice au cours duquel les travaux ont été achevés.

**Le dispositif proposé par le présent article est conditionné à l'octroi d'un agrément par le ministre chargé du budget dans les mêmes conditions que celles prévues à l'article 217 *undecies* du code général des impôts.**

Pour les souscriptions au capital de sociétés éligibles, les investissements productifs doivent être effectués par les sociétés bénéficiaires des souscriptions dans les douze mois de la clôture de la souscription. Ces investissements doivent être exploités par la société bénéficiaire pendant un délai de cinq ans, décompté à partir de la date de réalisation de l'investissement. Ce délai est réduit à la durée normale d'utilisation de l'investissement si cette durée est inférieure à cinq ans.

Le présent article prévoit en outre que pour les investissements dont la durée normale d'utilisation est au moins égale à sept ans, la société bénéficiaire des souscriptions doit prendre l'engagement d'utiliser effectivement pendant sept ans au moins l'investissement dans le cadre de l'activité pour laquelle il a été acquis ou créé. Cet engagement est porté à dix ans pour les investissements portant sur les navires de croisière neufs d'une

capacité maximum de 400 passagers et à quinze ans pour les investissements consistant en la construction, la rénovation ou la réhabilitation d'hôtels, de résidences de tourisme ou de villages de vacances.

#### **4. Les conditions de reprise de l'avantage fiscal**

Hors exceptions, l'investissement ayant ouvert droit à la réduction d'impôt doit être exploité par l'entreprise locataire pendant un délai de cinq ans, décompté à partir de la date de réalisation dudit investissement. Ce délai est réduit à la durée normale d'utilisation de l'investissement si cette durée est inférieure à cinq ans.

Si, dans ce délai, l'investissement ayant ouvert droit à la réduction d'impôt est cédé ou cesse d'être affecté à l'exploitation de l'entreprise utilisatrice ou si l'acquéreur cesse son activité, ou si l'une des conditions de l'avantage fiscal cesse d'être respecté, **la réduction d'impôt fait l'objet d'une reprise au titre de l'exercice ou de l'année au cours duquel interviennent les événements précités.**

Toutefois, la reprise de la réduction d'impôt n'est pas effectuée :

- lorsque les biens ayant ouvert droit à la réduction d'impôt sont transmis si le bénéficiaire de la transmission s'engage à maintenir l'exploitation des biens dans une collectivité d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie dans le cadre d'une activité éligible pendant la fraction du délai de conservation restant à courir ;

- lorsque, en cas de défaillance de l'exploitant, les biens ayant ouvert droit à la réduction d'impôt sont repris dans les mêmes conditions ;

- lorsque l'investissement productif revêt la forme de la construction d'un immeuble ou de l'acquisition d'un immeuble à construire, l'immeuble doit être achevé dans les deux ans suivant la date à laquelle les fondations sont achevées. À défaut, la réduction d'impôt acquise au titre de cet investissement ou de cette souscription fait l'objet d'une reprise.

#### **5. L'exigence de respect par l'entreprise réalisant l'investissement de ses obligations fiscales et sociales**

La réduction d'impôt prévue au présent article est subordonnée au respect par les entreprises réalisant l'investissement et par les entreprises exploitantes de leurs obligations fiscales et sociales et de l'obligation de dépôt de leurs comptes annuels selon les modalités prévues aux articles L. 232-21 à L. 232-23 du code de commerce à la date du fait générateur de l'avantage fiscal tel que défini au V. Les références aux dispositions du code de commerce s'apprécient au regard de la réglementation propre à chaque collectivité d'outre-mer ou à la Nouvelle-Calédonie.

## B. LES MESURES DE COORDINATION

Le présent article propose **plusieurs mesures visant à harmoniser les règles applicables dans le cadre des différents mécanismes et schémas d'investissements productifs outre-mer, et à tirer les conséquences de la création de la nouvelle réduction d'impôt.**

### 1. L'extinction de la déduction prévue à l'article 217 *duodecies* dès 2021

Alors que l'article 217 *duodecies* (déduction d'IS dans les COM) est applicable aux investissements neufs mis en service jusqu'au 31 décembre 2025, le E du I du présent article prévoit de ramener cette date au 31 décembre 2021.

Le présent article prévoit toutefois un **mécanisme d'option** permettant de conserver l'application de l'article 217 *duodecies* plutôt que du nouvel article 244 *quater* Y. Ce mécanisme s'appliquerait :

« 1° Aux investissements pour l'agrément desquels une demande est parvenue à l'administration au plus tard le 31 décembre 2021 et pour lesquels le fait générateur de l'avantage fiscal n'est pas intervenu à cette date ;

« 2° Aux acquisitions de biens meubles corporels qui font l'objet d'une commande au plus tard le 31 décembre 2021 et pour lesquels des acomptes au moins égaux à 50 % de leur prix ont été versés à cette date ;

« 3° Aux travaux de réhabilitation d'immeubles pour lesquels des acomptes au moins égaux à 50 % de leur prix ont été versés au plus tard le 31 décembre 2021 ;

« 4° Aux constructions d'immeubles ayant fait l'objet d'une déclaration d'ouverture de chantier déposée au plus tard le 31 décembre 2021. »

L'option doit être formulée sur un document conforme à un modèle établi par l'administration, auprès du service des impôts du lieu de dépôt de la déclaration de résultat, avec la déclaration de résultat de l'exercice au titre duquel la déduction prévue au présent article est pratiqué.

### 2. Les autres mesures de coordination

Le présent article procède à diverses mesures de coordination visant à assurer l'effectivité de la réduction d'impôt proposée.

Les dispositifs de défiscalisation outre-mer prévoient aujourd'hui que les avantages fiscaux font l'objet d'une reprise si, dans le délai de cinq ans de la mise à disposition du bien loué ou pendant sa durée normale d'utilisation si elle est inférieure, ce dernier n'est plus affecté à l'activité au titre de laquelle l'avantage a été octroyé. Par coordination avec le nouvel article 244 *quater* Y créé par le présent article, le **1° A du I** prévoit également



cette obligation d'affectation « *pendant sept ans au moins lorsque sa durée normale d'utilisation est égale ou supérieure à sept ans* » à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts (réduction d'IR à raison d'investissements productifs outre-mer). Le **b du 1° du D du I** et le **b du 2° du I** effectuent cette même coordination pour l'article 217 *undecies* (déduction d'IS à raison d'investissements productifs outre-mer).

Le **B du I** étend au nouvel article 244 *quater* Y l'obligation d'information des présidents des conseils régionaux d'outre-mer, de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna, du conseil départemental de Mayotte, des conseils territoriaux de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin et des gouvernements de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française lorsqu'un investissement bénéficie de l'un des avantages fiscaux outre-mer. De même, l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna, les conseils territoriaux de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, le congrès de la Nouvelle-Calédonie et l'assemblée de la Polynésie française peuvent, aux termes de l'article 199 F du code général des impôts, écarter l'application des dispositifs de défiscalisation. Le présent article étend cette possibilité à la nouvelle réduction d'impôt prévue par l'article 244 *quater* Y (**C du I**).

Le **K du I** du présent article insère à l'article 1740 K un alinéa prévoyant les conséquences du non-respect par l'entreprise locataire ou par l'entreprise bénéficiaire des souscriptions des engagements prévus dans les différents schémas de défiscalisation intermédiée outre-mer. Ainsi, le non-respect de ses obligations par l'entreprise locataire (durée d'affectation de l'investissement, notamment) entraîne l'application, à la charge de cette entreprise, d'une amende égale à 60 % du montant de la rétrocession qu'elle a obtenue.

En matière de **contrôle fiscal**, l'article L. 45 F du livre des procédures fiscales prévoit que « *les agents mandatés par le directeur général des finances publiques peuvent contrôler sur le lieu d'exploitation le respect des conditions liées à la réalisation, l'affectation et la conservation des investissements productifs ayant ouvert un droit au bénéfice des dispositions des articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* B, 217 *undecies* et 217 *duodecies* du code général des impôts* ». Le **II du présent article** étend cette possibilité à l'article 244 *quater* Y du même code.

Enfin, l'article L. 333-3 du code général des impôts dispose que les déductions du résultat imposable que les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés peuvent effectuer à raison des bénéfices dans les collectivités d'outre-mer dans les secteurs de la production et de la diffusion audiovisuelles et cinématographiques, sont régies par l'article 217 *duodecies* du code général des impôts. Le présent article y intègre également la référence à la réduction d'impôt prévue à l'article 244 *quater* Y.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE RÉDUCTION D'IMPÔT PERMETTANT DE COMPENSER LA PERTE D'ATTRACTIVITÉ DES DISPOSITIFS D'INCITATION FISCALE ACTUELLEMENT EN VIGUEUR POUR LES COM ET LA NOUVELLE-CALÉDONIE

#### A. UN TAUX DE RÉDUCTION À 35 % ET UN HAUT NIVEAU DE RÉTROCESSION PERMETTANT DE CONCENTRER LA DÉPENSE FISCALE SUR LES TERRITOIRES CONCERNÉS

Pour maintenir un nécessaire apport en capital dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, le présent article propose une réduction d'impôt à taux fixe à hauteur de 35%, identique au taux du crédit d'impôt applicable aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés par l'article 244 *quater* W du code général des impôts pour les investissements productifs qu'elles réalisent dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution.

La réduction progressive du taux d'imposition sur les sociétés diminue, pour les entreprises fiscalement domiciliées en métropole, l'attractivité fiscale de ces investissements ou souscriptions dans ces collectivités ou en Nouvelle-Calédonie (voir *infra*).

**En outre, afin de conserver le niveau d'aide dont bénéficient *in fine* les entreprises exploitantes exerçant leur activité dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, le taux de rétrocession de l'avantage fiscal opéré au profit des exploitants ultramarins est porté de 77 % à 80 %.**

#### B. UN COÛT QUI DEVRAIT RESTER LIMITÉ AU REGARD DE L'OBJECTIF DE SOUTIEN ÉCONOMIQUE À CES TERRITOIRES

Le coût du dispositif de déduction fiscale prévu à l'article 217 *duodecies* du code général des impôts s'élevait, avant la baisse de l'impôt sur les sociétés, à environ 50 millions d'euros par an, et est aujourd'hui nul, traduisant la perte d'attractivité du dispositif. La réduction d'impôt proposée par le présent article devrait entraîner une dépense fiscale comparable.

Cette évolution apparaît bienvenue, alors **que ces territoires sont marqués par des contraintes d'éloignement importantes. Elle intervient en outre dans un contexte marqué par les effets économiques de l'épidémie de Covid-19**, qui a entraîné une forte augmentation du chômage et une baisse du PIB (-3,6 % en Nouvelle-Calédonie et -13 % en Polynésie française, par exemple).

**C. UN REGRET : L'ABSENCE D'ÉLÉMENTS CONCRETS PERMETTANT DE JUSTIFIER LA CRÉATION DE CETTE NOUVELLE DÉPENSE FISCALE ET LE REVIREMENT DU GOUVERNEMENT**

Il est assez surprenant que ce dispositif soit adopté par la voie d'un amendement déposé par un député sans élément ni étude sur lesquels fonder ces choix alors que la question de la perte de compétitivité entraînée par la baisse de l'impôt sur les sociétés dans les COM et en Nouvelle-Calédonie est connue depuis l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2017, et fait régulièrement l'objet d'amendements en séance publique au Sénat<sup>1</sup>.

Donnant l'avis du gouvernement sur un dispositif similaire à celui proposé par le présent article, Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action publique, avait affirmé qu'« il [n'était] pas établi que la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés affectera le flux des investissements [dans les collectivités d']outre-mer. Nous ne disposons d'aucune donnée pouvant corroborer cette hypothèse. Surtout, la mesure proposée entraînerait un effet d'aubaine pour des investisseurs personnes morales soumis à l'impôt sur les sociétés en métropole, qui bénéficieraient à la fois de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés et d'un avantage fiscal au moins égal à celui qui est actuellement octroyé. Il ne nous paraît pas opportun de modifier l'équilibre actuel. »<sup>2</sup> Le rapporteur général regrette ainsi que **le gouvernement, qui a donné un avis favorable à l'amendement ayant créé le présent article, ait totalement revu sa position sans l'étayer en séance publique, témoignant du manque de préparation dont le dispositif proposé fait l'objet.**

La commission des finances a adopté un **amendement rédactionnel FINC.3.**

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

---

<sup>1</sup> Voir par exemple : [https://www.senat.fr/enseance/2019-2020/139/Amdt\\_I-864.html](https://www.senat.fr/enseance/2019-2020/139/Amdt_I-864.html)

<sup>2</sup> Séance du 26 novembre 2019 du Sénat (compte rendu intégral des débats).

ARTICLE 42 E (nouveau)

**Assouplissement de la condition d'affectation des navires de croisières  
permettant de bénéficier d'une aide fiscale au titre  
des investissements outre-mer**

Le présent article assouplit la condition d'affectation des navires éligibles à l'avantage fiscal au titre des investissements productifs outre-mer prévu à l'article 199 *undecies* B du code générale des impôts. Ces derniers doivent aujourd'hui être affectés à la navigation exclusive dans la zone économique exclusive (ZEE) de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de La Réunion, de Mayotte, de la Polynésie française, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon, des îles Wallis et Futuna ou de la Nouvelle-Calédonie.

Le présent article assouplit la notion d'exclusivité en fixant l'obligation de réaliser 90 % des opérations de tête de ligne (début et fin de circuit) et 75% des escales dans les ZEE d'un territoire d'outre-mer.

Cette plus grande souplesse apparaît adaptée au modèle des croisières dans ces territoires sans remettre en cause l'exigence d'effectuer la majeure partie de l'activité en zone française.

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

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE AIDE FISCALE À L'INVESTISSEMENT  
OUTRE-MER POUR LES NAVIRES DE CROISIÈRE AFFECTÉS  
EXCLUSIVEMENT À LA ZEE DE CES TERRITOIRES**

L'article 199 *undecies* B du code général des impôts (CGI) prévoit que les contribuables domiciliés en France peuvent bénéficier **d'une réduction d'impôt sur le revenu** à raison **des investissements productifs neufs** qu'ils réalisent dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises, dans le cadre **d'une entreprise exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale**.

La réduction d'impôt est **comprise entre 38,25 % et 63,42 %** selon le type d'investissement réalisé, sa localisation et s'il est recouru ou non à un schéma externalisé. Elle est assise sur le montant des investissements productifs minoré des taxes et frais de toute nature et des subventions publiques éventuellement perçues.

**Un certain nombre de secteurs ne bénéficient pas de cet avantage fiscal.** C'est notamment le cas des activités financières, de la réparation automobile, des activités postales, etc.

Jusqu'en 2019, **la navigation de croisière** en était également exclue mais l'article 138 de la loi de finances pour 2019 **a inclus les navires de croisière neufs d'une capacité maximum de 400 passagers dans le périmètre de l'aide fiscale** prévue à l'article 199 *undecies* B du CGI. Le taux de l'avantage fiscal dont ils bénéficient est de **35 %**.

Il est toutefois prévu que, pour ces navires, si, dans **le délai de dix ans de leur acquisition (15 ans jusqu'à la loi de finances pour 2020)**, l'investissement ayant ouvert droit à réduction d'impôt est cédé ou cesse d'être affecté à l'activité pour laquelle il a été acquis, ou si l'acquéreur cesse son activité, **la réduction d'impôt fait l'objet d'une reprise au titre de l'année au cours de laquelle cet événement est intervenu.**

En outre, l'avantage fiscal ne s'applique **qu'aux navires de croisière affectés exclusivement à la navigation dans la zone économique exclusive (ZEE)** de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de La Réunion, de Mayotte, de la Polynésie française, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon, des îles Wallis et Futuna ou de la Nouvelle-Calédonie. Toutefois, **une escale ponctuelle au cours du circuit dans une île appartenant à un autre État** ne remet pas en cause cette condition.

Le bénéfice de la réduction d'impôt est enfin subordonné au respect **des autres conditions suivantes :**

- les investissements doivent avoir reçu **l'agrément préalable du ministre chargé du budget** quel que soit le montant de l'investissement ;

- les fournisseurs des investissements éligibles ont été choisis au terme d'une **procédure de mise en concurrence préalable** au dépôt de la demande d'agrément et ayant fait l'objet d'une publicité ;

- le navire navigue sous le pavillon d'un État membre de l'Union européenne ou d'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 ;

- la société exploitante détient une filiale dans l'un des territoires où l'investissement doit être affecté.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN ASSOUPPLISSEMENT DE LA CONDITION D'AFFECTATION DES NAVIRES À LA ZEE DES TERRITOIRES CONCERNÉS

Le présent article, adopté à l'initiative de notre collègue députée Maina Sage, avec l'avis favorable du gouvernement et du rapporteur général, assouplit la condition d'affectation exclusive des navires éligibles à l'avantage fiscal à la **navigation exclusive dans la zone économique exclusive (ZEE)** de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de La Réunion, de Mayotte, de la Polynésie française, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon, des îles Wallis et Futuna ou de la Nouvelle-Calédonie.

Alors que le droit actuel prévoit comme seule dérogation possible « *une escale ponctuelle au cours du circuit dans une île appartenant à un autre État* », le présent **article assouplit la notion d'exclusivité en fixant obligation de réaliser 90 % des opérations de tête de ligne (début et fin de circuit) et 75% des escales dans les ZEE d'un territoire d'outre-mer.**

Ce nouveau dispositif s'appliquerait aux investissements mis en service au titre des exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 et pour l'agrément desquels une demande est déposée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 (**A du II**).

Il s'appliquerait en outre aux investissements mis en service en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin pour l'agrément desquels une demande a été déposée à compter d'une date fixée par décret, qui ne peut être postérieure de plus de six 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 conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État (**B du II**).

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ASSOUPLISSEMENT ADAPTÉ AU MODÈLE ÉCONOMIQUE DES CROISIÈRES

L'exigence d'exploitation du navire à 100% dans la ZEE du territoire bénéficiaire **empêche d'effectuer plusieurs escales ponctuelles internationales dans les îles voisines, qui permettrait de diversifier l'offre des circuits touristiques, et augmenterait de ce fait l'attrait de ce type de croisière.** La plus grande souplesse permise par le dispositif proposé permettrait par exemple à un navire de croisière basé en Polynésie française de faire une escale aux îles Cook ou à un navire basé en Nouvelle-Calédonie de faire une escale au Vanuatu, ce qui apparaît comme une évolution bienvenue, sans remettre en cause l'exigence d'exercer la majeure partie de l'activité en zone française.

Cette mesure est également justifiée par les **difficultés particulières que connaît le secteur touristique ultramarin à la suite de la crise sanitaire.**

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

ARTICLE 42 F (nouveau)

**Prolongation d'un an du renforcement temporaire du taux  
de la réduction d'impôt « Madelin »**

Le présent article vise à proroger d'un an, soit jusqu'au 31 décembre 2021, le taux bonifié transitoire de 25 % applicable dans le cadre de la réduction d'impôt « Madelin ».

Dans un contexte marqué par la nécessité de renforcer les fonds propres des entreprises, la commission des finances ne peut que souscrire à cette prolongation - et ce d'autant plus que le taux bonifié n'a pu entrer en vigueur qu'en août 2020.

Elle propose toutefois deux amendements visant à le porter à 30 %, pour renforcer son caractère incitatif, tout en prévoyant une évaluation du dispositif.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN TAUX BONIFIÉ APPLICABLE DEPUIS  
AOÛT 2020 SEULEMENT, COMPTE TENU DE LA MISE EN  
CONFORMITÉ DU DISPOSITIF AVEC LE DROIT EUROPÉEN**

**A. LES INVESTISSEMENTS RÉALISÉS DANS CERTAINES PME PEUVENT  
BÉNÉFICIER D'UNE RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU**

Le dispositif « Madelin », créé en 1994<sup>1</sup> et codifié à l'article 199 *terdecies-0 A* du code général des impôts, ouvre droit à une réduction d'impôt sur le revenu en cas de **souscription au capital de certaines petites et moyennes entreprises** (PME).

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

- **une condition de taille** : l'entreprise doit répondre à la définition européenne des PME<sup>2</sup> ;

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

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



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

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

- **un plafond de versements** : le montant total des versements reçus par l'entreprise au titre de la réduction d'impôt « Madelin » et des autres aides pour le financement des risques ne peut excéder 15 millions d'euros.

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

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

En cas d'investissement indirect *via* un fonds d'investissement de proximité (FIP) ou un fonds commun de placement dans l'innovation (FCPI), ces limites annuelles sont ramenées à respectivement **12 000 euros** et **24 000 euros**. L'actif de ces fonds fiscaux doit être constitué pour 70 % au moins d'investissements réalisés dans des PME innovantes<sup>1</sup> de moins de dix ans (FCPI) ou des PME régionales<sup>2</sup> de moins de sept ans (FIP).

L'avantage fiscal « Madelin » fait partie de ceux dont le cumul **ne peut aboutir à une réduction d'impôt supérieure à 10 000 euros** (article 200-0 A du code général des impôts). L'éventuel excédent peut toutefois être reporté sur l'impôt sur le revenu dû au titre des années suivantes **jusqu'à la cinquième année inclusivement**.

---

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

<sup>2</sup> La zone géographique choisie par le fonds est limitée à quatre régions limitrophes.

D'après le tome II de l'annexe *Évaluation des voies et moyens* du présent projet de loi de finances, **le coût total du dispositif est évalué à 123 millions d'euros en 2020**, dont :

- 50 millions d'euros au titre de l'investissement direct ;
- 31 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FCPI ;
- 12 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FIP généralistes ;
- 22 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FIP investis dans les entreprises corses ;
- 8 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FIP investis dans les entreprises d'outre-mer.

**B. LE TAUX BONIFIÉ TRANSITOIRE, INITIALEMENT PRÉVU POUR S'APPLIQUER AUX INVESTISSEMENTS RÉALISÉS EN 2018, N'EST ENTRÉ EN VIGUEUR QU'EN AOÛT 2020**

Si le taux de l'avantage fiscal est en principe de 18 %, un **taux bonifié de 25 %** est prévu pour les versements effectués jusqu'au 31 décembre 2020, afin de contrebalancer la disparition de la réduction d'impôt « ISF-PME ».

Ce taux bonifié, initialement applicable aux seuls versements effectués en 2018, a été **prolongé à deux reprises**, faute d'avoir pu entrer en vigueur.

**En effet, sa mise en place était subordonnée à la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif « Madelin »** - qui n'avait jamais été notifié par le Gouvernement depuis sa création en 1994, en dépit de demandes répétées en ce sens de la commission des finances du Sénat<sup>1</sup> - **comme étant conforme au droit de l'Union européenne.**

Après de longues négociations, **cet accord a été conditionné par la Commission européenne à des modifications du dispositif**, qui ont été effectuées par l'article 137 de la loi n° 2019-1479 de finances pour 2020.

---

<sup>1</sup> Voir par exemple le commentaire de l'article 13 ter figurant dans le rapport n° 229 (2015-2016) relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2015 d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances et déposé le 9 décembre 2015.

Deux ans et demi après le vote du renforcement temporaire de la réduction d'impôt, l'accord de la Commission européenne est finalement intervenu le 26 juin 2020<sup>1</sup>, **permettant ainsi d'appliquer le taux bonifié à compter du 10 août 2020<sup>2</sup>.**

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PROLONGATION D'UN AN DU TAUX BONIFIÉ**

Le présent article, issu d'un amendement de Laurent Saint-Martin, rapporteur général de la commission des finances, adopté par l'Assemblée nationale après avoir reçu un avis favorable du Gouvernement, **proroge d'un an le taux bonifié transitoire de la réduction d'impôt « Madelin » de droit commun.**

Le taux de 25 % serait ainsi applicable à l'ensemble des versements effectués **jusqu'au 31 décembre 2021** (alinéa 1).

**Son entrée en vigueur resterait néanmoins subordonnée à une date fixée par décret** ne pouvant 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 le dispositif comme étant conforme au droit de l'Union européenne (alinéa 2).

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROLONGATION BIENVENUE**

Dans un contexte marqué par l'extinction de la réduction d'impôt « ISF-PME » dans le cadre de la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI), la commission des finances du Sénat a **soutenu le renforcement temporaire du dispositif « Madelin », afin de ne pas fragiliser l'industrie française du capital-risque.**

**Les délais nécessaires pour obtenir l'accord de la Commission européenne ont toutefois conduit à l'effet inverse de celui escompté, en suscitant des comportements attentistes de la part des redevables,** qui ont préféré reporter leurs investissements, ainsi que cela a été souligné dans le cadre du rapport d'évaluation de la transformation de l'ISF en IFI<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Commission européenne, décision « Aide d'État SA.55869 (2019/N) France – Dispositif IR-PME pour les investissements dans les FCPI et FIP », 26 juin 2020.

<sup>2</sup> Décret n° 2020-1014 du 7 août 2020 fixant la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions relatives à la réduction d'impôt pour souscription en numéraire au capital des petites et moyennes entreprises.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 42 (2019-2020) de Vincent Éblé et Albéric de Montgolfier (tome I) relatif à la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière

Les données relatives aux levées de fonds des FCPI et des FIP sont de ce point de vue révélatrices : alors que la collecte au titre de la réduction d'impôt « Madelin » était en augmentation tendancielle au cours des derniers exercices, celle-ci a **fortement chuté en 2018 (- 29 %)**.

### Levées de fonds des FCPI et des FIP

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2017-2018
Au titre du « Madelin »	363	378	416	451	502	355	- 147
Au titre de l'« ISF-PME »	336	395	445	516	581	0	- 581
<b>Total</b>	<b>699</b>	<b>773</b>	<b>861</b>	<b>967</b>	<b>1083</b>	<b>355</b>	<b>- 728</b>

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données transmises par France Invest)

Si l'accord de la Commission européenne a enfin permis de faire entrer en vigueur le taux bonifié, **celui-ci n'a pu s'appliquer qu'aux versements effectués depuis le 10 août 2020 et doit en principe s'éteindre au 31 décembre 2020.**

Dans un contexte marqué par la nécessité de renforcer les fonds propres des PME, durablement fragilisées par la crise sanitaire, le rapporteur général **ne peut donc que souscrire à la prolongation d'un an du taux bonifié proposé au présent article.**

D'après les informations transmises par le Gouvernement, **l'accord de la Commission européenne devrait cette fois intervenir très rapidement**, dans la mesure où l'ensemble du dispositif a fait l'objet d'une première décision de conformité.

Afin de renforcer le caractère incitatif du dispositif, la commission des finances a adopté un amendement **FINC.4** visant à **porter à 30 % le taux bonifié temporaire**, soit le niveau maximum prévu par les lignes directrices de la Commission européenne pour les réductions d'impôt sur le revenu<sup>1</sup>.

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

(IFI) et à la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU), fait au nom de la commission des finances et déposé le 9 octobre 2019, pp. 106-108.

<sup>1</sup> Communication de la Commission européenne, « Lignes directrices relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques », paragraphe 151.

ARTICLE 42 G (nouveau)

**Prolongation d'un an du renforcement temporaire du taux de la réduction d'impôt pour les investissements au sein des foncières solidaires chargées d'un service économique d'intérêt général**

Le présent article vise à proroger d'un an le taux bonifié transitoire de 25 % applicable dans le cadre de la réduction d'impôt pour les investissements au sein des foncières solidaires chargées d'un service économique d'intérêt général, par cohérence avec l'aménagement proposé à l'article 42 F du présent projet de loi de finances pour la réduction d'impôt « Madelin ».

Dans un contexte marqué par la nécessité de renforcer les fonds propres des entreprises, la commission des finances ne peut que souscrire à cette prolongation. Par cohérence avec l'aménagement proposé à l'article 42 G, elle a adopté un amendement portant le taux bonifié à 30 %.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE RÉDUCTION D'IMPÔT DÉSORMAIS AUTONOME DU DISPOSITIF « MADELIN »**

L'article 157 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a créé une **réduction d'impôt pour les investissements au sein des foncières solidaires chargées d'un service économique d'intérêt général**.

En effet, ces dernières ont été exclues de la réduction d'impôt « Madelin » dans le cadre de sa mise en conformité du dispositif avec les lignes directrices européennes concernant les aides visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques<sup>1</sup>.

Afin de ne pas priver les entreprises solidaires concernées d'une source indispensable de financement, une nouvelle réduction d'impôt a donc été mise en place. Celle-ci ne relève plus du cadre européen relatif au financement des risques mais de celui prévu pour certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Communication de la Commission (2014/C 19/04) publiée au JOUE du 22/01/2014 relative aux lignes directrices concernant les aides visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques.

<sup>2</sup> 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.

Concrètement, la réduction d'impôt est ouverte aux foncières solidaires agissant dans les trois secteurs d'activité suivants :

- l'insertion dans des logements dits « très sociaux » de personnes précarisées (**foncières de logement et d'insertion**) ;

- l'hébergement de personnes âgées, dépendantes ou en perte d'autonomie (**foncières pour personnes dépendantes**) ;

- l'insertion professionnelle d'agriculteurs respectant les exigences des systèmes de production agroécologiques (**foncières solidaires agricoles**).

**Les principaux paramètres du dispositif sont directement inspirés de la réduction d'impôt « Madelin ».**

En particulier, le taux de la réduction d'impôt de droit commun a été fixé à 18 % mais **un taux bonifié à 25 % est prévu pour les investissements réalisés en 2020.**

Dès lors que la réduction d'impôt est pleinement conforme au règlement général d'exemption précité, **le taux bonifié n'a pas besoin de faire l'objet d'une notification préalable à la Commission européenne pour entrer en vigueur**, contrairement au dispositif « Madelin ».

**Les mesures d'application nécessaires à sa mise en œuvre n'ont toutefois été prises qu'à la fin du mois de septembre 2020**, avec le décret n° 2020-1186 du 29 septembre 2020, complété par quatre arrêtés.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PROLONGATION D'UN AN DU TAUX BONIFIÉ**

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale par un amendement de Laurent Saint-Martin, rapporteur général de la commission des finances, ayant reçu un avis favorable du Gouvernement, **proroge d'un an le taux bonifié transitoire de la réduction d'impôt**, par parallélisme avec l'aménagement proposé à l'article 42 F du présent projet de loi de finances pour le dispositif « Madelin ».

**Son entrée en vigueur serait immédiate**, compte tenu de l'absence de nécessité d'attendre l'autorisation de la Commission européenne.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROLONGATION BIENVENUE**

**Le rapporteur général ne peut que souscrire à la prolongation proposée.** En effet, il est important de maintenir le parallélisme entre la réduction d'impôt prévue pour les foncières solidaires et le dispositif « Madelin », qui bénéficie à d'autres entreprises solidaires.

Par cohérence avec l'aménagement proposé à l'article 42 F du présent projet de loi de finances, elle a adopté un amendement **FINC.5 portant le taux bonifié à 30 %**.

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

ARTICLE 42 H (nouveau)

**Majoration temporaire du mécanisme de plafonnement des réductions d'impôt pour les investissements solidaires**

Le présent article vise à majorer temporairement de 3 000 euros le mécanisme de plafonnement des réductions d'impôt pour les seuls investissements solidaires, portant ce dernier à 13 000 euros.

La commission propose d'adopter cet article sans modification, compte tenu de la nécessité de renforcer les fonds propres des entreprises solidaires, dans un contexte marqué par la crise sanitaire.

**I. LE DROIT EXISTANT : DES RÉDUCTIONS D'IMPÔT PLACÉES SOUS LE MÉCANISME GÉNÉRAL DE PLAFONNEMENT DES « NICHEs FISCALES » À 10 000 EUROS**

Ainsi que cela a été précédemment rappelé dans le cadre des commentaires des articles 42 F et 42 G du présent projet de loi de finances, **les investissements en fonds propres réalisés dans les entreprises solidaires sont éligibles à deux réductions d'impôt**, selon leurs caractéristiques :

- **le volet « solidaire » de la réduction d'impôt « Madelin »**, prévu à l'article 199 *terdecies*-0 AA du code général des impôts ;

- **la réduction d'impôt pour les investissements au sein des foncières solidaires** chargées d'un service économique d'intérêt général, prévue à l'article 199 *terdecies*-0 AB du même code.

Ces deux dispositifs font partie de ceux dont le cumul **ne peut aboutir à une réduction d'impôt supérieure à 10 000 euros par an** (article 200-0 A du code général des impôts). L'éventuel excédent peut toutefois être reporté sur l'impôt sur le revenu dû au titre des années suivantes **jusqu'à la cinquième année inclusivement**.



## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE MAJORATION TEMPORAIRE DE 3 000 EUROS DU PLAFOND POUR LES SEULS INVESTISSEMENTS SOLIDAIRES

Le présent article additionnel, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue députée Anne-Laurence Petel, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, propose de **majorer temporairement le mécanisme de plafonnement pour les seuls investissements solidaires.**

Pour l'application du mécanisme de plafonnement des « niches fiscales » prévu au 1 de l'article 200-A du code général des impôts, le montant cumulé des réductions d'impôt au titre des investissements solidaires prévues aux articles 199 *terdecies*-0 AA et 199 *terdecies*-0 AB du même code serait ainsi « *diminué, dans la limite de ce montant, de 3 000 euros* » (alinéa 1).

Par parallélisme, le montant excédentaire pouvant être reporté sur l'impôt sur le revenu dû au titre des années suivantes jusqu'à la cinquième inclusivement serait **minoré à due concurrence** (alinéa 2).

La majoration du plafond serait **applicable immédiatement** pour la réduction d'impôt au titre des investissements au sein des foncières solidaires (alinéa 5), dès lors que celle-ci est pleinement conforme à la décision d'exemption relative aux services d'intérêt économique général<sup>1</sup>.

En revanche, son entrée en vigueur serait **subordonnée à l'accord de la Commission européenne** s'agissant du volet « solidaire » de la réduction d'impôt « Madelin » (alinéa 4). En effet, ce dernier déroge à certaines conditions prévues par le règlement général d'exemption applicable aux investissements en faveur du financement des risques<sup>2</sup> et sa modification doit donc faire l'objet d'une notification préalable.

Dans les deux cas, la dérogation serait applicable **uniquement aux versements effectués en 2021** (alinéas 4 et 5).

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN AMÉNAGEMENT BIENVENU DONT L'IMPACT DEVRAIT TOUTEFOIS RESTÉ MODESTE

Dans un contexte où la crise financière fragilise les fonds propres des entreprises et démultiplie les besoins d'accompagnement en matière sociale, le rapporteur général **souscrit à la modification temporaire proposée**, qui vise à lever un frein à l'investissement solidaire.

**Sa portée ne doit toutefois pas être surestimée**, dès lors qu'il était déjà possible pour les redevables de reporter tout excédent par rapport au plafond de 10 000 euros sur l'impôt sur le revenu dû au titre des années suivantes jusqu'à la cinquième année inclusivement.

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

ARTICLE 42 I (nouveau)

**Élargissement du champ des secteurs éligibles au FIP-DOM et rehaussement du plafond de concentration géographique**

Le présent article étend le champ des secteurs éligibles aux fonds d'investissement de proximité investis dans les départements d'outre-mer (DOM) et dans les collectivités d'outre-mer (FIP-DOM) en l'alignant sur celui applicable à la réduction d'impôt au titre des investissements dans les FIP de droit commun et les FIP investissant en Corse.

Il rehausse également de 25 % à 50 % le plafond de concentration géographique des participations dans un FIP-DOM.

Cette évolution apparaît justifiée eu égard aux nécessités spécifiques des territoires concernés, et du besoin en fonds propres particulier auquel la crise actuelle donne lieu. Elle permet en outre de compenser la plus faible envergure des territoires ultramarins en comparaison aux régions hexagonales.

Le coût de cet élargissement, qui n'est pas chiffré, devrait rester faible.

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

**I. LE DROIT EXISTANT : L'EXCLUSION DE CERTAINS SECTEURS D'ACTIVITÉ DES INVESTISSEMENTS ÉLIGIBLES AU FIP-DOM ET L'EXIGENCE DE DIVERSIFICATION GÉOGRAPHIQUE**

Aux termes de l'article L. 214-31 du code monétaire et financier, **les fonds d'investissement de proximité (FIP) sont des fonds communs de placement à risques dont l'actif est constitué, pour 70 % au moins, de titres financiers, parts de société à responsabilité limitée et avances en compte courant.** Ils doivent également exercer leurs activités principalement dans des établissements situés dans la zone géographique choisie par le fonds et limitée à au plus quatre régions limitrophes ou, lorsque cette condition ne trouve pas à s'appliquer, y avoir établi leur siège social. Le pourcentage de la totalité de l'actif d'un FIP qui est investi dans une même région ne peut excéder 50 %. **Le fonds peut également choisir une zone géographique constituée d'un ou de plusieurs départements d'outre-mer, ou du département de Mayotte ainsi que de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.**

Aux termes du I de l'article 199 *terdecies*-0 A du code général des impôts (dispositif dit « Madelin » ou « IR-PME »), la réduction d'impôt est égale à 18 % de la limite définie ci-dessus. Le contribuable s'engage à conserver ses parts de FIP pendant une durée supérieure à cinq ans. Les

plus-values sont exonérées à l'échéance du fonds (hors prélèvements sociaux).

**Toutefois, un régime fiscal dérogatoire avantageux est prévu pour les FIP investis dans les DOM et les COM (FIP-DOM).** Le VI *ter* A de l'article 199 *terdecies*-0 A du code général des impôts prévoit que **les contribuables peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu égale à 38 % (depuis 2017, cette réduction ayant été initialement fixée à 50 %) des souscriptions en numéraire** de parts de FIP dont l'actif est composé pour 70 % au moins de titres de sociétés établies dans ces territoires et exerçant leurs activités dans l'un des secteurs mentionnés à l'article 199 *undecies* B<sup>1</sup> du code général des impôts.

Les 30 % restants sont généralement investis dans des supports diversifiés (monétaire, obligations, actions). Si la durée légale de détention minimale des actifs s'applique également, le principal fonds de ce type impose un blocage par principe pendant sept ans (à compter de la date de constitution du fonds), prolongeable deux fois un an sur décision de la société de gestion.

Les versements sont plafonnés annuellement à 12 000 euros pour une personne seule et à 24 000 euros pour un couple, soit respectivement 10 080 euros ou 5 040 euros de gain maximal possible.

Aux termes du IV de l'article L. 214-31 du code monétaire et financier, **l'actif du fonds ne peut être constitué à plus de 25 % de titres financiers, parts de société à responsabilité limitée et avances en compte courant de sociétés exerçant leurs activités principalement dans des établissements situés dans une même région ou ayant établi leur siège social dans cette région.** Lorsque le fonds a choisi une zone géographique constituée d'un ou de plusieurs départements d'outre-mer, du département de Mayotte, de Saint-Barthélemy ou de Saint-Martin, cette limite s'applique à chacune des collectivités de la zone géographique.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'ÉLARGISSEMENT DES SECTEURS ÉLIGIBLES ET LE RÉHAUSSEMENT DU PLAFOND DES PARTICIPATIONS DANS UNE MÊME COLLECTIVITÉ**

Le présent article, adopté à l'initiative de notre collègue député Olivier Serva, avec l'avis favorable du rapporteur général et du gouvernement, procède à plusieurs assouplissements du FIP-DOM.

Il propose ainsi **d'élargir le champ des secteurs éligibles en l'alignant sur celui applicable à la réduction d'impôt au titre des investissements dans les FIP de droit commun et les FIP investissant en**

---

<sup>1</sup> Se reporter au commentaire de l'article 42 D du présent rapport pour la liste des secteurs éligibles.

**Corse.** Il supprime à cet effet, la référence aux secteurs d'activité prévus par l'article 199 *undecies* B du code général des impôts (I). **Le présent article subordonne cette évolution à l'aval de la Commission européenne.** Elle entrera en vigueur dans un délai ne pouvant excéder deux mois suivant la réception de la décision de conformité de la mesure à la réglementation relative aux aides d'État prise par la Commission, ou à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 si une réponse positive de la Commission est reçue avant cette date (III).

Le présent article propose également de rehausser de 25 % à 50 % le plafond de concentration géographique des participations dans un FIP au profit d'une même collectivité dans l'ensemble des territoires d'outre-mer (1<sup>o</sup> du II).

Il procède également à des mesures de coordination (2<sup>o</sup> du II).

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ÉLARGISSEMENT NOTAMMENT JUSTIFIÉ PAR LA CRISE SANITAIRE ET ÉCONOMIQUE, DONT LE COÛT DEVRAIT RESTER FAIBLE**

Le FIP-DOM exclut, dans son champ actuel, des secteurs d'activité importants pour les économies ultra-marines, tels que les services aux entreprises et aux particuliers, le commerce de gros et de détail, le négoce et la distribution, la santé, le secteur médical ou la restauration à thème ou collective. **Le rapporteur général ne s'oppose pas à cet élargissement, qui apparaît justifié eu égard aux besoins spécifiques des territoires concernés, et du besoin en fonds propres particulier auquel la crise actuelle donne lieu.**

De même, le rehaussement, de 25 à 50 %, du plafond de concentration géographique dans l'ensemble des territoires d'outre-mer permettra, d'une part, de compenser la plus faible envergure des territoires ultramarins en comparaison des régions hexagonales et, d'autre part, de réduire la dispersion des participations entre plusieurs régions ou collectivités ultra-marines.

La dépense fiscale annuelle associée à ce dispositif étant d'environ 8 millions d'euros, le coût de cet élargissement, qui n'est pas chiffré, devrait rester faible.

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

ARTICLE 42 J (nouveau)

**Relèvement des plafonds applicables à la réduction d'impôt sur le revenu au titre des souscriptions au capital des entreprises de presse**

Le présent article prévoit de doubler les plafonds applicables à la réduction d'impôt sur le revenu au titre des versements effectués par les particuliers en vue de souscrire au capital des entreprises de presse.

Ces versements seraient désormais plafonnés à 10 000 euros pour un contribuable célibataire et 20 000 pour les contribuables soumis à une imposition commune.

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

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE RÉDUCTION D'IMPÔT À FAVORISER L'INVESTISSEMENT DANS LE SECTEUR DE LA PRESSE.**

Issu de l'article 19 de la loi n° 2015-443 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse, l'article 199 *terdecies-0* du code général des impôts prévoit, pour les contribuables domiciliés fiscalement en France, **une réduction d'impôt sur le revenu en faveur des particuliers qui souscrivent au capital d'entreprises de presse**. Ces entreprises doivent éditer une ou plusieurs publications ou services de presse en ligne d'information politique et générale ou consacrées pour une large part à l'information politique et générale. Les éditeurs de quotidiens sont également éligibles au dispositif.

La réduction d'impôt atteint **30 % du montant** des versements effectués. Elle peut être portée à 50 % si les versements sont effectués en faveur d'une entreprise solidaire de presse. La loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias a élargi le bénéfice de la réduction d'impôt aux versements effectués au profit d'une société dont l'objet statutaire est de détenir des participations au capital de sociétés de presse, à l'instar des sociétés d'amis ou de lecteurs.

Les **versements** ouvrant droit à cette réduction d'impôt sont plafonnés à **5 000 euros par an** pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés. Ce plafond est porté à 10 000 euros pour les contribuables soumis à imposition commune.

La réduction d'impôt ne s'applique pas aux titres déjà contenus dans un plan d'épargne en actions ou dans un plan d'épargne salarial.

Initialement bornée jusqu'au 31 décembre 2018, le dispositif a été prolongé en loi de finances pour 2019 jusqu'au 31 décembre 2021<sup>1</sup>.

La loi de finances pour 2019 prévoit également que les titres souscrits soient conservés pendant cinq ans.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN DOUBLEMENT DES PLAFONDS

À l'initiative de notre collègue Céline Calvez et plusieurs membres du groupe La République en marche, après avis favorables du rapporteur général de la commission des finances et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté **un article additionnel relevant les plafonds applicables** au titre de la réduction d'impôt.

Le 1<sup>o</sup> du I modifie l'article 199 *terdecies-0 C* afin de **porter le plafond** applicable à un contribuable célibataire de 5 000 euros à **10 000 euros**. Le plafond visant les contribuables soumis à une imposition commune est, quant à lui, porté de 10 000 euros à **20 000 euros**.

Le 2<sup>o</sup> du I propose d'ajuster la rédaction de l'article 199 *terdecies-0 C* afin de tenir compte de l'abrogation de deux dispositifs fiscaux.

Le II précise que le dispositif s'applique aux versements effectués à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE DÉPENSE FISCALE DONT L'ATTRACTIVITÉ RESTE À DÉMONTRER

L'article 199 *terdecies 0-C* du code général des impôts vise à **renforcer l'investissement des particuliers au sein des entreprises de presse et, par conséquent, l'indépendance de celles-ci**.

La dépense fiscale a, cependant, été évaluée à moins de 500 000 euros annuels depuis sa mise en œuvre en 2016. Seuls 274 bénéficiaires ont été relevés en 2019, soit 17,5 % de moins qu'en 2018. Cette faiblesse de la dépense fiscale comme le nombre réduit des contribuables usant de ce dispositif interroge quant à son efficacité.

Il convient de rappeler que sa prorogation jusqu'au 31 décembre 2021 avait été proposée en dernière minute en première lecture du projet de loi de finances pour 2019 au Sénat par le Gouvernement, ce qui peut laisser songeur quant à l'intérêt du dispositif. Il n'est pas évident **qu'un doublement du plafond**, tel que le présent article le propose, puisse rendre plus efficace cette dépense fiscale. Le rapporteur général relève d'ailleurs

---

<sup>1</sup> Article 157 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

que ce doublement est prudent puisqu'il n'est pas associé à une nouvelle prorogation du dispositif.

De fait, sans remettre en cause la légitimité de l'objectif associé à cette réduction d'impôt, il y a lieu de douter de son attractivité et donc de son existence. Le doublement du plafond constitue une sorte de dernière chance pour un mécanisme par ailleurs concurrencé par le dispositif également mis en place dans le cadre de la loi de 2015 sur la modernisation de la presse qui élargit le régime fiscal du mécénat prévu à l'article 200 du code général des impôts aux associations œuvrant pour le pluralisme de la presse (« amendement Charb »). Les organismes éligibles sont les associations d'intérêt général, les fonds de dotation d'intérêt général qui exercent des actions concrètes en faveur du pluralisme de la presse et les fonds de dotation qui financent des associations d'intérêt général en faveur du pluralisme de la presse. Les donateurs peuvent affecter leurs dons au financement d'une entreprise ou d'un service de presse en ligne spécifique. L'amendement Charb a permis aux associations de bénéficier de 5 millions d'euros de dons en 2018.

**Sous réserve de ces observations, il est proposé d'adopter cet article sans modification.**

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



*ARTICLE 42 K (nouveau)*

**Prorogation et aménagement de la réduction d'impôt  
au titre des souscription au capital des SOFICA**

Le présent article prévoit de prolonger de trois ans, jusqu'au 31 décembre 2023, la réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital des sociétés de financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA). Il aménage également le dispositif afin d'élargir le champ géographique des investissements réalisés par ces sociétés.

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

**I. LE DROIT EXISTANT : LES SOFICA SONT DÉDIÉES AU  
FINANCEMENT DU CINÉMA INDÉPENDANT ET AU  
RENOUVELLEMENT DE LA CRÉATION**

**A. UN DISPOSITIF PRINCIPALEMENT DÉDIÉ À L'INVESTISSEMENT AU  
SEIN DE PRODUCTIONS FRANÇAISES**

Créées par l'article 40 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, les sociétés de financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA) constituent des sociétés d'investissement dédiées à la collecte de fonds privés appelés à financer la production cinématographique et audiovisuelle. Les SOFICA peuvent être mises en place à l'initiative de professionnels du cinéma et de l'audiovisuel ou d'opérateurs du secteur bancaire et financier.

L'article 238 *bis* HF du code général des impôts précise que les SOFICA ne peuvent contribuer au financement :

- d'œuvres pornographiques ou incitant à la violence ;
- d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles utilisables à des fins de publicité ;
- de programmes d'information, de débat d'actualités, d'émission de variétés ou sportives ;
- de tout document ou programme audiovisuel ne comportant qu'accessoirement des éléments de création originale.

Les SOFICA ont la possibilité de se garantir en s'adossant partiellement à des entreprises du secteur :

- la SOFICA peut ainsi passer un accord avec une société qui s'engage à racheter une partie des investissements à un prix établi à l'avance (investissements dits « adossés ») ;

- la SOFICA peut également négocier, au cas par cas, des droits à recettes (investissements dits « non adossés »).

Par ailleurs, aux termes de l'article 238 *bis* HG du code général des impôts, les SOFICA doivent réaliser leurs investissements sous la forme :

- d'une souscription au capital d'une société ayant pour activité la réalisation d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles ;

- de versements par contrats d'association à la production, signés avant le début des prises de vue. Ce contrat permet d'acquérir un droit sur les recettes d'exploitation. Le financement par ce type de contrat ne peut excéder 50 % du coût total de l'œuvre.

Aux termes de l'article 238 *bis* HE du code général des impôts, les SOFICA doivent concourir au financement d'œuvres agréées par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). L'article 238 *bis* HF précise que **ces œuvres doivent être réalisées en « version originale », en « langue française » et produite dans un État membre de la « Communauté européenne »**. Les SOFICA peuvent néanmoins investir dans la limite de 20 % de leurs financements annuels au sein de coproductions réalisées dans la langue du pays du coproducteur majoritaire dès lors que celui-ci est établi dans un État membre de la « Communauté européenne ».

#### **B. LA PARTICIPATION FINANCIÈRE À UNE SOFICA DONNE LIEU À UNE RÉDUCTION D'IMPÔT**

Aux termes de l'article 199 *unvicies* du code général des impôts, la participation des particuliers au capital des SOFICA donne lieu à une réduction d'impôt. Cette participation est plafonnée à 18 000 euros annuels et à 25 % du revenu net global.

**La réduction d'impôt est égale à 30 % des sommes versées.** La réduction d'impôt est alors plafonnée à 5 400 euros.

Ce taux peut être porté à **36 %** si la SOFICA souscrit au capital d'une société ayant pour activité la réalisation d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles pour un montant au moins équivalent à 10 % de ses investissements annuels. La réduction est alors plafonnée à 6 480 euros.

Le taux est porté de 36 % à **48 %** si la SOFICA consacre dans un délai d'un an à compter de sa création au moins 10 % de ses investissements à des dépenses de développement d'œuvres audiovisuelles de fiction, de documentaire et d'animation sous forme de séries. Il est également porté

de 36 % à 48 % si la SOFICA dédie 10 % de ses investissements à des contrats d'association dont la contrepartie porte exclusivement sur les recettes d'exploitation des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles perçues à l'étranger.

La réduction d'impôt s'applique aux souscriptions en numéraire réalisées jusqu'au 31 décembre 2020.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE: UNE PROROGATION DU DISPOSITIF JUSQU'EN 2023 ET UN ÉLARGISSEMENT DE SON CHAMP D'INTERVENTION

À l'initiative de nos collègues Marie-Ange Magne et plusieurs membres du groupe La République en marche et Frédérique Dumas et plusieurs membres du groupe Libertés et Territoires, l'Assemblée nationale a adopté, après avis favorables du rapporteur général de la commission des finances et du Gouvernement, **un article additionnel qui proroge la réduction d'impôt applicable aux SOFICA et aménage leur régime fiscal.**

Le 1° du I prolonge ainsi de 3 ans, jusqu'au 31 décembre 2023, l'éligibilité à la réduction d'impôt des sommes versées au titre de la souscription en numéraire au capital d'une SOFICA.

Le 2° du I modifie, quant à lui l'article 238 *bis* HF du code général des impôts afin de faciliter l'investissement des SOFICA dans les œuvres réalisées en langue étrangère.

Le **a** du **2** du **I** supprime ainsi la référence à la Communauté européenne, désormais obsolète. Les œuvres pouvant bénéficier d'un financement d'une SOFICA doivent désormais être produites par un État partie de la Convention européenne sur la coproduction cinématographique, ratifiée dans le cadre du Conseil de l'Europe par 43 États<sup>1</sup> ou par un des 58 États disposant d'un accord de coproduction avec la France. La double condition reliant « *version originale* » et « *langue française* » est supprimée au profit d'une formule réunissant les deux aspects, à savoir une « *expression originale française* ». Ce critère était déjà retenu par le Centre national du cinéma dans le cadre de l'attribution de ses aides financières.

En ce qui concerne le financement d'œuvres produites en langue étrangère, le **b** du **2** du **I** supprime là encore la référence à la « Communauté européenne » et lui substitue celle à la Convention européenne sur la coproduction cinématographique et aux accords de coproduction avec la France.

---

<sup>1</sup> Convention européenne sur la coproduction cinématographique STE n° 147, 2 octobre 1992.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROROGATION NÉCESSAIRE ET UNE PRISE EN COMPTE BIENVENUE DE LA NOUVELLE GÉOGRAPHIE DE LA PRODUCTION CINÉMATOGRAPHIQUE

La dépense fiscale liée à l'investissement dans les SOFICA est évaluée à 29,2 millions d'euros pour 2020, soit un montant relativement stable par rapport à celui observé en 2018 (30,3 millions d'euros). Elle représente 10 % de la dépense fiscale totale en faveur de la production cinématographique et audiovisuelle.

133 films et 30 œuvres audiovisuelles ont bénéficié d'un financement des SOFICA en 2019, contre 123 films et 33 œuvres audiovisuelles l'année précédente. 97,2 % de ces investissements visent des productions indépendantes. **Ce dynamisme incite à proroger un dispositif qui paraît répondre aux missions qui lui ont été assignées.**

**La mise à jour de la rédaction va également dans le bon sens. L'introduction de la notion d'expression originale française ne trahit pas l'intention première du législateur puisque les œuvres d'expression originale française sont définies comme étant réalisées intégralement ou principalement en version originale en langue française ou dans une langue régionale en usage en France.**

L'ouverture aux États parties de la convention du Conseil de l'Europe sur la coproduction cinématographique ou à une convention bilatérale avec la France dans ce domaine offre un **cadre plus adapté à la réalité du cinéma mondial** et permet de favoriser des investissements au sein de pays francophones considérés comme émergents dans ce domaine, participant ainsi **au rayonnement culturel de notre langue**. Cet élargissement permet aussi de soutenir la coproduction française en facilitant les tournages au sein de pays non francophones et en favorisant de la sorte **l'exportation d'une partie de notre savoir-faire en la matière.**

**Il est cependant regrettable que le coût pour les finances publiques de cet élargissement géographiques n'ait pas été évalué. Nonobstant cette réserve, il est proposé d'adopter cet article sans modification.**

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

ARTICLE 42 L (nouveau)

**Élargissement du champ d'intervention des SOFICA  
au financement des activités de distribution cinématographique**

Le présent article prévoit d'élargir le périmètre d'intervention des sociétés de financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA), en l'ouvrant aux entreprises de la distribution cinématographique, dans la limite de 15 % de leurs investissements annuels.

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

**I. LE DROIT EXISTANT: LES SOFICA SONT DÉDIÉES AU  
FINANCEMENT DU CINÉMA INDÉPENDANT ET AU  
RENOUVELLEMENT DE LA CRÉATION**

La présentation des sociétés d'investissement dédiées à la collecte de fonds privés appelés à financer la production cinématographique et audiovisuelle (SOFICA) et la réduction d'impôt applicable aux souscriptions à leur capital est détaillée dans le commentaire de l'article 42 K du présent projet de loi.

Cet article prévoit de prolonger de trois ans, jusqu'au 31 décembre 2023, la réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital des sociétés SOFICA. Il aménage également le dispositif afin d'élargir le champ géographique des investissements réalisés par ces sociétés.

**II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE: UNE  
EXTENSION DU CHAMP D'INTERVENTION DES SOFICA À LA  
DISTRIBUTION D'OEUVRES CINÉMATOGRAPHIQUES**

À l'initiative de nos collègues Aurore Bergé et Marie-Ange Magne, au nom du groupe La République en marche l'Assemblée nationale a adopté, après avis favorable du rapporteur général de la commission des finances et avis de sagesse du Gouvernement, un **article additionnel qui étend le champ d'action des SOFICA au financement de la distribution d'œuvres cinématographiques en salles, élargissant ainsi le champ de la dépense fiscale prévue à l'article 199 *unvicies* du code général des impôts.** Aux termes de celui-ci, la participation des particuliers au capital des SOFICA

donne lieu à une réduction d'impôt. Cette participation est plafonnée à 18 000 euros annuels et à 25 % du revenu net global.

Le **2<sup>ème</sup> alinéa** du **I**, qui complète l'article 238 *bis* HG du code général des impôts, prévoit ainsi que les SOFICA puissent réaliser des investissements sous la forme de contrats d'associations avec ces entreprises. Elles pourraient ainsi concourir au financement de la production sous la forme d'avances, visant la prise en charge des dépenses d'édition et de promotion de ces œuvres en salles de spectacles cinématographiques. Le contrat devra avoir été conclu et les versements effectués avant la sortie en salles. Ce contrat permet d'acquérir un droit sur les recettes d'exploitations. Ce financement est plafonné à 50 % du coût total de l'œuvre.

Aux termes du **4<sup>ème</sup> alinéa** du **I**, le montant de ces versements ne peut excéder 15 % des investissements annuels de la SOFICA.

Le **3<sup>ème</sup> alinéa** du **I** précise qu'une SOFICA peut cumuler sur une même œuvre un contrat d'association visant la production et un contrat d'association visant la distribution dès lors que le financement total n'excède pas 50 % du coût total de la production.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ÉLARGISSEMENT OPPORTUN DU CHAMP D'INTERVENTION DES SOFICA**

La crise sanitaire et la fermeture des cinémas ont conduit à une perte d'activité sans précédent pour les distributeurs et exploitants. Le ministère de la culture estimait, en juillet dernier, cette chute à 1,6 milliard d'euros pour l'ensemble de l'année 2020<sup>1</sup>. Ce chiffre est désormais obsolète compte tenu des mesures de couvre-feu mises en place le 16 octobre dernier et de l'instauration d'un nouveau confinement le 30 octobre suivant. La perspective d'une réouverture dans des conditions normales apparaît aujourd'hui incertaine.

**Dans ces conditions, l'élargissement du champ d'intervention des SOFICA vers la distribution devrait permettre de soutenir cette filière essentielle et favoriser le rebond du secteur. L'extension de la dépense fiscale attachée au champ d'intervention des SOFICA viendrait compléter les crédits budgétaires prévus dans le cadre de l'action 05 « Culture » du programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance ». 17,7 millions d'euros sont ainsi dédiés à la relance de l'exploitation en salles, via des incitations pour les distributeurs à exploiter leurs films pendant la période de reprise.**

---

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

**Le risque d'un effet d'éviction au détriment de la production paraît par ailleurs écarté** par la rédaction même de l'article additionnel qui limite les investissements des SOFICA dans le secteur de la distribution à 15 % de leurs prises de participations annuelles.

**L'absence d'évaluation du coût du dispositif peut également interroger. Celui-ci devrait être limité compte-tenu des plafonds introduits dans l'article.** L'élargissement du champ de la dépense fiscale n'ouvre droit qu'à une réduction d'impôt de 30 % des montants investis, limitée par ailleurs à 5 400 euros par an. Les investissements dans les sociétés de distribution ne sont pas, en l'état actuel de la rédaction de l'article, éligibles aux taux majorés de 36 % et 48 %.

Dans ces conditions, il est proposé d'adopter cet article sans modification.

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

ARTICLE 42 M (nouveau)

**Prorogation jusqu'au 31 décembre 2023 du crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes**

Le présent article vise à proroger pour trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 2023, le crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN CRÉDIT D'IMPÔT POUR DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DE L'HABITATION PRINCIPALE ASSIS SUR LES DÉPENSES EXPOSÉES JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 2020**

L'article 91 de la loi de finances pour 2005<sup>1</sup> a créé un **crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes**, codifié à l'article 200 *quater* A du code général des impôts.

Ce dispositif, destiné aux **personnes âgées ou handicapées** ainsi qu'aux **ménages vivant à proximité de sites industriels à risque** concernait initialement deux types de dépenses :

- les **dépenses d'installation ou de remplacement d'équipements** spécialement conçus pour les personnes âgées ou handicapées payées par les contribuables propriétaires, locataires ou occupant à titre gratuit leur habitation principale ;

- les **dépenses de diagnostics préalables et de travaux** prescrits par un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) payées par les propriétaires de logements affectés à leur habitation principale ou à celle d'un locataire.

L'article 81 de la loi de finances pour 2018<sup>2</sup> a **étendu le champ des dépenses éligibles à celles qui sont payées par les contribuables propriétaires, locataires ou occupant à titre gratuit leur habitation principale pour permettre l'adaptation des logements à la perte d'autonomie ou de handicap**. Pour en bénéficier, le contribuable ou un membre de son foyer fiscal doit justifier d'un handicap ou d'une perte d'autonomie.

<sup>1</sup> Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

<sup>2</sup> Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.



Le taux de ce crédit d'impôt **varie en fonction des dépenses exposées.**

Il s'élève à **25 % pour les dépenses d'installation ou de remplacement d'équipements** en faveur des personnes âgées ou handicapées, dans la limite d'un plafond global sur cinq années consécutives de 5 000 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée, et de 10 000 euros pour un couple marié ou pacsé soumis à imposition commune. Ce plafond est **majoré de 400 euros par enfant ou personne invalide à charge** (au sens des articles 196 à 196 B du code général des impôts).

Les **dépenses correspondant à la réalisation de diagnostics préalables** aux travaux ou de travaux prescrits dans le cadre de PPRT ouvrent droit à un **crédit d'impôt au taux de 40 %**, dans la limite d'un plafond de 20 000 euros sur la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 31 décembre 2020. Par ailleurs, au terme de l'article L. 515-16-2 du code de l'environnement, **les travaux doivent être réalisés dans un délai de huit ans** à compter de l'approbation du plan, ou avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021 si le plan a été approuvé avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Ce crédit d'impôt **a déjà été prorogé à cinq reprises**, au sein de l'article 80 de la loi de finances pour 2010<sup>1</sup>, de l'article 99 de la loi de finances pour 2011<sup>2</sup>, de l'article 82 de la loi de finances pour 2012<sup>3</sup>, de l'article 73 de la loi de finances pour 2015<sup>4</sup> et enfin de l'article 81 de la loi de finances pour 2018<sup>5</sup>.

Il résulte de cette dernière prorogation, d'une durée de trois ans, que **le crédit d'impôt s'applique aux dépenses exposées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et le 31 décembre 2020.**

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE NOUVELLE PROROGATION DE TROIS ANS DE CE CRÉDIT D'IMPÔT**

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de Lise Magnier, l'amendement ayant reçu un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Il tend à **proroger de trois ans le crédit d'impôt** pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes.

Ainsi, seront éligibles à ce crédit d'impôt les dépenses susmentionnées exposées jusqu'au 31 décembre 2023.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

<sup>2</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

<sup>3</sup> Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

<sup>4</sup> Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

<sup>5</sup> Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

En parallèle, le présent article modifie la durée sur laquelle s'apprécie le respect du plafond s'appliquant aux dépenses correspondant à la réalisation de diagnostics préalables aux travaux ou de travaux prescrits dans le cadre de PPRT.

Les dépenses ne devront donc pas excéder **20 000 euros sur la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 31 décembre 2023, soit une durée de huit ans, contre cinq ans auparavant** (la période retenue allant du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 31 décembre 2020).

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROROGATION OPPORTUNE

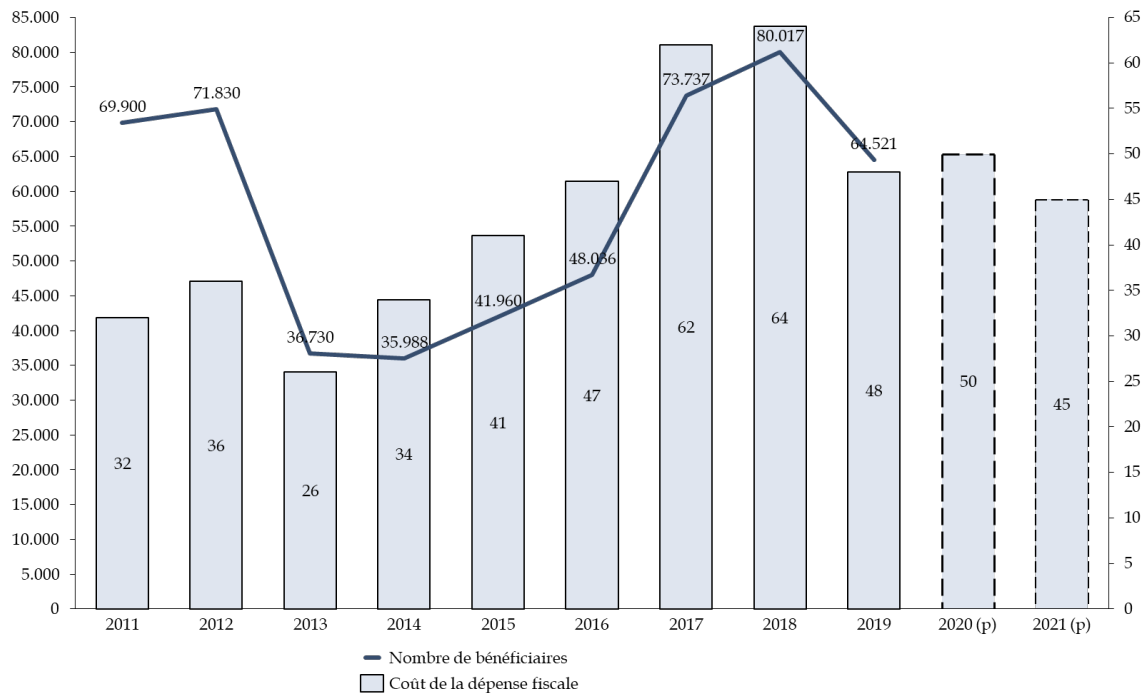
La prorogation de ce dispositif était attendue ; ce dernier s'est en effet révélé **particulièrement prisé des ménages**, leur permettant d'adapter leur logement pour pouvoir y rester.

**Le nombre de bénéficiaires de ce crédit d'impôt a ainsi doublé entre 2014 et 2018, passant de 35 988 à 80 017 ménages.** Partant, la dépense fiscale associée à ce dispositif a également fortement cru, de 34 millions d'euros en 2014 à 64 millions d'euros en 2018.

**Ce crédit d'impôt semble désormais parvenu à maturité**, les prévisions laissant apparaître une dépense relativement stable sur les années 2020 et 2021, par rapport à 2019. Ainsi, selon le tome II du Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2021, cette dépense fiscale a coûté **48 millions d'euros en 2019**, les prévisions pour 2020 et 2021 se situant respectivement à 50 millions d'euros et 45 millions d'euros.

## Évolution du nombre de bénéficiaires et du coût du crédit d'impôt depuis 2011

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du tome 2 de l'évaluation des voies et moyens.

Dans ce contexte, **la prorogation de ce crédit d'impôt s'impose**, pur plusieurs raisons.

En premier lieu, il est nécessaire de continuer à donner une **traduction fiscale à l'objectif largement partagé de maintien à domicile des personnes âgées et handicapées**.

En second lieu, après l'accident industriel de Lubrizol, il importe tout particulièrement **d'encourager les particuliers à mener des travaux de renforcement de leur logement** pour se prémunir de risques technologiques.

Enfin, dans le contexte de la crise sanitaire et du plan de relance, il semble opportun de **garantir une poursuite de l'activité des équipementiers des secteurs**, qu'une extinction de ce dispositif pourrait durement pénaliser.

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

*ARTICLE 42 N (nouveau)*

**Élargissement du crédit d'impôt cinéma aux dépenses de production  
d'adaptation audiovisuelle de spectacles**

Le présent article vise à élargir, pour les exercices 2021 et 2022, le bénéfice du crédit d'impôt dédié aux dépenses déléguées d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles, prévu à l'article 220 *sexies* du code général des impôts, au secteur de la captation des spectacles vivants.

Il apparaît que ce secteur semble en réalité déjà couvert par la rédaction actuelle de l'article 220 *sexies* et peut bénéficier, par ailleurs, des crédits d'impôts dédiés à la production d'enregistrement phonographique ou à la production de spectacles vivants.

La commission des finances propose la suppression de cet article.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE CRÉDIT D'IMPÔT « CINÉMA », UN  
CRÉDIT D'IMPÔT DÉDIÉ AUX DÉPENSES DÉLÉGUÉES  
D'OEUVRES CINÉMATOGRAPHIQUES ET AUDIOVISUELLES,  
QU'ELLES SOIENT DE FICTION OU DE NATURE  
DOCUMENTAIRE**

Les principes du crédit d'impôt pour dépenses de production déléguée d'œuvres cinématographiques et audiovisuelle sont définis à l'article 220 *sexies* du code général des impôts. Créé en 2004<sup>1</sup>, le crédit d'impôt pour dépenses de production déléguée d'œuvres cinématographiques a été ouvert, en 2005<sup>2</sup>, aux œuvres audiovisuelles. Ces œuvres peuvent aussi appartenir au genre du documentaire.

Il concerne les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés et couvre des opérations effectuées en France.

<sup>1</sup> Article 88 de la loi n° 2003-2011 du 31 décembre 2003 de finances pour 2004.

<sup>2</sup> Article 48 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

### **A. NATURE DES DÉPENSES ÉLIGIBLES**

Le III de l'article 220 *sexies* prévoit que le crédit d'impôt est égal à 20 % du montant des dépenses afférentes :

- aux rémunérations versées aux auteurs, aux artistes-interprètes, aux figurants et aux personnels de la réalisation et de la production ;

- aux dépenses liées au recours aux industries techniques et aux prestataires de la création cinématographique et audiovisuelle, ainsi que celles de transport et de restauration.

**L'assiette des dépenses éligibles est limitée à 80 % du budget de production de l'œuvre.**

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.

L'article 43 *sexies* du présent projet de loi de finances propose de porter les taux des œuvres documentaires à 25 %.

### **B. LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ**

Les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles pour lesquelles le bénéfice du crédit d'impôt peut être demandé sont sélectionnées par un comité d'experts interne au CNC. Ces œuvres reçoivent un agrément provisoire délivré par le président du CNC qui ouvre droit au bénéfice du crédit d'impôt, sous réserve de la délivrance de l'agrément définitif.

### **C. LE MONTANT DE LA DÉPENSE FISCALE**

**Le crédit d'impôt est plafonné pour chaque œuvre cinématographique ou audiovisuelle à 30 millions d'euros.** Ce plafond s'applique pour une même œuvre en additionnant le cas échéant les crédits d'impôt dont l'œuvre aura bénéficié au cours de plusieurs exercices successifs.

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.

**652 œuvres audiovisuelles** ont été éligibles au crédit d'impôt en 2019, le montant de la dépense fiscale devant atteindre **148 millions d'euros**, contre 139 millions d'euros lors de l'exercice précédent, selon le CNC, en charge de l'instruction des dossiers. **176 films** ont également été éligibles au dispositif en 2019, le montant de la dépense fiscale devant atteindre **113 millions d'euros**, contre 121 millions d'euros lors de l'exercice précédent.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE OUVERTURE DU CRÉDIT D'IMPÔT AUX ADAPTATIONS AUDIOVISUELLES DE SPECTACLES LIMITÉE DANS LE TEMPS**

À l'initiative de notre collègue Aurore Bergé, l'Assemblée nationale a adopté, après avis de sagesse du rapporteur général de la commission des finances et avis défavorable du Gouvernement, le présent article additionnel qui ouvre le crédit d'impôt aux adaptations audiovisuelles de spectacles pour les exercices 2021 et 2022.

Le **a)** du **1°** du **I** prévoit que le crédit d'impôt est ouvert pour les seuls exercices 2021 et 2022 à l'adaptation audiovisuelle de spectacles.

Le **b)** du **1°** du **I** prévoit que ces adaptations peuvent bénéficier du crédit d'impôt lorsque le montant des dépenses éligibles est supérieur ou égal à 1 000 euros par minute produite pour les œuvres d'une durée supérieure à 90 minutes et à 1 250 euros pour les œuvres d'une durée comprise entre 60 et 90 minutes. .

Le **a)** du **2°** du **I** élargit les dépenses éligibles au calcul du crédit d'impôt au complément de droits artistiques effectivement payé au producteur du spectacle lié à des dépenses françaises ou au coût de mise en scène (« coût plateau »)/

Le **b)** du **2°** du **I** prévoit que le taux du crédit d'impôt soit porté à 25 % dès lors qu'il concerne une adaptation audiovisuelle de spectacle.

Le **3°** du **I** prévoit que la somme des crédits d'impôt calculés au titre d'une même adaptation ne peut excéder 1 150 euros par minute produite et livrée.

Le **II** précise que les dépenses de production retenues dans les bases de calcul du crédit d'impôt pour dépenses de production de spectacles vivants prévu à l'article 220 *quindecies* du code général des impôts ne peuvent être retenues dans celles retenues par le présent crédit d'impôt mais également dans celles prévues par le crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres phonographiques prévu à l'article 220 *octies* du même code.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ÉLARGISSEMENT DÉJÀ COUVERT PAR LES DISPOSITIFS EXISTANTS

Le dispositif adopté à l'Assemblée nationale vise à soutenir, de manière temporaire, les producteurs français d'adaptations audiovisuelles de spectacles vivants. Ceux-ci ne bénéficieraient pas, en l'état actuel du droit, d'un crédit d'impôt qui leur serait spécifiquement dédié, à la différence des producteurs de documentaires par exemple.

Les adaptations audiovisuelles de spectacles vivants ne paraissent pourtant pas exclues de la rédaction actuelle de l'article 220 *sexies* du code général des impôts. Le 2 du II dudit article prévoit en effet que seuls soient exclus les œuvres à caractère pornographique ou d'incitation à la violence, les œuvres cinématographiques utilisables à des fins de publicité, les programmes d'information, les débats d'actualité et les émissions sportives, de variétés ou de jeux ainsi que tout document ou programme audiovisuel ne comportant qu'accessoirement des éléments de création originale.

Le crédit d'impôt pour dépenses de productions phonographiques prévu à l'article 220 *octies* du code général des impôts prévoit par ailleurs, s'agissant du spectacle musical, une prise en charge des dépenses liées à la réalisation et à la production d'images : frais de captation, cession des droits, frais correspondant aux autorisations délivrées par les producteurs de spectacles, par les exploitants de salles ou par les organisateurs de festivals, dépenses de post-production et salaires et charges afférents aux personnels techniques. Ces dépenses de développement sont retenues dans la base du calcul du crédit d'impôt dans la limite de 350 000 euros par enregistrement phonographique.

Le crédit d'impôt spectacle vivant (article 220 *quindecies* du code général des impôts) prévoit également que ces mêmes dépenses soient éligibles si elles sont orientées vers la numérisation du spectacle. Par ailleurs, le crédit d'impôt en faveur des représentations théâtrales d'œuvres dramatiques, prévu en première partie du présent projet de loi de finances, intègre ces dépenses si elles sont là encore dédiées à la numérisation des représentations.

Dans ces conditions, la pertinence de ce nouveau dispositif, fut-il temporaire, n'est pas garantie. La commission a adopté un amendement FINC.6 supprimant cet article.

Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.

ARTICLE 42 O (nouveau)

**Prise en compte des engins de déplacement personnel motorisés  
pour le calcul du forfait mobilités durables**

Le présent article vise à prendre en compte les engins de déplacement personnel motorisés pour le calcul du forfait mobilités durables.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN « FORFAIT MOBILITÉS DURABLES »  
EXONÉRÉ D'IMPÔT SUR LE REVENU À HAUTEUR DE 400 EUROS,  
MONTANT PORTÉ À 500 EUROS PAR L'ARTICLE 14 TER DU  
PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021**

**1. La création du « forfait mobilités durables » par la loi  
d'orientation des mobilités (LOM)**

L'article 82 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) est venu modifier les articles L. 3261-2 à L. 3261-4 du code du travail relatifs à **la prise en charge par l'employeur d'une partie des frais engagés par les salariés à l'occasion des déplacements domicile-travail**, notamment pour créer un « forfait mobilités durables » entré en vigueur le 11 mai 2020, à l'occasion du déconfinement.

L'article L. 3261-2 du code du travail prévoit que l'employeur **prend en charge** (il s'agit d'une obligation), dans une proportion et des conditions déterminées par voie réglementaire, **le prix des titres d'abonnements souscrits par ses salariés pour leurs déplacements entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail accomplis au moyen de transports publics de personnes ou de services publics de location de vélos.**

L'article L. 3261-3 du code du travail prévoit que l'employeur **peut prendre en charge** (caractère facultatif), dans les conditions prévues à l'article L. 3261-4 du même code, **tout ou partie des frais de carburant et des frais exposés pour l'alimentation de véhicules électriques, hybrides rechargeables ou hydrogène engagés pour leurs déplacements entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail** par ceux de ses salariés :



- dont la résidence habituelle ou le lieu de travail soit est situé dans une commune non desservie par un service public de transport collectif régulier ou un service privé mis en place par l'employeur, soit n'est pas inclus dans le périmètre d'un plan de mobilité obligatoire ;

- ou pour lesquels l'utilisation d'un véhicule personnel est rendue indispensable par des conditions d'horaires de travail particuliers ne permettant pas d'emprunter un mode collectif de transport.

L'article L. 3261-3-1 du même code dispose que l'employeur **peut prendre en charge** (là encore, avec un **caractère facultatif**), dans les conditions prévues pour les frais de carburant à l'article L. 3261-4, **tout ou partie des frais engagés par ses salariés se déplaçant entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail avec leur cycle ou cycle à pédalage assisté personnel ou en tant que conducteur ou passager en covoiturage, ou en transports publics de personnes à l'exception des frais d'abonnement mentionnés à l'article L. 3261-2 (voir *supra*), ou à l'aide d'autres services de mobilité partagée sous la forme d'un « forfait mobilités durables »** dont les modalités sont fixées par décret.

L'article L. 3261-4 du code du travail, enfin, précise que le montant, les modalités et les critères d'attribution de la prise en charge des frais mentionnés aux articles L. 3261-3 et L. 3261-3-1 sont déterminés **par accord d'entreprise ou par accord interentreprises**, et à défaut **par accord de branche**.

À défaut d'accord, la prise en charge de ces frais est mise en œuvre **par décision unilatérale de l'employeur**, après consultation du comité social et économique, s'il existe.

Prévu par l'article L. 3261-3-1 du code du travail pour **l'application du « forfait mobilités durables »**, le décret n° 2020-541 du 9 mai 2020 rappelle en premier lieu que le « forfait mobilités durables » consiste en « *la prise en charge par l'employeur des frais engagés par ses salariés se déplaçant entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail avec leur cycle ou cycle à pédalage assisté personnel ou en tant que conducteur ou passager en covoiturage, ou en transports publics de personne (à l'exception des frais d'abonnement mentionnés à l'article L. 3261-2 du code du travail), ou à l'aide d'autres services de mobilité partagée* ».

Ce décret définit **les autres services de mobilité partagée** et précise que **la prise en charge de ces frais** par l'employeur prend la forme **d'une allocation forfaitaire** dénommée « **forfait mobilités durables** ».

Cette allocation est versée sous réserve de **son utilisation effective conformément à son objet**. Elle est ainsi réputée l'être si l'employeur recueille auprès du salarié, pour chaque année civile, **un justificatif de paiement ou une attestation sur l'honneur** relatifs à **l'utilisation effective d'un ou plusieurs des moyens de déplacements mentionnés** à l'article L. 3261-3-1 du code du travail.

**2. Le « forfait mobilités durables » est exonéré d'impôt sur le revenu dans une limite globale de 400 euros par an, réhaussée à 500 euros par l'article 14 ter du présent projet de loi de finances**

L'article 81 du code général des impôts dresse la liste de toutes les prestations qui sont affranchies de l'impôt sur le revenu (IR), en particulier selon le 19° *ter* :

- l'avantage résultant de la prise en charge obligatoire par l'employeur du prix des titres d'abonnement souscrits par les salariés pour les déplacements effectués au moyen de transports publics de voyageurs ou de services publics de location de vélos entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail, conformément à l'article L. 3261-2 du code du travail ;

- l'avantage résultant de la prise en charge (facultative) par l'employeur des frais de carburant ou des frais exposés pour l'alimentation de véhicules électriques, hybrides rechargeables ou hydrogène engagés par les salariés dans les conditions prévues à l'article L. 3261-3 du code du travail et des frais mentionnés à l'article L. 3261-3-1 du même code (c'est-à-dire les frais couverts par « le forfait mobilités durables »), dans la limite globale de 400 euros par an, dont 200 euros au maximum pour les frais de carburant.

Lorsque la prise en charge des frais de transports personnels engagés par les salariés est cumulée avec la prise en charge prévue à l'article L. 3261-2 dudit code pour les transports collectifs, l'avantage résultant de ces deux prises en charge ne peut dépasser le montant maximum entre 400 euros par an et le montant de l'avantage prévu au titre de la prise en charge de l'article L. 3261-2.

Ces dispositions actuellement en vigueur sont modifiées à compter de 2021 par l'article 14 *ter* du présent projet de loi de finances pour 2021.

Celui-ci prévoit en effet que l'avantage résultant de la prise en charge par l'employeur des frais de carburant ou des frais exposés pour l'alimentation de véhicules électriques, hybrides rechargeables ou hydrogène engagés par les salariés mais également des frais couverts par le « forfait mobilités durables » sera désormais affranchi d'impôt sur le revenu dans la limite globale de 500 euros par an - dont 200 euros au maximum pour les frais de carburant - et non plus de 400 euros comme le prévoit pour le moment le 19° *ter* de l'article 81 du code général des impôts.

Par ailleurs, lorsque la prise en charge des frais de transports personnels engagés par les salariés est cumulée avec la prise en charge prévue à l'article L. 3261-2 dudit code pour les transports collectifs, l'avantage résultant de ces deux prises en charge ne pourra dépasser le montant maximum entre 500 euros par an (contre 400 euros

précédemment) et **le montant de l'avantage** prévu au titre de la prise en charge de l'article L. 3261-2.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'INCLUSION DES ENGIN DE DÉPLACEMENT PERSONNEL MOTORISÉ DANS LE « FORFAIT MOBILITÉS DURABLES »

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de Damien Pichereau (La République en Marche, Sarthe). L'amendement dont il est issu a reçu **deux avis favorables** de la commission des finances et du Gouvernement.

Il vise à ajouter, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, **les engins de déplacement personnel motorisé** dans la liste des frais engagés par ses salariés **se déplaçant entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail** prévus à l'article L. 3261-3-1 du code du travail que l'employeur **peut prendre en charge** (avec un **caractère facultatif**), dans les conditions prévues pour les frais de carburant à l'article L. 3261-4, sous la forme **d'un « forfait mobilités durables »** dont les modalités sont fixées par décret.

Les salariés utilisant ces engins de déplacement personnel motorisé pourront donc bénéficier également du « forfait mobilités durables » si leur employeur décide d'y avoir recours. L'avantage en résultant sera lui aussi **affranchi d'impôt sur le revenu** dans la limite globale de **500 euros par an**.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MODIFICATION DESTINÉE À RENDRE ENCORE PLUS ATTRACTIF LE « FORFAIT MOBILITÉS DURABLES » MAIS QUI RESTE ANECDOTIQUE

**Plus de 7 salariés sur 10 utilisent actuellement leur voiture pour se rendre sur leur lieu de travail**, ce qui est source de **pollution et de congestion**, particulièrement **en milieu urbain**.

Le présent article 42 O permet d'ouvrir le « forfait mobilités durables » aux utilisateurs **d'engins de déplacement personnel motorisé**, ce qui permettra de rendre ce dispositif **plus attractif pour les salariés** et de les inciter à avoir **recours audit engin pour leurs trajets domicile-travail**, réduisant ainsi l'utilisation de leur voiture.

Pour autant, une telle extension du champ d'application du « forfait mobilités durables » reste probablement **anecdotique au regard de l'usage de ce mode de déplacement**.

Rappelons pour mémoire **que le versement de cette allocation forfaitaire demeure facultatif pour les employeurs** : rendre son caractère obligatoire constituerait **une charge supplémentaire très importante**, en particulier **pour les TPE et les PME**.

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

ARTICLE 42

**Exonération de contribution économique territoriale en cas de création  
ou extension d'établissement**

Le présent article vise à prévoir un nouveau cas d'exonération temporaire de contribution économique territoriale applicable aux créations et extensions d'établissements. L'instauration d'une telle exonération resterait facultative et reposerait sur une délibération des collectivités territoriales concernées.

Elle permettrait donc aux élus locaux, en responsabilité, de contribuer à l'effort national de renforcement de la compétitivité de l'économie française par la baisse des impôts dits « de production ».

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE  
TERRITORIALE RASSEMBLE DES IMPOSITIONS LOCALES  
RATTACHABLES À LA CATÉGORIE DES IMPÔTS DE  
PRODUCTION, SUR LESQUELLES LES COLLECTIVITÉS ONT UN  
CERTAIN POUVOIR D'ASSIETTE**

**A. LA CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE RASSEMBLE  
DES IMPOSITIONS RATTACHABLES À DES IMPÔTS DE  
PRODUCTION**

Avant sa suppression en loi de finances pour 2010<sup>1</sup>, la taxe professionnelle (TP), héritière de la patente<sup>2</sup>, constituait le principal impôt local acquitté par les entreprises, représentant 30 milliards d'euros en 2009. Sa suppression avait été avant tout motivée par le caractère « anti-économique » de cet impôt, accusé de pénaliser l'investissement et l'emploi du fait de son assiette composite comprenant la valeur locative des immeubles, la valeur locative des équipements et biens mobiliers (matériels, outillages, etc.), la masse salariale et les recettes. **La TP constituait ainsi un exemple d'impôt de production.**

---

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

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

### Les impôts de production

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

La fiscalité de production peut être appréhendée de deux façons :

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

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

- **la cotisation foncière des entreprises (CFE)**, régie par les articles 1447 à 1478 du code général des impôts (CGI), qui est perçue par les communes et leurs groupements à fiscalité propre, et est assise sur la valeur locative cadastrale des locaux d'habitation, professionnels et industriels. Son taux est fixé par chaque collectivité dans les conditions prévues par l'article 1639 A du même code dans le respect des règles de lien entre les taux de fiscalité directe locale prévues par l'article 1636 B *sexies* du même code.

### Le calcul de la valeur locative de la cotisation foncière des entreprises

La CFE est assise sur la valeur locative des biens passibles de taxe foncière dont les redevables disposent pour leur activité (article 1467 du CGI). La valeur locative est donc calculée suivant les mêmes règles que celles applicables en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Néanmoins, pour le calcul de la base d'imposition à la CFE, l'abattement de 50 % destiné à prendre en compte les frais de gestion, d'assurance, d'amortissement, d'entretien et de réparation (article 1388 du CGI) n'est pas appliqué. Un abattement spécifique de 30 % s'applique à la valeur locative des immobilisations industrielles évaluées selon la méthode comptable (article 1467 du CGI).

L'imposition à la CFE est calculée au niveau de chaque établissement de l'entreprise. L'établissement au sens de la CFE est défini comme toute installation utilisée par une entreprise en un lieu déterminé ou comme toute unité de production intégrée dans un ensemble industriel ou commercial lorsqu'elle peut faire l'objet d'une exploitation autonome (article 310 HA de l'annexe II au CGI).

*Source : évaluation préalable*

- la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**, régie par les articles 1586 *ter* à 1586 *nonies* du CGI, qui est assise sur la valeur ajoutée produite par les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152 500 euros. Son taux est fixé nationalement mais varie en fonction du chiffre d'affaires des entreprises, ce qui contribue à rattacher la CVAE à la catégorie des impôts de production. Son produit est perçu, à 26,5 % par le bloc communal, à 23,5 % par les départements et à 50 % par les régions.

**B. SI LES INVESTISSEMENTS FONCIERS INHÉRENTS AUX CRÉATIONS ET EXTENSIONS D'ÉTABLISSEMENTS SONT DÉJÀ ASSUJETTIS À LA CFE AVEC UN DÉCALAGE DANS LE TEMPS, CES OPÉRATIONS NE PEUVENT PAS FAIRE L'OBJET DE MESURES D'EXONÉRATIONS SPÉCIFIQUES**

**1. Les créations et extensions d'établissement ne font pas partie des cas d'exonération de CFE prévus par la loi**

Conformément aux articles 1464 A et suivants du CGI, la CFE peut faire l'objet de nombreuses mesures d'exonérations ou d'abattement. Selon les cas, celles-ci peuvent être **de plein droit et permanentes** (activités des collectivités publiques de caractère essentiellement culturel, éducatif, sanitaire, social, sportif ou touristique, professions artistiques etc.), **de plein droit et temporaires** (par exemple en faveur des jeunes avocats), **facultatives et permanentes** (entreprises de spectacle vivant, établissements cinématographiques, librairies etc.), ou encore **facultatives et temporaires** (entreprises nouvelles créées dans un bassin urbain à dynamiser, dans les zones d'aides à finalité régionale, dans les zones de revitalisation rurale, dans les zones de développement prioritaire, dans les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs ou dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, entreprises innovantes, médecins, auxiliaires médicaux, vétérinaires etc.).

Lorsqu'elles sont facultatives, les exonérations de CFE sont décidées sur délibération de l'assemblée délibérante de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre. En application de l'article 1639 A *bis* du CGI, ces décisions sont notifiées aux services fiscaux avant le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année pour une application l'année suivante.

En application de l'article 1586 *nonies* du CGI, les communes, EPCI à fiscalité propre, département ou les régions peuvent, sur délibération, décider d'appliquer les exonérations de CVAE aux entreprises éligibles à une exonération de la CFE. Cette exonération est alors accordée sur demande de l'entreprise.

Les investissements fonciers résultants de créations ou d'extensions d'un établissement ne sont pas, en l'état du droit, éligibles à des mesures d'exonération de CFE. Celles-ci sont définies au *b*) du II de l'article 1466 A du même code comme l'augmentation nette des bases par

rapport à celles de l'année précédente multipliées par la variation des prix à la consommation hors tabac constatée par l'Institut national de la statistique et des études économiques pour l'année de référence (Insee).

**2. Les investissements fonciers liés aux créations et extensions d'établissements sont déjà assujettis à la CFE avec un décalage dans le temps**

**L'imposition à la CFE se traduit par un décalage entre la date de l'investissement et celle où l'investissement est pleinement imposé.**

**Pour ce qui concerne les extensions d'établissements, la règle générale d'imposition à la CFE crée un décalage de deux années entre l'investissement et l'imposition.** En effet, la base d'imposition à la CFE est constituée par les biens dont le redevable a disposé pour son activité au cours de la « période de référence » qui, dans la majorité des situations, correspond à l'avant-dernière année civile précédant celle de l'imposition (article 1467 A du CGI). Ainsi, une entreprise existante qui étend son activité par le biais de nouveaux bâtiments au sein d'un établissement au cours d'une année N n'est imposée sur cette extension qu'à compter de l'année N+2.

**Pour ce qui concerne les créations d'établissement, deux règles viennent atténuer le niveau d'imposition pour les entreprises ayant investi dans un nouveau site de production.**

D'une part, la CFE est due pour l'année entière par le redevable qui exerce une activité imposable au 1<sup>er</sup> janvier. En conséquence, lorsqu'un redevable crée un établissement en cours d'année N, la CFE correspondante est due pour la première fois au 1<sup>er</sup> janvier N+1.

D'autre part, les créations d'établissement ouvrent droit à une réduction de base de moitié pour la première année d'imposition, en application du II de l'article 1478 du CGI. Par conséquent, un établissement créé est imposable en N+1 sur une base réduite de 50 % et n'est imposable pleinement qu'à compter de l'année N+2.

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE EXONÉRATION FACULTATIVE ET TEMPORAIRE DE CONTRIBUTION ECONOMIQUE TERRITORIALE EN CAS DE CRÉATION OU D'EXTENSION D'ÉTABLISSEMENT**

**Le C du I du présent article vise à rétablir l'article 1478 bis du CGI pour prévoir une exonération de CFE applicable aux créations ou extensions d'établissements.**



**Cette exonération serait temporaire** : elle s'appliquerait pour une durée de **trois ans** à compter, selon les cas :

- de l'année qui suit celle de la création d'établissement ;
- de la deuxième année qui suit celle au cours de laquelle l'extension d'établissement est intervenue.

**L'exonération serait en outre facultative**, en ce qu'elle serait subordonnée à une délibération des communes ou EPCI à fiscalité propre dans les conditions prévues par le I de l'article 1639 A *bis* du même code.

Une exonération de CVAE pourrait, sur décision des collectivités concernées, se superposer à cette exonération de CFE dans les conditions de droit commun prévues à l'article 1586 *nonies* du CGI.

**Le II du présent article** précise que ces exonérations pourront s'appliquer aux créations et extensions d'établissements intervenues à compter du **1<sup>er</sup> janvier 2021**.

Pour la mise en œuvre du dispositif proposé, **le B du I** vise à créer un **article 1468 bis nouveau du CGI** précisant la **définition de la création ou de l'extension d'établissements**, en excluant du calcul de la base considérée les diverses causes d'évolution de la base ne résultant pas d'un investissement foncier (changement d'utilisation des locaux, réductions de la valeur locative applicables à certains biens tels que les installations dédiées à la lutte contre la pollution, réductions, corrections de la valeur locative en fonction de la période d'activité pour certaines activités saisonnières...). En conséquence, **le A du même I** abrogerait le *b*) du II de l'article 1466 A du CGI qui fixe actuellement la définition de la création ou de l'extension d'établissements.

**Les D à F du I** portent **diverses mesures de coordination** visant à tenir compte de l'article 1478 *bis* du CGI tel que rétabli par le C du même I.

Le coût pour les finances publiques du dispositif proposé en termes de moindre recettes pour les finances publiques serait intégralement supporté par les collectivités territoriales. Son estimation précise est impossible dans la mesure où il dépend des décisions individuelles de celles-ci. L'évaluation préalable du présent article précise que, pour les seules créations d'établissement et dans l'hypothèse où chaque collectivité déciderait de mettre en place une exonération de CFE et de CVAE, ce coût atteindrait 0,3 milliard d'euros en 2022, 0,7 milliard d'euros en 2023, et 1,1 milliard d'euros en 2024 et 2025.

### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PRÉCISION DE LA DÉFINITION DE LA CRÉATION OU DE L'EXTENSION D'ÉTABLISSEMENT

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté avec un avis favorable du Gouvernement un amendement du rapporteur général de la commission des finances.

Cet amendement visait à apporter une précision à la définition de la création ou de l'extension d'établissements prévue à l'article 1468 *bis* du CGI créé par **le B du I** du présent article, afin que le calcul de la base d'imposition considérée au titre de l'exonération proposée ne tienne pas compte des augmentations des bases résultant de l'application du mécanisme de cotisation minimale à la CFE prévu par l'article 1647 D du CGI.

### IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE FACULTÉ D'EXONÉRATION QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE D'UN EFFORT DE BAISSÉ DES IMPÔTS DE PRODUCTION, NÉCESSAIRE POUR RENFORCER LA COMPÉTITIVITÉ DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

**Ce dispositif s'inscrit dans le cadre de l'effort de baisse des impôts de production figurant dans le cadre du plan de relance, auquel le rapporteur général souscrit compte tenu de la nocivité de ces impôts pour l'attractivité de l'économie française.**

Pour plus de détails, le lecteur est prié de se reporter aux commentaires, figurant dans le tome II du présent rapport<sup>1</sup>, de l'article 3 du présent projet de loi de finances, réduisant de moitié la CVAE en supprimant la part revenant aux régions, et de l'article 4, modernisant le calcul des valeurs locatives des établissements industriels servant au calcul de leur base de CFE et de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Ces articles entraînent une baisse brute annuelle de l'ordre de 10 milliards d'euros, portant sur la CVAE, la CFE et la taxe foncière sur les propriétés bâties. En tenant compte des « effets retour » sur l'impôt sur les sociétés, le rapporteur général a déjà souligné que la baisse des impôts de production proposée par le Gouvernement se limiterait en réalité à 8,2 milliards d'euros. **Afin de donner son plein effet à la réforme et sur l'initiative du rapporteur général, la commission des finances a proposé un amendement, adopté par le Sénat, visant à ajuster le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée (PVA) de la CET de 2 à 1,5 %, permettant une baisse supplémentaire de prélèvements obligatoires de l'ordre de 400 millions d'euros pour les entreprises.**

---

<sup>1</sup> Le tome II du rapport général est consultable à cette adresse : <https://www.senat.fr/rap/120-138-21/120-138-211.pdf>

Le choix d'instituer l'exonération de CET proposée par le présent article serait laissée à la discrétion des collectivités territoriales. **Il est légitime que les élus locaux, en responsabilité, puissent décider de contribuer à cet effort national de renforcement de la compétitivité de l'économie française.**

Les effets des exonérations prévues par le présent article ne pourront se faire sentir qu'à compter de 2022, et ne pourront se déployer pleinement qu'à compter de 2024. Néanmoins, les délibérations des collectivités territoriales qui interviendraient en ce sens en 2021 pourraient avoir des effets positifs immédiats sur les décisions de créations ou d'extensions d'entreprises.

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

*ARTICLE 42 bis (nouveau)*

**Suppression de la taxe sur les opérations funéraires**

**Le présent article, vise à supprimer la taxe communale facultative portant sur les opérations de convoi, d'inhumation et de crémation funéraires.**

**Bien que le rendement de cette taxe soit faible, la commission des finances n'est pas favorable à la suppression de ressources fiscales perçues par les collectivités territoriales ne donnant pas lieu à une compensation de l'État. Pour cette raison, elle propose de supprimer cet article.**

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE TAXE À FAIBLE RENDEMENT QUI CONCERNE UN FAIBLE NOMBRE DE COMMUNES FRANÇAISES**

**La taxe communale sur les convois funèbres a été instituée par le décret impérial du 18 mai 1806 concernant le service dans les églises et les convois funèbres.**

**Elle est régie par l'article L. 2223-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui prévoit la possibilité pour les communes d'instituer une taxe portant sur les opérations funéraires que sont les convois, les inhumations et les crémations.**

**La mise en place de la taxe et son tarif sont décidés par vote du conseil municipal.**

**Cette taxe facultative peut donc se décliner sous trois formes :**

**- une taxe portant sur les opérations de crémation, prélevée par les communes disposant d'un crématorium sur leur territoire ;**

**- une taxe d'inhumation, prélevée lors d'une inhumation ou lors du dépôt d'une urne cinéraire dans une sépulture du cimetière communal. Elle peut également être mise en place sous la forme d'une taxe de superposition des corps ou d'une taxe d'ouverture de caveau ;**

**- une taxe sur le convoi funéraire, prélevée lors du transport d'un défunt dans un cercueil.**

**En vertu de l'article L. 2331-3 du CGCT, les recettes issues de cette taxe sont intégrées à la section de fonctionnement du budget des communes l'ayant instituée.**

Dans les conditions prévues par un arrêté du 23 août 2010, **cette taxe figure dans le devis applicable aux prestations funéraires et est intégrée au coût de la prestation facturée aux clients.**

D'après la Cour des Comptes<sup>1</sup>, le rendement de cette taxe atteignait 5,8 millions d'euros en 2017.

**Le produit de la taxe est réparti entre près de 400 communes. Plus du quart de ce produit concerne la seule commune de Marseille<sup>2</sup>.**

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA SUPPRESSION DE LA TAXE SUR LES SERVICES FUNÉRAIRES**

**Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale** sur proposition du rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale, **Laurent Saint-Martin**

**Il propose la suppression de la taxe funéraire portant sur les convois, les inhumations et les crémations.**

Le 1° du I du présent article vise à abroger l'article L. 2223-22 du CGCT, qui prévoit la possibilité d'instituer cette taxe funéraire par les conseils municipaux.

**Par souci de coordination, le 2° du II** vise à supprimer la mention faite de cette taxe à l'article L. 2331-3 du CGCT, qui liste les recettes portées à la section de fonctionnement du budget des communes.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA SUPPRESSION DE CET ARTICLE, QUI NE PRÉVOIT PAS DE MESURE DE COMPENSATION POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**La suppression de la taxe funéraire prévue à l'article L. 2223-22 du CGCT avait déjà été proposée,** par amendement du député Laurent Saint-Martin, lors des débats portant sur le projet de loi de finances pour 2020. L'amendement avait toutefois été retiré par son rédacteur en raison de l'absence de mécanisme de compensation des pertes de recettes fiscales afférentes pour les collectivités qui bénéficient actuellement de cette taxe.

**Le rapporteur général regrette que cette difficulté persiste dans le présent article.** En outre, cette suppression de cette taxe à compter dès 2021 ne laisse pas aux collectivités territoriales qui la perçoivent le temps de prendre des mesures permettant de s'adapter à ce nouveau contexte, par

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, Référé du 3 décembre 2018 sur les taxes à faible rendement.

<sup>2</sup> Ibid.

exemple en relevant le prix des concessions. À tout le moins, il aurait fallu décaler dans le temps l'entrée en vigueur de cette taxe.

**Par principe, il considère que toute mesure susceptible de porter atteinte aux ressources fiscales des collectivités territoriales doit être soit facultative, soit négociée, soit donner lieu à une compensation de l'État.**

Pour cette raison, il propose l'adoption de son **amendement FINC.7 de suppression** du présent article.

**Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.**

ARTICLE 42 ter (nouveau)

**Augmentation de l'abattement forfaitaire  
applicable à la taxe de séjour forfaitaire**

Le présent article vise à augmenter le plafond de l'abattement applicable pour le calcul du montant forfaitaire de la taxe de séjour due par les hébergeurs.

L'abattement étant fonction de la période d'ouverture, le présent article permet d'ouvrir la possibilité d'une diminution plus importante des sommes dues pour les hébergements en cas de faible fréquentation.

Le dispositif introduit par l'article est de nature à tempérer la rigidité du régime forfaitaire et à permettre d'accroître la liberté des collectivités pour moduler le montant de la taxe de séjour forfaitaire. Cependant, cette mesure n'a pas vocation à s'appliquer dans l'immédiat, dans la mesure où les collectivités ont d'ores et déjà délibéré sur la taxe de séjour pour l'année 2021. En effet, les délibérations doivent être prises avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année précédente, de sorte que le présent article ne trouvera à s'appliquer qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

La commission des finances propose donc d'adopter le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LES COLLECTIVITÉS PEUVENT OPTER  
POUR UNE TAXE DE SÉJOUR AU RÉGIME FORFAITAIRE OU  
AU RÉGIME « AU RÉEL »**

**A. LA TAXE DE SÉJOUR EST UNE TAXE QUI BÉNÉFICIE AUX COMMUNES  
ET QUI PROFITAIT D'UNE FORTE DYNAMIQUE AVANT-CRISE**

Instituée par la loi du 13 avril 1910, la taxe de séjour est une taxe locale et facultative qui a pour but de faire contribuer les touristes aux dépenses liées aux activités touristiques de la commune qu'ils visitent. Ainsi, l'article L 2333-27 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « *le produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire est affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune.* »

**La taxe de séjour peut être instituée par délibération du conseil municipal des communes à vocation touristique prise avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année précédente** (article L. 2333-26 du code précité). Elle peut également être instituée par les groupements de communes touristiques et de stations classées de tourisme ainsi que certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

En 2019, le produit total des taxes de séjour au profit des communes et EPCI à fiscalité propre s'est élevé à 505,4 millions d'euros (247,7 millions d'euros pour les communes, 257,7 millions d'euros pour les EPCI), en croissance de presque 20 % par rapport à 2018, où elle atteignait 426 millions d'euros. En 2012, le produit total des taxes de séjour n'était que de 248 millions d'euros.

L'assiette de la taxe de séjour dépend du régime de taxation choisi par la collectivité. En effet, la loi prévoit deux modalités d'assujettissement, laissées au libre choix des organes délibérants des communes ou des EPCI. Les redevables peuvent ainsi relever d'un régime dit « au réel » ou d'une taxe de séjour forfaitaire.

#### Les deux régimes applicables aux taxes de séjour

	Taxe de séjour dite « au réel »	Taxe de séjour forfaitaire
Redevables	Personnes non domiciliées dans la commune ou sur le territoire de l'EPCI, qui séjournent dans un hébergement marchand	<ul style="list-style-type: none"><li>- Logeurs, hôteliers et propriétaires qui hébergent à titre onéreux des personnes de passage</li><li>- Particuliers louant tout ou partie de leur habitation personnelle (chambres d'hôtes par exemple)</li></ul>
Assiette	Tarif fixé par personne et par nuitée de séjour (fréquentation réelle)	Tarif fixé par unité de capacité d'accueil et par nuitée (fréquentation potentielle)

Source : commission des finances du Sénat

La collectivité ne peut appliquer qu'un seul des deux régimes pour chaque catégorie d'hébergement (art. L. 2333-26 du code précité). Il est ainsi possible qu'une commune fasse le choix de taxes de séjour différentes (au réel ou forfaitaire) selon la nature de l'hébergement considéré.

Dans les faits, les collectivités territoriales font principalement le choix du régime de la taxe de séjour au réel : en 2019, 86 % des collectivités ont opté pour le régime au réel, 5 % pour le régime forfaitaire ; et 9 % pour un régime mixte<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Rapport d'information n°2169 (2018-2019) de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur l'application des mesures fiscales, Joël Giraud, p. 387.



### Exemple de taxe de séjour pour un hébergement classé

#### Régime au réel

Deux adultes séjournent cinq nuitées dans un hôtel de tourisme classé 1 étoile. La commune a adopté le tarif de 70 centimes par nuitée pour cette catégorie d'établissement. Le montant de la taxe de séjour dont devraient s'acquitter les deux adultes sera de  $2 \times 5 \times 0,7 = 7$  euros.

#### Régime forfaitaire

Un hôtel de tourisme classé 2 étoiles est doté d'une capacité maximale d'accueil de 30 lits. Sa période d'ouverture s'étend du 1<sup>er</sup> avril au 30 septembre, soit un total de 183 nuitées. Cet hôtel est implanté sur une commune ayant adopté un tarif de 80 centimes par nuitée. Le montant de la taxe de séjour forfaitaire dont devra s'acquitter l'établissement pour l'année sera de  $30 \times 0,80 \times 183 = 4\,392$  euros (versement effectué au comptable local selon le calendrier établi par l'organe délibérant de la collectivité).

Source : commission des finances du Sénat

### **B. LE RÉGIME DE TAXE DE SÉJOUR FORFAITAIRE PRÉVOIT LA POSSIBILITÉ D'INSTITUER UN ABATTEMENT PRENANT EN COMPTE LA DURÉE D'OUVERTURE**

Aux termes de l'article L. 2333-41 du CGCT, **le montant de la taxe due par chaque redevable dans le cas du régime forfaitaire est le résultat d'un produit comprenant :**

- le nombre d'unités de capacité d'accueil ;
- le nombre de nuitées potentielles comprises dans la période d'ouverture et dans la période de perception de la taxe ;
- le tarif exact arrêté par une délibération du conseil municipal prise avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année.

Le III de l'article L. 2333-41 du CGCT prévoit **un abattement sur le nombre d'unités de capacité d'accueil du redevable**. Il revient au conseil municipal de déterminer les modalités d'exercice de cet abattement, dont **le taux est fixé par la loi à un niveau compris entre 10 et 50 %**.

### **C. LA POSSIBILITÉ POUR LES COMMUNES D'ÉXONÉRER EN COURS D'ANNÉE LES HÉBERGEMENTS DE TAXE DE SÉJOUR POUR L'ANNÉE 2020**

Dans le contexte de crise sanitaire, la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 a introduit un mécanisme visant, pour la taxe de séjour forfaitaire, à soutenir la trésorerie des entreprises touristiques affectées par la crise et, pour la taxe de séjour au réel, à relancer l'activité par une diminution des coûts pour les touristes.

Ainsi, l'article 47 ouvre la possibilité pour les communes, les EPCI à fiscalité propre, la Ville de Paris et la métropole de Lyon d'exonérer les redevables de la taxe de séjour au titre de l'année 2020, par dérogation aux dispositions du code général des collectivités territoriales.

**Cette exonération concerne la taxe de séjour forfaitaire comme la taxe de séjour au régime réel, selon des modalités différenciées.**

**L'exonération totale de taxe de séjour forfaitaire pour l'année 2020 doit porter sur l'intégralité des sommes dues au titre de l'année.** Les redevables étant les logeurs, les hôteliers et les propriétaires offrant des hébergements à titre onéreux ou les particuliers louant tout ou partie de leur habitation personnelle, **une telle exonération doit permettre de soutenir leur trésorerie en diminuant directement leurs charges.**

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LE RÉHAUSSEMENT DE L'ABATTEMENT AFIN DE TEMPÉRER LA RIGIDITÉ DU RÉGIME FORFAITAIRE**

Le présent article additionnel, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale et avec un avis favorable du Gouvernement, **prévoit d'augmenter le niveau maximal de l'abattement applicable à l'assiette sur laquelle est assise la taxe de séjour forfaitaire.**

Le I du présent article prévoit de modifier le III de l'article L 2333-41 du CGCT afin de **remplacer le plafond de 50 % applicable à l'abattement par un plafond de 80 %.** Cette hausse du plafond aurait pour effet de diminuer les sommes dues au titre de la taxe de séjour.

Le montant de cet abattement étant fonction de la période d'ouverture, **cet article offre la possibilité d'une plus forte diminution de sommes dues par les hébergements.**

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE AUGMENTATION DE L'ABATTEMENT PERMETTANT DE MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES FORTES VARIATIONS D'ACTIVITÉ

#### A. LA CRISE SANITAIRE RISQUE DE PESER SUR LA TRÉSORERIE DES STRUCTURES HÔTELIÈRES, LOGEURS ET PROPRIÉTAIRES LOUANT DES BIENS...

Le secteur du tourisme a été largement affecté par la crise liée à l'épidémie de Covid-19. Ainsi, en août 2020, le secrétaire d'État chargé du tourisme estimait que le recul de chiffres d'affaires pour le secteur sur la période de janvier à juin 2020 de la France atteindrait près de 25 %.

Ainsi, même si la fréquentation domestique s'est maintenue sur la saison estivale, la fréquentation internationale a fortement diminué. Selon la Banque de France, les recettes touristiques internationales de la France ont été de 12,3 milliards d'euros au premier semestre 2020 contre 25,5 milliards d'euros de janvier à juin 2019, soit une perte de 13,2 milliards d'euros.

La dégradation de la situation sanitaire intervenue à partir du mois d'octobre 2020, et le confinement sanitaire qui s'en est suivi, font craindre une chute durable de la fréquentation touristique pour la fin de l'année, se poursuivant potentiellement en 2021.

Contrairement à la taxe de séjour « au réel », le tarif de la taxe de séjour forfaitaire ne dépend pas de la fréquentation effective du logement mais d'un calcul sur la base des capacités d'accueil et du nombre de nuitées théoriques.

La forte baisse de la fréquentation pour les établissements risque donc d'accroître les tensions sur la trésorerie des entreprises touristiques lorsqu'elles sont soumises au régime de taxe forfaitaire.

#### B. ... JUSTIFIANT LE RENFORCEMENT DE L'ABATTEMENT FORFAITAIRE QUI DOIT PERMETTRE DE MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES FORTES VARIATIONS D'ACTIVITÉ

Cet article additionnel vise à permettre aux collectivités concernées d'alléger les charges pesant sur le secteur touristique, fortement touché par la crise liée à la Covid-19.

Il entend ainsi accroître les marges de manœuvre dont disposent les collectivités dans la fixation du forfait, permettant la diminution du montant dû par les hébergeurs au titre de la taxe de séjour.

En outre, la loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 a déjà ouvert la possibilité, dans le contexte de la crise sanitaire, d'une exonération des sommes dues au titre des taxes de séjour afin de soutenir

**les hébergeurs en difficulté. Les collectivités concernées ont pu faire le choix de ne pas voter la taxe pour 2021.**

**Il est difficile d'estimer l'incidence budgétaire du dispositif, compte tenu de l'impossibilité de prévoir la proportion de communes qui augmenteront effectivement leur taux d'abattement si la mesure venait à être adoptée.**

**En ciblant l'abattement, qui est fonction de la période d'ouverture du redevable, le dispositif est de nature à tempérer la rigidité du régime forfaitaire.**

**Pour autant, le dispositif n'ayant vocation à s'appliquer qu'à compter de 2022 pour les délibérations réalisées en 2021, l'effet de cette mesure sur la trésorerie des hébergements sera différé et donc d'un intérêt limité dans le contexte de crise actuel.**

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

*ARTICLE 42 quater (nouveau)*

**Modification de la date limite de délibération pour la taxe de séjour**

Le présent article vise à avancer la date limite des délibérations relatives à la taxe de séjour pour les collectivités. Celle-ci passerait ainsi du 1<sup>er</sup> octobre au 1<sup>er</sup> juillet de l'année précédant l'année fiscale pour laquelle elles s'appliquent.

L'article vise également à supprimer la faculté, pour les EPCI issus de fusions, de délibérer avant le 1<sup>er</sup> février de l'année fiscale pour laquelle les modalités délibérées sont applicables. Cette suppression doit permettre à la direction générale des finances publiques de ne produire qu'un seul fichier de tarifs applicables à la taxe de séjour par an.

Cependant, compte tenu de l'absence de visibilité sur la situation du secteur touristique dans le contexte épidémique actuel, le rapporteur général considère que cette réforme devra être différée d'un an. Un amendement permettra donc de maintenir la date du 1<sup>er</sup> octobre pour 2021, pour ne retenir la date du 1<sup>er</sup> juillet qu'à compter de 2022.

La commission propose d'adopter le présent article ainsi modifié.

**I. LE DROIT EXISTANT : LES COLLECTIVITÉS INSTITUANT UNE TAXE DE SÉJOUR DÉLIBÈRENT DE SES MODALITÉS AVANT LE 1<sup>ER</sup> OCTOBRE DE L'ANNÉE PRÉCÉDENTE**

**A. LES COLLECTIVITÉS BÉNÉFICIAIRES DÉLIBÈRENT AVANT LE 1<sup>ER</sup> OCTOBRE DE L'ANNÉE PRÉCÉDANT L'EXERCICE POUR LEQUEL LA TAXE EST APPLICABLE**

La taxe de séjour est une taxe locale et facultative, qui peut être instituée par délibération du conseil municipal des **communes à vocation touristique**.

Elle peut également être instituée par les groupements de communes touristiques et de stations classées de tourisme ainsi que certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Au titre de l'article L. 2333-26 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la loi laisse à la décision des organes délibérants des collectivités bénéficiaires le choix du régime de taxation et la fixation du taux applicable au calcul des sommes dues au titre de la taxe de séjour. Elle

prévoit deux modalités possibles d'assujettissement, un régime dit « au réel » ou une taxe de séjour forfaitaire.

Aux termes de l'article L. 2333-26 du CGCT, **la loi fixe la date limite de délibération des EPCI et des communes au 1<sup>er</sup> octobre de l'année précédant l'année pour lequel les modalités de taxation votées sont applicables.**

***B. LES EPCI ISSUS DE FUSION PEUVENT DÉLIBÉRER AVANT LE 1<sup>ER</sup> FÉVRIER DE L'ANNÉE AU COURS DE LAQUELLE LA FUSION PRODUIT DES EFFETS SUR LE PLAN FISCAL***

L'article L. 5211-21 du CGCT ouvre **la possibilité d'instituer une taxe de séjour pour les groupements de communes touristiques ou les EPCI** investis dans des actions de promotion touristique, de protection des espaces naturels ou bénéficiaires de la dotation touristique. Il ouvre également cette possibilité à la Métropole de Lyon.

**Dans les cas de la création d'un EPCI par fusion ou de la modification de périmètre d'un EPCI à la suite de l'intégration d'une commune, il est prévu que l'organe délibérant de l'EPCI puisse prendre la délibération afférente à la taxe de séjour jusqu'au 1<sup>er</sup> février de l'année au cours de laquelle la fusion produit ses effets sur le plan fiscal** (article L. 5211-21 du CGCT).

**En l'absence de délibération, le régime préexistant à la fusion dans les territoires concernés est maintenu pour la première année.** L'EPCI issu de la fusion est chargé de la perception de la taxe, en lieu et place des établissements publics préexistants.

***C. LA PLATEFORME « OCSITAN » PERMET LA PUBLICATION DES TARIFS DE TAXE DE SÉJOUR APPLICABLES AUX HEBERGEURS ET AUX PLATEFORMES D'INTERMEDIATION NUMÉRIQUES***

**1. La loi prévoit la publication biannuelle des informations tarifaires**

L'article R. 2333-43 du CGCT prévoit que **les communes qui ont institué une taxe de séjour** font connaître au directeur général des finances publiques, dans un délai de deux mois précédant le début de la période de perception, **les modalités applicables à la collecte de la taxe de séjour :**

- les dates de début et de fin de la période de perception ;
- les tarifs de la taxe de séjour pour chaque catégorie d'hébergement ;
- le montant de loyer maximal en dessous duquel la taxe n'est pas due ;

- le taux de l'abattement utilisé dans le calcul de la taxe de séjour forfaitaire dans les conditions prévues par l'article L. 2333-41 du CGCT.

**La plateforme en ligne Ocsitan** (ouverture aux collectivités locales d'un système d'information des taxes annexes), accessible depuis le 26 juillet 2016 et gérée par la direction générale des finances publiques (DGFIP), **permet aux collectivités de communiquer aux services de l'administration fiscale les éléments relatifs à la taxe de séjour issus de leurs délibérations.**

**La DGFIP est chargée, en vertu du dernier alinéa de l'article R. 2333-43 du CGCT, de la publication des éléments issus des délibérations le 1<sup>er</sup> juin et le 31 décembre de chaque année, sur un site internet de son département ministériel.**

**Le rythme biennuel de cette publication s'explique par la possibilité d'un changement de tarif consécutif à la création d'un EPCI par fusion, ayant suscité une délibération avant le 1<sup>er</sup> février, dans des conditions explicitées *infra*.**

En raison de la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 et de ses incidences économique et sociales, **la publication au 1<sup>er</sup> juin du fichier des délibérations de taxe de séjour a été reportée au 31 août 2020** afin de s'assurer de sa cohérence au regard de la mise en œuvre des exonérations prévues dans la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020<sup>1</sup>.

## **2. La rapidité de la publication est un enjeu essentiel à la bonne collecte de la taxe de séjour par les hébergeurs et les plateformes numériques**

La publication des éléments issus des délibérations permet la prise en compte des tarifs par **les préposés à la collecte.**

**Sont concernés les hébergeurs, mais aussi les plateformes numériques de réservation, pour la taxe de séjour « au réel ».**

**En effet, l'article 45 de la seconde loi de finances rectificative pour 2017 a introduit une obligation de collecte de la taxe de séjour pour « 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 ».** Cette obligation est entrée en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

La publication anticipée des tarifs applicables est un enjeu important pour les plateformes numériques de réservation. La bonne prise en compte de modifications issues des délibérations des communes bénéficiaires par les hébergeurs, notamment pour celles qui mettent en œuvre des systèmes de gestion informatisés, dépend donc de la rapidité de la transmission de ces informations par les collectivités et par la DGFIP.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA FIXATION D'UNE NOUVELLE DATE POUR LES DÉLIBÉRATIONS RELATIVES À LA TAXE DE SÉJOUR**

Le présent article additionnel, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de M. Cazeneuve avec deux avis favorables de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement, **prévoit de modifier le régime applicable aux délibérations relatives à la taxe de séjour.**

Le 1<sup>o</sup> du présent article vise ainsi à remplacer la date limite du 1<sup>er</sup> octobre, inscrite à l'article L.2333-26 du CGCT, par une nouvelle date limite, fixée au 1<sup>er</sup> juillet. La nouvelle limite doit permettre une transmission plus en amont des délibérations à la DGFIP par les collectivités bénéficiaires de la taxe de séjour.

**À terme, une telle anticipation devrait permettre la publication par la DGFIP des informations tarifaires le 30 septembre**, afin de faciliter leur prise en compte par les hébergeurs avant le début de l'année.

Le 2<sup>o</sup> vise à supprimer la faculté, pour les EPCI issus de fusion, de délibérer avant le 1<sup>er</sup> février de l'année fiscale pour laquelle les modalités délibérées sont applicables. En conséquence, il propose le maintien des modalités préexistantes sur le territoire des collectivités fusionnées durant la première année au cours de laquelle la fusion produit ses effets sur le plan fiscal.

**Cette suppression doit permettre à la DGFIP de ne produire qu'un seul fichier de tarifs applicables à la taxe de séjour par an**, contre deux dans les dispositions actuelles.



### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF DE SIMPLIFICATION À TERME MAIS QUI DOIT ÊTRE MIS EN PLACE UNE FOIS QUE LA CRISE ÉPIDÉMIQUE SERA MOINS PRÉGNANTE**

Cet article additionnel vise à simplifier le processus de publication et de prise en compte des délibérations relatives à la taxe de séjour par les collectivités bénéficiaires : communes, groupements de communes ou EPCI à fiscalité propre.

Si la simplification relative aux délibérations des EPCI ne pose pas de difficulté particulière, le rapporteur général considère que d'imposer aux collectivités de délibérer avant le 1<sup>er</sup> juillet prochain pourrait poser des difficultés dans le contexte actuel de crise sanitaire.

En effet, alors que nous ne disposons pas encore de visibilité sur la sortie de la crise sanitaire et économique, imposer des délibérations avant le 1<sup>er</sup> juillet 2021 n'apparaît pas justifié dans le contexte actuel. C'est la raison pour laquelle le rapporteur général propose un amendement FINC. 8 visant à décaler d'un an l'entrée en vigueur de cette réforme, les collectivités continuant à disposer de la faculté de délibérer jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre pour l'année 2021.

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

*ARTICLE 42 quinquies (nouveau)*

**Suppression du plafond spécifique de taxe de séjour applicable aux hébergements sans classement ou en attente de classement**

Le présent article vise à rehausser le plafond de taxe de séjour dans le régime « au réel » pour les hébergements non classés ou en attente de classement. En effet, ces établissements font l'objet d'un double plafonnement : au niveau du tarif le plus élevé adopté par la collectivité, et, quel que soit celui-ci, au niveau du tarif applicable aux hôtels de tourisme 4 étoiles, soit 2,30 euros par personne et par nuitée.

Le présent article vise à écarter ce second plafond pour ne retenir que le seul plafond au niveau du tarif le plus élevé adopté par la collectivité.

En proposant la suppression du second plafond, le présent article pourra permettre à des villes d'une certaine taille (disposant d'hôtels cinq étoiles ou de palaces) de rehausser, librement, le niveau de la taxe de séjour applicable aux hébergements sans classement ou en attente de classement.

Si le dispositif prévu au présent article doit permettre d'accroître la liberté des collectivités en matière d'imposition des meublés de tourisme, la situation que traverse actuellement le secteur touristique en raison de la crise sanitaire doit justifier que soit différée la mesure d'un an, soit à compter des délibérations prises en 2022 pour la taxe de séjour pour 2023. Un amendement proposé par la commission des finances vise donc à reporter d'un an l'entrée en vigueur de la réforme.

La commission des finances propose d'adopter l'article ainsi modifié.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA TAXE DE SÉJOUR « AU RÉEL » POUR LES HÉBERGEMENTS NON-CLASSÉS EST SOUMISE À UN DOUBLE PLAFOND**

Instituée par la loi du 13 avril 1910, la **taxe de séjour est une taxe locale et facultative** mise en œuvre par les communes à vocation touristique, les groupements de communes touristiques et les stations classées de tourisme ainsi que certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Aux termes de l'article L. 2333-26 du CGCT, le **choix d'une des modalités de la taxe de séjour est laissé à la discrétion de la collectivité.**

La loi prévoit en effet deux modalités possibles d'assujettissement : un régime dit « au réel » ou un régime forfaitaire. La collectivité ne peut appliquer qu'un seul des deux régimes pour chaque catégorie d'hébergement.

La majorité des collectivités a fait le choix du régime de taxation « au réel »<sup>1</sup>, qui se fonde sur la fréquentation effective de l'hébergement en taxant directement le touriste, qui règle la taxe dont le montant correspond à un pourcentage du prix du séjour, défini par la collectivité.

Aux termes de l'article L. 2333-30 du CGCT, le tarif du régime « au réel » est fixé par personne et par nuitée de séjour, dans les limites d'un barème national fixé par la loi.

#### Barème national applicable à la fixation de la taxe de séjour

(en euros)

Catégories d'hébergements	Tarif minimal	Tarif plafond
Palaces	0,70	4,00
Hôtels de tourisme 5 étoiles, résidences de tourisme 5 étoiles, meublés de tourisme 5 étoiles	0,70	3,00
Hôtels de tourisme 4 étoiles, résidences de tourisme 4 étoiles, meublés de tourisme 4 étoiles	0,70	2,30
Hôtels de tourisme 3 étoiles, résidences de tourisme 3 étoiles, meublés de tourisme 3 étoiles	0,50	1,50
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
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, auberges collectives	0,20	0,80
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
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	

Source : Article L. 2333-41 du Code général des collectivités territoriales

Les limites de tarif mentionnées au présent tableau sont revalorisées chaque année dans une proportion égale au taux de croissance de l'indice des prix à la consommation.

L'avant dernier alinéa de l'article L. 2333-30 du CGCT précise que **pour les établissements d'hébergement qui ne font pas l'objet d'un classement, la taxe de séjour est calculée à partir du taux adopté par la collectivité, compris entre 1 % et 5 % du coût par personne de la nuitée.**

<sup>1</sup> Voir le commentaire de l'article 42 ter du présent rapport.

Le taux applicable à ces hébergements est toutefois assorti d'un double plafond :

- la limite du tarif le plus élevé adopté par la collectivité ;
- la limite du plafond applicable aux hôtels de tourisme 4 étoiles, soit 2,30 euros, s'il est inférieur au plafond précédent.

Ce plafond limite donc en pratique la taxe de séjour applicable aux hébergements touristiques non classés à 2,30 euros.

L'existence de ce double plafond est ainsi de nature à limiter le montant maximal applicable aux hébergements non classés ou en attente de classement.

En effet, la location d'appartements ou de certains hébergements luxueux non classés, notamment par l'intermédiaire de plateformes de location et de réservation électronique, n'est pas assujettie à la taxe de séjour dans des proportions comparables aux hôtels 5 étoiles et aux palaces. Pour ces derniers, le plafond atteint respectivement 3 et 4 euros par personne et par nuitée.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE SIMPLIFICATION DU PLAFOND APPLICABLE À LA TAXE DE SÉJOUR SUR LES HEBERGEMENTS NON CLASSÉS**

Le présent article, issu d'un amendement de notre collègue député Christophe Jerretie, adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement, propose la simplification du plafond applicable au tarif par personne et par nuitée de la taxe de séjour, inscrit à l'article L. 2333-30 du CGCT.

L'unique alinéa du présent article vise ainsi à **supprimer le second plafond des hébergements non classés ou en attente de classement, à savoir le plafond correspondant aux hôtels de tourisme 4 étoiles s'élevant à 2,30 euros.**

En conséquence, seule la limite du tarif le plus élevé adopté par la collectivité serait applicable aux hébergements non classés ou en attente de classement.

En pratique, le tarif maximal que peuvent adopter les collectivités pour les hébergements non classés resterait plafonné par la loi à 4 euros par personne et par nuitée, soit le plafond applicable aux palaces, dès lors que des établissements entrant dans cette catégorie seront présents sur le territoire de la collectivité concernée.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN REHAUSSEMENT DU PLAFOND QUI DOIT ÊTRE DIFFÉRÉE POUR TENIR COMPTE DES DIFFICULTÉS DU SECTEUR TOURISTIQUE DANS LE CONTEXTE ACTUEL DE CRISE SANITAIRE ET ÉCONOMIQUE**

**Cet article additionnel vise à simplifier le plafond applicable dans le cadre de la fixation du tarif de la taxe de séjour « au réel » par nuit et par personne, en supprimant le plafonnement global de la taxe au niveau du plafond applicable aux hôtels de tourisme 4 étoiles. Le plafond de ces hébergements sera donc le plafond le plus élevé applicable par collectivité.**

Cependant, dans le contexte de crise économique liée à la Covid-19, alors que le secteur touristique fait partie des secteurs les plus touchés par la crise, la temporalité de la réforme apparaît inadaptée. **En effet, les hébergements visés risquent, dans les grandes villes, de ne pas avoir le temps d'amortir le choc économique de la crise et des mesures de restrictions d'ici seulement un an.**

Pour cette raison, le rapporteur général propose un **amendement FINC.9** visant à **décaler d'un an la mise en œuvre de la réforme**, qui ne devra s'appliquer qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, et non du 1<sup>er</sup> janvier 2022 comme prévu actuellement.

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

ARTICLE 42 *sexies* (nouveau)

**Sécurisation juridique de l'exonération de versement mobilité en faveur des associations intermédiaires**

Le présent article vise à sécuriser juridiquement l'exonération de versement mobilité dont bénéficient les associations intermédiaires, qui sont des structures de l'insertion par l'activité économique (IAE).

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LES ASSOCIATIONS INTERMÉDIAIRES, QUI SONT DES STRUCTURES DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE, SONT DISPENSÉES DE L'ACQUITTEMENT DU VERSEMENT MOBILITÉ**

Régies par les articles L. 5132-7 et suivants du code du travail, les associations intermédiaires sont des associations conventionnées par l'État ayant pour objet l'embauche des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, en vue de faciliter leur insertion professionnelle en les mettant à disposition de personnes physiques ou de personnes morales.

Ces associations bénéficiaient d'exonérations de cotisations sociales en application de l'article L. 241-11 du code de la sécurité sociale dans sa version antérieure à la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019, avant que cet article ne soit supprimé par cette même loi. Les associations intermédiaires ont ensuite basculé dans le régime général d'allègement de cotisations sociales institué en remplacement du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE).

Par ailleurs, en vertu d'une lettre ministérielle du 15 mars 1988 et d'une lettre circulaire de l'ACOSS du 17 avril 1992, il a été rappelé dans une circulaire de l'ACOSS du 6 juin 2005, que « les associations intermédiaires sont également dispensées de l'acquittement du versement mobilité, qui est assise sur la même assiette que les cotisations sociales ».

Pour mémoire, le versement mobilité (ex-« versement transport ») est régi par l'article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il s'agit d'une contribution locale des employeurs qui permet de financer les transports en commun. Il est perçu par les Unions nationales de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), qui le reverse ensuite aux collectivités territoriales en charge des transports (commune, établissement public de coopération intercommunale, département, région, syndicats), qui sont « autorités organisatrices de la mobilité » (AOM). S'agissant du cas spécifique de la région Île-de-France, le versement institué au profit d'Île-de-France Mobilités est prévu par l'article L. 2531-2 du CGCT.

Tout employeur public et privé qui a au moins 11 salariés et dont l'établissement est situé dans un périmètre de transport urbain - en région parisienne ou dans le périmètre d'une AOM - y est assujéti, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif et à caractère social, des représentants d'États étrangers et de certains organismes internationaux. Le taux de la contribution est fixé par la commune ou le groupement de communes.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE INSCRIPTION DANS LA LOI DE L'EXONÉRATION DE VERSEMENT TRANSPORT DES ASSOCIATIONS INTERMÉDIAIRES**

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative d'amendements des députées Marie-Christine Verdier-Jouclas et Michèle de Vaucouleurs, avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement

Il tend à **fixer dans la loi l'exonération de versement transport applicable aux associations intermédiaires**, et modifie en ce sens les articles L. 2333-64 et L. 2531-2 du CGCT.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE SÉCURISATION JURIDIQUE DE LA FISCALITÉ DES ASSOCIATIONS INTERMÉDIAIRES**

Le basculement des associations intermédiaires dans le cadre du régime général d'allègement de cotisations sociales était susceptible de fragiliser la base juridique de la dispense de versement transport dont elles bénéficiaient.

**Il est légitime de sécuriser juridiquement et financièrement ces structures, qui jouent un rôle social important - et particulièrement nécessaire dans le contexte actuel - en faveur des publics les plus éloignés de l'emploi.**

Dans la mesure où ces associations intermédiaires étaient en pratique déjà dispensées de l'acquittement du versement mobilité, l'adoption du présent article n'entraîne **aucune perte de recettes pour les AOM.**

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



*ARTICLE 42 septies (nouveau)*

**Non-application de plusieurs mécanismes de correction aux impositions qui ne sont pas assises sur les bases de taxe foncière sur les propriétés bâties prévus par la réforme de la taxe d'habitation et actualisation des plafonds de revenus pour bénéficier de l'allègement de contribution à l'audiovisuel public**

Le présent article a déjà été adopté par le Sénat en première partie du projet de loi de finances pour 2021.

Il a pour objet d'exclure la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe sur les friches commerciales du périmètre des impositions concernées par la mise en œuvre de mesures correctrices instituées dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation.

En effet, ces impositions ne sont pas affectées par la redescende de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties aux communes.

Le présent article a, également, pour objet d'actualiser à l'inflation les plafonds de revenu prévu pour l'éligibilité au bénéfice d'un allègement de contribution à l'audiovisuel public des personnes âgées de condition modeste et hébergeant un enfant majeur en recherche d'emploi.

En conséquence de l'adoption de l'article 3 *bis* D en première partie du projet de loi de finances, la commission vous propose de supprimer cet article.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION A CONDUIT À AUTONOMISER LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC ET À PRÉVOIR DES MÉCANISMES D'AJUSTEMENT DES BASES DÉPARTEMENTALES ET COMMUNALES DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES**

**A. UN AJUSTEMENT, EN LOI DE FINANCES POUR 2020, DES MESURES DE CORRECTION PRISES DANS LE CADRE DE LA RÉVISION DE LA VALEUR LOCATIVE DES LOCAUX PROFESSIONNELS ET UNE NEUTRALISATION DES ÉCARTS DE BASES NETTES DE TAXES FONCIÈRES SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES**

Dans le cadre de **la réforme des modalités de révision des valeurs locatives des locaux professionnels** introduite par l'article 34 de la loi du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, **un mécanisme de transition** a été institué afin de limiter des ressauts d'imposition.

D'une part, un **coefficient de neutralisation** est appliqué à la valeur révisée des locaux à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Il est calculé pour chaque collectivité territoriale et pour chacune des taxes assises sur la valeur locative d'un local (taxes foncières sur les propriétés bâties et non-bâties, cotisation foncière des entreprises, taxe d'enlèvement des ordures ménagères etc.) comme le rapport entre la somme des valeurs locatives révisées et la somme des valeurs locatives en 2013.

D'autre part, **un mécanisme de planchonnement** est mis en œuvre. Il consiste à rabattre de moitié, tant à la hausse qu'à la baisse, l'écart entre l'ancienne valeur locative et la nouvelle valeur « neutralisée » déterminée, selon les nouveaux modes d'évaluation, au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Dans le **contexte de la suppression de la taxe d'habitation** sur les locaux professionnels, la compensation des communes est assurée par la **« redescente » de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties**.

Toutefois, afin d'éviter de modifier l'impôt versé par les contribuables, **un mécanisme d'alignement des bases communales et départementales** a été institué par l'article 16 de la loi de finances pour 2020.

Il consiste à appliquer **une variable d'ajustement au montant des bases qui est calculée en fonction des abattements ou exonérations départementaux**.

**Formule de correction du taux d'abattement ou d'exonération  
prévue par l'article 16 de la loi de finances pour 2020**

$$+ \left[ \begin{array}{l} \text{Taux d'abattement ou d'exonération communal 2020} \\ \text{X Taux de TFPB communal 2020} \end{array} \right] + \left[ \begin{array}{l} \text{Taux d'abattement ou d'exonération départemental 2020} \\ \text{X Taux de TFPB départemental 2020} \end{array} \right]$$

---

Taux de TFPB communal 2020 + taux de TFPB départemental 2020

Source : commission des finances du Sénat.

Par ailleurs, il a également été procédé à **des ajustements concernant les mécanismes introduits dans le cadre de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels.**

Ceux-ci ont consisté à **recalculer pour chaque commune, le montant des coefficients de neutralisation et du planchonnement** appliqué aux bases révisées de taxe sur le foncier bâti en appliquant la formule de correction mentionnée *supra*.

**B. DES ALLÈGEMENTS À LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL  
PUBLICS IMPACTÉS PAR LA RÉFORME DE LA TAXE D'HABITATION**

Aux termes de l'article 1605 du code général des impôts (CGI), **une contribution à l'audiovisuel public (CAP) est perçue au profit des sociétés et établissements France Télévision, Radio France, ARTE-France et de l'Institut national de l'audiovisuel (INA).**

L'article 1605 *bis* du CGI dispose que **peuvent bénéficier d'un dégrèvement de contributions, les personnes qui sont exonérées ou qui sont dégrévées de taxe d'habitation**

Dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation, il a été procédé à **l'autonomisation des critères que les contribuables doivent satisfaire pour bénéficier** des allègements de CAP.

À cette fin, l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 a introduit une nouvelle rédaction du 2° de l'article 1605 *bis*.

En particulier, le *f*) dudit 2° prévoit **les plafonds de ressources** dont doivent justifier les enfants majeurs en recherche d'emploi des contribuables âgés de plus de 60 ans ainsi que des veuves et veufs, à savoir :

- 5 660 euros pour la première part de quotient familial, majoré de 1 638 euros pour chacune des quatre premières demi-parts et de 2 895 euros pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la cinquième, en France métropolitaine ;

- 6 796 euros pour la première part de quotient familial, majoré de 1 638 euros pour chacune des deux premières demi-parts et de 2 895 euros pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la troisième, en Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion ;

- 7 547 euros pour la première part de quotient familial, majoré de 1 257 euros pour chacune des deux premières demi-parts et de 3 015 euros pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la troisième, en Guyane ;

- 8 293 euros pour la première part de quotient familial, majoré de 1 382 euros pour chacune des deux premières demi-parts et de 3 314 euros pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la troisième, à Mayotte.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : AJUSTER LES MÉCANISMES CORRIGEANT L'ÉVOLUTION DES VALEURS LOCATIVES DES LOCAUX PROFESSIONNELS ET ACTUALISER LES PLAFONDS DE REVENUS POUR L'ÉLIGIBILITÉ AUX ALLÈGEMENTS DE CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC**

**Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à la suite d'un amendement du Gouvernement ayant reçu un avis favorable de la commission des finances.**

Le 1<sup>o</sup> du présent article inséré **une nouvelle rédaction de l'article 1382-0 du code général des impôts** afin de prévoir que les mécanismes de correction introduit à l'article 16 de la loi de finances pour 2020 ne sont pas mis en œuvre pour le calcul de la valeur des locaux assujettis à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et à la taxe sur les friches commerciales.

Le 2<sup>o</sup> du présent article procède à l'actualisation à l'inflation des plafonds de ressources prévu pour l'application de l'allègement en faveur des personnes âgées de condition modeste et hébergeant un enfant majeur en recherche d'emploi.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ARTICLE DÉJÀ ADOPTÉ EN PREMIÈRE PARTIE PAR LE SÉNAT

La commission des finances rappelle que **les dispositions du présent article ont déjà été adoptées en première partie** à l'initiative du Gouvernement et avis un avis de sagesse de la commission des finances.

**Les mesures d'ajustements proposées au 1° sont justifiées.** En effet, la taxe sur les friches commerciales n'est pas assise sur les bases départementales de taxe foncière sur les propriétés bâties. Il n'y a donc pas lieu de lui appliquer les mécanismes de correction prévus dans le cadre de la redescende de la TFPB départementale aux communes.

De même, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est affectée d'un coefficient de neutralisation et d'un mécanisme de planchonnement qui sont indépendants de ceux prévus pour la TFPB. Il n'y a donc, là non plus, pas lieu d'appliquer les dispositions de l'article 16 de la loi de finances pour 2020.

**L'actualisation à l'inflation des plafonds de revenu prévue pour l'allègement de CAP est une mesure normale** puisqu'elle permet de tenir compte de l'évolution des ressources des contribuables.

Compte tenu de l'adoption de ces dispositions en première partie, la commission vous propose de **supprimer cet article**, par un **amendement FINC.10**.

**Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.**

ARTICLE 42 octies (nouveau)

**Maintien du régime d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les immeubles d'État sur lesquels ont été délivrés des titres constitutifs de droits réels**

Le présent amendement vise à maintenir au profit des immeubles d'État mis à disposition des établissements d'enseignement supérieur, lorsqu'ils font l'objet de contrats constitutifs de droits réels au profit de tiers, le régime d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties prévu par l'article 1382 D du code général des impôts, en tirant les conséquences des modifications apportées par l'article 154 de la loi de finances pour 2018.

La commission a adopté un amendement rédactionnel et l'article ainsi modifié.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE ÉVOLUTION RÉCENTE DES COMPÉTENCES IMMOBILIÈRES DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS**

**A. L'IMPOSSIBILITÉ, POUR LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, D'EXERCER LE DROIT DE DISPOSITION À L'ÉGARD DE LEUR PATRIMOINE IMMOBILIER**

Les établissements d'enseignement supérieur relèvent de la catégorie des établissements publics et sont donc **soumis au principe de spécialité**, au terme duquel ils ne peuvent se livrer à des activités excédant le cadre des missions qui leur ont été assignées.

S'agissant des établissements publics d'enseignement supérieur, **ces missions sont répertoriées à l'article L. 711-1 du code de l'éducation**. Ainsi, le septième alinéa précise les conditions dans lesquelles ces établissements peuvent « *assurer [...] des prestations de services à titre onéreux, exploiter des brevets et licences et commercialiser les produits de leurs activités* ». À cette fin, ils peuvent « *créer des services d'activités industrielles et commerciales* ».

**L'application de ce principe s'étend au patrimoine immobilier** dont disposent les établissements publics d'enseignement supérieur pour l'exercice de leurs missions.

Depuis l'article 20 de la loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation<sup>1</sup>, codifié à l'article L. 862-2 du code de l'éducation, les établissements d'enseignement supérieur exercent, à l'égard des locaux qui leurs sont affectés ou qui sont mis à leur disposition par l'État, les droits et obligations du propriétaire, **à l'exception du droit de disposition et d'affectation.**

Ainsi, conformément aux principes de tutelle des établissements publics et de continuité du service public, **les établissements publics ne peuvent conclure des contrats conférant des droits réels à un tiers que sous réserve de l'accord préalable de l'autorité administrative et de clauses permettant d'assurer la continuité du service public.**

**Trois situations doivent être distinguées ;** elles sont présentées dans le tableau ci-après.

**Principes applicables pour la valorisation des biens immobiliers dont disposent les établissements publics d'enseignement supérieur**

Biens immobiliers concernés	Principes applicables
Dans la majorité des cas, les établissements ont le statut d'occupant des biens immobiliers qu'ils utilisent, l'État demeurant le propriétaire.	L'article L. 762-2 du code de l'éducation leur confère « <i>les droits et obligations du propriétaire, à l'exception du droit de disposition et d'affectation des biens</i> ». Les établissements peuvent toutefois conclure sur ces biens immobiliers « <b>des contrats conférant des droits réels à un tiers, sous réserve de l'accord préalable de l'autorité administrative compétente et de clauses permettant d'assurer la continuité du service public lorsque les biens concernés sont nécessaires à l'accomplissement de ce service</b> ».
À la suite de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU), trois universités ont bénéficié à titre expérimental de la dévolution de leur patrimoine en 2011 et 2012.	Les dispositions de l'article L. 719-14 du code de l'éducation précisent que « <i>les biens qui sont utilisés par l'établissement pour l'accomplissement de ses missions de service public peuvent faire l'objet d'un contrat conférant des droits réels à un tiers, sous réserve de l'accord préalable de l'autorité administrative compétente et de clauses permettant d'assurer la continuité du service public</i> ».
Certains établissements sont propriétaires de biens reçus par voie de dons ou de legs ou par acquisition directe sur ses fonds propres.	Sous réserve des conditions ou des charges grevant les biens donnés ou légués, les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) s'appliquent.

Source : commission des finances du Sénat

<sup>1</sup> Loi n°89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation.

**B. EN 2018, UNE EXTENSION DES COMPÉTENCES DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR À LA GESTION ET LA VALORISATION DE LEUR PATRIMOINE IMMOBILIER**

L'article 154 de la loi de finances pour 2018<sup>1</sup> a **regroupé ces différents régimes sous un article unique**, l'article L. 2341-2 du code général de la propriété des personnes publiques, tout en **octroyant de nouvelles prérogatives aux établissements publics d'enseignement supérieur**.

En pratique, cet article :

- étend le principe de spécialité des établissements publics d'enseignement supérieur à **la gestion et à la valorisation de leur patrimoine immobilier** ;

- confère à ces établissements la possibilité de **délivrer à des tiers des titres constitutifs de droits réels** sur leurs propriétés ou sur celles de l'État. Cette délivrance demeure soumise à une autorisation préalable de l'autorité administrative lorsqu'elle concerne des biens immobiliers mis à disposition par l'État et nécessaires à la continuité du service public.

Ces dispositions se substituent notamment à **l'avant-dernier alinéa de l'article L. 762-2 du code de l'éducation**, qui a été supprimé.

Les coordinations nécessaires n'ont cependant pas été réalisées, si bien **que l'article 1382 D du CGI renvoie toujours aux dispositions de l'article L. 762-2 du code de l'éducation**, supprimées par l'article 154 de la loi de finances pour 2018.

Ainsi, au terme de l'article 1382 D du code général des impôts, les **collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPIC) à fiscalité propre ont la possibilité d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties les immeubles mis à leur disposition par l'État** lorsque ces derniers font l'objet « *de contrats mentionnés à l'avant dernier alinéa de l'article 762-2 du code de l'éducation* ».

Par conséquent, **les immeubles de l'État sur lesquels ont été délivrés des titres constitutifs de droits réels mentionnés à l'article L. 2341-2 du code général de la propriété des personnes publiques ne peuvent actuellement bénéficier du régime d'exonération** prévu à l'article 1382 D du CGI.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.



## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: LE MAINTIEN DU RÉGIME D'EXONÉRATION PRÉVU À L'ARTICLE 1382 D DU CGI

Le présent article est issu d'un amendement de Jean-Paul Mattei, adopté avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Le **I du présent article vise à maintenir le régime d'exonération prévu par l'article 1382 D du CGI**, en prévoyant qu'il soit désormais applicable aux immeubles de l'État sur lesquels ont été délivrés des titres constitutifs de droits réels.

Ainsi, le **a du 1 du I** et le **2 du I** substituent au terme « contrat » celui de « titre », les établissements publics d'enseignement supérieur ayant désormais compétence pour délivrer des titres constitutifs de droits réels sur leur propriété.

Le **b du A du I** supprime la référence au troisième alinéa de l'article L. 762-2 du code de l'éducation, supprimé par l'article 154 de la loi de finances pour 2018 et lui substitue un renvoi à l'article L. 2341-2 du code général de la propriété des personnes publiques, créé par cette même loi de finances pour 2018.

Le **II du présent article** dispose que les délibérations concernant le régime d'exonération sur le foncier bâti, prises en application de l'ancienne rédaction de l'article 1382 D du CGI, **resteront applicables aux contrats en cours** jusqu'à leur terme et le seront aussi aux nouveaux titres constitués depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES: DES OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES FACILITÉES POUR LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le présent article opère une **coordination nécessaire**, afin que les immeubles d'État sur lesquels ont été délivrés des titres constitutifs de droits réels puissent **continuer à bénéficier**, sur délibération des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, **d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties**.

Il s'agit en réalité de **faciliter les opérations immobilières des établissements publics d'enseignement supérieur**, qui pour la très grande majorité appartiennent à l'État.

En effet, depuis la réforme de 1989, **les établissements publics d'enseignement supérieur sont fortement impliqués dans la gestion et la maintenance du patrimoine immobilier de l'État**, et amenés à compléter au moyen de leurs ressources propres les subventions qui leur sont allouées par l'État.

Jusqu'en 2018, les établissements n'exerçant pas le droit de disposition, ils ne pouvaient procéder à l'aliénation des biens immobiliers qui appartiennent à l'État, ni s'impliquer dans des opérations permettant à leurs partenaires privés de percevoir des recettes annexes, notamment dans le cadre de contrats de partenariat public-privé.

Le présent article tire les conséquences de la réforme opérée en loi de finances pour 2018, et **permet le maintien d'un régime avantageux pour les biens immobiliers sur lesquels les établissements publics d'enseignement supérieur confèrent à leurs partenaires des titres constitutifs de droits réels.**

La commission a adopté un **amendement rédactionnel FINC.11.**

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

*ARTICLE 42 nonies (nouveau)*

**Possibilité pour les collectivités locales de moduler de 30 % à 100 %  
le taux d'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties  
pour un bail réel solidaire**

Le présent article permet aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre d'instituer un abattement de la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties des logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire à un niveau situé entre 30 % et 100 %.

Le Sénat a déjà adopté une disposition similaire lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020.

La commission propose d'adopter sans modification cet article qui offre une faculté nouvelle pour les collectivités.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN ABATTEMENT DE 30 % DE LA BASE D'IMPOSITION À LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES PEUT ÊTRE INSTITUÉ AU BÉNÉFICE DES BIENS FAISANT L'OBJET D'UN BAIL RÉEL SOLIDAIRE**

Régi par les articles L. 255-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, le **bail réel solidaire** permet de réduire le coût d'un achat immobilier pour un ménage en **dissociant la propriété du bâti de celle du terrain**, dans un objectif d'accession sociale à la propriété. Le ménage est alors propriétaire de la maison mais locataire du terrain.

Un bail réel solidaire ne peut être consenti que par un organismes de foncier solidaire (OFS), organisme de droit public ou de droit privé sans but lucratif agréé par le représentant de l'État dans la région, ayant pour objet d'acquérir et de gérer des terrains, bâtis ou non, en vue de réaliser des logements destinés à des ménages sous condition de ressources<sup>1</sup>.

Le preneur du bail consenti par l'organisme de foncier solidaire peut être soit un ménage, soit un opérateur. Le bail, dont la durée est comprise entre dix-huit et quatre-vingt-dix-neuf ans, consiste en droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété de logements, avec s'il y a lieu obligation pour le preneur de construire ou réhabiliter des constructions

<sup>1</sup> [Article L. 329-1](#) du code de l'urbanisme.

existantes. Les logements doivent être consacrés à un usage de résidence principale pendant toute la durée du bail.

Un cas fréquent d'application est celui où un opérateur conclut le bail réel solidaire avec un OFS et construit ou réhabilite les logements, dont il vend ensuite les droits réels immobiliers aux ménages concernés.

Les occupants, qu'ils soient acquéreurs du logement ou locataires de l'opérateur qui prend le bail réel solidaire, doivent remplir des conditions de ressources.

La durée du bail est renouvelée à chaque cession des droits réels, sous réserve d'un agrément du nouvel acquéreur, qui doit respecter des conditions de ressources. **Le logement peut donc être occupé par plusieurs ménages consécutifs selon les mêmes conditions, sur une très longue période** : le bail réel solidaire est « rechargé » à chaque cession. À l'expiration du bail, les constructions deviennent la propriété de l'organisme de foncier solidaire.

Le bail réel solidaire bénéficie enfin d'un **régime fiscal favorable**.

S'agissant de la **taxe sur la valeur ajoutée**, compte tenu de l'affectation sociale des logements, le 4<sup>o</sup> du III de l'article 278 *sexies* du code général des impôts, combiné avec les dispositions de l'article 278 *sexies-0 A* du même code, prévoit que le taux réduit de TVA à 5,5 % s'applique à des opérations réalisées en vue de la conclusion d'un bail réel solidaire : livraison d'un terrain à bâtir à un organisme de foncier solidaire, livraison de logements neufs à cet organisme lorsque le bail est pris par l'occupant du logement et cession des droits réels immobiliers lorsque le bail est pris par une autre personne.

L'article 9 *ter* du présent projet de loi de finances étend l'application de ce taux réduit de TVA à l'ensemble des livraisons d'immeubles réalisées en vue de la conclusion d'un bail réel solidaire et à certaines opérations réalisées en amont.

S'agissant des **impositions locales**, l'article 1388 *octies* du code général des impôts autorise les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à instituer un **abattement de 30 % sur la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties** (TFPB) des logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire. L'article 1400 du même code précise que c'est le preneur du bail, et non, par exemple, l'opérateur, qui doit payer la taxe.

Afin de bénéficier de cet abattement, le redevable doit adresser au service des impôts du lieu de situation des biens, avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant celle de la signature du bail réel solidaire, une déclaration comportant tous les éléments d'identification et accompagnée d'une copie du bail réel solidaire. Lorsque la déclaration est souscrite hors délai,

l'abattement s'applique pour la durée restant à courir après le 31 décembre de l'année de la souscription.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DONNER LA POSSIBILITÉ DE MODULER LE TAUX DE L'ABATTEMENT JUSQU'À 100 %**

L'Assemblée nationale a **adopté**, avec un avis favorable du Gouvernement, **deux amendements** présentés, d'une part, par M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général au nom de la commission des finances, et, d'autre part, par Mme Lise Magnier et plusieurs de ses collègues, tendant à **permettre aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de moduler**, par délibération, le **taux de l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire (BRS) entre 30 % et 100 %**.

L'abattement pourrait prendre une valeur comprise entre 30 % et 100 %, alors qu'il peut seulement l'être de 30 % dans le droit existant.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER SANS MODIFICATION CETTE DISPOSITION QUI OUVRE DES POSSIBILITÉS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES**

Le Gouvernement, après s'être opposé à cette disposition l'an passé, s'y rallie finalement. Le Sénat a en effet adopté, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, un amendement de notre collègue Dominique Estrosi-Sassone, prévoyant la possibilité pour les collectivités d'instituer un abattement de TFPB allant de 30 % à 100 % pour les baux réels solidaires<sup>1</sup>.

Le coût élevé du foncier constitue un obstacle important à l'accession à la propriété des ménages dans certains territoires. La dissociation du foncier et du bâti est l'une des principales pistes poursuivies par le député Jean-Luc Lagleize dans son rapport sur la maîtrise des coûts du foncier<sup>2</sup>. **La modulation de l'abattement de taxe foncière permettrait à des collectivités locales**, dans le cadre des politiques du logement menées localement, **de mieux adapter le niveau de l'aide qu'elles peuvent décider d'apporter à ce type d'opération** afin de favoriser l'accession à la propriété.

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

---

<sup>1</sup> [Amendement II-555 rect bis](#), déposé par Dominique Estrosi-Sassone et plusieurs de ses collègues le 4 décembre 2019 sur le projet de loi de finances pour 2020.

<sup>2</sup> Jean-Luc Lagleize, La maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction, rapport au Premier ministre, novembre 2019.

*ARTICLE 42 decies (nouveau)*

**Abattement sur les bases d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties des filiales de La Poste**

Le présent article vise à instaurer un abattement de maximum 10 % sur les bases d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties due par les filiales directes et indirectes de La Poste.

En contrepartie, est prévu un abondement à due concurrence du fonds postal national de péréquation territoriale, qui vise à favoriser le maillage territorial des services postaux. Le dispositif proposé a déjà été négocié entre l'État, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et le groupe La Poste.

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

**I. LE DROIT EXISTANT : LE GROUPE LA POSTE BÉNÉFICIE D'ALLÈGEMENTS DE FISCALITÉ POUR LUI PERMETTRE DE FINANCER SON MAILLAGE TERRITORIAL**

Le groupe La Poste, en application du 3° de l'article 1635 *sexies* du code général des impôts (CGI), bénéficie, dans des conditions fixées par décret, d'un abattement sur ses bases d'imposition à la fiscalité directe locale en raison des contraintes de desserte de l'ensemble du territoire national et de participation à l'aménagement du territoire qui s'imposent à lui. Il est précisé que cet abattement ne donne pas lieu à une compensation de l'État.

Pour l'année 2019, les taux des abattements dont bénéficie La Poste sont fixés, pour l'année 2019, à :

- 95 % de la valeur ajoutée retenue pour l'application de l'article 1586 *ter* du CGI pour ce qui concerne la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;

- 95 % des bases d'imposition pour la cotisation foncière des entreprises (CFE) et pour les taxes foncières.

Pour mémoire, les bases des taxes foncières, dont la principale est la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) régie par les articles 1380 à 1391 E du CGI, sont assises sur la valeur locative cadastrale des locaux assujettis. Elles sont perçues par les communes et leurs groupements à fiscalité propre.

En application du IV de l'article 6 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom, un fonds postal national de péréquation territoriale (FPNPT) est alimenté par La Poste à due concurrence des allègements de fiscalité directe locale dont elle bénéficie. Les ressources de ce fonds reviennent aux commissions départementales de la présence postale territoriale (CDPPT) et au financement des points de contact éligibles, dans le but de préserver le maillage territorial de La Poste.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN ABATTEMENT SUR LES BASES DE LA TFPB DUE PAR LES FILIALES DE LA POSTE, DESTINÉ À FINANCER LE FONDS POSTAL NATIONAL DE PÉRÉQUATION TERRITORIALE**

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du député Jean-Noël Barrot, avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

**Son I** propose de créer un article 1388 *nonies* du CGI nouveau qui instituerait un nouvel allègement de TFPB pour les filiales de la Poste - définies comme les sociétés civiles ou immobilières dont la société La Poste Immo détient directement ou indirectement l'intégralité du capital - lorsque les locaux concernés sont exclusivement affectés à l'accomplissement des missions imparties à La Poste. Le taux de cet abattement serait fixé par décret dans la limite de 10 % des bases de la TFPB.

**Son II** propose que le **fonds postal national de péréquation territoriale** soit abondé à due concurrence de ce nouvel allègement par La Poste.

**La perte de recettes pour les communes et leurs groupements à fiscalité propre est estimée à 2,7 millions d'euros si le taux d'abattement maximum de 10 % était appliqué.**

### **Les missions de La Poste**

**(Article 2 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom)**

*« La Poste et ses filiales constituent un groupe public qui remplit des missions de service public et d'intérêt général et exerce d'autres activités dans les conditions définies par la présente loi et par les textes qui régissent chacun de ses domaines d'activité.*

*Les réseaux postaux ont une dimension territoriale et sociale importante qui permet l'accès universel à des services locaux essentiels.*

*I. - Les missions de service public et d'intérêt général sont :*

*1° Le service universel postal, dans les conditions définies par le code des postes et des communications électroniques, notamment ses articles L. 1 et L. 2 ;*

*2° La contribution, par son réseau de points de contact, à l'aménagement et au développement du territoire dans les conditions fixées à l'article 6 de la présente loi ;*

*3° Le transport et la distribution de la presse dans le cadre du régime spécifique prévu par le code des postes et des communications électroniques, notamment son article L. 4 ;*

*4° L'accessibilité bancaire dans les conditions prévues par le code monétaire et financier, notamment ses articles L. 221-2 et L. 518-25-1.*

*II. - La Poste assure selon les règles de droit commun toute autre activité de collecte, de tri, de transport et de distribution d'envois postaux, de courrier sous toutes ses formes, d'objets et de marchandises.*

*La Poste exerce, à travers sa filiale La Banque postale, des activités dans les domaines bancaire, financier et des assurances, dans les conditions prévues notamment au code monétaire et financier.*

*La Poste est habilitée à exercer en France et à l'étranger, elle-même et par l'intermédiaire de filiales ou participations, toutes activités qui se rattachent directement ou indirectement à ses missions et activités telles que définies par la loi, ainsi que toute autre activité prévue par ses statuts. »*

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF NÉGOCIÉ ENTRE L'ÉTAT, L'AMF ET LE GROUPE LA POSTE VISANT À FAVORISER LE MAINTIEN DU MAILLAGE TERRITORIAL DES SERVICES POSTAUX**

Certes, le présent article propose des allègements de fiscalité locale non compensés de fiscalité locale. Toutefois, ce dispositif est le fruit du **Contrat de présence territoriale 2020-2022 conclu entre l'État, l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité et le groupe La Poste.**

Ce contrat prévoit en particulier que le montant du fonds postal national de péréquation territoriale bénéficie d'une dotation annuelle de 177 millions d'euros, dont 174 millions d'euros proviendraient de l'allègement de fiscalité prévu à l'article 1635 *sexies* du CGI et 3 millions d'euros proviendraient d'un abattement sur les taxes foncières dues par les filiales de La Poste, comme le prévoit le présent article.



**Le dispositif s'inscrit en outre dans un objectif légitime de renforcement ou à tout le moins de préservation du maillage territorial de La Poste, notamment en faveur des secteurs les plus ruraux.**

**Il est par ailleurs à noter que la réduction de moitié de la CVAE prévue par l'article 3 du présent projet de loi de finances doit entraîner une perte de l'ordre de 66 millions d'euros pour le fonds postal national de péréquation territorial dès 2021. Le rapporteur général veillera donc à ce que celle-ci soit bien compensé par l'État.**

Le rapporteur général note enfin que, si le présent dispositif devra bien être notifié à la Commission européenne, sa compatibilité avec le droit européen des aides d'État ne devrait pas poser de difficulté majeure. Les autorités françaises ont en effet notifié à la Commission européenne le 26 février 2018 les compensations qu'elles souhaitent accorder à La Poste pour la période 2018-2022 au titre de la réalisation de sa mission de service public relative à l'aménagement du territoire.

Dans une décision du 6 avril 2018<sup>1</sup>, la Commission européenne a considéré que l'abattement fiscal pour la mission d'aménagement du territoire constitue une aide d'État, compatible avec le marché intérieur sur le fondement de « *l'encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (2011)* » et a même relevé que « *le montant de l'abattement fiscal prévu est nettement inférieur aux estimations faites par La Poste du coût net de la mission d'aménagement du territoire sur la période 2018-2022* ». La Commission estime enfin que le mécanisme notifié garantit que La Poste ne recevra pas de surcompensation, notamment dès lors que le taux de l'abattement est fixé par décret sur le fondement de l'évaluation du coût de la mission d'aménagement du territoire de la Poste rendue par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (ARCEP).

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

---

<sup>1</sup> Commission européenne, décision SA. 49469 du 6 avril 2018.

ARTICLE 42 undecies (nouveau)

**Extension aux intercommunalités de la possibilité d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties les biens faisant l'objet d'une obligation réelle environnementale**

Le contrat d'obligation réelle environnementale (ORE) permet d'attacher à un droit de propriété des obligations relatives à la préservation de l'environnement.

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, permet aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, comme c'est déjà le cas des communes, d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties les biens faisant l'objet d'une obligation réelle environnementale.

La commission propose d'adopter sans modification cet article qui permet une mise en cohérence du droit existant.

**I. LE DROIT EXISTANT : LES COMMUNES PEUVENT EXONÉRER DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES LES BIENS FAISANT L'OBJET D'UNE OBLIGATION RÉELLE ENVIRONNEMENTALE**

L'article 72 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a créé, aux articles L. 132-3 et suivants du code de l'environnement, l'**obligation réelle environnementale** (ORE), qui permet à un propriétaire d'attacher à un bien un ensemble d'**obligations** ayant pour objet la **protection de la biodiversité** ou de **fonctions écologiques**.

Le rapporteur général a déjà présenté les principales caractéristiques de ce nouvel outil dans le tome 2 de son rapport sur le projet de loi de finances pour 2021<sup>1</sup>. Il prend la forme d'un **contrat** établi entre le propriétaire et un organisme tiers, par exemple une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement. L'obligation réelle environnementale, qui est attachée au terrain, est transmise en cas de cession du bien.

L'obligation réelle environnementale bénéficie d'un **régime fiscal spécifique**.

---

<sup>1</sup> Rapport général n° 138 (2020-2021) de Jean-François Husson, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances, déposé le 19 novembre 2020, [présentation de l'article 8 bis](#).

D'une part, en application du III de l'article 72 de la loi du 8 août 2016 précitée, **les communes peuvent**, par délibération du conseil municipal, **exonérer de la taxe foncière sur les propriétés non bâties** les propriétaires ayant conclu une obligation réelle environnementale. Cette disposition a été transférée par décret à l'**article 1394 D** du code général des impôts<sup>1</sup>.

D'autre part, le contrat lui-même est **dispensé de droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière**. L'article 8 *bis* du présent projet de loi de finances prévoit également d'exonérer ce contrat du paiement de la contribution de sécurité immobilière.

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : OUVRIR LA POSSIBILITÉ D'EXONÉRATION AUX INTERCOMMUNALITÉS

L'Assemblée nationale a **adopté** avec l'accord du Gouvernement, sur la proposition de Laurent Saint-Martin, rapporteur général au nom de la commission des finances, et plusieurs de ses collègues, un **amendement** créant un article additionnel qui étend aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre la possibilité d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties les biens faisant l'objet d'une obligation réelle environnementale.

Il est précisé que l'exonération est décidée par délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A *bis* du même code, c'est-à-dire avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année précédant celle d'application de l'exonération.

Le même article additionnel **précise les modalités d'application** de l'exonération. Le propriétaire doit la demander en adressant au service des impôts du lieu de situation des propriétés, avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant celle de la signature du contrat, une déclaration comportant tous les éléments nécessaires à l'identification des parcelles concernées. Cette déclaration s'accompagne d'une copie du contrat.

Enfin, lorsque la déclaration est souscrite hors délai, l'exonération s'applique pour la période restant à courir après le 31 décembre de l'année de la souscription.

---

<sup>1</sup> [Décret n° 2017-698](#) du 2 mai 2017 portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code, pris sur le fondement de l'article 11 de la loi n° 51-247 du 1<sup>er</sup> mars 1951 portant ouverture de crédits provisoires applicables au mois de mars 1951.

Le même article réalise par ailleurs des **modifications de coordination** dans les articles 1639 A et 1640 du code général des impôts, afin que la délibération instituant l'exonération de TFPB demeure en vigueur en cas de fusion de communes ou de création d'une commune nouvelle.

Enfin, il comporte une **disposition transitoire** prévoyant que les délibérations des conseils municipaux prises en application de l'article 1394 D du code général des impôts, dans sa rédaction en vigueur, continuent à produire leurs effets.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER CET ARTICLE**

Dans la mesure où l'exonération est facultative et relève de la décision des organes délibérants, **le rapporteur général approuve l'ouverture de cette possibilité d'exonération de TFPB aux EPCI**. Rien ne justifie particulièrement de limiter cette possibilité aux communes.

En outre, le présent article précise utilement les modalités d'application de l'exonération. Celles-ci n'appellent pas d'observation et sont similaires à celles prévues par la code général des impôts dans de nombreux autres cas d'exonération de TFPB, telles que celle concernant les logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire, qui fait l'objet de l'article 42 *nonies*, présenté *supra*, du présent projet de loi de finances.

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

*ARTICLE 42 duodecies (nouveau)*

**Simplification des modalités d'assujettissement à la cotisation foncière des entreprises des sociétés civiles de moyens**

Le présent article vise à simplifier les modalités d'assujettissement à la cotisation foncière des entreprises des sociétés civiles de moyens. En déterminant le caractère exclusif de l'imposition des sociétés civiles de moyen, le présent article évite un dédoublement de cet assujettissement entre, d'une part, l'imposition des locaux communs aux membres, et, d'autre part, les locaux à usage privatif pour lesquels chacun des membres est assujetti individuellement.

Cependant, si ce dédoublement peut être à l'origine de complexités supplémentaires pour les membres des sociétés civiles de moyens, l'imposition exclusive de ces sociétés pourrait avoir pour conséquence une perte de recettes pour les collectivités, qui n'est ni estimée, ni compensée.

La commission propose de supprimer cet article.

**I. LE DROIT EXISTANT : DES MODALITÉS SPÉCIFIQUES D'ASSUJETISSEMENT À LA COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES POUR LES SOCIÉTÉS CIVILES DE MOYENS**

**A. L'IMPOSITION DES BÉNÉFICES DES SOCIÉTÉS CIVILES DE MOYENS EST RÉALISÉE AU PRORATA DES PARTS DES MEMBRES DANS LA SOCIÉTÉ**

Les sociétés civiles de moyens (SCM) permettent à leurs membres de mutualiser au sein d'une même personne morale les locaux, matériels et personnels nécessaires à la réalisation de leur activité. **Le résultat des SCM entre dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux.**

L'article 239 *quater* A du code général des impôts dispose que « *chacun de leurs membres est personnellement passible, pour la part des bénéfices correspondant à ses droits dans la société, soit de l'impôt sur le revenu, soit de l'impôt sur les sociétés s'il s'agit d'une entreprise relevant de cet impôt.* »

Lorsque **la société civile de moyens est créée dans le cadre d'exercice d'une activité imposable dans la catégorie des bénéfices non commerciaux, la part de bénéfice correspondant à ces droits est déterminée**

selon le régime de la déclaration contrôlée des bénéfices non commerciaux<sup>1</sup>.

Les recettes des SCM sont généralement constituées par le remboursement des frais et charges pour le compte des associés **mais également les opérations commerciales réalisées entre la SCM et des tiers (mise à disposition des locaux, prestations annexes de secrétariat, etc.)**. Ne sont cependant pas considérés comme des recettes imposables les versements des associés correspondant à des apports ou avances en vue de financer certaines opérations.

#### ***B. L'IMPOSITION DES SOCIÉTÉS CIVILES DE MOYENS À LA COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES N'EST PAS PRORATISÉE AUX PARTS DES ASSOCIÉS***

La cotisation foncière des entreprises sur les sociétés civiles de moyens est dédoublée, entre, d'une part, l'imposition des locaux communs aux membres, et, d'autre part, les locaux à usage privatif pour lesquels chacun des membres est assujéti individuellement.

En effet, **la CFE des SCM est assise sur la valeur locative des locaux à usage non privatif, pour lesquels elle assure le contrôle, la gestion et l'entretien**. Sont ainsi imposés directement au niveau de la SCM les locaux du secrétariat, de l'entrée, de la salle d'attente, ou encore les locaux techniques, les salles de réunion ou de documentation.

Les associés de la SCM sont, pour leur part, imposables à la CFE pour les locaux qu'ils occupent en propre. **Dans ce cas, la base d'imposition à la CFE correspond à la valeur locative des locaux dont ils ont la jouissance exclusive**.

Ce dédoublement de l'assujéttissement résulte principalement de l'interprétation donnée par l'administration fiscale aux dispositions applicables à la CFE.

#### ***C. LE RÉGIME D'IMPOSITION À LA COTISATION MINIMUM***

L'article 1647 D du code général des impôts prévoit que les redevables de la cotisation foncière des entreprises sont assujéttis à une cotisation minimum établie au lieu de leur principal établissement.

Cette cotisation minimum, votée par les collectivités, est fonction du chiffre d'affaires réalisé. Elle revient ainsi à majorer le montant de la CFE due pour certaines professions ayant un chiffre d'affaires élevé.

---

<sup>1</sup> [BNC - Régime de la déclaration contrôlée - Obligations déclaratives.](#)

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN OBJECTIF DE SIMPLIFICATION DE L'ASSUJETISSEMENT À LA COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES POUR LES ASSOCIÉS DES SOCIÉTÉS CIVILES DE MOYENS

Le présent article additionnel, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Mohamed Laqhila, avec un avis de sagesse de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement, prévoit que l'imposition établie au nom des sociétés civiles de moyens présente un caractère exclusif. Il complète à cet effet le I de l'article 1476 du code général des impôts.

**Cette disposition, dont la rédaction reste cependant assez fragile dans la mesure où elle se contente de renvoyer au caractère exclusif de l'imposition à la CFE des SCM, vise à éviter que ne soient imposés séparément à la CFE les associés de la SCM.**

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE DE SIMPLIFICATION QUI RISQUE D'ENTRAÎNER UNE PERTE DE RECETTES POUR LES COLLECTIVITÉS CONCERNÉES

Le présent article revient sur les modalités d'assujettissement actuellement en vigueur pour les sociétés civiles de moyens. En effet, en définissant le caractère exclusif de l'imposition à la CFE des SCM, **le présent article vise à imposer directement la société pour les locaux sur lesquels chacun des associés a la jouissance exclusive.**

Cependant, cette évolution pourrait résulter en perte de recettes pour les collectivités : alors que les associés peuvent être assujettis à la cotisation minimum du fait de leur chiffre d'affaires, l'assujettissement de la SCM en leur lieu et place pourrait avoir pour conséquence de diminuer le niveau global de leur imposition.

En l'absence d'estimation précise sur les effets de la réforme et alors qu'aucun mécanisme n'est prévu pour compenser la baisse de recettes pour les collectivités, **l'amendement FINC.12 propose de supprimer le présent article.**

**Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer le présent article.**

*ARTICLE 42 terdecies (nouveau)*

**Évaluation de la valeur locative des casiers d'enfouissement de déchets  
selon la méthode de l'appréciation directe**

**Le présent article introduit une nouvelle rédaction de l'article 1499-00 A du code général des impôts relatifs aux modalités d'évaluation de la valeur locative des casiers d'enfouissement de déchets.**

**La rédaction proposée permet de rendre le dispositif plus opérant et d'explicitier le fait que seuls sont concernés les dispositifs souterrains affectés au stockage des déchets non-dangereux.**

**La commission propose d'adopter cet article sans modification.**

**I. LE DROIT EXISTANT : LA VALEUR LOCATIVE DES CASIERS  
D'ENFOUISSEMENT DE DÉCHETS EST ÉVALUÉE SELON UNE  
MÉTHODE DÉROGATOIRE**

**A. L'ÉVALUATION DE DROIT COMMUN DE LA VALEUR LOCATIVE DES  
LOCAUX INDUSTRIELS**

**La valeur locative des locaux industriels** retenue pour le calcul des taxes foncières et de la cotisation foncière des entreprises est déterminée dans les conditions prévues à l'article 1499 du code général des impôts **aux termes d'une procédure « d'évaluation comptable ».**

Celle-ci consiste à **appliquer des taux d'intérêt prévus par décret en Conseil d'État aux différents éléments constitutifs du bien, soit :**

- 8 % pour les sols et les terrains ;
- 12 % pour les constructions et les installations.

Pour mémoire, **l'article 4 du projet de loi de finances pour 2021 a notamment pour objet de diviser par deux ces taux d'intérêts dans le cadre de la réforme des impôts de production.**



## **B. UNE ÉVALUATION PAR VOIE D'APPRÉCIATION DIRECTE MISE EN ŒUVRE POUR LES CASIERS D'ENFOUISSEMENT DE DÉCHETS**

L'article 1499-00 A du code général des impôts prévoit **deux exceptions à la mise en œuvre de la méthode comptable** pour l'évaluation de la valeur locative de certains locaux industriels qui concernent :

- les locaux dont disposent les entreprises du secteur de l'artisanat ;
- **les équipements indissociables des installations de stockage de déchets également qualifié de « casiers »** lorsqu'ils ont cessé de procurer des revenus provenant de l'enfouissement de déchets avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'année.

**Cette dernière exception a été introduite par l'article 121 de la loi de finances pour 2020.** L'intention du législateur était que ces biens soient évalués selon **la méthode d'appréciation directe** prévue pour les locaux commerciaux au titre de l'article 1498 du code général des impôts.

Cette méthode comporte deux opérations distinctes : d'une part l'estimation de la valeur vénale de l'immeuble à la date de référence ; d'autre part, la détermination du taux d'intérêt à appliquer à cette valeur vénale pour obtenir la valeur locative.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE NOUVELLE RÉDACTION DE LA DÉROGATION AFFÉRENTE À L'ÉVALUATION DE LA VALEUR LOCATIVE DES CASIERS D'ENFOUISSEMENT DES DÉCHETS**

Le présent article a été **introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement** avec un avis favorable de la commission des finances.

Le **I du présent article** introduit **une nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article 1499-00 A du code général des impôts** qui prévoit l'évaluation selon la méthode comptable de la valeur locative des *« équipements indissociables des installations de stockage de déchets lorsqu'ils ont cessé de procurer des revenus provenant de l'enfouissement de déchets avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'année »*.

En premier lieu, **la rédaction proposée précise l'unité d'évaluation en indiquant que sont concernées les « propriétés et les fractions de propriétés »**.

En second lieu, **elle précise que les équipements visés sont « souterrains »**.

En troisième lieu, elle prévoit que les modalités dérogatoires d'évaluation ne s'appliquent qu'aux **installations de stockage de déchets « non-dangereux »**.

En quatrième lieu, elle indique que la dérogation s'applique non quand les équipements ont cessé de générer des revenus mais l'année suivant « l'achèvement de la couverture finale » du casier.

Par ailleurs, **le II du présent article** prévoit que les contribuables qui satisfaisaient, en 2020, aux conditions introduites au I souscrivent une déclaration auprès de l'administration avant le 1<sup>er</sup> février 2021.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE RÉDACTION PERMETTANT DE RENDRE LE DISPOSITIF OPÉRANT**

Selon les informations fournies au rapporteur général, la rédaction proposée par l'Assemblée nationale serait justifiée par **des difficultés d'application résultant des termes actuels de l'article 1499-00 A du code général des impôts.**

Compte tenu du fait que le dispositif n'a pas encore été mis en œuvre, **il est pris acte des évolutions techniques qui sont proposées au présent article.**

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

*ARTICLE 42 quaterdecies (nouveau)*

**Institution d'une méthode d'évaluation tarifaire de la valeur locative des biens situés dans des ports à l'exception des ports de plaisance**

Le présent article introduit à l'Assemblée nationale propose la mise en œuvre d'une méthode tarifaire d'évaluation de la valeur locative des quais et terre-pleins situés au sein des ports, à l'exception des ports de plaisance.

Depuis une décision du Conseil d'État de 2014, les Grands Ports Maritimes (GPM) ne bénéficient plus des mesures d'exonération de taxe foncière mises en œuvre en 1942. Cette décision pourrait, également, s'appliquer à l'avenir à d'autres catégories de ports d'après les informations fournies au rapporteur général.

Or et au-delà du coût financier que représente cette entrée dans l'impôt, l'établissement des taxes foncières des ports est rendue particulièrement difficile en raison de l'absence de données cohérentes en matière de propriété des biens, de leur grande diversité et de l'absence de valorisation récente.

L'introduction d'une méthode tarifaire applicable à compter des impositions établies au titre de 2024 constitue donc un point de départ utile pour permettre à l'administration de conduire les travaux de recensement et d'évaluation de la valeur des biens. Représentant, en outre, un élément sécurisant pour les autorités portuaires et les investisseurs, la réforme semble bienvenue.

Toutefois, il semble nécessaire que le Parlement soit informé des conséquences de cette réforme, ce qui n'est actuellement pas le cas puisque cet article a été inséré par voie d'amendement sans évaluation préalable.

Ainsi, la commission des finances vous proposera d'adopter un amendement enjoignant le Gouvernement à remettre un rapport au Parlement sur ces questions.

La commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. LE DROIT EXISTANT : LES GRANDS PORTS MARITIMES NE SONT QUE DEPUIS RÉCEMMENT SOUMIS AUX TAXES FONCIÈRES TANDIS QUE D'AUTRES CATÉGORIES DE PORTS POURRAIENT LE DEVENIR, CE QUI POSE PLUSIEURS DIFFICULTÉS**

**A. LA RÉFORME PORTUAIRE DE 2008 A CONDUIT PLUSIEURS PORTS À DEVENIR REDEVABLES DE LA TAXE FONCIÈRE**

Avant 2008, l'article 101-1 du code des ports maritimes en distinguaient quatre catégories :

- les ports maritimes autonomes ;
- les ports maritimes relevant des collectivités locales ;
- les ports d'outre-mer relevant de l'État ;
- la catégorie unique du port de Port-Cros.

En application d'une décision ministérielle de 11 août 1942, **les ports autonomes bénéficiaient d'une exonération de taxe foncière** sur les propriétés bâties.

La loi n°2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire a adjoint aux catégories énumérées ci-avant celle des « *grands ports maritimes* » (GPM).

Considérant que **les GPM entretenaient vis-à-vis des ports maritimes autonomes des « différences substantielles »**, le juge administratif a décidé<sup>1</sup> qu'ils ne pouvaient **plus bénéficier de l'exonération de taxe foncière prévue par la décision ministère de 1942.**

Par ailleurs, d'après les éléments fournis au rapporteur général, **cette décision pourrait également concerner, à l'avenir, les ports qui n'ont ni le statut de ports autonomes ni ne sont gérés par des chambres de commerces et d'industrie.**

**B. DIVERSES SOLUTIONS TRANSITOIRES ONT ÉTÉ MISES EN ŒUVRE POUR LIMITER L'IMPOSITION DES GRANDS PORTS MARITIMES**

Ainsi que l'a rappelé notre collègue Michel Vaspert dans son rapport « Réarmer » *nos ports dans la compétition internationale*<sup>2</sup>, **l'assujettissement des GPM à la taxe foncière pourrait représenter un enjeu financier important.**

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, 8ème / 3ème SSR, 02/07/2014, 374807

<sup>2</sup> Rapport d'information de M. Michel VASPART, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable n° 580 tome I (2019-2020)

Dans ce contexte, **plusieurs mesures transitoires ont été prises afin de réduire l'impact financier** sur les GPM résultant de la décision du Conseil d'État de 2014, notamment :

- l'institution en loi de finances rectificative pour 2014<sup>1</sup> d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties au profit des GPM pouvant être supprimée par les collectivités locales ;

- l'institution en loi de finances rectificative pour 2015<sup>2</sup> d'exonérations de taxes foncières sur les propriétés bâties et non-bâties et de mécanismes d'abattements dégressifs applicables à certains biens transférés par l'État aux GPM.

### **C. L'ASSUJETTISSEMENT DES PORTS AUX IMPÔTS FONCIERS SE HEURTENT À LA DIFFICILE ÉVALUATION DE LA VALEUR LOCATIVE DES BIENS**

L'assujettissement des biens des GPM aux taxes foncières pose plusieurs difficultés en pratique.

D'une part, le transfert de propriété opéré par la loi de 2008 des biens de l'État vers les GPM ne se serait pas accompagné d'une mise à jour du fichier immobilier. En conséquence, plusieurs biens des GPM appartiendraient toujours, pour l'administration fiscale, à l'État.

D'autre part, l'évaluation de la valeur locative des différents biens n'a pas pu être achevée d'autant que ceux-ci se caractérisent par une très grande diversité.

Comme indiqué supra, ces difficultés pourraient également concerner les autres catégories de ports si la décision du Conseil d'État de 2014 leur était appliquée à l'avenir.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'INTRODUCTION D'UNE MÉTHODE D'ÉVALUATION TARIFAIRE DE LA VALEUR LOCATIVE DES QUAIS ET TERRE-PLEINS SITUÉS DANS LES PORTS**

Le présent article a été **introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement**, l'amendement ayant reçu un avis favorable de la commission des finances.

Le **I du présent article** introduit au code général des impôts un **article 1501 bis**.

---

<sup>1</sup> Loi n°2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

<sup>2</sup> Loi n°2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

Le **I de l'article ainsi introduit** au CGI institue **une méthode d'évaluation tarifaire** de la valeur locative des biens des ports, à l'exception des ports de plaisance. Les tarifs proposés sont retracés *infra*.

**Tarifs proposés par le présent article pour l'évaluation  
de la valeur locative des différents biens d'un port**

<b>Quais ou terre-plein affecté au...</b>	<b>Tarif proposé</b>
Fret de marchandises en conteneurs ou en vrac, hors activité de fret roulier, lorsque la cote d'exploitation est inférieure à 7,5 mètres	56 euros par mètre linéaire
Trafics de passagers	
Pêche	
Formes de radoub	
Fret de marchandises en conteneurs, lorsque la cote d'exploitation est comprise entre 7,5 mètres et 15 mètres	142 euros par mètre linéaire
Fret de marchandises en vrac lorsque la cote d'exploitation est supérieure à 7,5 mètres	
Fret roulier	
Fret de marchandises en conteneur lorsque la cote d'exploitation est supérieure à 15 mètres	575 euros par mètre linéaire

Source : commission des finances du Sénat

Le **II de l'article introduit** au code prévoit que la valeur locative des biens imposés au nom de plusieurs redevables est répartie au prorata des surfaces concernées.

Le **III de l'article introduit** au code prévoit que les locaux érigés sur les quais et les terres pleins sont évalués dans les conditions de droit commun.

Le **IV de l'article introduit** au code indique que la valeur locative des quais et des terre-pleins est majorée chaque année comme l'inflation hors tabac.

Le **II du présent article** procède à l'abrogation des mesures d'exonération et d'abattement introduites par la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

Le **A du III du présent article** soumet à les autorités portuaires à une obligation de déclarer chacun des biens mentionnés au I de l'article introduit au code ainsi que chacun des biens passibles de la taxe foncière. Le **B du même III** sanctionne le non-respect de cette obligation d'une amende de 1 500 euros. Les inexactitudes ou omissions sont, pour chacune d'entre elles, sanctionnées d'une amende de 150 euros.

Le **IV du présent article** prévoit que le nouveau régime d'évaluation s'appliquera à compter des impositions établies au titre de 2024 tandis que la suppression de mécanismes d'exonération et d'abattement prendra effet dès 2021.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MÉTHODE UTILE QUI SÉCURISE L'IMPOSITION DES PORTS MAIS QUI DEVRAIT FAIRE L'OBJET D'UNE ÉVALUATION AVANT SA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE**

Actuellement, **l'imposition foncière des grands ports maritimes est rendue très difficile** compte tenu de l'absence de mises à jour du fichier immobilier quant à la propriété des biens.

En outre, la grande diversité des locaux présents dans l'emprise des ports introduit des incertitudes sur la cohérence des évaluations qui pourraient être réalisées à droit constant.

Dans ce contexte, **la mise en œuvre d'une méthode tarifaire applicable au titre des impositions établies dès 2024 paraît bienvenue.**

Néanmoins, **elle a été introduite sans évaluation préalable** ce qui est regrettable et ne permet pas véritablement d'en apprécier les effets ou d'identifier les points qui mériteraient d'être corrigés.

**Aussi, la commission des finances souhaite que le Gouvernement remette au Parlement un bilan de la phase préparatoire, au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 2023, afin que des corrections puissent être proposées, le cas échéant, au projet de loi de finances pour 2024.**

Ce bilan devra indiquer et présenter, notamment :

- l'avancement de la mise à jour et de la fiabilisation des informations relatives à la propriété des biens situés dans l'emprise des ports ;

- les travaux mis en œuvre pour le recensement et l'évaluation de la valeur locative des biens situés dans l'emprise des ports ;

- l'impact de la méthode tarifaire du point de vue du montant des bases imposables ;

- les conséquences attendues sur l'évolution des recettes fiscales des collectivités locales.

La commission des finances proposera **l'adoption d'un amendement FINC.13 en ce sens.**

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



*ARTICLE 42 quindecies (nouveau)*

**Précision des conditions de mise en œuvre de l'actualisation sexennale des paramètres d'évaluation de la valeur locative des locaux professionnels**

Le présent article vise à préciser les conditions de mise en œuvre de la procédure d'actualisation sexennale des secteurs d'évaluation, des tarifs applicables, des sous-groupes et des catégories de locaux ainsi que des parcelles auxquelles s'appliquent les coefficients de localisation prévus pour l'évaluation de la valeur locative des locaux professionnels.

L'apport essentiel de cet article est de préciser qu'une campagne déclarative ne sera organisée, afin d'actualiser les informations dont disposent l'administration fiscale sur les différents locaux professionnels, qu'une fois tous les douze ans.

L'organisation d'une campagne déclarative tous les six ans serait effectivement lourde et peu utile puisque les contribuables sont déjà tenus d'informer l'administration fiscale en cas de changement de consistance des biens.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE ACTUALISATION TOUS LES SIX ANS DES PARAMÈTRES D'ÉVALUATION DE LA VALEUR LOCATIVE DES LOCAUX PROFESSIONNELS**

L'article 30 de la loi n°2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 a codifié au code général des impôts les dispositions introduites en 2010 et relatives à **l'évaluation initiale, à la mise à jour annuelle et à l'actualisation sexennale de la valeur locative des locaux professionnels**. Pour mémoire, ces modalités reposent sur trois principes :

- **l'évaluation de la valeur du bien tient compte de l'état du marché locatif** et prend en compte la nature, la destination, l'utilisation, les caractéristiques et la consistance du local ;

- **la valeur locative correspond au produit de la surface pondérée du local et d'un tarif par mètre carré** déterminé par référence aux loyers moyens constatés au 1<sup>er</sup> janvier 2013 dans un secteur d'évaluation présentant un marché locatif homogène puis, à partir de 2019, **mis à jour annuellement par l'administration fiscale compte tenu de l'évolution des loyers** ;

- le **tarif applicable peut être modulé** par l'application d'un coefficient de localisation pour tenir compte de la situation du bien.

Pour délimiter les secteurs, déterminer les tarifs ainsi que les parcelles auxquelles peut s'appliquer un coefficient de localisation, une **commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels** (CDVLLP)<sup>1</sup> établit des projets sur la base d'avant-projets élaborés par l'administration fiscale. Ces projets sont soumis pour avis aux **commissions communales et intercommunales des impôts directs**<sup>2</sup>

Aux termes du III de l'article 1518 *ter* du code général des impôts, il est procédé à une révision des secteurs d'évaluation, des tarifs applicables, des sous-groupes et des catégories de locaux ainsi que des parcelles auxquelles s'appliquent les coefficients de localisation mentionnés *supra* tous les six ans, en référence au **renouvellement des conseils municipaux**.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PRÉCISION DES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DE L'ACTUALISATION SEXENNALE

Le présent article additionnel a été inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Jean-René Cazeneuve, l'amendement ayant reçu un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement

Il tend à **préciser les modalités de mise en œuvre de l'actualisation sexennale** en prévoyant, en particulier, la **mise en œuvre d'une campagne déclarative tous les douze ans**.

Le **b du 1° du I du présent article** introduit **une nouvelle rédaction du III de l'article 1518 *ter*** du code général des impôts.

Le **A du III** distingue deux catégories d'actualisation des secteurs d'évaluation, des tarifs applicables, des sous-groupes et des catégories de locaux ainsi que des parcelles auxquelles s'appliquent les coefficients de localisation, mises en œuvre alternativement, tous les six ans en référence au renouvellement des conseils municipaux.

La première, prévue au **1° dudit A**, serait mise en œuvre pour la première en fois en 2022 en application du III du présent article. Elle sera réalisée sur la base des données dont dispose l'administration au 1<sup>er</sup> janvier et ne conduira pas à réviser les sous-groupes et catégories de locaux.

La seconde, prévue au **3° dudit A** serait mise en œuvre pour la première fois à compter de 2026. Elle est conduite à l'issue d'une campagne déclarative aux termes de laquelle les contribuables devront avoir transmis à l'administration les éléments permettant d'apprécier la valeur de leurs locaux. Cette actualisation pourra conduire à réviser les sous-groupes et catégories de locaux.

---

<sup>1</sup> La CDVLLP est instituée par l'article 1650 B du code général des impôts.

<sup>2</sup> Instituées, respectivement, aux articles 1650 A et 1650 du code général des impôts.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES AJUSTEMENTS UTILES

Le dispositif proposé a essentiellement pour objet d'éviter la mise en œuvre tous les six ans d'une campagne déclarative. Celle-ci serait lourde tant pour l'administration que pour les contribuables alors que son utilité est faible.

En effet, les contribuables ont déjà l'obligation de déclarer à l'administration fiscale les changements de consistance des locaux professionnels qu'ils possèdent. La mise en œuvre d'une campagne déclarative tous les douze ans semble donc suffisante.

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

*ARTICLE 42 sexdecies (nouveau)*

**Allongement de la période d'expérimentation tendant à l'instauration d'une part incitative de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères**

Le présent article vise à porter de 5 à 7 ans la période au cours de laquelle une commune ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peut expérimenter l'instauration d'une part incitative de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) sur une partie de leur territoire.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA PART INCITATIVE DE LA TEOM PEUT ÊTRE INSTITUÉE À TITRE EXPÉRIMENTAL POUR UNE DURÉE DE 5 ANS**

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 prévue à l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT), c'est-à-dire la collecte et le traitement des déchets des ménages, et qu'ils assurent au moins la collecte des déchets, peuvent, en application des **articles 1520, 1379-0 bis et 1609 quater du code général des impôts (CGI)**, financer les dépenses correspondantes soit par les recettes ordinaires, soit par la **taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)**, soit par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

Facultative, la TEOM est assise sur la même base que la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Son taux est fixé sur délibération de la commune ou du groupement de communes concerné. Son produit est d'environ 7 milliards d'euros.

En application de l'**article 1522 bis du CGI**, issu de la loi de finances pour 2012<sup>1</sup>, les communes et leurs groupements peuvent également instituer **une part incitative de la TEOM**, assise sur la quantité et éventuellement la nature des déchets produits. Cette part incitative est déterminée en multipliant la quantité de déchets produits, pour chaque local imposable l'année précédant celle de l'imposition, par un ou des tarifs dans les conditions prévues par l'**article 1636 B undecies du CGI**. Ces tarifs sont fixés

<sup>1</sup> Article 97 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

chaque année par délibération de manière à ce que son produit soit compris entre 10 % et 45 % du produit total de la taxe.

Depuis la loi de finances pour 2016<sup>1</sup>, ce même article 1522 *bis* du CGI prévoit en outre que **les communes et leurs groupements peuvent instituer cette part incitative de la taxe dans une ou plusieurs parties seulement de leur territoire et pour une période maximale de cinq ans**. À l'issue de cette période, la part incitative est soit étendue à l'ensemble du territoire, soit supprimée.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN RELÈVEMENT À 7 ANS DE LA DURÉE MAXIMALE D'EXPÉRIMENTATION DE LA TEOM INCITATIVE

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances Laurent Saint-Martin l'amendement ayant reçu un avis favorable du Gouvernement.

Il tend à **modifier le I *bis* de l'article 1522 *bis* du CGI afin de porter de cinq à sept ans la durée maximale de la période au cours de laquelle une commune ou un EPCI à fiscalité propre peut instituer une part incitative de TEOM sur une partie de son territoire**.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE DEVANT PERMETTRE DE DÉVELOPPER LE RECOURS À LA TEOM INCITATIVE

**La TEOM incitative constitue un outil de fiscalité comportementale intéressant en faveur de la transition écologique.** Comme l'a souligné le Commissariat général au développement durable dans une note de septembre 2016<sup>2</sup>, la mesure proposée assouplit les conditions de son expérimentation en prolongeant de 5 à 7 ans le délai au terme duquel une collectivité est contrainte de choisir entre sa généralisation et son abandon. Elle doit ainsi permettre d'encourager les communes et leurs groupements à mettre en place ce dispositif, qui implique par ailleurs des efforts

Cette même étude, basée sur comparaison « toutes choses égales par ailleurs » entre collectivités passées en tarification incitative et un groupe témoin, souligne l'impact « *très positif* » des mesures de tarification incitative sur les quantités de déchets : « *dans les collectivités passées en tarification incitative en 2012 ou 2013, il y a une baisse supplémentaire des déchets non triés de 68 kilogrammes par habitant, soit - 32 %, comparativement au groupe témoin. De*

---

<sup>1</sup> Article 57 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

<sup>2</sup> Commissariat général au développement durable, « Déchets ménagers. Efficacité de la tarification incitative », septembre 2016.

*même, les quantités de déchets triés (EJM) augmentent de 14 kilogrammes par habitant avec le passage en tarification incitative, soit + 30 %. ».*

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

*ARTICLE 42 septdecies (nouveau)*

**Extension de la réduction du taux de la taxe sur les surfaces commerciales  
aux commerces de petite surface membres d'un groupe  
et exploités sous une même enseigne**

Le présent article vise à étendre la réduction du taux de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) aux commerces, membres d'un groupe et exploités sous une même enseigne, dont la surface de vente est inférieure à 400 mètres carrés.

Sans remettre en cause l'assujettissement à la Tascom des commerces dépendant de grandes enseignes sans condition de surface de vente, l'extension proposée de la réduction de taux doit permettre de tenir compte des coûts spécifiques liés à la présence physique. La réduction resterait de surcroît réservée aux commerces dont le chiffre d'affaires par mètre carré n'excède pas 3 800 euros, écartant ainsi les commerces dont l'emplacement assure une activité particulièrement forte.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission propose d'adopter cet article modifié par un amendement de précision.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE TAXATION SPÉCIFIQUE DES SURFACES COMMERCIALES EXCÉDANT 400 MÈTRES CARRÉS**

**A. LA TASCOM : UNE TAXE SUR LA SURFACE DE VENTE DES MAGASINS DE COMMERCE**

La taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) a été instaurée par l'article 3 de la loi du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés<sup>1</sup>.

Cette taxe est assise sur la **surface de vente des magasins de commerce**, quelle que soit la forme juridique de l'entreprise exploitante, qui respecte les conditions cumulatives suivantes :

- présenter une **surface supérieure à 400 mètres carrés** ;
- avoir été **ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1960** ;
- être un **magasin de détail**, à l'exclusion des établissements de commerce de gros avec une clientèle professionnelle ou de collectivités ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés.

- appartenir à un **établissement dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 460 000 euros**.

Afin d'inclure dans le champ de la taxe les établissements de petite surface appartenant à des groupes de commerce importants, la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008<sup>1</sup> a prévu que **le seuil de 400 mètres carrés ne s'applique pas aux établissements appartenant à un même groupe ou à une même enseigne commerciale**.

La taxe présente **trois taux différents en fonction du chiffre d'affaires annuel hors taxe au mètre carré** :

- si le chiffre d'affaires de l'établissement au mètre carré de surface commerciale est **inférieur à 3 000 euros**, la taxe est d'un montant forfaitaire de 5,74 euros par mètre carré de surface commerciale ;

- si le chiffre d'affaires au mètre carré est **compris entre 3 000 euros et 12 000 euros**, la taxe à acquitter au mètre carré est déterminée selon la formule suivante :

$$\text{Taxe} = 5,74 + 0,00315 \times \frac{\text{Chiffre d'affaires annuel hors taxe}}{\text{Surface commerciale} - 3\,000}$$

- si le chiffre d'affaires est **supérieur à 12 000 euros**, la taxe est d'un montant forfaitaire de 34,12 euros par mètre carré.

Ces taux et cette formule sont toutefois aménagés lorsque l'établissement comprend une installation de distribution de carburants.

#### **B. DES AMÉNAGEMENTS POUR TENIR COMPTE DE LA DIVERSITÉ DES SURFACES COMMERCIALES**

**Des réductions sont prévues pour tenir compte de deux situations spécifiques :**

- d'une part, **les professions dont l'exercice à titre principal requiert des superficies de vente anormalement élevées** – par exemple pour les véhicules automobiles ou les matériaux de construction – bénéficient d'une **réduction du taux de la taxe de 30 %**<sup>2</sup> ;

- d'autre part, **les établissements dont la surface des locaux de vente destinés à la vente au détail est comprise entre 400 mètres carrés et 600 mètres carrés** se voient appliquer **une réduction du taux de la taxe de 20 %** – sous réserve que leur chiffre d'affaires annuel par mètre carré n'excède pas 3 800 euros.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

<sup>2</sup> Voir le A de l'article 3 du décret n° 95-85 du 26 janvier 1995 relatif à la taxe sur les surfaces commerciales.



Cette seconde réduction vise à **lisser les conséquences du franchissement du seuil d'assujettissement à la Tascom.**

Parallèlement, **deux majorations générales** sont appliquées selon des critères de chiffre d'affaires au mètre carré. Il s'agit de :

- la **majoration de la taxe de 30 % pour les établissements dont la superficie est supérieure à 5 000 mètres carrés et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxe est supérieur à 3 000 euros par mètre carré<sup>1</sup> ;**

- la **majoration de la taxe de 50 % pour les établissements dont la surface de vente excède 2 500 mètres carrés, calculée sur le montant de la taxe due par le redevable après éventuelle application de la majoration de 30 %, mais avant les éventuelles modulations que peut décider l'EPCI (cf. *infra*) - le produit de cette majoration étant affecté à l'État<sup>2</sup>.**

### **C. UNE TAXE AFFECTÉE AU BLOC COMMUNAL, DONT UNE PARTIE REVIENT TOUTEFOIS À L'ÉTAT**

Depuis 2011 et la réforme de la taxe professionnelle, **le produit de la Tascom a été transféré aux communes et aux établissements publics de coopération communale (EPCI)<sup>3</sup>.** Ces derniers peuvent moduler le taux de la taxe, par application d'un coefficient dont le niveau est encadré. Il est actuellement compris entre 0,8 et 1,3.

Le produit de la Tascom s'élevait à **1,01 milliard d'euros en 2019**, dont près de 200 millions d'euros pour l'État et 805 millions d'euros pour les collectivités territoriales.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : ÉTENDRE LA RÉDUCTION DU TAUX DE TASCOM AUX PETITS MAGASINS MEMBRES D'UN GROUPE ET EXPLOITÉS SOUS UNE MÊME ENSEIGNE**

**Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de Benoît Potterie, l'amendement présenté ayant reçu un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.**

Il tend à **modifier les conditions d'application de la réduction de Tascom prévue pour lisser les effets du passage du seuil d'assujettissement** de 400 mètres carrés de surface commerciale.

---

<sup>1</sup> Cette majoration a été introduite par l'article 99 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. C'est d'ailleurs ce même article qui, à l'initiative de notre collègue Elisabeth Lamure, rapporteure au nom de la commission spéciale, avait renommé l'ancienne « taxe d'aide au commerce et à l'artisanat » (Taca) en « taxe sur les surfaces commerciales » (Tascom).

<sup>2</sup> Cette majoration résulte de l'article 46 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

<sup>3</sup> 1.2.4.1. de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Aux termes du droit en vigueur, les magasins dont la surface de vente est comprise entre 400 mètres carrés et 600 mètres carrés bénéficient d'une réduction de 20 % du taux de la Tascom due<sup>1</sup>.

**Le présent article propose de réécrire la première phrase du dix-huitième alinéa de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1972, afin que la réduction s'applique à tous les magasins dont la surface de vente est inférieure à 600 mètres carrés.**

**Ce faisant, le présent article tend à rendre également éligibles à la réduction du taux de la Tascom les magasins de moins de 400 mètres carrés, assujettis à la taxe du fait de leur appartenance à un groupe ou à une enseigne commerciale.**

\*

Par ailleurs, **le présent article opère un second changement**, non souligné par l'auteur ni soulevé lors de l'examen de l'amendement par l'Assemblée nationale. Pour la réduction de taux applicable aux professions dont l'exercice requiert des superficies de vente anormalement élevées, **la rédaction proposée par le présent article conduit à supprimer le critère de l'exercice « à titre principal ».**

**Dans le silence de la loi**, ce qui était la rédaction en vigueur avant la précision de l'exercice « à titre principal » par la troisième loi de finances rectificative pour 2012<sup>2</sup>, **le pouvoir réglementaire avait conditionné l'application de la réduction à un exercice à titre exclusif de ces professions.**

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ACCEPTER L'EXTENSION PROPOSÉE ET CORRIGER UN OUBLI CONDUISANT À RESTREINDRE LA PRISE EN COMPTE DES ACTIVITÉS REQUÉRANT UNE SURFACE DE VENTE IMPORTANTE**

**Le présent article vise à rendre plus progressif l'assujettissement à la Tascom pour les commerces dépendant d'un groupe et exploités sous une enseigne commerciale.** La réduction du taux de la Tascom, introduite en 2008 dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie<sup>3</sup>, ne concerne en effet que les surfaces de vente comprises entre 400 mètres carrés et 600 mètres carrés, qu'ils soient indépendants ou non.

L'objectif était alors essentiellement de lisser l'assujettissement à la Tascom pour les établissements indépendants, ces derniers n'étant pas redevables lorsque leur surface de vente était inférieure à 400 mètres carrés.

---

<sup>1</sup> Sous réserve que leur chiffre d'affaires annuel par mètre carré n'excède pas 3 800 euros.

<sup>2</sup> Article 37 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

<sup>3</sup> Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

Cependant, **pour les établissements membres d'un groupe et exploités sous enseigne, cette situation se traduit par un taux variable de Tascom**, plus élevé pour les commerces dont la surface de vente est inférieure à 400 mètres carrés, non éligibles à la réduction.

Certes, il importe de **distinguer entre commerces indépendants et commerces relevant d'un groupe**, ces derniers pouvant bénéficier d'un soutien plus fort. Telle est précisément la logique justifiant l'assujettissement des commerces membres d'un groupe quelle que soit leur surface de vente.

Pour autant, il importe aussi **d'élargir l'approche, en distinguant non seulement les commerces indépendants et membres d'un groupe, mais aussi le commerce physique du commerce en ligne**. Pour un commerçant, quel qu'il soit, la présence physique entraîne des coûts auxquels le commerce en ligne n'est pas exposé.

Tel est l'objet du présent article, qui entend **concilier ces différents impératifs en assurant un certain équilibre**.

Toutefois, la réécriture du dix-huitième alinéa de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1972 opérée par le présent article a conduit à **modifier les conditions encadrant l'application d'une autre réduction du taux de la Tascom pour les professions dont l'exercice à titre principal requiert des superficies de vente anormalement élevées**, par exemple pour les concessions de véhicules automobiles. En effet, la rédaction du présent article **supprime la mention de l'exercice à titre principal** des professions pouvant donner droit à une réduction du taux de Tascom. **Dans le silence de la loi**, ce qui était la rédaction en vigueur avant la précision de l'exercice « à titre principal » par la troisième loi de finances rectificative pour 2012<sup>1</sup>, **le pouvoir réglementaire avait conditionné l'application de la réduction à un exercice à titre exclusif de ces professions**.

Or, **cette modification ne semble pas volontaire** : elle ne figure ni dans l'objet de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'origine du présent article, ni dans le compte-rendu des débats parlementaires.

Pour corriger cette évolution non souhaitée, la commission a adopté **un amendement FINC.14** réintroduisant la possibilité, pour bénéficier d'une réduction du taux de Tascom, d'un exercice à titre principal d'une profession requérant des superficies de vente anormalement élevées.

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

---

<sup>1</sup> Article 37 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

*ARTICLE 42 octodécies (nouveau)*

**Report à 2021 de la mise en œuvre de l'expérimentation  
du compte financier unique et réouverture des candidatures**

Le présent article vise à décaler d'un an la date de début de l'expérimentation du compte financier unique. Celle-ci devrait ainsi débuter à l'exercice budgétaire 2021 au lieu de 2020, pour tenir compte des délais induits par la crise sanitaire.

La commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : L'EXPÉRIMENTATION DU COMPTE  
FINANCIER UNIQUE AURAIT DÛ DÉBUTER AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2020**

L'article 242 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 instaure une expérimentation visant à mettre en œuvre un **compte financier unique (CFU)** pour les collectivités territoriales et leurs groupements, sur une base de volontariat. Ce CFU a vocation à se substituer, durant la période de l'expérimentation, au compte administratif élaboré par la collectivité territoriale ainsi qu'au compte de gestion préparé par le comptable public.

Le I de l'article 242 précise que **cette expérimentation débute en 2020 et se poursuit pour une durée maximale de trois exercices budgétaires.**

Le II de l'article 242 fixe les modalités de déploiement de l'expérimentation. Les collectivités territoriales et leurs groupements pouvaient se porter candidats à cette expérimentation jusqu'à fin juin 2019, les ministres chargés des collectivités territoriales et des comptes publics se prononçant ensuite sur les candidatures.

La liste des **76 collectivités participant à l'expérimentation** figure dans **l'arrêté du 13 décembre 2019** fixant la liste des collectivités territoriales et des groupements admis à expérimenter le compte financier unique. Cet arrêté distingue par ailleurs deux vagues d'expérimentation, la première concernant les comptes des exercices 2021, 2022 et 2023 et la deuxième les seuls comptes des exercices 2022 et 2023.

Aux termes de l'article 242 de la loi de finances pour 2020, une **convention entre l'État et les exécutifs locaux** retenus précise ensuite les conditions de mise en œuvre et de suivi de l'expérimentation, après délibération habilitant l'exécutif local.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LE DÉCALAGE D'UN AN DE L'EXPÉRIMENTATION AFIN DE PRENDRE EN COMPTE LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE**

Le présent article a été introduit lors des débats à l'Assemblée nationale par le Gouvernement.

Il vise en premier lieu à **décaler d'un an l'expérimentation** relative au compte financier unique. La crise sanitaire n'a en effet pas permis de débiter l'expérimentation à l'exercice budgétaire 2020, comme le prévoyait le I de l'article 242 de la loi de finances pour 2020. **Le 1 du présent article propose donc de faire débiter l'expérimentation à l'exercice budgétaire 2021.**

En conséquence, le **2 du présent article** repousse la clôture de l'expérimentation, le rapport transmis au Parlement en tirant le bilan devant être transmis au plus tard le 15 novembre 2023. Cela permettra de maintenir la durée initiale de l'expérimentation, s'étendant sur trois exercices budgétaires. Selon le Gouvernement, les collectivités se portant alors candidates devraient être intégrées à la deuxième vague, c'est-à-dire à l'exercice 2022.

Il permet également de **rouvrir les candidatures à l'expérimentation**, en supprimant la mention indiquant que les collectivités devaient se porter candidates à l'expiration dans un délai de six mois suivant la loi de finances pour 2020. **Le nouveau délai de candidature est fixé au 1<sup>er</sup> juillet 2021.**

Afin de ne pas revenir sur les conventions entre l'État et les collectivités volontaires ayant déjà été signées avant 2021, le présent article prévoit de modifier la date figurant sur ces conventions, en précisant que l'expérimentation débute en 2021 pour les collectivités participant à la première vague et en 2022 pour celles participant à la deuxième vague.

En outre, le 3 du présent article ajoute un III à l'article 242, afin **d'élargir l'expérimentation aux services d'incendie et de secours.**

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN NOUVEAU CALENDRIER QUI PERMETTRA UN DÉPLOIEMENT PLUS AISÉ DE L'EXPÉRIMENTATION

Les prémisses de l'expérimentation du CFU ont témoigné d'une réelle volonté des collectivités d'y participer, en raison de la simplification des processus administratifs qu'il entraîne. Si seules 76 collectivités territoriales sont à l'heure actuelle sélectionnées pour la première vague, **plus de 500 ont été candidates en 2019**. En outre, 444 autres collectivités devaient participer à la deuxième vague.

Dès lors, la décision de rouvrir les candidatures devrait permettre un **accès plus large à l'expérimentation**, notamment pour les collectivités qui n'avaient pas été en mesure de se convertir à temps au référentiel de comptabilité M57, préalable indispensable à la mise en place du CFU. Le renouvellement municipal pourrait également avoir entraîné un intérêt pour le CFU auprès des nouveaux élus.

Le report d'un an de la mise en œuvre de l'expérimentation semble par ailleurs indispensable du fait de la crise sanitaire, qui a rendu plus complexe la gestion des collectivités territoriales et, pour beaucoup d'entre elles, le déploiement de cette expérimentation impossible.

Au vu de l'exigence de la réforme en matière de référentiel comptable et de système d'informations, qui pèse parfois lourdement sur les plus petites collectivités candidates, il semble en effet nécessaire de prendre le temps **d'expérimenter le CFU dans des circonstances plus sereines**.

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

ARTICLE 42 novodecies (nouveau)

**Possibilité pour les collectivités d'outre-mer et de Corse d'inscrire dans leur compte administratif les dotations de compensation des pertes liées à la crise sanitaire**

Le présent article vise à étendre à la collectivité de Corse, aux départements et aux régions et collectivités d'outre-mer la possibilité d'inscrire les dotations accordées par la troisième loi de finances rectificatives en recettes de leur compte administratif 2020. Il ouvre également cette possibilité pour l'ensemble des collectivités territoriales concernant les avances remboursables accordées par la même loi.

La commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : SEULES LES COMMUNES ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE PEUVENT INSCRIRE LES DOTATIONS DE COMPENSATION CRÉÉES EN 2020 DANS LEUR COMPTE ADMINISTRATIF 2020**

La **troisième loi de finances rectificative pour 2020**<sup>1</sup> a institué plusieurs dotations de compensation des pertes de recettes résultant de la crise sanitaire.

A ainsi été créée une **dotation aux communes** et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à son article 21. Celle-ci fait l'objet d'un acompte versé en 2020, sur le fondement d'une estimation des pertes de recettes fiscales subies au cours de l'exercice 2020, puis d'un ajustement en 2021. La différence entre le montant de la dotation définitive et cet acompte est versée en 2021.

Le IV de l'article 21 indique que, à titre exceptionnel, **le montant de la dotation est constaté par les bénéficiaires en recettes de leur compte administratif 2020.**

**Une telle mention ne figure pas aux articles suivants, qui créent pourtant des dotations similaires**, à destination des régions de Guadeloupe et de La Réunion, des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ainsi du Département de Mayotte (article 22 de la troisième loi de finances

<sup>1</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020.

rectificative pour 2020), de la collectivité de Corse (article 23) et des collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna (article 24).

L'article 25 institue par ailleurs **un mécanisme d'avances remboursables** si le montant 2020 d'une partie de leurs recettes fiscales est inférieur à la moyenne constatée entre 2017 et 2019, destinées à soutenir les départements et d'autres collectivités territoriales affectés par les conséquences économiques de la crise sanitaire. **Il ne mentionne pas la possibilité de faire figurer les sommes perçues au titre de ces avances dans le compte administratif 2020 des collectivités.**

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : RENDRE POSSIBLE L'INSCRIPTION DES DOTATIONS ET AVANCES PERÇUES AU TITRE DE LA CRISE DANS LE COMPTE ADMINISTRATIF DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Le présent article a été introduit lors des débats à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député, Christophe Jerretie avec un **avis de sagesse de la commission des finances et un avis favorable du Gouvernement.**

Il vise à ce que **toutes les collectivités puissent faire figurer dans leur compte administratif 2020 la dotation ou l'avance remboursable** mise en place en compensation des pertes de recettes découlant de la crise sanitaire.

Le **premier alinéa du présent article** dispose que le montant définitif de la dotation instituée par les articles 22, 23 et 24 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 est constaté par les collectivités bénéficiaires en recettes de leur compte administratif 2020.

Le **deuxième alinéa du présent article** ouvre la même possibilité pour le montant définitif du versement de l'avance remboursable prévue par l'article 25 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE D'HARMONISATION BIENVENUE**

Le présent article permet de rattacher à l'exercice 2020 les dotations de compensation ou les avances remboursables. Celles-ci seraient donc bien **enregistrées comme une recette de l'exercice 2020.**

Il s'agit d'une **mesure de mise en cohérence entre les différentes collectivités, en l'absence de raison d'exclure les collectivités d'outre-mer et de Corse** de la possibilité de limiter dans leur budget 2020 les pertes de recettes.



De même, il semble cohérent de considérer les avances remboursables accordées aux départements au titre de la baisse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) comme des recettes inscrites pour 2020 au budget des collectivités.

Une telle décision permet de **limiter la perte de recettes inscrites à l'exercice 2020** et participe à la possibilité de maintenir l'investissement local dans l'ensemble des collectivités.

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

*ARTICLE 42 viciés (nouveau)*

**Report de la date limite de délibération permettant aux collectivités territoriales de mettre en place des exonérations d'impôts locaux dans les zones de revitalisation des commerces en milieu rural et les zones de revitalisation des centres-villes**

Le présent article vise à prolonger jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 2020 la date limite des délibérations permettant aux collectivités et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'instaurer des exonérations de cotisation foncière et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises situées dans les zones de revitalisation des commerces en milieu rural et les zones de revitalisation des centres-villes.

La commission propose d'adopter le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : DEUX DÉROGATIONS À LA DATE LIMITE DE DÉLIBÉRATION D'INSTAURATION D'EXONÉRATION D'IMPÔTS LOCAUX ONT ÉTÉ MISES EN PLACE POUR LES ZONAGES CRÉÉS EN LOI DE FINANCES POUR 2020**

**A. LA CRÉATION DE DEUX ZONAGES EN LOI DE FINANCES POUR 2020 QUI PERMETTENT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE METTRE EN PLACE DES EXONÉRATIONS D'IMPÔTS LOCAUX**

La loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a créé **deux dispositifs d'exonération fiscale en faveur des commerces en milieu rural.**

**1. Les zones de revitalisation des commerces en milieu rural**

L'article 110 de cette loi permet aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre d'exonérer certains commerces de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) lorsqu'ils sont situés dans des zones de revitalisation des commerces en milieu rural.

**L'article 1464 G du CGI** détermine les règles applicables pour le classement en zone de revitalisation des commerces en milieu rural. Les communes devront satisfaire, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, les conditions suivantes :

- leur population municipale doit être inférieure à 3 500 habitants ;
- la commune ne doit pas appartenir à une aire urbaine de plus de 10 000 emplois ;
- le nombre d'établissements qui exercent sur leur territoire une activité commerciale doit être inférieur ou égal à 10.

L'article 1464 G du CGI dispose que les communes et leurs EPCI à fiscalité propre peuvent, sur délibération, **exonérer partiellement ou totalement de cotisation foncière des entreprises les établissements exerçant une activité commerciale dans une zone de revitalisation des commerces en milieu rural**. Les délibérations produisent leurs effets tant qu'elles ne sont pas rapportées ou modifiées.

L'article 1586 *nonies* du CGI permet aux organes délibérants des collectivités concernées **d'exonérer également de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) les commerces exonérés de CFE** dans les zones de revitalisation des commerces en milieu rural.

## **2. Les zones de revitalisation des centres-villes**

**L'article 111 de la loi de finances pour 2020** prévoit la création d'un autre dispositif, celui des zones de revitalisation des centres-villes, dans lesquelles les communes et EPCI à fiscalité propre ayant conclu une **convention d'opération de revitalisation de territoire (ORT)** peuvent également exonérer certains commerces de CFE et de TFPB.

L'article 1464 F du CGI dispose que, pour être classées en zone de revitalisation des centres-villes, les communes devront satisfaire, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, les conditions suivantes :

- être situées dans le secteur d'intervention d'une ORT telle que défini à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation ;
- être signataire d'une convention ORT au 1<sup>er</sup> octobre de l'année qui précède la première année d'application de l'exonération ;
- le revenu fiscal médian par unité de consommation de la commune est inférieur à la médiane nationale des revenus fiscaux médians.

Ce même article prévoit que les communes et leurs EPCI à fiscalité propre peuvent, sur délibération, **exonérer partiellement ou totalement de CFE les établissements exerçant une activité commerciale dans une zone de revitalisation des commerces des centres-villes**. Par extension, la coordination avec l'article 1586 *nonies* du CGI permet aux organes

délibérants des collectivités concernées d'exonérer également de CVAE les commerces exonérés de CFE.

**B. LES EXONÉRATIONS NE SONT NORMALEMENT APPLICABLES QUE LORSQU'ELLES SONT DÉLIBÉRÉES AVANT LE 1<sup>ER</sup> OCTOBRE DE CHAQUE ANNÉE**

L'article 1639 A *bis* du CGI dispose que **l'ensemble des délibérations des collectivités territoriales relatives à la fiscalité directe locale doivent être prises avant le 1<sup>er</sup> octobre pour être applicables l'année suivante.**

Toutefois, par dérogation à l'article 1639 A *bis* et afin de laisser le temps aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre de prendre les délibérations visant à instaurer les exonérations de TFPB et de CFE, **les articles 110 et 111 de la loi de finances pour 2020 prévoyaient que, l'année de leur création, les délibérations puissent avoir lieu jusqu'au 21 janvier 2020 pour l'année 2020.**

Pour l'application de l'exonération de CFE, les déclarations des propriétaires des locaux souhaitant bénéficier de l'exonération ont pu être adressées jusqu'au 29 février 2020.

**II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN REPORT DE LA DATE LIMITE DES DÉLIBÉRATIONS AU 1<sup>ER</sup> DÉCEMBRE 2020 POUR 2021**

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement avec avis favorable de la commission des finances.

Il tend à reconduire en 2020 la dérogation instaurée l'année précédente à l'article 1639 A *bis* du CGI. **Il reporte au 1<sup>er</sup> décembre 2020 la date limite des délibérations permettant aux collectivités et aux EPCI d'instaurer ces exonérations de CFE et de CVAE**, initialement prévue au 1<sup>er</sup> octobre 2020. Ce report fait également suite à la publication tardive de l'arrêté de classement des communes en zones de revitalisation des commerces en milieu rural, paru le 27 novembre 2020<sup>1</sup>.

Le **1<sup>o</sup> du I du présent article** ouvre cette dérogation aux communes et EPCI à fiscalité propre pour l'année 2021 afin d'instituer des exonérations de CFE dans les zones de revitalisation des commerces en milieu rural et les zones de revitalisation des centres-villes. Le **2 du I** permet la même dérogation pour des exonérations de CVAE.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 16 octobre 2020 constatant le classement de communes en zone de revitalisation des commerces en milieu rural.

Le **3° du I du présent article** étend cette dérogation aux départements pour la mise en œuvre d'exonérations de CVAE.

En revanche, le présent article ne reprend pas les dispositions prévues aux articles 110 et 111 de la loi de finances pour 2020 concernant les exonérations de TFPB. En effet, **le pouvoir d'exonération et d'abattement des communes en matière de TFPB est suspendu en 2021** du fait d'un mécanisme d'alignement des bases prévu à l'article 16 de la loi de finances pour 2020.

Enfin, le **II du présent article** repousse de deux mois la date limite de demande d'exonération formulée par les entreprises en la fixant **au 31 décembre 2020**. Au-delà de cette date, il ne serait plus possible pour les entreprises de bénéficier d'une exonération.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE EXTENSION SOUHAITABLE MAIS QUI POURRAIT ÊTRE PLUS LONGUE**

La dérogation accordée permet aux collectivités de bénéficier de **deux mois supplémentaires pour se prononcer sur les exonérations de CFE applicables dans les zones de revitalisation des commerces en milieu rural et les zones de revitalisation des centres-villes**. Elle paraît bienvenue dans la mesure où elles constituent des zonages très récents, dont la mise en place doit être accompagnée.

Actuellement, ce sont près de 21 500 communes qui sont concernées par le classement en zones de revitalisation des commerces en milieu rural. Ces dernières offrent, comme les zones de revitalisation des centres-villes, **un levier fiscal pour accompagner les projets des territoires**. Il est donc crucial de permettre aux entreprises de se saisir largement du dispositif pour en garantir l'efficacité.

Toutefois, **la loi de finances pour 2020 avait accordé un mois et trois semaines de dérogation supplémentaires par rapport au dispositif proposé par le présent article**. En effet, les collectivités territoriales pouvaient délibérer jusqu'au 21 janvier 2020 et les entreprises pouvaient déposer leur demande jusqu'au 29 février 2020.

Il est permis de se demander pourquoi ce décalage n'a pas été conservé cette année, et ce d'autant plus que l'entrée en vigueur du présent article interviendra très **peu de temps avant la date limite de dépôt des demandes d'exonérations par les entreprises, fixée au 31 décembre 2020, et après celle de clôture des délibérations.**

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

ARTICLE 43

**Adaptation de la taxe d'aménagement en vue de lutter  
contre l'artificialisation des sols**

Le présent article apporte plusieurs modifications relatives à la taxe d'aménagement, afin de faire de cette dernière un instrument de lutte contre l'artificialisation des sols.

À cette fin, le présent article vise à :

- élargir aux opérations de renaturation les emplois de la part départementale de cette taxe ;
- prévoir une exonération de plein droit de la taxe d'aménagement pour les places de stationnement intégrées au bâti dans un plan vertical, moins consommatrices de surfaces que les places de stationnement extérieures ou attenantes à des bâtiments ;
- faciliter le recours aux taux majoré de la part communale de la taxe, en assouplissant les conditions à remplir pour mettre en œuvre cette majoration et en étendant la liste des opérations pouvant être financées par cette recette.

La commission a adopté un amendement de coordination et l'article ainsi modifié.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA TAXE D'AMÉNAGEMENT, UNE TAXE  
ASSISE SUR LES OPÉRATIONS DE CONSTRUCTION,  
D'AMÉNAGEMENT ET D'INSTALLATION**

**A. LA TAXE D'AMÉNAGEMENT, UN IMPÔT LOCAL PERÇU PAR  
LES COMMUNES, LES DÉPARTEMENTS ET LES RÉGIONS SELON  
DES MODALITÉS VARIABLES**

Instituée à compter du 1<sup>er</sup> mars 2012 par l'article 28 de la loi de finances rectificative pour 2010<sup>1</sup> et régie par les articles L. 331-1 à L. 331-34 du code de l'urbanisme, **la taxe d'aménagement est un impôt local perçu par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les départements et la région d'Île-de-France sur toutes les opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction ou d'agrandissement de bâtiments, installations ou aménagements de toute nature** dès lors qu'elles nécessitent une autorisation d'urbanisme (article L. 331-6 du code de l'urbanisme).

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

Les redevables de cette taxe sont les **personnes bénéficiaires de ces autorisations**.

La taxe d'aménagement est assise sur :

- la **valeur**, déterminée forfaitairement par mètre carré, **de la surface de la construction** ;

- la **valeur**, déterminée forfaitairement, **des aménagements et installations**.

Au terme de l'article L. 331-12 du même code, un **abattement de 50 %** est néanmoins appliqué sur cette assiette pour :

- les logements sociaux ;

- les cent premiers mètres carrés des locaux d'habitation et leurs annexes à usage d'habitation principale ;

- 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.

### **1. La part communale de la taxe d'aménagement : un emploi souple, une majoration de taux strictement encadrée**

Les **communes et les EPCI perçoivent une part de la taxe d'aménagement**, afin de pouvoir procéder aux aménagements nécessaires à l'accueil de nouvelles populations et activités.

L'article L. 331-2 du code de l'urbanisme précise que la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement est instituée :

- de **plein droit** dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols, ainsi que dans les communautés urbaines, les métropoles et la métropole de Lyon, sauf renonciation expresse décidée par délibération.

- par **délibération du conseil municipal** dans les autres communes, et par **délibération de l'organe délibérant** dans les autres établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme.

Au terme du même article L. 331-1 du code de l'urbanisme, le produit de la taxe est affecté en section d'investissement du budget des communes ou des EPCI. En pratique, **la part communale du produit de cette taxe est destinée au financement des équipements publics de la commune** ; elle a notamment vocation à financer les opérations relatives au développement et au renouvellement urbain, à la lutte contre l'étalement urbain et à la revitalisation des centres urbains et ruraux, à la sauvegarde des espaces urbains remarquables, à la sécurité et à la salubrité publiques, à la



prévention des risques naturels prévisibles, à la protection des milieux naturels et des paysages, à la lutte contre le changement climatique et à la promotion d'une société inclusive<sup>1</sup>.

**Ces objectifs étant énoncés dans des termes très généraux, force est de constater que les possibilités d'emploi de la part communale demeurent relativement souples.**

Les communes ou EPCI ont par ailleurs la possibilité de fixer, par délibération, soit un taux uniforme, soit des taux différenciés par secteur de leur territoire, selon les aménagements à réaliser, **dans une fourchette comprise entre 1 % et 5 %.**

Néanmoins, l'article L. 331-15 du code de l'urbanisme autorise une **majoration de ce taux jusqu'à 20 % dans certains secteurs**, sur délibération motivée, si **l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ce secteur rend nécessaire :**

- la réalisation de travaux substantiels de voirie ;
- la création d'équipements publics généraux.

L'instauration de ce taux majoré est cependant **strictement encadrée**, puisque l'article susmentionné précise qu'il « *ne peut être mis à la charge des aménageurs ou constructeurs que le **coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans ces secteurs ou, lorsque la capacité des équipements excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci*** ».

Ainsi, pour appliquer un taux majoré sur la part locale de la taxe d'aménagement, **la collectivité doit s'assurer du respect des principes de nécessité et de proportionnalité** entre les travaux réalisés et l'opération mise à contribution.

En pratique, les communes sont tenues de :

- **présenter une justification préalable à toute majoration de taux**, quand bien même le coût des aménagements nécessaires demeure difficilement prévisible ;

- **justifier, en cas de contentieux, du caractère nécessaire et proportionnel du taux.** La délibération instituant le taux doit ainsi comporter la liste des équipements financés et la démonstration que le taux retenu ne finance que la quote-part du coût des équipements publics utiles aux habitants ou usagers du secteur d'aménagement.

Il résulte de ces conditions relativement restrictives qu'à ce jour, **seules 10 % des communes ont adopté des taux majorés dans certains secteurs**, dont seulement 5,28 % de communes ayant adopté un taux supérieur au taux maximal de base de la taxe d'aménagement, à savoir 5 %.

---

<sup>1</sup> Article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

Partant, le produit de ce taux majoré, de l'ordre de 1,1 milliard d'euros en 2018 pour le bloc communal, **ne contribue qu'à hauteur d'environ 4 % au budget d'équipement** du bloc communal, qui représentait 26,76 milliards d'euros en 2018.

À l'inverse, **près de 70 % du produit de la part communale provient de territoires n'ayant instauré aucune majoration de taux.**

**2. La part départementale de la taxe d'aménagement : une mobilisation plus complexe, se traduisant par une sous-consommation récurrente des recettes afférentes**

*a) Une liste limitative d'emplois pour les recettes issues de la part départementale de la taxe d'aménagement*

L'article L. 331-17 du code de l'urbanisme dispose que les conseils départementaux et l'Assemblée de Corse ont la possibilité de fixer, par délibération :

- le **taux de la part départementale** de la taxe d'aménagement, dans la **limite de 2,5 %** ;

- le **taux de répartition** de la part départementale entre les deux emplois de cette taxe, à savoir la politique de protection des espaces naturels sensibles et les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

En effet, au terme de l'article L. 331-3, cette dernière a vocation à financer :

- la **politique de protection des espaces naturels sensibles**, qui relève de la compétence des départements. Figurant à l'article L. 331-1 du code de l'urbanisme, **la liste des utilisations possibles de cette recette est limitative**. Elle comprend principalement les actions liées à l'acquisition, l'aménagement, l'entretien et enfin la gestion d'espaces naturels sensibles (terrains, bois et forêts, cours d'eaux, sentiers, itinéraires de randonnée, espaces littoraux, sites Natura 2000, etc.) ;

- les **dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement**.

Il apparaît donc que les emplois de la part départementale sont **plus strictement encadrés** que ceux de la part communale.

b) *Une sous-consommation récurrente, par les départements, des recettes en provenance de la taxe d'aménagement*

Un rapport de l'Inspection générale des finances, intitulé « La fiscalité et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité (2010-2020) »<sup>1</sup> a mis en exergue une **utilisation très disparate et peu lisible de la taxe départementale des espaces naturels sensibles**, devenue part départementale de la taxe d'aménagement à compter du 1<sup>er</sup> mars 2012.

Ainsi, entre 2000 et 2009, la sous-consommation structurelle des recettes afférentes a entraîné des reports systématiques de crédits d'une année sur l'autre, se traduisant par **la constitution d'une réserve de 370 millions d'euros sur la période**.

Au cours des dernières années, néanmoins, ce taux de consommation s'est **nettement amélioré**, si bien qu'entre 2001 et 2015, **les départements ont financé 2,7 milliards d'euros de dépenses à l'aide des 3 milliards d'euros de recettes** dont ils ont bénéficié au titre de la taxe d'aménagement, le niveau des recettes non-utilisées étant ramené à 300 millions d'euros<sup>2</sup>.

Le même rapport pointe de **fortes disparités entre les départements**, tant du point de vue des taux fixés, que de celui du taux de consommation des recettes. Selon l'évaluation préalable du présent article, il est ainsi possible de distinguer :

- les **départements urbains**, qui forment un groupe très hétérogène, dépensent structurellement moins qu'ils ne reçoivent et contribuent ainsi en 2015 à hauteur de 56 % aux recettes non employées ;

- les **départements ruraux**, qui parviennent à davantage équilibrer leurs dépenses et leurs recettes ;

- les **départements littoraux**, pour lesquels les dépenses dépassent nettement les recettes sur les dernières années, pour des raisons historiques – la politique de préservation des espaces naturels y étant mise en œuvre depuis plus longtemps.

---

<sup>1</sup> *Inspection générale des finances et Conseil général de l'environnement et du développement durable, La fiscalité et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité (2010-2020), octobre 2011.*

<sup>2</sup> *Enquête menée conjointement par l'Assemblée des départements de France et la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, citée dans l'étude d'impact annexée au présent article.*

## B. LE CAS SPÉCIFIQUE DE LA TAXATION DU STATIONNEMENT

### 1. Une exonération facultative de taxe d'aménagement au profit des places de stationnement intégrées aux logements collectifs ou aux logements sociaux

Certaines opérations sont exonérées du paiement de la taxe d'aménagement, **de droit ou sur délibération des organes délibérants** des communes, EPCI, conseils départementaux, ainsi que du conseil de la métropole de Lyon, de l'Assemblée de Corse et du conseil régionale d'Île-de-France.

Les exonérations de plein droit de la taxe d'aménagement sont listées à l'article L. 331-7 du code de l'urbanisme pour la part communale et intercommunale et à l'article L. 331-8 du même code pour la part départementale.

#### Récapitulatif des opérations bénéficiant d'une exonération de droit de la taxe d'aménagement

	Part communale	Part départementale
Constructions et aménagements destinés à être affectés à un service public ou d'utilité publique	X	X
Constructions de logements sociaux	X	X
Certaines surfaces dans les exploitations et coopératives agricoles (plancher des serres de production, locaux destinés à abriter les récoltes, à héberger les animaux, à ranger et entretenir le matériel agricole, etc.)	X	X
Constructions et aménagements réalisés dans les périmètres des opérations d'intérêt national	X	
Constructions et aménagements réalisés dans les zones d'aménagement concerté	X	
Constructions et aménagements réalisés dans les périmètres délimités par une convention de projet urbain partenarial	X	
Aménagements prescrits par un plan de prévention des risques naturels prévisibles, un plan de prévention des risques technologiques ou un plan de prévention des risques miniers	X	X
Reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de 10 ans	X	X
Constructions dont la surface est inférieure ou égale à 5 mètres carrés	X	X

Source : commission des finances.

Les catégories de construction ou d'aménagement pouvant bénéficier, en tout ou partie, d'une exonération de la taxe d'aménagement sur délibération des organes délibérants figurent à l'article L. 331-9 du code de l'urbanisme. Il s'agit :

- des logements locatifs sociaux ;
- des surfaces des locaux à usage d'habitation principale, dans la limite de 50 % de leur surface, quand elles ne bénéficient pas déjà d'un abattement et sont financées à l'aide d'un prêt ne portant pas intérêt consenti pour financer la primo-accession à la propriété ;
- des locaux à usage industriel et artisanal bénéficiant d'un abattement de 50 % sur la surface taxée (article L. 331-12 du code de l'urbanisme) ;
- des commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 mètres carrés ;
- des immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ;
- des **surfaces annexes à usage de stationnement des logements locatifs sociaux** ;
- des **surfaces de locaux annexes à usage de stationnement des immeubles autres que d'habitations individuelles** ;
- des abris de jardin, pigeonniers et colombiers soumis à déclaration préalable ;
- des maisons de santé.

**Les places de stationnement intégrées aux logements collectifs ou aux logements sociaux relèvent donc de ces exonérations facultatives.**

## **2. D'importants différentiels de taxation des stationnements au-delà des seules exonérations**

En l'état actuel du droit, le **stationnement est taxé de deux façons différentes.**

En premier lieu, **s'il s'agit d'un espace de stationnement extérieur, il est taxé au nombre de places, multiplié par une valeur fixée à 2 000 euros par le 6 de l'article L. 331-13 du code de l'urbanisme.** L'étude d'impact annexée au présent article prend l'exemple de trois places de stationnement extérieur qui seront taxées à hauteur de  $3 \times 2\,000 \times 2,7\%$ , soit 162 euros au titre de la part communale de la taxe d'aménagement.

En second lieu, **s'il s'agit d'un espace de stationnement intégré à la construction**, il convient de distinguer deux cas de figure :

- dans le cas d'une maison individuelle « standard » ou d'un immeuble d'activité, **le stationnement intégré est taxé au nombre de mètres carrés de surface taxable**, sur la base de la valeur forfaitaire, fixée à 753 euros en 2019<sup>1</sup>. Par exemple, pour une surface de 50 mètres carrés affectée au stationnement, la part communale de la taxe d'aménagement s'élèvera à  $50 \times 753 \times 2,7 \% = 1\,017$  euros ;

- en revanche, dans le cas d'une maison individuelle bénéficiant de prêts aidés ou d'un immeuble de logements collectifs, **le stationnement intégré peut être exonéré de la taxe d'aménagement** par délibération de la collectivité compétente en ce sens.

### Taxation du stationnement

Espace de stationnement	Superficie	Taxe applicable
Stationnement extérieur	Trois places (soit 50 mètres carrés)	$3 \times 2\,000 \times 2,7 \% = 162$ euros
Stationnement intégré à une maison individuelle ou un immeuble d'activité	50 mètres carrés	$50 \times 753 \times 2,7 \% = 1\,017$ euros
Stationnement intégré à une maison individuelle bénéficiant de prêts aidés ou à un immeuble de logements collectifs	50 mètres carrés	Exonération totale ou partielle

Source : commission des finances, à partir de l'étude d'impact

Partant, hormis dans le cas des surfaces de stationnement pouvant bénéficier d'une exonération partielle ou totale sur délibération de la commune, **les espaces de stationnement extérieurs sont proportionnellement six fois moins taxés que les stationnements intégrés au bâti.**

<sup>1</sup> Arrêté du 23 décembre 2019 relatif à l'actualisation annuelle des tarifs pour le mètre carré de taxe d'aménagement (article L. 331-11 du code de l'urbanisme)

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE ADAPTATION DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT AUX ENJEUX DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE ET DE LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

### A. UN ÉLARGISSEMENT AUX OPÉRATIONS DE RENATURATION DES EMPLOIS DE LA PART DÉPARTEMENTALE DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT

Le **1 du I du présent article** étend la liste des emplois de la part départementale de la taxe d'aménagement **aux opérations de renaturation d'espaces artificialisés**.

En pratique, il complète l'article L. 331-3 du code de l'urbanisme, afin que le produit de la part départementale de la taxe d'aménagement puisse être utilisé pour « *l'acquisition de terrains nus, bâtis ou aménagés et de gisements artificialisés en vue d'y réaliser des travaux de transformation et, le cas échéant, de dépollution, d'entretien et d'aménagement pour leur conversion en espaces naturels* ».

L'acquisition du foncier serait en effet un premier prérequis, permettant ensuite aux acheteurs – départements, communes, établissements de coopération intercommunale ou opérateurs publics, établissements publics fonciers ou encore l'agence des espaces verts de la région d'Île-de-France – d'y mener les travaux de remise en valeur.

Par ailleurs, selon l'étude d'impact, de telles opérations porteraient sur **des espaces artificialisés « qui n'ont plus d'usage »**, afin d'améliorer la qualité du cadre de vie et de favoriser le retour de la biodiversité.

**Cette mesure entrerait en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021**. Par conséquent, les recettes perçues à compter de cette date, mais également les recettes perçues au cours des années précédentes mais non encore mobilisées pourront être affectées par les départements aux opérations de renaturation.

### B. UNE EXONÉRATION DE PLEIN DROIT DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT POUR LES PLACES DE STATIONNEMENT INTÉGRÉES AU BÂTI DANS UN PLAN VERTICAL

Le **2, le 3 et le 4 du I du présent article visent à exonérer de plein droit les places de stationnement intégrées au bâti de la taxe d'aménagement et du versement pour sous-densité**.

Ainsi, le **2 du I** étend aux « *surfaces annexes, à usage de stationnement, aménagées au-dessus ou en dessous des immeubles ou intégrées au bâti, dans un plan vertical* », la liste des surfaces exonérées de plein de droit de la part communale ou intercommunale.

Le **3 du I** précise que **cette exonération vaut également pour la part départementale de la taxe d'aménagement, ainsi que pour le versement pour sous-densité**, dont le régime fiscal relève de l'article L. 331-41 du code de l'urbanisme.

L'exonération de la taxe d'aménagement sur les surfaces de stationnement s'imposant désormais de plein droit, le **4 du I** supprime les surfaces de stationnement de la liste des constructions et aménagements pouvant bénéficier, de manière facultative, d'une exonération de la taxe d'aménagement.

Par conséquent, le dispositif proposé tend à **homogénéiser et simplifier la taxation s'appliquant pour les surfaces de stationnement intégrées au bâti**, puisqu'aux **deux exonérations facultatives** applicables jusqu'à présent **se substituera une exonération unique et obligatoire**, visant seulement les places créées « dans un plan vertical ».

Selon l'étude d'impact, ce dispositif ambitionne **d'inciter à la réalisation de places de stationnement intégrées au bâti** « *dans un plan vertical, faiblement consommatrices d'espace au sol* », en remplacement des places de stationnement extérieures ou intégrées au bâti en surface, considérées comme fortement artificialisantes.

Concrètement, l'exonération fiscale proposée permettrait d'améliorer le bilan financier de ce type d'opérations.

Le **II du présent article** précise, enfin, que ces dispositions entreront en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022. En effet, selon l'étude d'impact, la mise en œuvre de cette mesure devrait nécessiter **une évolution des outils de liquidation actuels**, ne permettant pas une entrée en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

#### **C. UNE EXTENSION DES MOTIFS DE MAJORATION DU TAUX DE LA PART COMMUNALE DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT, ADOSSÉE À UN ASSOULISSEMENT DES EMPLOIS DES RECETTES**

Le **5 du présent article assouplit les modalités de recours aux taux majorés de taxe d'aménagement**, afin d'accroître les financements dont peuvent disposer les communes pour poursuivre la politique de densification.

Pour ce faire, il propose une nouvelle rédaction des deux premiers alinéas de l'article L. 331-15 du code de l'urbanisme.

Ainsi, il **élargit le champ des travaux d'aménagement pouvant justifier une majoration du taux de la taxe d'aménagement aux « travaux de restructuration ou de renouvellement urbain pour renforcer l'attractivité des zones concernées et réduire les incidences liées à l'accroissement local de la population »**.



De surcroît, le présent article **supprime la condition de proportionnalité** entre les travaux réalisés et la mise à contribution des aménageurs ou constructeurs. Cependant, en contrepartie, il dispose que les travaux réalisés devront permettre « *d'améliorer la qualité du cadre de vie, de lutter contre les îlots de chaleur urbains, de renforcer la biodiversité ou de développer l'usage des transports collectifs et des mobilités actives* ».

Selon l'étude d'impact, les taux majorés ayant été institués avant l'entrée en vigueur de ces modifications pourront continuer à être reconduits de manière automatique, à la condition **que les délibérations sur lesquelles ils sont fondés n'entrent pas en contradiction avec les dispositions du présent article.**

Afin de permettre aux collectivités d'adapter les délibérations à ce nouveau cadre légal, le **II du présent article** prévoit que ce dispositif s'appliquerait seulement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES AMÉNAGEMENTS BIENVENUS**

#### **A. LES OUTILS DE LA LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS : PROTECTION DES ESPACES NATURELS, RENATURATION DES TERRAINS ARTIFICIALISÉS, DENSIFICATION DES ESPACES URBANISÉS**

L'artificialisation des sols résulte principalement de l'habitat et des infrastructures de transport, **qui représenteraient respectivement 42 % et 28 % des surfaces artificialisées en France.**

Si elle se poursuit au rythme actuel, **la dynamique d'artificialisation des sols pourrait faire passer la part des surfaces imperméabilisées de 6 % à 8 %** du territoire métropolitain à horizon 2030, soit une progression d'un tiers.

Dès lors, **pour ralentir cette progression, aux conséquences écologiques difficilement réversibles**, le Conseil de défense écologique, qui s'est réuni le 27 juillet 2020, a insisté sur la nécessité de :

- **préserver et de mettre en valeur** les espaces naturels existants ;
- **transformer en espaces naturels** les terrains artificialisés qui sont laissés en friche ;
- **densifier les espaces déjà urbanisés.**

La **densification présente, en effet, de nombreuses externalités positives** : plus grande efficacité économique de la couverture en services publics, baisse des coûts de transports, diminution de la pollution induite ou encore renforcement du lien social.

L'accroissement de la population et des activités sur une même zone doit néanmoins être **accompagné par des opérations de renouvellement urbain**, afin de limiter les potentielles nuisances qui y sont souvent associées - comme le phénomène des îlots de chaleur ou encore les pollutions sonores.

La lutte contre l'artificialisation des sols doit ainsi permettre de **protéger la biodiversité**, tout en **améliorant la qualité de vie et l'attractivité des espaces urbanisés**.

#### ***B. UN ÉLARGISSEMENT BIENVENU DES EMPLOIS DE LA PART DÉPARTEMENTALE DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT AUX OPÉRATIONS DE RENATURATION***

Le présent article entend **autoriser les départements à recourir aux recettes issues de la taxe d'aménagement pour financer les opérations de renaturation des terrains laissés en friche**.

Cette mesure semble triplement opportune aux yeux du rapporteur général :

- elle contribuerait, en premier lieu, à **améliorer le taux de consommation de ces recettes** par les départements, notamment ceux qui affichent une sous-consommation chronique - à savoir principalement les départements urbains ;

- elle permettrait, en parallèle de **compléter efficacement les financements alloués aux opérations de renaturation**, dont le coût reste indéniablement très élevé ;

- elle garantirait une **évolution corrélée entre, d'une part, les moyens dédiés à la lutte contre l'artificialisation des sols** et, d'autre part, **l'ampleur des opérations de construction et aménagements**, responsables de cette artificialisation, sur lesquelles sont assises les recettes de la taxe d'aménagement.

Globalement, ces modifications ont vocation à entraîner, à **enveloppe constante**, une hausse des crédits dédiés à la préservation des espaces sensibles, ce qui ne peut qu'être salué.

#### ***C. LA MISE EN PLACE D'UNE INCITATION FISCALE PERTINENTE EN FAVEUR DES STATIONNEMENT INTÉGRÉS AU BÂTI***

Le rapporteur général partage très largement les objectifs ayant présidé à la création de cet avantage fiscal, à savoir la **réduction de la surface dévolue aux voitures**, dans l'optique de favoriser la densification des centre-villes et de limiter l'urbanisation en périphérie.

Au demeurant, **l'outil fiscal retenu semble tout à fait adapté à ces fins**, puisqu'il permettra **d'inverser l'écart de taxation entre les places de stationnement extérieures et celles qui sont intégrées au bâti en surface**, d'une part, et les places de stationnement aménagés dans un plan vertical, d'autre part.

En réalité, le présent article reprend une des mesures avancées par l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)<sup>1</sup>, **visant à faire de la taxe d'aménagement un outil plus efficace de lutte contre l'artificialisation des sols**.

Jusqu'à présent, **il était fiscalement désavantageux de procéder à l'aménagement de stationnements intégrés au bâti**, proportionnellement nettement plus taxés que les places extérieures. À ce différentiel de taxation, s'ajoutaient **les coûts de construction très élevés des stationnements intégrés au bâti**, pouvant varier de 10 000 euros à 30 000 euros selon l'étude d'impact annexée au présent article.

La création d'une exonération facultative pour lutter contre ces différences de traitement n'a pas réellement permis de rééquilibrer la situation, **les collectivités demeurant dans leur très grande majorité réfractaires à la mise en place de cette exonération**. Ainsi, en 2016, seuls deux départements et 3 % des communes avaient adopté, par délibération, cette exonération.

Du reste, le ciblage de cet avantage fiscal présentait deux inconvénients majeurs :

- il ne permettait pas de distinguer **entre les stationnements adossés au bâti** (donc consommateurs d'espace au sol) et **les stationnements placés dans la verticalité du bâtiment principal**, dans une logique de densification urbaine ;

- il conduisait à **privilégier les immeubles collectifs et les habitations individuelles financées à l'aide de prêts aidés**, au détriment des immeubles d'activité et des logements individuels « standards ».

Le présent article entend corriger ces aspects, en créant une **incitation fiscale à la création d'extensions verticales de stationnement**.

En pratique, **cette nouvelle exonération devrait être à l'origine d'une perte de recettes variant entre 15 millions d'euros et 23 millions d'euros**, soit une fraction représentant entre 0,8 % à 1,3 % des recettes totales de la taxe d'aménagement, de l'ordre de 1,75 milliard d'euros en 2019.

---

<sup>1</sup> IGF-CGEDD, *Adaptation de la taxe d'aménagement à l'objectif de lutte contre l'artificialisation – examen préliminaire*, mars 2020.

En contrepartie, la suppression des deux exonérations facultatives devrait se traduire par une **augmentation des recettes issues de la taxe d'aménagement**, sans que l'administration n'ait été techniquement en mesure de chiffrer les gains afférents.

Si, par conséquent, **l'effet net de cette mesure sur le budget des collectivités territoriales ne peut être appréhendé, son coût devrait a priori rester limité.**

Par ailleurs, le rapporteur général note que cette mesure devrait *in fine* bénéficier aux particuliers, en **diminuant du montant de l'exonération le prix d'achat de l'immobilier neuf** équipé de places de stationnement intégrées au bâti. La hausse de la demande pour ce type de biens devrait également favoriser les entreprises du secteur de la construction, la valeur d'une place de stationnement intégrée au bâti étant supérieure à celle d'une place de stationnement extérieure.

Le rapporteur général relève, enfin, que **le présent article prévoit la mise en place d'une exonération au titre du versement pour sous-densité, alors que l'article 44 du projet de loi de finances procède à l'abrogation des dispositions afférentes à ce versement.** La commission a donc adopté un **amendement de coordination FINC.15** qui supprime, au sein du présent article, la référence à ces dispositions.

#### **D. UN ASSOULISSEMENT OPPORTUN DU RECOURS AUX TAUX MAJORÉS DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT**

**La base légale actuelle des taux majorés ne permet pas aux communes de financer des opérations portant sur l'ensemble des aspects du renouvellement urbain, pour deux raisons :**

- une **raison financière**, le besoin de financement des investissements structurant ne pouvant être couvert ni par le taux normal de la taxe d'aménagement, fixé entre 1 % et 5 %, ni par le recours au taux majoré, la condition de proportionnalité se révélant très contraignante pour les communes ;

- une **raison juridique**, les **possibilités d'emploi de cette recette - voirie, réseaux, équipements publics généraux - demeurant très limitées.**

Dans ce contexte, le **dispositif proposé vise à faciliter le recours au taux majoré, en supprimant la condition de proportionnalité et en étendant la liste des opérations pouvant être financées par cette recette.**

Cette mesure entraînera une taxation plus élevée, dans certains secteurs, des opérations de construction et d'aménagement, qui se répercutera sur les coûts de construction supportés par les personnes physiques et morales qui en sont à l'origine.

Néanmoins, **cette imposition supplémentaire devrait dégager de nouvelles recettes permettant de financer des opérations d'aménagement**, et donc d'améliorer à terme la qualité de vie de ces personnes, tout en générant un surcroît d'activité pour les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics.

Dans la mesure où ces modifications s'appliqueront aux délibérations à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, leur impact sur le budget devrait être nul en 2021 et encore partiel en 2022.

À terme, selon les hypothèses retenues dans l'évaluation préalable (et dont il est précisé qu'elles demeurent sujettes à caution), **le produit total de la taxe d'aménagement progresserait de 224 millions d'euros, soit 20 % de la part communale de la taxe d'aménagement ou 12,6 % du total de la taxe d'aménagement.**

Les modifications proposées apparaissent dès lors proportionnées et opportunes.

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

*ARTICLE 43 bis (nouveau)*

**Prolongement du suramortissement en faveur de l'achat  
de poids lourds moins polluants jusqu'en 2024**

Le présent article vise à prolonger le suramortissement en faveur de l'achat de poids lourds moins polluants jusqu'en 2024.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN SURAMORTISSEMENT POUR  
L'ACHAT DE VÉHICULES POIDS LOURDS QUI EXISTE  
DEPUIS 2016 ET S'EST PROGRESSIVEMENT ÉLARGI À  
DIFFÉRENTES ÉNERGIES**

L'article 39 *decies* A du code général des impôts prévoit l'existence d'un suramortissement pour l'acquisition de véhicules poids lourds moins polluants.

Créé à compter de 2016 pour les véhicules utilisant **du gaz naturel, du biométhane carburant et du carburant ED95**, il a été étendu en 2019 aux véhicules utilisant **l'énergie électrique** ou **l'hydrogène** et en 2020 aux véhicules utilisant **le carburant B100**.

Le montant que les entreprises peuvent déduire de leur impôt sur les sociétés ou de leur impôt sur le revenu correspond actuellement à **20 % de la valeur du véhicule** si son poids est compris **entre 2,6 et 3,5 tonnes**, à **60 % de la valeur du véhicule** si son poids est compris **entre 3,5 et 16 tonnes** et à **40 % de la valeur du véhicule** si son poids est **supérieur à 16 tonnes**.

Ce suramortissement est uniquement applicable **aux véhicules acquis avant le 31 décembre 2021**.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA PROLONGATION DU DISPOSITIF DE SURAMORTISSEMENT JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 2024

Le présent article 43 *bis* a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de Laurent Saint-Martin, rapporteur général de la commission des finances, et de membres du groupe La République en Marche

Il prévoit de **prolonger le suramortissement** en faveur de **l'acquisition de poids lourds moins polluants jusqu'au 31 décembre 2024**.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROLONGATION BIENVENUE, UN DISPOSITIF À RENFORCER DANS LE CADRE DU PLAN DE RELANCE

Le suramortissement en faveur de l'acquisition de poids lourds moins polluants est **un dispositif auquel le Sénat est particulièrement attaché** et qu'il a systématiquement cherché à **renforcer ces dernières années** au cours de l'examen des textes financiers successifs.

La commission des finances est donc très favorable à ce que ce **dispositif soit prolongé** au-delà de 2021, **jusqu'au 31 décembre 2024**.

En outre, le présent article 43 *bis* apparaît comme **un complément de l'article 15 bis D** adopté par le Sénat lors de l'examen de la première partie du présent projet de loi de finances pour 2021.

Cet article 15 *bis* D vise en effet à **relever les différents taux de déduction du suramortissement** en faveur des poids lourds moins polluants à **30 % de la valeur du véhicule** si son poids est compris **entre 2,6 et 3,5 tonnes**, à **70 % de la valeur du véhicule** si son poids est compris **entre 3,5 et 16 tonnes** et à **50 % de la valeur du véhicule** si son poids est **supérieur à 16 tonnes**.

S'il était maintenu dans le texte, ce renforcement du suramortissement pour l'achat de poids lourds moins polluants serait valable uniquement **en cas d'acquisition entre le 12 novembre 2020 et le 31 décembre 2021**, afin d'en concentrer les effets dans le temps, dans le cadre du plan de relance.

Ainsi cumulées, les mesures portées par ces deux articles 15 *bis* D et 43 *bis* favoriseraient **l'atteinte de plusieurs objectifs**.

En premier lieu, elles **soutiendraient le secteur du transport routier de marchandises**, composé en majorité de TPE et de PME dont certaines ont beaucoup **pâti des conséquences du premier confinement** rendu nécessaire par **la pandémie de Covid-19**. Les entreprises de transport travaillant pour l'industrie automobile, pour les travaux publics ou encore la restauration ont ainsi connu **un arrêt brutal de leur activité**.

En outre, **les mesures sanitaires obligatoires** pour la poursuite de l'activité (gel nettoyant, lingettes, masques, gants, visières, etc.) représentent **un coût moyen de 13 euros par jour et par véhicule, soit 2,5 % du prix de revient**, selon le Conseil national routier (CNR).

Le renforcement temporaire du suramortissement poids lourds puis son extension dans le temps permettraient également **d'accélérer la transition énergétique du transport routier de marchandises**.

Comme le rappelait le Haut Conseil pour le Climat dans son rapport de juillet 2020, **les transports représentent 30,6 % des émissions de gaz à effet de serre dans notre pays. 22 % des émissions du secteur sont dues aux poids lourds**, lesquels utilisent encore très majoritairement une motorisation diesel.

Accompagner vigoureusement les entreprises dans **l'achat de véhicules poids lourds utilisant des énergies plus vertueuses** constitue donc **une priorité pour réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports**, lequel a **dépassé de 8,1 % pour la période 2015-2018 son budget carbone** prévu dans la stratégie nationale bas carbone.

Enfin, le renforcement temporaire du suramortissement poids lourds puis son extension dans le temps seraient de nature à **soutenir l'activité des constructeurs qui proposent des véhicules plus verts**.

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



*ARTICLE 43 ter (nouveau)*

**Prolongation du suramortissement en faveur de l'achat de navires moins polluants**

Le présent article vise à prolonger de deux ans, soit jusqu'au 31 décembre 2024, le suramortissement en faveur de l'achat de navires moins polluants.

La commission propose d'adopter cet article sans modification

**I. LE DROIT EXISTANT : UN SURAMORTISSEMENT POUR L'ACHAT DE NAVIRES ET D'ÉQUIPEMENTS DE NAVIRES OPÉRATIONNEL DEPUIS LE 1<sup>ER</sup> JANVIER 2020**

**Le suramortissement en faveur de l'achat de navires utilisant des énergies propres**, dont la première version adoptée en 2019 n'avait pas été validée par la Commission européenne, **est désormais opérationnel** depuis les modifications législatives adoptées en loi de finances initiale pour 2020<sup>1</sup>. Les dispositions qui le régissent **sont prévues par l'article 39 *decies* C du code général des impôts.**

En premier lieu, cet article prévoit que **le montant du suramortissement** pour l'achat entre le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le 31 décembre 2022 **de navires et bateaux de transport de marchandises ou de passagers qui utilisent l'hydrogène ou toute autre propulsion décarbonée** comme énergie propulsive principale ou pour la production d'énergie électrique destinée à la propulsion représente **125 % de l'écart entre la valeur d'origine**, hors frais financiers, **des navires qui utilisent une propulsion classique** au fioul lourd ou au diesel marin et celle de ces navires utilisant des énergies propres.

L'article 39 *decies* C du code général des impôts prévoit également que **le montant du suramortissement** pour l'achat entre le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le 31 décembre 2022 **de navires et bateaux de transport de marchandises ou de passagers qui utilisent le gaz naturel liquéfié (GNL)** comme énergie propulsive principale ou la production d'énergie électrique destinée à la propulsion principale représente **105 % de l'écart entre la valeur d'origine**, hors frais financiers, **des navires qui utilisent une propulsion classique** au fioul lourd ou au diesel marin et **celle de ces navires utilisant du GNL.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Le même article 39 *decies* C du code général des impôts prévoit un **suramortissement** représentant **85 % des coûts supplémentaires immobilisés**, hors frais financiers, liés à l'installation entre le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le 31 décembre 2022 **de biens destinés au traitement des oxydes de soufre, oxydes d'azote et particules fines** contenus dans les gaz d'échappement en vue de les installer sur un navire en service.

Enfin, l'article 39 *decies* C du code général des impôts prévoit un **suramortissement** représentant **une somme égale à 20 % de la valeur d'origine**, hors frais financiers, **des biens destinés à la propulsion principale du navire utilisant le GNL ou une énergie décarbonée** que les armateurs acquièrent à l'état neuf, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 et jusqu'au 31 décembre 2022, en vue de les installer sur un navire.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA PROLONGATION DU DISPOSITIF DE SURAMORTISSEMENT JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 2024

Le présent article 43 *ter* a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de Sophie Panonacle (La République en Marche, Gironde) et de plusieurs membres du groupe La République en Marche.

Il tend à **prolonger jusqu'au 31 décembre 2024** le suramortissement en faveur de l'achat de navires plus propres.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROLONGATION BIENVENUE POUR SOUTENIR UN SECTEUR AUJOURD'HUI EN DIFFICULTÉ ET QUI DOIT FAIRE SA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

La commission des finances s'est **toujours montrée favorable à ce suramortissement** en faveur de l'achat de navires plus propres et avait proposé au Sénat, qui l'avait adopté dans le cadre du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020, **une augmentation systématique**, pour une période limitée, **des taux de déduction applicables**.

Si **ce renforcement temporaire** n'avait pas été retenu en dernière lecture par l'Assemblée nationale, la commission se félicite malgré tout de **la prolongation pour deux ans jusqu'en 2024** de ce dispositif de suramortissement prévu par le présent article 43 *ter*.

En effet, **la part du transport maritime dans les émissions mondiales** est estimée à **5 à 10 % pour les oxydes de soufre (SOx)**, à **15 à 30 % pour les oxydes d'azote (NOx)** et peut monter jusqu'à **50 % des particules fines dans certaines zones côtières**, ce qui nécessite d'accroître

rapidement **les efforts en matière de réduction des émissions de gaz polluants** des activités de transport maritime.

En outre, **la prolongation jusqu'en 2024 de ce suramortissement** offre de **la visibilité** et constitue **un signal clair de soutien des pouvoirs publics à la filière industrielle des navires à propulsion sobre en carbone**, laquelle est actuellement **fragilisée par les graves difficultés économiques des entreprises de croisière**, à la suite de la pandémie de Covid-19.

Enfin, il encourage **les ports maritimes français à investir dans des installations d'approvisionnement en GNL**.

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

*ARTICLE 43 quater (nouveau)*

**Prorogation de l'exonération applicable aux reprises  
d'entreprises industrielles**

Le présent article vise à proroger d'un an le dispositif d'exonération applicable aux reprises d'entreprises industrielles. Alors que le secteur de l'industrie fait face à une dégradation de ses carnets de commande, le présent dispositif doit permettre de soutenir, partiellement, les projets de reprises d'activité.

La commission propose d'adopter le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN CADRE FISCAL ADAPTÉ POUR LA  
REPRISE D'ENTREPRISES INDUSTRIELLES**

**A. LE RÉGIME D'EXONÉRATION D'IMPOSITION SUR LES BÉNÉFICES DES  
SOCIÉTÉS CRÉÉES POUR REPRENDRE UNE ENTREPRISE  
INDUSTRIELLE EN DIFFICULTÉ**

L'article 44 *septies* du code général des impôts (CGI) dispose que les sociétés créées pour **reprendre une entreprise industrielle en difficulté** sont, sous certaines conditions, **exonérées d'impôt sur les sociétés (IS)** durant leurs vingt-quatre premiers mois d'activité, afin d'empêcher la disparition d'entreprises industrielles, de leurs outils de fabrication et de leur savoir-faire spécifique.

Le dispositif, modifié par l'article 47 de la loi du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014<sup>1</sup> concerne les sociétés créées entre le 1<sup>er</sup> juillet 2007 et le 31 décembre 2020. Le régime s'adresse aux seules sociétés nouvelles créées exclusivement pour la reprise d'une entreprise industrielle en difficulté.

L'appréciation de la difficulté de l'entreprise reprise est notamment faite au regard d'éventuelles procédures de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire. Cependant, une entreprise n'entrant pas dans le champ d'une procédure collective peut être considérée comme en difficulté lorsque sa situation financière rend imminente une cessation de paiement. L'arrêt de l'activité doit alors présenter un caractère inévitable.

<sup>1</sup> La loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

Pour être éligibles au dispositif, les entreprises doivent<sup>1</sup> :

- relever d'une activité consistant principalement en la transformation de matières premières ou de produits semi-finis en produits fabriqués ;

- tirer leur valeur ajoutée de leur matériel et de leur outillage.

Le plafond du bénéfice de l'exonération est fixé par référence à la masse salariale, les entreprises ayant en parallèle l'obligation de maintenir celle-ci sur une durée de cinq ans, abaissée à trois ans pour les petites et moyennes entreprises.

Le plafond de l'exonération est prévu par le règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de *minimis*.

#### **B. LE DISPOSITIF D'EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LES BÉNÉFICES PEUT ÊTRE COMPLÉTÉ PAR DES EXONÉRATIONS DE FISCALITÉ LOCALE, VOTÉES PAR LES COLLECTIVITÉS**

Les sociétés qui bénéficient de l'exonération d'impôt sur les sociétés prévue à l'article 44 *septies* du code général des impôts (CGI) peuvent également, sur délibération des collectivités territoriales concernées, bénéficier d'exonérations en matière :

- de cotisation foncière des entreprises<sup>2</sup> ;
- de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises<sup>3</sup> ;
- de taxe foncière sur les propriétés bâties<sup>4</sup> ;
- de taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Sont cependant expressément exclus les secteurs : des transports et infrastructures correspondantes ; de la construction navale ; de la fabrication de fibres synthétiques ; de la sidérurgie ; du charbon ; de la production et distribution d'énergie ; des infrastructures énergétiques ; de la production agricole primaire ; de la transformation et commercialisation de produits agricoles ; de la pêche et de l'aquaculture.

<sup>2</sup> Article 1464 B du CGI.

<sup>3</sup> Article 1586 *nonies* du CGI.

<sup>4</sup> Article 1383 A du CGI.

<sup>5</sup> Article 1602 A du CGI.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA PROROGATION DU DISPOSITIF JUSQU'À FIN 2021**

Le présent article additionnel, issu d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Jean-Noël Barrot, avec un avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement, vise à proroger d'un an le dispositif, qui devait arriver à échéance au 31 décembre 2020.

Ainsi, le I vise à étendre au 31 décembre 2021 la période de création d'entreprises ouvrant droit à exonération.

Le II prévoit qu'un rapport devra être rendu au Parlement avant le 1<sup>er</sup> juillet 2021 sur le coût de ce dispositif, tant pour l'État que pour les collectivités locales. Ce rapport devra également identifier des pistes d'évolution pour le dispositif.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ALORS QUE LES ENTREPRISES INDUSTRIELLES RISQUENT DE RENCONTRER DES DIFFICULTÉS DU FAIT DE LA CRISE ACTUELLE, UNE PROROGATION BIENVENUE DU DISPOSITIF D'EXONÉRATION EN FAVEUR DES REPRISES D'ACTIVITÉ**

La prorogation pour un an du dispositif d'exonération en cas de reprise d'activité industrielle ne peut que recueillir l'adhésion. En effet, face à la crise actuelle, les entreprises industrielles traversent d'importantes difficultés. Une grande partie d'entre elles se trouvent aujourd'hui confrontées à une réduction du carnet de commande, qui peut faire craindre des risques de défaut de paiement.

Le présent dispositif pourra permettre d'accompagner les reprises, tout en conservant une conditionnalité liée à l'emploi.

Le soutien à la filière industrielle doit constituer une priorité absolue pour les politiques publiques.

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

*ARTICLE 43 quinquies (nouveau)*

**Extension des modalités de neutralisation du produit comptable réalisé lors de l'acquisition de titres de participations à l'occasion d'une opération d'augmentation de capital libérée par des créances liquides et exigibles**

Le présent article vise à étendre les conditions dans lesquelles le produit comptable réalisé lors de l'acquisition de titres de participations à l'occasion d'une opération d'augmentation de capital libérée par des créances liquides et exigibles peut faire l'objet d'une neutralisation.

Alors que le droit en vigueur écarte toute neutralisation lorsque la société débitrice ou le repreneur ont des liens de dépendance avec le créancier initial au cours des douze mois qui précèdent et suivent la date d'acquisition des titres, le présent article propose de déroger à ce principe lorsque l'augmentation de capital est effectuée dans le cadre d'un protocole de conciliation constaté ou homologué ou d'un plan de sauvegarde ou de redressement.

Pour tenir compte de l'adoption par le Sénat, à l'occasion de l'examen de la première partie du présent projet de loi de finances, de l'article 5 *bis* reprenant les dispositions du présent article afin d'en permettre l'entrée en vigueur dès 2021, la commission propose de supprimer cet article.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE NEUTRALISATION ENCADRÉE DU PRODUIT COMPTABLE RÉALISÉ LORS DE L'ACQUISITION DE TITRES DE PARTICIPATIONS À L'OCCASION D'UNE OPÉRATION D'AUGMENTATION DE CAPITAL LIBÉRÉE PAR DES CRÉANCES LIQUIDES ET EXIGIBLES**

Aux termes de l'article 38 du code général des impôts (CGI), le bénéfice imposable correspond au bénéfice net déterminé d'après les **résultats de l'ensemble des opérations de toute nature effectuées par l'entreprise**, y compris les cessions d'éléments de l'actif.

Le bénéfice net est constitué par la différence entre les valeurs de l'actif net à la clôture et à l'ouverture de l'exercice fiscal, diminuée des suppléments d'apports et augmentée des prélèvements effectués au cours de l'exercice par l'exploitant ou les associés.

**Cette définition générale conduit à inclure dans le bénéfice imposable les profits et pertes de toute origine réalisés par l'entreprise**, qu'ils résultent de son activité elle-même ou d'évènements indépendants de sa volonté, comme des remises de dette.

En effet, contrairement au remboursement d'une dette, fiscalement neutre pour l'entreprise, **les remises de dette ou abandons de créances consentis par les créanciers de l'entreprise se traduisent par un profit imposable**. Cette imposition s'explique car les remises de dette ou abandons de créances entraînent **une diminution du passif exigible et, partant, une augmentation de l'actif net** de l'entreprise débitrice<sup>1</sup>.

**Un aménagement est prévu par le VII bis de l'article 209 du CGI pour le traitement fiscal des apports par incorporation au capital d'une créance liquide et exigible**. Il s'agit d'une situation où l'entreprise débitrice solde ses dettes par une augmentation de capital, le créancier recevant en contrepartie une part du capital.

Ces dispositions ont été introduites par l'article 24 de la loi de finances pour 2013<sup>2</sup> afin **d'éviter que l'imposition sur un bénéfice virtuel** – correspondant à l'écart entre la valeur de rachat de la créance et la valeur comptable des actions reçues après conversion – **ne dissuade la conversion de ces créances par un repreneur** et ne favorise la reprise par des entreprises étrangères, lesquelles ne sont pas soumises aux mêmes règles.

**Pour cela, le VII bis de l'article 209 du CGI neutralise le profit virtuel de l'apporteur, sous réserve que la créance décotée ait été acquise auprès d'un créancier tiers** au repreneur et à l'entreprise débitrice.

En pratique, lorsqu'un repreneur fait l'acquisition, à une valeur décotée, auprès d'un tiers d'une **créance détenue sur une société cible puis l'incorpore au capital de cette dernière**, il est soumis à imposition sur l'écart entre la valeur réelle des titres de participation reçus en contrepartie et la valeur de rachat de la créance auprès du tiers.

Cependant, **ce dispositif ne s'applique pas lorsque la société débitrice ou le repreneur ont des liens de dépendance**<sup>3</sup> avec le créancier initial au cours des douze mois qui précèdent et suivent la date d'acquisition des titres.

---

<sup>1</sup> Par conséquent, les remises dont bénéficient les entreprises en difficulté dans le cadre des procédures de conciliation, de sauvegarde ou de redressement judiciaire sont, théoriquement, imposables. En pratique, compte tenu de la situation déficitaire des entreprises concernées, ces remises n'entraînent toutefois aucune imposition effective.

<sup>2</sup> Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

<sup>3</sup> Au sens du 12 de l'article 39 du code général des impôts, qui recouvre d'une part la situation de sociétés mère-fille, dans laquelle une entreprise détient directement ou indirectement la majorité du capital de la seconde ou, à défaut d'une détention majoritaire, exerce dans les faits le pouvoir de décision, et la situation de sociétés sœurs, dans laquelle les deux entreprises se trouvent sous le contrôle d'une troisième entreprise, selon les modalités mère-fille détaillées précédemment.



## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE EXTENSION DE LA NEUTRALISATION DU PRODUIT COMPTABLE

**Le présent article additionnel** résulte de l'adoption, par l'Assemblée nationale, d'un amendement de la députée Lise Magnier, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Il concerne les conditions, prévues au VII *bis* de l'article 209 du code général des impôts (CGI), de neutralisation du produit comptable réalisé, par une société A, à l'occasion d'apport par incorporation au capital d'une société B d'une créance liquide et exigible acquise auprès d'une société C.

Le droit en vigueur exclut cette neutralisation lorsque **la société débitrice ou le repreneur ont des liens de dépendance<sup>1</sup>** avec le créancier initial au cours des douze mois qui précèdent et suivent la date d'acquisition des titres.

**Le I du présent article modifie le VII *bis* de l'article 209 du CGI afin d'écartier cette condition lorsque l'augmentation de capital est effectuée dans le cadre d'un protocole de conciliation constaté ou homologué ou d'un plan de sauvegarde ou de redressement.**

**Cet aménagement, conçu comme pérenne, doit s'appliquer à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 (II du présent article).**

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN AMÉNAGEMENT ADOPTÉ PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES

**Les dispositions du présent article ont été adoptées par le Sénat lors de l'examen en première lecture de la première partie** du présent projet de loi de finances à l'initiative du Gouvernement, avec un avis de sagesse de la commission des finances, ce qui permettra **une entrée en vigueur de l'aménagement proposé dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021.**

**Cette anticipation est cohérente avec l'objectif du présent article,** qui vise à favoriser les reprises d'entreprises en difficulté en assouplissant les conditions dans lesquelles le produit comptable réalisé lors d'un apport en capital par incorporation d'une créance peut être neutralisé.

**Tout en approuvant l'objectif qu'il poursuit, le présent article appelle, de la part du rapporteur général, deux observations.**

---

<sup>1</sup> Au sens du 12 de l'article 39 du code général des impôts, qui recouvre d'une part la situation de sociétés mère-fille, dans laquelle une entreprise détient directement ou indirectement la majorité du capital de la seconde ou, à défaut d'une détention majoritaire, exerce dans les faits le pouvoir de décision, et la situation de sociétés sœurs, dans laquelle les deux entreprises se trouvent sous le contrôle d'une troisième entreprise, selon les modalités mère-fille détaillées précédemment.

D'abord, **le dispositif revient sur une exception conçue, lors de son introduction en décembre 2012, comme un garde-fou** assurant que la neutralisation ne concerne « *que les opérations qui ont une réelle justification économique* », selon les indications de Benoît Hamon, alors ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation, devant l'Assemblée nationale<sup>1</sup>. Il doit toutefois être souligné que la dérogation introduite concernant les liens entre sociétés reste conditionnée à ce que l'augmentation de capital intervienne dans le cadre d'un protocole de conciliation constaté ou homologué ou d'un plan de sauvegarde ou de redressement.

Ensuite, **l'aménagement introduit, conçu comme une réponse aux difficultés rencontrées par plusieurs entreprises** en raison des conséquences économiques de la crise sanitaire, **est pérenne et non temporaire.**

Pour tenir compte de l'adoption par le Sénat, à l'occasion de l'examen de la première partie du présent projet de loi de finances, de l'article 5 *bis* reprenant les dispositions du présent article afin d'en permettre l'entrée en vigueur dès 2021, **la commission a adopté un amendement FINC.16 de suppression.**

**Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.**

---

<sup>1</sup> [Compte-rendu intégral](#) de la troisième séance du jeudi 13 décembre 2012.

*ARTICLE 43 sexies (nouveau)*

**Bonification du crédit d'impôt pour dépenses de production déléguées  
d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles  
pour les œuvres documentaires**

Le présent article prévoit de bonifier le taux du crédit d'impôt pour dépense de production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles applicable aux documentaires, qui passerait de 20 % à 25 % des dépenses de production. Il ajuste, dans le même temps, le montant du plafonnement applicable.

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

**I. LE DROIT EXISTANT : LE CRÉDIT D'IMPÔT « CINÉMA » EN PRINCIPE DÉDIÉ À LA FICTION COUVRE ÉGALEMENT LES DÉPENSES D'ŒUVRES AUDIOVISUELLES DOCUMENTAIRES**

Les principes du crédit d'impôt pour dépenses de production déléguée d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles sont définis à l'article 220 *sexies* du code général des impôts. Créé en 2004<sup>1</sup>, le crédit d'impôt pour dépenses de production déléguée d'œuvres cinématographiques a été ouvert, en 2005<sup>2</sup>, aux œuvres audiovisuelles. Ces œuvres peuvent appartenir au genre du documentaire.

Il concerne les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés et couvre des opérations effectuées en France.

Une présentation détaillée du crédit d'impôt « cinéma » est détaillée dans le commentaire de l'article 42 N du présent projet de loi.

S'agissant des documentaires, le III de l'article 220 *sexies* prévoit que le crédit d'impôt est égal à 20 % du montant des dépenses afférentes :

- aux rémunérations versées aux auteurs, aux artistes-interprètes, aux figurants et aux personnels de la réalisation et de la production ;

- aux dépenses liées au recours aux industries techniques et aux prestataires de la création cinématographique et audiovisuelle, ainsi que celles de transport et de restauration.

**L'assiette des dépenses éligibles est limitée à 80 % du budget de production de l'œuvre.**

<sup>1</sup> Article 88 de la loi n° 2003-2011 du 31 décembre 2003 de finances pour 2004.

<sup>2</sup> Article 48 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

Les œuvres audiovisuelles documentaires peuvent bénéficier du crédit d'impôt lorsque le montant des dépenses éligibles est supérieur ou égal à 2 000 euros par minute produite.

**La somme des crédits d'impôt calculés au titre d'une même œuvre documentaire ne peut, par ailleurs, excéder 1 150 euros par minute produite et livrée.**

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 de l'œuvre le montant total des aides publiques accordées.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE: UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES ŒUVRES DOCUMENTAIRES**

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, après avis favorable du rapporteur général de la commission des finances, le présent article additionnel qui bonifie le crédit d'impôt dédié aux œuvres documentaires.

Le 1° du I porte le taux du crédit d'impôt à **25 %** du montant des dépenses engagées pour leur production, soit le taux retenu pour les œuvres audiovisuelles de fiction et d'animation.

Le 2° du I ajuste le plafonnement en prévoyant que la somme des crédits d'impôt calculés au titre d'une même œuvre documentaire ne peut excéder **1 450 euros par minute produite et livrée.**

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE BONIFICATION BIENVENUE POUR UN SECTEUR EN PLEIN DÉVELOPPEMENT**

**La bonification du taux du crédit d'impôt applicable aux dépenses de production dédiées au documentaire prend acte d'un réel dynamisme de ce segment.**

153 films documentaires (dont 108 français) ont fait l'objet d'une première sortie commerciale en France en 2019 (contre 76 en 2010), suscitant 2,1 millions d'entrées (1,1 % des entrées en 2019) et 12,6 millions d'euros de recettes de billetterie.

**Les documentaires représentaient ainsi 20,5 % des sorties de films en 2019, contre 13,5 % en 2010. 65 documentaires ont ainsi été agréés en 2019 par le CNC en vue d'une sortie en salle, soit le plus haut niveau enregistré au cours des 10 dernières années.**

Les aides publiques constituent aujourd'hui la principale source de financement de ces œuvres et représentent 35,1% du coût définitif, quand les financements apportés par les sociétés de production s'élèvent à 19,6 %. **Le montant de l'investissement (dispositifs de soutien et crédit d'impôt) du CNC pour les documentaires sortis en salles de cinéma était estimé à 17,2 millions d'euros en 2019.** Les ventes de documentaires français à l'étranger ont, par ailleurs, représenté 30,6 millions d'euros de ventes en 2018. Le genre recueille 3,1% des entrées des films français à l'international entre 2010 et 2019 (23,7 millions d'entrée). 25 films documentaires ont par ailleurs réalisé plus de 100 000 entrées sur la période. 13 documentaires d'initiative française agréés ont bénéficié d'un financement étranger (33,3% des documentaires agréés en 2019) pour un montant cumulé de 1,9 million d'euros.

**Le montant de l'investissement du CNC en faveur des documentaires diffusés en télévision s'élevait, quant à lui, à 71,2 millions d'euros en 2019.** 1 960 heures de documentaires ont ainsi été produites avec l'apport du CNC. Si le nombre d'heures aidées a baissé depuis 10 ans (2 461 en 2010), l'investissement à lui progressé de 1,7 %. Le financement du CNC représente ainsi en moyenne 19,6 % du coût d'un documentaire. Cette évolution est corrélée à une augmentation de la diffusion des documentaires en télévision (107 en 2019 contre 82 en 2010). L'offre s'est également développée sur les plateformes, dédiées ou généralistes. 6,2% des programmes offerts en télévision de rattrapage sont ainsi des documentaires (775 heures disponibles et 128,6 millions de vues). Ce réel dynamisme est en partie lié à la part croissante des investissements étrangers s'agissant des documentaires audiovisuels. Ceux-ci ont augmenté de 16,1% en 2019, pour atteindre 25,4 millions d'euros, soit 7 % du devis des programmes documentaires (+ 1,4 point par rapport à 2018).

**La majoration du taux proposée par le présent article devrait contribuer à favoriser l'investissement national en faveur du documentaire et tempérer une dépendance aux financements étrangers. Elle doit également constituer une incitation à la reprise de la production, fragilisée par les incidences de la crise sanitaire.**

Le coût de cette bonification, même s'il n'est pas précisé par les auteurs de l'amendement, devrait être modeste. Seuls 10 documentaires appelés à sortir en salles ont bénéficié du crédit d'impôt en 2019. Le montant cumulé de crédits d'impôt accordé à des productions documentaires s'élève à 1 million d'euros. La dépense fiscale représente 14,7 % du coût des films concernés.

**Dans ces conditions, il est proposé d'adopter cet article sans modification.**

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

*ARTICLE 43 septies (nouveau)*

**Bonification du crédit d'impôt sur les dépenses  
de production phonographique**

Le présent article renforce le crédit d'impôt sur les dépenses de production phonographique en bonifiant ses taux, portés à 20 % pour les grandes entreprises et 40 % pour les petites et moyennes entreprises, et en relevant ses plafonds, portés à 700 000 euros pour les dépenses de développement et à 1,5 million d'euros par an et par entreprise. Il précise par ailleurs la nature des dépenses liées à la réalisation d'images et intègre, dans les dépenses éligibles, celles liées aux métiers dédiés à la numérisation. Le dispositif est, en outre, prorogé de deux ans, jusqu'au 31 décembre 2024.

La commission des finances a souhaité intégrer l'ensemble de ces dispositions dès la première partie du projet de loi de finances afin de permettre aux entreprises de pouvoir bénéficier au plus vite de ce dispositif aménagé dans un contexte difficile. Le Sénat a adopté un amendement allant en ce sens.

La commission des finances propose donc de supprimer cet article aux fins de coordination.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE CRÉDIT D'IMPOT SUR LES DÉPENSES  
DE PRODUCTION PHONOGRAPHIQUE EST DÉDIÉ À LA  
PROMOTION DES JEUNES TALENTS**

La présentation de ce crédit d'impôt est détaillée dans le commentaire de l'article 3 *decies* du présent projet de loi<sup>1</sup>.

**II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN  
DISPOSITIF PROROGÉ DE DEUX ANS PLUS ATTRACTIF,  
INTÉGRANT LES NOUVEAUX ENJEUX LIÉS À LA  
NUMÉRISATION**

L'article 43 *septies* adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues Pascal Bois (La République en marche) et Aurore Bergé au nom du groupe La République en marche, après avis favorables du rapporteur général de la commission des finances et du Gouvernement, prévoit le

---

<sup>1</sup> *Projet de loi de finances pour 2021 : Les conditions générales de l'équilibre financier (article liminaire et première partie de la loi de finances), rapport général n° 138 (2020-2021) de M. Jean-François Husson, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020.*

### **renforcement et la prorogation du crédit d'impôt sur les dépenses de productions phonographiques.**

Le présent article prévoit en conséquence de porter le taux du crédit d'impôt de 15 % à 20 % pour les grandes entreprises et de 30 à 40 % pour les petites et moyennes entreprises.

Il intègre, en outre, les dépenses liées aux métiers dédiés à la numérisation de la musique enregistrée au sein des dépenses éligibles.

Il précise que seules les dépenses liées à la réalisation et à la production d'images associées à l'enregistrement phonographique, peuvent être considérées comme des dépenses de production. Les autres dépenses liées à la réalisation et à la production d'images autour d'un artiste sont, quant à elles, assimilées à des dépenses de développement.

Le plafond des dépenses de développement est, par ailleurs, doublé pour atteindre 700 000 euros, le plafond du crédit d'impôt par an et par entreprise étant porté dans le même temps à 1,5 million d'euros.

Le crédit d'impôt sur les dépenses de production phonographique ainsi modifié serait prorogé de deux ans, jusqu'au 31 décembre 2024.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN AMÉNAGEMENT À METTRE EN ŒUVRE LE PLUS RAPIDEMENT POSSIBLE AFIN DE RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS DU SECTEUR**

Dans le contexte de crise que connaît le secteur, exacerbée par les difficultés liées aux incidences de la pandémie, il convient d'adapter le crédit aux nouveaux enjeux de la production et le rendre dans le même temps plus attractif.

**Tenant compte du faible coût annuel des modifications proposées (3 millions d'euros), la commission des finances a souhaité que cet aménagement du crédit d'impôt soit mis en œuvre le plus rapidement possible et a présenté un amendement intégrant ces dispositions en première partie du projet de loi de finances, au sein de l'article 3 *decies*, qui prévoyait déjà d'intégrer les dépenses liées à la réalisation et à la production d'images associées à l'enregistrement phonographique au sein des dépenses de production. Cet amendement a été adopté par le Sénat.**

Ainsi, les dépenses engagées en 2020 pourront bénéficier de l'élargissement des dépenses de production aux dépenses liées aux vidéoclips mais aussi du relèvement des plafonds et à la bonification des taux.



Aux fins de coordination, il est donc proposé de **supprimer le présent article**. Un **amendement FINC.17** a été adopté en ce sens.

**Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.**

ARTICLE 43 octies (nouveau)

**Rétablissement de la réduction d'impôt sur les sociétés  
au titre des souscriptions au capital des entreprises de presse**

Le présent article prévoit de rétablir, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024 et pour 4 ans, la réduction d'impôt sur les sociétés équivalente à 25 % du montant des souscriptions au capital des entreprises de presse en vigueur jusqu'au 31 décembre 2013.

Le dispositif proposé précise que cette réduction est conditionnée à la conservation pendant cinq ans des titres ainsi souscrits. Les entreprises de presse concernées doivent, en outre, consacrer la majorité ou une large part de leur surface rédactionnelle à l'information politique et générale.

Le dispositif original avait été supprimé en 2014 au regard de sa faible efficacité. Son rétablissement ne présente pas aujourd'hui de meilleure garantie en la matière.

La commission des finances propose donc de supprimer cet article.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS DESTINÉE À FAVORISER L'INVESTISSEMENT DANS LE SECTEUR DE LA PRESSE MISE EN SOMMEIL DEPUIS 2014.**

L'article 220 *undecies* du code général des impôts prévoit que les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés peuvent bénéficier d'une **réduction d'impôt égale à 25 % du montant des sommes versées au titre des souscriptions en numéraire au capital d'entreprises de presse soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun.**

Ces entreprises doivent exploiter un journal quotidien ou une publication de périodicité au maximum mensuelle consacrée à l'information politique et générale.

Les souscriptions doivent avoir été **réalisées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et le 31 décembre 2013**. Les entreprises doivent s'engager à conserver les titres auxquels ils souscrivent pendant une durée de cinq ans.

Aucun lien de dépendance ne doit par ailleurs être établi entre l'entreprise souscriptrice et l'entité qui bénéficie de cet investissement. L'entreprise souscriptrice ne doit pas, par ailleurs, bénéficier d'une souscription équivalente de la part d'une autre entreprise, ouvrant ainsi droit à une réduction d'impôt équivalente.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN RÉTABLISSEMENT CENTRÉ SUR LES PUBLICATIONS D'INFORMATION POLITIQUE ET GÉNÉRALE

À l'initiative de notre collègue Céline Calvez et plusieurs membres du groupe La République en marche, après avis favorables du rapporteur général de la commission des finances et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel rétablissant le principe d'une réduction d'impôt équivalant à 25 % du montant d'une souscription au capital d'une société de presse.

Le 1<sup>o</sup> du I modifie l'article 220 *undecies* du code général des impôts en précisant que la souscription doit intervenir **entre le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le 31 décembre 2024**. Elle ne peut par ailleurs concerner que des publications ou des services de presse en ligne d'information politique et générale<sup>1</sup> ou consacrés pour une large part à l'information politique et générale<sup>2</sup>. Le bénéfice de la réduction d'impôt doit, par ailleurs, respecter le droit européen applicable aux aides *de minimis*.

Le 2<sup>o</sup> du I modifie l'article 223 O du code général des impôts afin de prévoir que, dans le cadre d'un groupe, la société mère se substitue aux sociétés du groupe pour l'imputation du crédit d'impôt sur le montant de l'impôt sur les sociétés dont elle est redevable au titre de chaque exercice.

Le II précise que le dispositif s'applique aux exercices clos à compter du 31 décembre 2021.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LE RÉTABLISSEMENT D'UN DISPOSITIF JUGÉ INEFFICACE EN 2014

Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale est censé favoriser la reprise de l'investissement au sein des entreprises de presse. Reste qu'il **rétablit un dispositif créé en loi de finances pour 2007<sup>3</sup> dont l'efficience a ensuite été rapidement remise en question puisqu'il n'a pas été prorogé au-delà de 2013**.

La Cour des comptes avait ainsi relevé que la réduction d'impôt pouvait apparaître peu pertinente au regard du faible montant de la dépense fiscale et du nombre réduit de bénéficiaires. Ainsi, en 2013, seules 18 entreprises avaient bénéficié de cette réduction, le montant de la dépense fiscale étant estimé à 1 million d'euros.

---

<sup>1</sup> Conformément à l'article 4 de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupe et de distribution des journaux et publications périodiques dite loi « Bichet » et à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 86-897 du 1<sup>er</sup> août portant réforme du régime juridique de la presse.

<sup>2</sup> Au sens de l'article 39 bis du code général des impôts.

<sup>3</sup> Article 14 de loi de n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

**Évolution de la dépense fiscale liée à la réduction de l'impôt sur les sociétés  
au titre des souscriptions au capital des entreprises de presse**

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre d'entreprises bénéficiaires	Non déterminé	Non déterminé	2	47	50	26	18
Montant de la dépense fiscale (en millions d'euros)	Non significatif	Non significatif	1	Non significatif	Non significatif	Non significatif	1

Source : commission des finances d'après les Rapports Évaluation des voies et moyens tome II (2008-2014)

**L'ouverture aux services de presse en ligne, seul changement par rapport au crédit d'impôt mis en place entre 2007 et 2013, est la bienvenue. Rien n'indique pour autant que cet élargissement confèrera davantage d'attractivité au dispositif.**

**Il convient de relever par ailleurs que l'action 05 « Culture » du programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance » prévoit déjà, pour 2021 et 2022, des investissements publics conséquents dans ce secteur, au risque de créer un effet d'éviction concernant les investissements privés. Deux dispositifs sont ainsi à relever :**

- un plan pour accompagner la transition écologique du secteur de la presse et les changements de pratique dans l'imprimerie, doté de 47 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 23,5 millions d'euros en crédits de paiement en 2021 ;

- la majoration des crédits alloués au fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) afin d'améliorer la compétitivité et l'attractivité du secteur : 45 millions d'euros en AE et 22,5 millions d'euros en CP sont ainsi ajoutés aux crédits prévus au sein du programme 180 « Presse et médias » de la mission « Médias, Livre et industries culturelles, soit 16,5 millions d'euros (AE=CP).

**Dans ces conditions, le rétablissement de cette dépense fiscale à l'impact limité ne paraît pas justifié. Il est donc proposé de supprimer cet article. Un amendement FINC.18 est adopté en ce sens.**

**Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.**

*ARTICLE 43 nonies (nouveau)*

**Prorogation jusqu'au 31 décembre 2024 de la réduction d'impôt sur les sociétés bénéficiant aux entreprises au titre des frais de mise à disposition gratuite à leur salariés d'une flotte de vélos acquise par location**

Le présent article vise à proroger de trois années supplémentaires la réduction d'impôt des entreprises lorsqu'elles mettent gratuitement à disposition de leurs salariés une flotte de vélos, qui arrive à échéance au 31 décembre 2021.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE RÉDUCTION D'IMPÔT TEMPORAIRE POUR LES ENTREPRISES METTANT À DISPOSITION DE LEURS SALARIÉS UNE FLOTTE DE VÉLOS À TITRE GRATUIT**

L'article 39 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte <sup>1</sup> a introduit **une réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises qui mettent gratuitement à disposition de leurs salariés une flotte de vélos** pour leurs déplacements entre leur domicile et leur lieu de travail, **dans la limite de 25 % du prix d'achat de la flotte**. La réduction s'applique que l'entreprise soit propriétaire des vélos ou les loue, sous réserve en ce cas que le contrat de location soit conclu pour une durée minimale de trois ans.

La réduction s'impute sur le montant d'impôt sur les sociétés dû au titre de l'exercice au cours duquel les frais ont été générés. Si ces frais excèdent le montant de l'impôt dû, **le solde non imputé ne peut faire l'objet ni d'une restitution, ni d'un report**.

Cette réduction, codifiée à l'article 220 *undecies* A du code général des impôts, **s'applique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016**.

La loi de finances pour 2019<sup>2</sup> en a **limité l'application dans la durée jusqu'au 31 décembre 2021**.

\*

<sup>1</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

<sup>2</sup> Article 145 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Selon le tome II du fascicule « Voies et Moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2021, **260 entreprises ont bénéficié de ce dispositif en 2019, pour une dépense fiscale non chiffrée car inférieure à 500 000 euros.**

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PROROGATION JUSQU'EN 2024 DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT INITIALEMENT PRÉVUE JUSQU'À FIN 2021**

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de Laurent Saint-Martin, rapporteur général du budget, au nom de la commission des finances, avec un avis favorable du Gouvernement.

Il tend à proroger de trois années supplémentaires la réduction d'impôt des entreprises lorsqu'elles mettent gratuitement à disposition de leurs salariés une flotte de vélos, qui arrive à échéance au 31 décembre 2021.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF AUSSI SYMBOLIQUE QU'ANECDOTIQUE, QUI N'A CONCERNÉ QUE 260 ENTREPRISES EN 2019**

Tout en **prenant acte de la prorogation proposée**, le rapporteur général souligne **la confidentialité d'un dispositif aussi symbolique qu'anecdotique.**

L'objectif de la réduction d'impôt semble d'ailleurs davantage résider dans **la mise en vitrine d'une orientation en faveur des mobilités actives que dans son caractère réellement incitatif.**

En effet, la pratique du vélo entre le domicile et le lieu de travail ne peut en effet se concevoir **que dans un cadre urbain** dense et propice à un tel mode de déplacement. **Or, l'essentiel des grandes villes françaises ont notamment mis en place des dispositifs de type Vélib' ou ont vu se développer des offres de vélos partagés.**

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

ARTICLE 43 *decies* (nouveau)

**Éligibilité à la réduction d'impôt pour le mécénat des dons versés à des organismes ou fédérations agréés ayant pour objet exclusif de verser des aides aux petites et moyennes entreprises**

Le présent article vise à rendre éligibles à la réduction d'impôt au titre du mécénat des entreprises les versements effectués aux têtes de réseaux d'organismes ayant pour objet exclusif de participer à la création d'entreprises.

Ce faisant, il procède à une mesure de coordination du droit en vigueur, qui reconnaît déjà l'éligibilité de ces seuls organismes agréés à la réduction d'impôt, sans viser toutefois les têtes de réseaux.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE MÉCÉNAT DES ENTREPRISES DONNE DROIT À UNE RÉDUCTION D'IMPÔT**

L'article 238 *bis* du code général des impôts (CGI) prévoit que les entreprises peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés à hauteur de 60 % des dons qu'elles réalisent à des organismes relevant de l'une des catégories énumérées dans l'encadré ci-après.

La loi de finances pour 2020 a réformé les modalités de cette réduction d'impôt, en prévoyant toutefois une entrée en vigueur échelonnée des modifications opérées.

Il en résulte les caractéristiques suivantes :

- pour les exercices ouverts avant le 31 décembre 2020, le montant de la réduction d'impôt est égal à **60 % du montant total des versements, dans la limite de 10 000 euros ou de cinq pour mille du chiffre d'affaires ;**

- **pour les exercices ouverts à compter du 31 décembre 2020, le montant de la réduction d'impôt s'élève à 60 % pour la fraction de versement jusqu'à 2 millions d'euros et à 40 % pour les versements excédant ce plafond<sup>1</sup>, dans la limite de 20 000 euros ou de cinq pour mille du chiffre d'affaires.**

---

<sup>1</sup> Ne sont toutefois pas pris en compte les versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins à des personnes en difficulté.

Selon le tome II du fascicule « Voies et Moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2021, le coût de cette dépense fiscale s'est établi, en 2019, à **954 millions d'euros** pour près de **86 000 entreprises donatrices**.

**Liste des organismes au profit desquels les dons versés par une entreprise donnent droit à la réduction d'impôt prévue à l'article 238 bis du CGI**

1° Œuvres ou organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises, notamment quand ces versements sont faits au bénéfice d'une fondation universitaire, ou partenariale ou d'une fondation d'entreprise, même si cette dernière porte le nom de l'entreprise fondatrice ;

2° Fondations ou associations reconnues d'utilité publique et musées de France ;

3° Associations culturelles et de bienfaisance et établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle ;

4° Établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique publics ou privés, d'intérêt général ;

5° Établissements d'enseignement supérieur consulaire<sup>1</sup>, pour leurs activités de formation professionnelle initiale et continue et de recherche ;

6° Sociétés ou organismes publics ou privés exerçant des activités de recherche scientifique et technique, agréés par le ministre du budget<sup>2</sup> ;

7° Organismes publics ou privés dont l'activité principale est la présentation au public de certains spectacles (dramatiques, lyriques, musicaux, chorégraphiques, cinématographiques, cirque ou expositions d'art contemporain) ;

8° Projets de thèse proposés au mécénat de doctorat ;

9° Sociétés, dont l'État est actionnaire, ayant pour activité la représentation de la France aux expositions universelles ;

10° Sociétés nationales de programme (France Télévisions et Radio France) pour le financement des programmes audiovisuels culturels ;

12° Formations musicales de Radio France (Orchestre national de France, Orchestre philharmonique de Radio-France, Chœur et Maîtrise de Radio France) ;

11° Fondation du patrimoine et les fondations ou associations agréés, en vue de subventionner la réalisation de travaux sur un monument historique privé ;

12° Organismes agréés ayant pour objet exclusif de participer à la création d'entreprises ;

<sup>1</sup> Mentionnés à l'article L. 711-17 du code de commerce.

<sup>2</sup> En vertu de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-882 du 25 septembre 1958 relative à la fiscalité en matière de recherche scientifique et technique.



13° Organismes étrangers ayant des objectifs et des caractéristiques similaires à ceux des organismes des catégories précédentes, agréés dans les conditions prévues à l'article 1649 *nonies* du code général des impôts, et ayant leur siège dans un État membre de l'Union ou dans un autre État partie à l'Espace économique européen (EEE) et ayant conclu une convention fiscale avec la France. *A contrario*, les organismes énumérés dans les catégories précédentes doivent exercer une partie au moins de leur activité en France ou à partir de la France ;

14° Organismes ayant pour mission la sauvegarde, contre les effets d'un conflit armé, des biens culturels mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé du 14 mai 1954, dite « convention de La Haye », à savoir les biens, meubles ou immeubles présentant une grande importance pour le patrimoine culturel des peuples (notamment les monuments d'architecture, religieux ou laïques, les sites archéologiques, les œuvres d'art, manuscrits, livres ou les collections scientifiques), les édifices dont la destination principale et effective est de conserver ou d'exposer les biens culturels énumérés précédemment (musées, bibliothèques...) et les centres comprenant un nombre considérable de biens culturels, sous réserve qu'ils aient leur siège situé dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, parmi lesquels figure notamment la Suisse, et qu'un représentant de l'État français, disposant d'une voix délibérative, figure au sein de leurs instances dirigeantes.

Source : code général des impôts

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : RENDRE ÉLIGIBLES À LA RÉDUCTION D'IMPÔT LES VERSEMENTS EFFECTUÉS AUX TÊTES DE RÉSEAU DES ORGANISMES AGRÉÉS PARTICIPANT À LA CRÉATION D'ENTREPRISES

**Le présent article additionnel a été inséré par l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption d'un amendement du député Jean-Paul Mattei, ayant reçu un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.**

**Il tend à rendre éligibles à la réduction d'impôt les versements effectués aux fédérations ou unions d'organismes ayant pour objet exclusif de fédérer, d'organiser, de représenter et de promouvoir les organismes agréés dont l'objet exclusif est de participer à la création d'entreprises.**

Le droit en vigueur ne vise en effet que ces organismes, sans mentionner les têtes de réseau, *de facto* inéligibles à la réduction d'impôt.

Le présent article complète donc le 4 de l'article 238 *bis* du code général des impôts pour **les rendre éligibles dès 2021.**

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE DE COORDINATION**

Le rapporteur général prend acte de cette précision, qui complète le dispositif dans une logique de coordination.

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

ARTICLE 43 undecies (nouveau)

**Prolongation de la durée d'application du crédit d'impôt  
pour l'agriculture biologique**

Le présent article vise à prolonger l'application du crédit d'impôt pour l'agriculture biologique jusqu'en 2022.

La commission propose un amendement visant à tenir compte de l'évolution de la législation européenne relative à l'agriculture biologique.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN CRÉDIT D'IMPÔT POUR LES  
AGRICULTEURS ENGAGÉS DANS LA PRODUCTION  
BIOLOGIQUE**

L'article 244 *quater* L du code général des impôts prévoit d'attribuer un **crédit d'impôt aux entreprises agricoles imposées à l'impôt sur les bénéfices dont 40 % des recettes proviennent d'activités de production sous le mode biologique.**

Le montant du crédit d'impôt s'élève à **3 500 euros** depuis son augmentation, de 1 000 euros, par l'article 96 de la loi de finances pour 2018.

Son bénéfice est adapté aux situations d'exercice de l'activité sous forme de **groupement d'exploitation en commun**, les limites étant alors multipliées par le nombre des associés, dans la limite d'un coefficient de quatre.

Le bénéfice du crédit d'impôt est soumis au respect du plafond prévu pour les **aides de minimis** (selon le secteur, 15 000 euros ou 30 000 euros sur trois exercices fiscaux).

**II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE  
PROLONGATION DU CRÉDIT D'IMPÔT**

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, l'amendement ayant reçu un avis favorable du Gouvernement.

Il tend à prolonger l'application du crédit d'impôt, qui devait s'éteindre en 2020, **jusqu'en 2022.**

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN CRÉDIT D'IMPÔT DONT LA PROLONGATION EST LÉGITIME

Le crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* L du code général des impôts constitue une **composante importante de la politique de développement de l'agriculture biologique**.

Il s'agit d'une dépense fiscale dynamique, dont le coût est passé de **34 millions d'euros** en 2018 à **54 millions d'euros** en 2019.

L'estimation pour 2020 tablait sur une stabilisation du coût du dispositif. Elle a été revue à la hausse : **61 millions d'euros** au lieu de 54 millions d'euros, soit une hausse de près de 13 % par rapport à la réalisation de 2019.

La prévision pour 2021 est stabilisée à ce niveau mais semble **conservatrice** au vu des anticipations portant sur le nombre d'entreprises éligibles.

Le crédit d'impôt peut, sous conditions, **se cumuler avec les aides versées au titre de la conversion ou du maintien en agriculture biologique**<sup>1</sup>. Le total des transferts acquis du fait de ces aides et du crédit d'impôt est toutefois **plafonné à 4 000 euros** si bien que, dès que les aides directes dépassent 500 euros, le crédit d'impôt est réduit pour que ce plafond soit respecté.

En fonction des spécialisations agricoles, **le seuil d'effacement du crédit d'impôt peut donc être rapidement atteint**. Compte tenu de la taille moyenne des surfaces en bio par exploitation (de l'ordre de 48 hectares), le crédit d'impôt ne bénéficie en pratique qu'à des exploitations dont l'activité de production biologique représente une proportion non négligeable de leurs chiffres d'affaires mais **demeure marginale** au regard de la production biologique totale.

Toutefois, le nombre des bénéficiaires du crédit d'impôt est passé de 13 895 en 2017 à 17 011 selon les estimations les plus récentes, soit une **augmentation de 22,4 % en trois ans**.

Dans son explication du dynamisme du crédit d'impôt, le ministère de l'agriculture tend à écarter l'impact de l'annonce de la **suppression de son cofinancement au titre des aides au maintien**. Il est sans doute trop tôt pour confirmer cette analyse, dès lors que les conséquences de ce renoncement problématique ne deviendront pleinement perceptibles qu'à l'issue des conversions en cours.

---

<sup>1</sup> Cette condition est entendue strictement puisque les versements effectués au titre du paiement vert du premier pilier de la PAC ne sont pas décomptés pour apprécier le plafond. Mais le crédit d'impôt est soumis au règlement de minimis ce qui peut en atténuer l'attractivité.

En réalité, il apparaît vraisemblable que, parmi d'autres facteurs, la fin des bénéfices apportés par les aides au maintien aux agriculteurs déjà convertis au bio, qui sont de plus en plus nombreux, ait **joué un rôle** dans la dynamique du crédit d'impôt.

Il peut également exister un **avantage fiscal à opter pour le crédit d'impôt plutôt que pour les aides sur crédits budgétaires**. Le crédit d'impôt par nature réduit la dette fiscale ou crée un droit à percevoir un chèque du Trésor public. Ces avantages ne sont pas imposés, au contraire des indemnités versées sur crédits.

**S'il apparaît nécessaire de prolonger le crédit d'impôt, la question de sa complexité continue de se poser**, à la fois pour l'administration fiscale et pour ses éventuels bénéficiaires.

Pour l'administration fiscale, il est **difficile de vérifier** que les déclarants remplissent réellement les conditions de son attribution. Pour les agriculteurs, le crédit d'impôt entrant dans le calcul des aides *de minimis*, il existe un réel **problème d'imputation**, qui invite à développer au plus vite l'outil SIRIUS de gestion des aides agricoles.

Sous ces réserves et, plus généralement, sous le bénéfice des conclusions du rapport de nos collègues Alain Houpert et Yannick Botrel sur les objectifs et les moyens du développement de l'agriculture biologique, il est proposé d'**adopter le principe d'une prolongation du crédit d'impôt jusqu'en 2022**.

En l'état, la nouvelle politique agricole commune est **insuffisamment précisée pour disposer d'une visibilité au-delà de 2022**.

Cependant, il conviendrait de **modifier la référence** au règlement (UE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 prévue au I de l'article 244 *quater* L, ce règlement ayant été abrogé par le règlement (UE) 2018/848 du Parlement et du Conseil du 30 mai 2018. Un **amendement FINC.19** est adopté en ce sens.

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

*ARTICLE 43 duodecies (nouveau)*

**Création d'un crédit d'impôt pour les entreprises agricoles certifiées  
« haute valeur environnementale »**

**Le présent article crée un crédit d'impôt pour les entreprises agricoles disposant d'une certification d'exploitation à haute valeur environnementale (HVE) en cours de validité au 31 décembre 2021 ou délivrée au cours de l'exercice 2022.**

**En dépit de réserves concernant l'efficacité du dispositif, la commission des finances propose, en l'état, d'adopter cet article sans modification.**

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE CERTIFICATION « HAUTE VALEUR ENVIRONNEMENTALE » MISE EN PLACE EN 2010**

L'article 109 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a instauré une **certification environnementale pour les exploitations agricoles adoptant des modes de production particulièrement respectueux de l'environnement**.

Cette démarche peut correspondre à trois niveaux de certification, dont la plus exigeante, dite « certification de niveau 3 », est la seule à donner droit à la **mention « haute valeur environnementale » (HVE)**.

Pour obtenir cette dernière, l'exploitant a **deux options** :

- **la première impose de respecter les objectifs de quatre indicateurs composites**, qui portent sur les questions de biodiversité, de stratégie phytosanitaire, de gestion de la fertilisation et de l'irrigation ;

- **la seconde impose de respecter deux indicateurs globaux** visant à garantir qu'au moins 10 % de la surface agricole utile soit constituée en infrastructures agro-écologiques (ou que 50 % constituent des prairies permanentes de plus de cinq ans) et que le poids des intrants dans le chiffre d'affaires de l'exploitation n'excède pas 30 %.

Chacune de ces deux options est résumée dans un indicateur de performances que l'exploitant doit atteindre et dont la réalisation fait l'objet d'une **note attribuée par un organisme de certification** dans le cadre d'un processus conduisant à un renouvellement triennal de la certification moyennant des contrôles intermédiaires.

Actuellement, la réunion des conditions posées pour obtenir la certification de niveau 3 permet **d'utiliser le certificat HVE lors de la commercialisation des produits de l'exploitation et d'accéder à des aides sur crédits budgétaires**, sous la condition que les programmes de développement rural régionaux le prévoient ou dans le cadre des mesures agro-environnementales et climatiques. Ces dernières ne sont pas spécifiques aux exploitations HVE mais peuvent concourir à l'obtention de cette certification.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA CRÉATION D'UN CRÉDIT D'IMPÔT DÉDIÉ

Issu de quatre amendements identiques déposés par Marie-Christine Verdier-Jouclas (LREM), Lise Magnier (Agir ensemble), Dominique Potier (Socialistes et apparentés) et Sophie Mette (MoDem) et ayant reçu un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, le présent article **crée un crédit d'impôt au bénéfice des exploitants ayant atteint la certification « Haute valeur environnementale »** au 31 décembre 2021 ou au cours de l'année 2022.

Le régime du crédit d'impôt est précisé au II de l'article.

Son montant est fixé à **2 500 euros**.

Le cumul du crédit d'impôt avec les concours publics (européen et nationaux) destinés à soutenir l'obtention de la certification HVE et avec le crédit d'impôt propre à l'agriculture biologique (prévu à l'article 244 *quater* L du code général des impôts) est **plafonné à 5 000 euros**, le crédit d'impôt HVE étant écrêté en cas de dépassement de cette limite.

Le III de l'article **adapte le régime du crédit d'impôt aux différentes conditions d'exploitation**. S'agissant notamment de la forme des groupements d'exploitation en commun, le crédit d'impôt est calculé sur la base du nombre des associés, dans la limite de quatre fois le montant normal.

Le IV de l'article précise les **conditions d'imputation** du crédit d'impôt, qui s'appliquerait les exercices fiscaux 2022 et 2023 après les prélèvements non libératoires et les autres crédits d'impôt dont bénéficie le contribuable. Dans l'hypothèse où celui-ci appartient à un groupe, la société mère est substituée dans ses droits au crédit d'impôt, qui s'impute donc sur son impôt, la somme des crédits d'impôt de chaque filiale étant alors prise en compte.

Le V règle les **conditions de déclaration**.

Le VI rappelle que le crédit d'impôt est **soumis au respect des plafonds d'aide de minimis** prévus par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN CRÉDIT D'IMPÔT QUI RÉPOND À UN BESOIN DE SOUTIEN MAIS DONT L'EFFICACITÉ INTERROGE

#### A. UN CRÉDIT D'IMPÔT QUI VIENT CONSACRER UNE RÉELLE DYNAMIQUE DE LA CERTIFICATION HVE...

La certification HVE vient consacrer des réorganisations des exploitations agricoles tendant à améliorer l'impact des surfaces mises en œuvre sur l'environnement.

Les données relatives au nombre des exploitations titulaires d'une certification HVE témoignent d'une forte dynamique, avec **8 218 entreprises certifiées au 1<sup>er</sup> juillet 2020, contre 2 272 un an plus tôt.**

Ainsi, le nombre des entreprises HVE a été **multiplié par 3,6** en douze mois. Cette progression paraît refléter une accentuation des pratiques mises en œuvre par les 17 500 exploitations qui avaient atteint le niveau 2 de la certification en milieu d'année 2019.

Elle **n'est pas sans susciter de questions quant au sérieux des vérifications réalisées** par les organismes certificateurs, dont les effectifs ne semblent pas avoir suivi la même dynamique. Il est vrai que la durée d'une certification, qui normalement doit inclure une visite sur place de deux à trois heures, peut être réduite à une ou deux heures dans les cas les plus simples<sup>1</sup>.

En toute hypothèse, le Gouvernement a fixé un **objectif de 15 000 exploitations certifiées HVE à fin 2022 et de 50 000 exploitations en HVE en 2030.**

Le premier objectif conduirait à une dépense fiscale hors plafonnement de **37,5 millions d'euros à fin 2022.** Il s'agit d'un montant significatif, même s'il reste bien inférieur aux 70 millions d'euros évoqués par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation lors de son audition par la commission des affaires économiques du Sénat le mercredi 18 novembre 2020. Mais sans doute cette estimation doit-elle être resituée dans un cadre temporel plus long, lorsque 28 000 entreprises agricoles seront certifiées HVE.

#### B. ... EN DÉPIT DE DÉSÉQUILIBRES PERSISTANTS

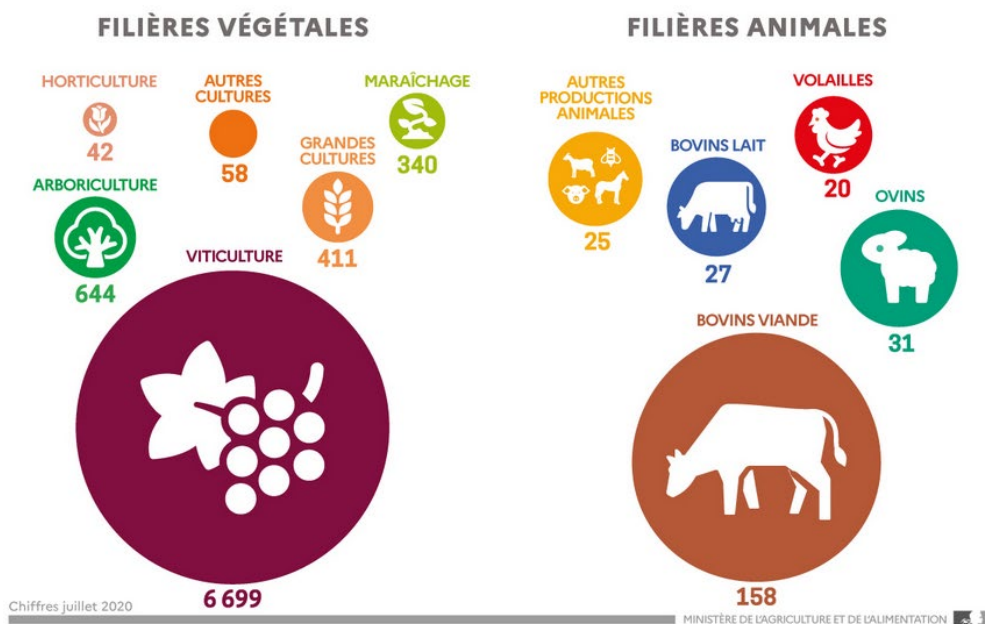
**Les filières végétales sont les principales concernées**, alors que les filières animales rencontrent plus de difficultés pour obtenir cette certification.

---

<sup>1</sup> Voir le plan de contrôle niveau 3 option B adopté par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation le 31 décembre 2016.



## Nombre d'entreprises certifiées HVE par spécialité productive

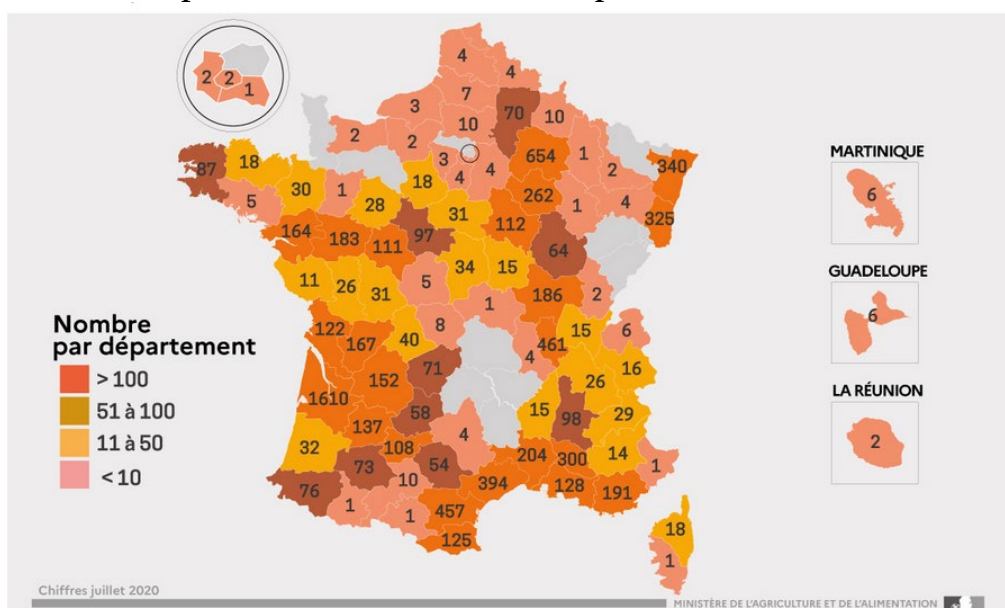


Source : ministère de l'agriculture et de l'alimentation

Plus de 85 % des exploitations certifiées HVE relèvent ainsi de la **viticulture**.

Ce résultat se répercute sur une répartition géographique très déséquilibrée.

## Répartition territoriale des entreprises certifiées HVE

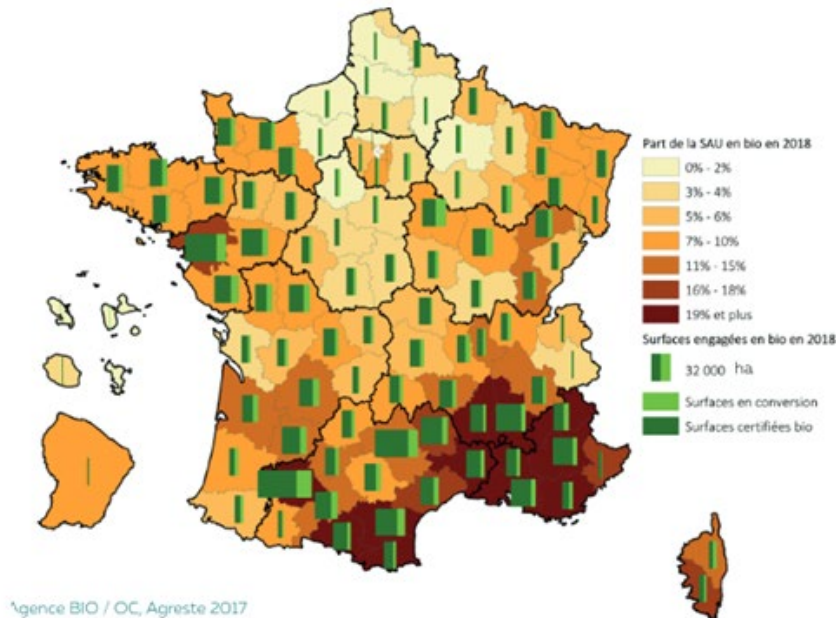


Source : ministère de l'agriculture et de l'alimentation

La Gironde est de loin le département le plus « certifié », avec près de 20 % des exploitations HVE.

Il est intéressant de relever que ces données manifestent un certain **parallélisme** avec celles relatives à l'agriculture biologique.

### Surface bio et en conversion et part dans la SAU de chaque département en 2018

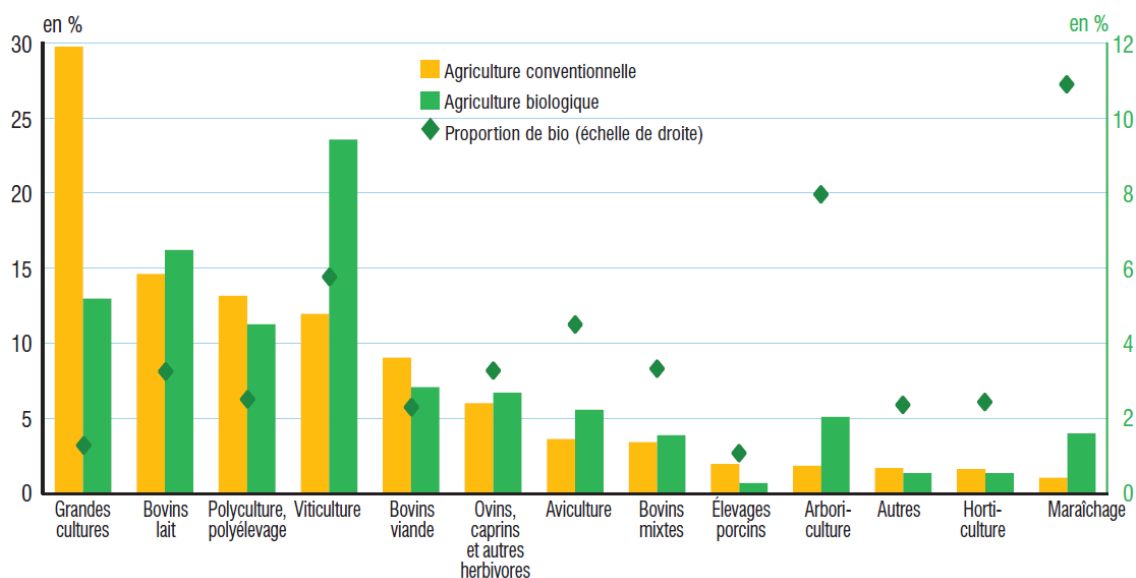


Agence BIO / OC, Agreste 2017

Source : Agence Bio, 2019

**En réalité, la certification biologique et la certification HVE se recourent fréquemment**, même si la certification bio connaît une pénétration plus diversifiée, comme le montre le graphique ci-dessous relatif aux exploitations bio du secteur du végétal.

### Répartition des exploitations selon les principales productions et proportion d'exploitations en bio en 2013



Champ : France métropolitaine, exploitations au régime fiscal des bénéficiaires réels agricoles (BRA).

Lecture : 24 % des exploitations biologiques et 12 % des exploitations conventionnelles sont spécialisées en viticulture. La proportion d'exploitations biologiques au sein des exploitations spécialisées en viticulture est de 6 %.

Source : INSEE Références, édition 2017

**Cette situation est toutefois prise en compte par l'article, qui prévoit des règles limitant le cumul des crédits d'impôt bio et HVE.** Le premier est pris en compte pour calculer le plafond des concours publics (5 000 euros) au-delà duquel le crédit d'impôt HVE est réduit.

#### C. UN DISPOSITIF COMPLEXE DANS SA MISE EN ŒUVRE ET DONT L'EFFICACITÉ RESTE À DÉMONTRER

Pour l'application du mécanisme de plafonnement, si les aides permettant d'apprécier le plafond du crédit d'impôt bio sont précisément déterminées, **il n'en va pas de même pour le crédit d'impôt HVE.**

L'article vise les aides accordées « *en vue de l'obtention de la certification d'exploitation à haute valeur environnementale* », formule **particulièrement incertaine**. Des mesures agro-environnementales et climatiques (MAeC) et même certaines aides à l'agriculture biologique pourraient ainsi y être rattachées. Quant à la temporalité des aides à inclure pour apprécier le plafond, aucune précision n'est fournie, si bien que des concours pouvant se rattacher à des exercices parfois anciens pourraient être inclus dans le calcul du cumul. **Ces difficultés sont majeures, tant pour l'administration de l'impôt que pour les exploitants agricoles.**

En tout état de cause, faute de rehaussement du plafond des aides de *minimis*, la mise en place du crédit d'impôt **pourrait ne pas avoir l'effet incitatif escompté.**

**Enfin, le crédit d'impôt HVE ne serait ouvert que pour les exercices fiscaux 2022 et 2023, au risque que le dispositif constitue pour les exploitants une incitation sans lendemain à se convertir en HVE - certification, qui, au contraire de la certification bio, reste d'ailleurs peu valorisée par les consommateurs.**

**En l'état, la commission des finances propose néanmoins d'adopter le présent article.**

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

ARTICLE 43 *terdecies* (nouveau)

**Modification du droit de licence applicable aux tabacs**

Le présent article vise à modifier le taux du droit de licence applicable aux tabacs manufacturés en 2022. Il étend également l'éligibilité au complément de remise reversé aux débits de tabac en reprenant les dispositions du protocole d'accord du 2 février 2018 entre l'État et la Confédération des buralistes.

La commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE PARTIE DU DROIT DE LICENCE EST REVERSÉE AUX DÉBITANTS DE TABAC PAR L'INTERMÉDIAIRE DU COMPLÉMENT DE REMISE**

Les tabacs manufacturés sont définis à l'article 564 *decies* du code général des impôts (CGI) comme les produits destinés à être fumés, prisés ou mâchés, à la seule exclusion des produits qui sont destinés à un usage médicamenteux.

La fiscalité qui leur est appliquée est constituée par plusieurs éléments :

- la **taxe sur la valeur ajoutée**, au taux normal de 20 % ;

- le **droit de consommation**. Celui-ci se décompose en une **part proportionnelle** au prix de vente au détail et en une **part spécifique**, toutes deux assises sur les quantités. Le droit de consommation ne peut être inférieur à un **minimum de perception**, exprimé en euros pour 1 000 cigarettes ou 1 000 grammes.

Les montants du droit de consommation et du minimum de perception sont déterminés aux articles 575 A du CGI pour la France métropolitaine et 575 E *bis* du même code pour la Corse. En effet, **le prix de vente aux détails des produits de tabac manufacturés appliqué en Corse est inférieur au prix continental**, mais devrait **converger** avec le niveau applicable en France continentale au 31 décembre 2025 conformément aux dispositions de la directive 2011/64/UE du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs.

Par ailleurs, l'article 568 du CGI dispose que les fournisseurs de tabac doivent consentir à chaque débitant une remise sur le prix de vente, c'est-à-dire un pourcentage du montant des livraisons de tous les produits

de tabac dont les taux ou les montants sont réglementés par arrêté<sup>1</sup>. Cette remise permet de rémunérer le débitant de tabac. La **remise brute est actuellement de 9,94 % du montant des livraisons de tabac**, et la remise directe de 7,9 %, comme indiqué à l'article 56 AJ de l'annexe IV du CGI.

**L'administration prélève par le biais des fournisseurs et pour le compte des débiteurs un droit de licence sur la remise brute**, exigible à la mise à la consommation des tabacs. Les modalités de recouvrement du droit de licence sont définies à l'article 568 du CGI.

#### Droit de licence applicable aux tabacs manufacturés

Année	2017	2018	2019	2020	2021
Droit de licence (en %)	18,856	18,465	19,920	18,913	17,907

Source : art. 570 CGI

L'administration **restitue les sommes qu'elle a encaissées au titre du droit de licence** jusqu'à un seuil de chiffre d'affaires annuel réalisé sur les livraisons de tabacs manufacturés fixé à 157 303 euros pour les débits de France continentale et à 117 977 euros pour ceux situés en Corse. Ce reversement constitue le **complément de remise**, versé en deux fois en cours d'année. Ces sommes ont été fixées par le décret n° 2016-1987 du 30 décembre 2016 relatif aux modalités de calcul et de versement du complément de remise. Le dispositif du complément de remise devrait être amené à s'éteindre en 2022.

Par ailleurs, une **remise transitoire** a été mise en œuvre par le **protocole d'accord** du 2 février 2018 entre le ministre de l'action et des comptes publics et la Confédération des buralistes. Elle est versée en cas de baisse de plus de 15 % du chiffre d'affaires trimestriel par rapport au même trimestre de l'année précédente réalisé sur les ventes de tabacs manufacturés. Son taux s'élève à 0,8 % du montant des livraisons de tabac du même trimestre de l'année précédente.

Enfin, certains débiteurs bénéficient également d'une **remise compensatoire**, visant à compenser la perte de rémunération des débiteurs de tabac dont le point de vente est affecté, principalement du fait de sa situation géographique, par des achats de tabac réalisés en dehors du territoire métropolitain, notamment frontaliers et dont les livraisons tabac baissent de plus de 15 % d'une année sur l'autre. Les conditions

---

<sup>1</sup> Arrêté du 22 juillet 2020 portant incorporation à l'annexe IV au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de cette annexe.

d'application de cette remise compensatoire sont fixées par le décret n° 2017-1109 du 26 juin 2017.

Le taux de compensation est de **70 % de la perte de remise nette pour les débits situés dans un département frontalier** ou dans un département en difficulté dont la liste est fixée annuellement par un arrêté du ministre du budget, dans la limite de 30 000 euros par débit. Si le buraliste bénéficiaire de la remise transitoire est éligible à la remise compensatoire, les sommes perçues au titre de la remise transitoire de l'année précédente seront déduites du montant de remise compensatoire.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE HAUSSE DU DROIT DE LICENCE COMPENSÉE PAR L'ABAISSEMENT DU SEUIL APPLICABLE AU COMPLÉMENT DE REMISE**

Le présent article a été **introduit lors des débats à l'Assemblée nationale par le Gouvernement** avec avis favorable de la commission des finances.

Il vise à **inscrire à l'article 568 du CGI la prolongation jusqu'à fin 2022 des mesures définies dans le protocole d'accord** signé avec la Confédération des débits de tabac.

Le **1° du I du présent article** définit un nouveau taux du droit de licence à **17,729 %**, contre 17,907 % en 2021. Il tient compte de l'augmentation mécanique du taux de remise brute, découlant de la hausse du taux de remise nette à hauteur de 8 % en 2021 et 8,1 % en 2022, aux termes de l'article 56 AJ de l'annexe IV au CGI. La remise brute évolue en conséquence de 9,94 % en 2021 à 10,04 % en 2022. Le **II du présent article** précise que cette évolution n'entre en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Le **2° du I du présent article** prolonge d'un an la date de fin du **dispositif de versement du complément de remise jusqu'au 31 décembre 2022**. En outre, il relève de 400 000 euros à 500 000 euros le seuil d'éligibilité au complément de remise, qui concernerait donc un nombre plus important de débits.

Enfin, le **2° du I du présent article** prolonge la convergence entre les régimes s'appliquant en Corse et en France continentale. Le seuil d'éligibilité des débits de tabac situés en Corse au complément de remise passe de 117 977 euros à 125 842 euros, conformément à la trajectoire du prix de vente au détail de tabac en Corse prévue au **II de l'article 575 E bis du CGI**.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES :

Le présent article soutient le réseau des buralistes, dont certains sont en situation de fragilité économique du fait de la crise sanitaire.

**Les débits de tabac étant considérés comme des commerces essentiels, ils ont cependant été en réalité moins impactés par la crise sanitaire** que d'autres commerces. En outre, une étude réalisée par Santé publique France en mai 2020 a conclu que plus d'un quart des fumeurs ont augmenté leur consommation de tabac pendant le confinement, contre seulement 19 % indiquant que leur consommation a diminué.

Toutefois, la baisse du droit de licence compense en partie l'avantage accordé aux buralistes du fait de la prolongation du complément de remise en 2022. Enfin, l'élargissement de l'éligibilité au complément de remise permettra d'inclure des petits commerces subissant jusqu'alors l'effet de seuil.

S'il peut paraître nécessaire de maintenir les avantages négociés en 2018 avec les buralistes, en intégrant les débits de tabac parmi les commerces bénéficiant d'aides afin de faire face à la crise sanitaire, le bénéfice du complément de remise devrait cesser en 2022.

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



*ARTICLE 43 quaterdecies (nouveau)*

**Exonération de taxe spéciale sur les contrats d'assurances (TSCA) sur les contrats assurant les véhicules électriques**

Le présent article vise à exonérer de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) les primes versées au titre des contrats d'assurance contre les risques de toute nature et l'assurance obligatoire prévue à l'article L. 211-1 du code des assurances couvrant les véhicules terrestres électriques. Cette exonération s'appliquerait aux primes afférentes aux contrats assurant les véhicules dont le certificat d'immatriculation serait émis à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Cette nouvelle dépense fiscale est bornée dans le temps puisqu'elle ne s'applique qu'aux primes dont l'échéance intervient à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 et jusqu'au 31 décembre 2023.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE TAXE SPÉCIALE SUR LES CONTRATS D'ASSURANCE APPLIQUÉE AUX CONTRATS D'ASSURANCE DES VÉHICULES**

La **taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)** a été instaurée par l'article 21 de la loi du 31 janvier 1944<sup>1</sup>, en remplacement de droits d'enregistrement et de timbre.

Aux termes de l'article 991 du code général des impôts, elle constitue une taxe obligatoire, appliquée à toutes les conventions d'assurances conclues avec tout assureur, français ou étranger. Son assiette est composée de **toutes les sommes versées au profit de l'assureur**. La date d'échéance des primes ou cotisations constitue le fait générateur de la taxe.

**Son tarif de droit commun est de 9 %**. Toutefois, aux termes de l'article 1001 du code général des impôts, **il varie selon le type de contrat d'assurance :**

- **30 % pour les contrats d'assurance contre l'incendie** (1<sup>o</sup> de l'article 1001), sauf pour les **contrats souscrits auprès des caisses départementales**<sup>2</sup>, pour lesquels le taux de **24 %** s'applique, et pour les

<sup>1</sup> Loi du 31 janvier 1944 portant réforme de certaines dispositions du code général des impôts directs et du code de l'enregistrement.

<sup>2</sup> Les caisses départementales sont des caisses mutuelles d'assurances, formées dans cinq départements et créées par arrêté préfectoral (bulletin officiel des finances publiques, BOI-TCAS-ASSUR-30-10-10, §100).

**contrats couvrant certains risques agricoles ou couvrant des biens affectés de façon permanente et exclusive à une activité industrielle, commerciale, artisanale ou agricole, ainsi que des bâtiments administratifs des collectivités locales, qui sont soumis à un taux de 7 % ;**

- 7 % pour les contrats d'assurance garantissant les pertes d'exploitation consécutives à un incendie dans le cadre d'une activité industrielle, commerciale, artisanale ou agricole (2° de l'article) ;

- 19 % pour les contrats d'assurance contre les risques liés à la navigation maritime ou fluviale, que ces risques concernent les bateaux eux-mêmes, ou la responsabilité encourue par le propriétaire (3° de l'article) ;

- 12,5 % pour les contrats d'assurance de protection juridique, et 13,4 % pour les primes ou cotisations de ces contrats échues à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 (5° *ter* de l'article) ;

- 33 % pour les contrats d'assurance obligatoire en matière de véhicules terrestres à moteur, sauf pour les contrats d'assurance obligatoire des véhicules dont le poids total autorisé en charge est supérieur à 3,5 tonnes, ainsi que les camions, camionnettes ou fourgonnettes à utilisations exclusivement utilitaires des exploitations agricoles qui sont soumis au taux de 15 % (5° *quater* de l'article) ;

- 18 % pour les contrats d'assurance non obligatoire contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur (5° *bis* de l'article).

Les contrats d'assurance pour lesquels les primes sont exonérées de TSCA sont énumérés aux articles 995 à 1000 du code général des impôts.

En principe, le produit de la taxe est affecté **aux départements** pour financer les services d'incendie et de secours, ainsi qu'à la métropole de Lyon, sous les réserves suivantes :

- une fraction du produit de la **taxe sur les contrats d'assurance de protection juridique** est affectée, à hauteur de 45 millions d'euros, au **budget général de l'État** ;

- une fraction correspondant à 13,3 % du **produit de la taxe sur les contrats d'assurance obligatoire en matière de véhicules terrestres à moteur**, qu'il s'agisse des contrats soumis à un taux de 33 % ou de 15 % pour les véhicules dont le poids total en charge autorisé est supérieur à 3,5 tonnes, est affectée à la **branche « famille » de la sécurité sociale** ;

- une fraction du produit de la taxe assise sur les **contrats d'assurance en cas de décès souscrits en garantie du remboursement d'un prêt** est affectée à **Action Logement Services**, à hauteur de **238 millions d'euros** depuis la quatrième loi de finances rectificative pour 2020.

En termes de recouvrement, le paiement de la TSCA est effectué :

- **soit par l'assureur lui-même**, s'il s'agit d'une société française ou d'un assureur étranger établi en dehors de l'Espace économique européen ayant en France un représentant responsable ;

- **soit par le courtier ou l'intermédiaire**, lorsque la taxe est due sur les conventions passées avec des assureurs étrangers n'ayant en France ni établissement, ni agence, ni représentant responsable.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE EXONÉRATION DE TSCA DES CONTRATS D'ASSURANCE DE VÉHICULES ÉLECTRIQUES À COMPTER DU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2021**

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue députée **Coralie Dubost**, l'amendement a fait l'objet de **trois sous-amendements** identiques à l'initiative de nos collègues députées **Lise Magnier, Marie-Christine Dalloz et Véronique Louwagie**. L'amendement initial a reçu **un avis favorable de la commission et du Gouvernement**, tandis que les sous-amendements ont reçu des avis défavorables de la commission et de sagesse du Gouvernement.

Le présent article vise à **exonérer de TSCA les primes versées au titre des contrats d'assurance contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules électriques et l'assurance obligatoire définie à l'article L. 211-1 du code des assurances**. L'exonération cible ainsi les primes versées au titre des assurances obligatoire et non obligatoire pour ces véhicules.

Alors que la rédaction initiale de l'amendement visait à appliquer ce dispositif aux véhicules acquis à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, les trois sous-amendements adoptés ont précisé que l'exonération de TSCA serait applicable aux contrats d'assurance couvrant les véhicules **dont les certificats d'immatriculation seraient émis à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021**, permettant d'intégrer les véhicules électriques acquis en fin d'année 2020.

Par conséquent, le présent article modifie **l'article 991 du code général des impôts** pour y prévoir une nouvelle exonération de TSCA, ainsi que **l'article 1001** du même code par coordination.

**Cette dépense fiscale est bornée dans le temps** : l'exonération de TSCA est applicable aux primes, cotisations et accessoires dont l'échéance intervient entre le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le **31 décembre 2023**.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

**Le dispositif du présent article s'inspire du rapport final de la Convention citoyenne pour le climat<sup>1</sup>, même s'il diffère tout de même de la proposition initiale qui reposait sur un système de « bonus-malus », c'est-à-dire une majoration de la TSCA pour les véhicules les plus polluants, et un taux préférentiel pour les véhicules les plus propres, permettant une neutralité du dispositif pour les finances publiques.**

**Le présent article n'augmente pas le taux de la TSCA sur les véhicules les plus polluants. Cette disposition a donc le mérite de ne pas pénaliser les ménages les plus modestes qui n'ont pas les ressources suffisantes pour changer de véhicules.**

**Si l'incitation à privilégier l'achat de véhicules électriques, au détriment de véhicules plus polluants, est évidemment louable, le présent article soulève de nombreuses interrogations.**

**Tout d'abord, il est permis de douter de l'effet réellement déterminant d'une exonération temporaire de TSCA dans le choix d'acquisition d'un véhicule, d'autant plus que cet effet est conditionné à la répercussion de cette exonération sur le montant des primes versées aux assureurs.**

**Par ailleurs, les assurés bénéficiant de cette exonération devraient connaître un ressaut significatif de leur prime d'assurance à compter de l'extinction du dispositif, soit après 2023.**

**De plus, le lien entre l'assiette choisie, c'est-à-dire la TSCA sur les contrats d'assurance de ces véhicules, et l'objectif de réduire la pollution atmosphérique, n'est que très indirect.**

**Cette exonération temporaire selon la nature des véhicules immatriculés tend aussi à complexifier et à rendre illisible le fonctionnement de la TSCA, dont le taux varie déjà selon la nature du risque assuré par le contrat d'assurance, et dont le produit bénéficie à de multiples affectataires.**

**Enfin, le rapporteur général regrette que la création d'une nouvelle dépense fiscale ne fasse pas l'objet d'une évaluation préalable, conformément aux souhaits exprimés depuis plusieurs années par le Parlement.**

---

<sup>1</sup> *Adopté par les membres de la Convention le 21 juin 2020, et publié dans une version corrigée le 5 octobre 2020.*

En réponse à la demande de chiffrage du rapporteur général, le Gouvernement a indiqué que le coût pour les finances publiques d'une telle exonération serait de l'ordre de **5 millions d'euros en 2021, 14 millions d'euros en 2022 et 23 millions d'euros en 2023, soit 42 millions d'euros au total.**

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

*ARTICLE 43 quindecies (nouveau)*

**Création d'une taxe sur les importations des produits de la mécanique**

**Le présent article vise à créer une taxe sur les importations des produits de la mécanique pour compléter la taxe existante sur la production nationale.**

**Si la logique de cette taxe est pleinement justifiée dans la mesure où elle permet de renforcer les moyens du centre technique des industries mécaniques tout en rétablissant des conditions plus justes de concurrence entre acteurs français et étrangers, les difficultés opérationnelles de mise en œuvre conduisent le rapporteur général à proposer une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> avril prochain.**

**La commission propose d'adopter le présent article ainsi modifié.**

**I. LE DROIT EXISTANT : À L'IMAGE DES AUTRES CENTRES TECHNIQUES INDUSTRIELS, LE CENTRE TECHNIQUE DES INDUSTRIES MÉCANIQUES BÉNÉFICIE DE RECETTES D'UNE TAXE AFFECTÉE**

**A. LE PRINCIPE DE FINANCEMENT VIA UNE TAXE AFFECTÉE, ÉVENTUELLEMENT DÉPLAFONNÉE**

Les centres techniques industriels (CTI) sont des établissements **d'utilité publique qui exercent des missions de développement économique et technique au service des entreprises d'une filière, souvent composées de petites et moyennes entreprises (PME) et d'entreprises de taille intermédiaire (ETI)** n'ayant pas les moyens d'assumer le coût de ces missions en interne : recherche et développement, veille stratégique et technologique, diffusion de technologies, normalisation, formation, certification et contrôle qualité, etc.

Il existe aujourd'hui une vingtaine de CTI, qui comptent globalement 2 400 collaborateurs et un budget total de 300 millions d'euros, dont la moitié de financements publics. Ils sont en effet financés soit par une dotation budgétaire, soit par une taxe affectée, assise sur les produits vendus par les entreprises de la filière.

Dans un rapport du 7 octobre 2014, Clotilde Valter, alors députée, soulignait les avantages du financement par taxe affectée : pérennité et stabilité de la ressource, neutralité sur le solde budgétaire; contribution le cas échéant des importations et acquisitions intracommunautaires ; implication des acteurs de la filière.

Si plusieurs taxes affectées aux CTI et aux CPDE sont plafonnées par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances initiale pour 2012, certaines d'entre elles ont fait l'objet d'un déplafonnement lors des dernières années. Ces déplafonnements ont néanmoins été conditionnés à la signature avec l'État d'une convention d'objectifs et de moyens. Le centre technique des industries mécaniques (CETIM) a signé une telle convention en 2019 et les recettes de la taxe affectée ne sont plus, à ce jour, soumises à un plafond.

**B. LA TAXE AFFECTÉE AU CENTRE TECHNIQUE DES INDUSTRIES MÉCANIQUES, SI ELLE EST DÉPLAFONNÉE, NE CONCERNE PAS LES IMPORTATIONS**

Les documents budgétaires ne permettent pas de distinguer le montant exact des recettes de la taxe affectée au centre technique des industries mécaniques.

Le montant total affecté aux centres techniques de l'industrie<sup>1</sup> devrait néanmoins s'élever à 51,7 millions d'euros en 2021. La taxe est due par les fabricants, établis en France, quelle que soit la destination finale des produits.

La taxe est assise sur le chiffre d'affaires hors taxe réalisé au titre des ventes, exportations, mises en location ou autres prestations de services. Le taux de la taxe applicable aux produits du secteur de la mécanique et du décolletage s'élève à 0,09 %.

À la différence du centre technique du bois et de l'ameublement, du comité professionnel de développement de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie, de l'orfèvrerie et des arts de la table, ou encore du centre technique industriel de la plasturgie et des composites, la taxe affectée au centre technique des industries mécaniques ne porte que sur la production réalisée en France et non sur les importations.

**II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : ÉTENDRE AUX IMPORTATIONS LA TAXE SUR LES INDUSTRIES MÉCANIQUES**

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale avec un avis favorable du Gouvernement. L'article vise à étendre aux importations l'assiette de la taxe affectée.

---

<sup>1</sup> CTI de l'Industrie : CT des industries mécaniques (CETIM), CT de l'industrie du décolletage (CTDEC), CTI de la construction métallique (CTICM), CT des industries aéronautiques et thermiques (CETIAT), et Institut de Soudure.

Le **a du 1 du I** supprime la référence au centre technique des industries mécaniques et du décolletage, celui-ci ayant été dissous au profit du seul centre technique des industries mécaniques. Le **b** supprime par conséquent les règles relatives à la répartition du produit de la taxe entre les deux centres techniques. Le **h** supprime également la référence faite à la clef de répartition.

Le **c** procède à une réécriture du II de l'article. La rédaction reprend les règles déjà applicables aux productions réalisées en France, d'une part, et ajoute les règles applicables aux importations, d'autre part.

Seraient ainsi intégrées à l'assiette de la taxe les importations.

La taxe serait alors due par le destinataire, et par le déclarant en douane lorsque celui-ci agit dans le cadre d'un mandat de représentation indirecte.

Le **d** précise que la taxe assise est sur la valeur en douane appréciée au moment de l'importation, le **e** visant à préciser que les importations depuis des territoires de l'Union européenne sont exclues de l'assiette de la taxe.

Le **f** et le **g** précisent que le fait générateur et l'exigibilité de la taxe sont constitués par l'importation sur le territoire national des produits visés.

Enfin le **i** vise à confier à la direction générale des douanes et des droits indirects la mission de recouvrer cette taxe sur les importations et de la reverser mensuellement.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE EXTENSION AUX IMPORTATIONS BIENVENUES DANS SON PRINCIPE, MAIS QUI NÉCESSITE UNE PRÉPARATION DE QUELQUES MOIS POUR ÊTRE MISE EN ŒUVRE**

L'extension aux importations de la taxe sur les produits de l'industrie mécanique est incontestablement bienvenue : elle doit permettre de renforcer les moyens des comités techniques tout en rétablissant des conditions de concurrence plus justes.

Ce type de taxe à l'importation existe déjà dans plusieurs secteurs d'activité et l'extension constitue une avancée pour le secteur de l'industrie, d'autant que le CETIM a connu une forte baisse de ses recettes en 2020.



Cependant, **d'après les informations transmises au rapporteur général, la direction générale des douanes et des droits indirects n'a pas, à ce stade, engagé le projet.** Dès lors, on conçoit **difficilement dans quelle mesure une telle taxe pourrait être mise en œuvre dès le 1<sup>er</sup> janvier prochain, alors que les services des douanes ont des priorités immédiates à gérer,** au premier rang desquelles la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

De plus, la mise en œuvre de la taxe suppose la transposition en nomenclatures douanières des classes de produits taxables visées par la présente taxe.

**La liste des produits visés par la taxe est particulièrement longue<sup>1</sup> et leur traduction en nomenclatures douanières doit faire l'objet d'un travail coordonné entre la DGDDI, la direction générale des entreprises (DGE) et le CETIM.** Il est inenvisageable qu'il soit réalisé avant la fin de l'année, et ce d'autant plus dans le contexte actuel.

C'est la raison pour laquelle la commission a adopté un **amendement FINC.20 visant à repousser au 1<sup>er</sup> avril prochain l'entrée en vigueur de cette nouvelle taxe à l'importation.**

**Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter le présent article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup>[Arrêté du 22 janvier 2004 fixant la liste des produits et services soumis aux taxes affectées aux actions collectives de développement économique et technique de certains secteurs industriels](#)

*ARTICLE 43 sexdecies (nouveau)*

**Crédit d'impôt au titre des abandons de loyers consentis par des bailleurs  
aux entreprises particulièrement touchées par les conséquences  
économiques de la crise sanitaire**

Le présent article vise à introduire un crédit d'impôt pour les bailleurs, personnes physiques et morales de droit privé, au titre des abandons de loyers qu'ils consentent aux entreprises locataires particulièrement touchées par les conséquences économiques de la crise sanitaire pour les loyers dus lors de la période du second confinement.

Le crédit d'impôt correspond à 50 % des abandons de loyers consentis aux entreprises de moins de 250 salariés, et à 33,1/3 % pour les abandons consentis aux entreprises excédant ce seuil, dans la limite d'un effectif de 5 000 salariés.

Ce dispositif concrétise une mesure de soutien annoncée par le Gouvernement à la suite des nouvelles restrictions décidées pour contenir le rebond de l'épidémie. Toutefois, sa concrétisation tardive a conduit à intégrer le dispositif en seconde partie du présent projet de loi de finances, reportant son effet sur l'impôt dû au titre de 2021.

Pour permettre d'anticiper ses effets d'un an, le Sénat a adopté, à l'initiative du rapporteur général, un mécanisme analogue à l'article 3 *decies* C du présent projet de loi de finances, modifié pour en amplifier la portée, tant pour les entreprises locataires que pour les bailleurs, et complété pour prévoir une compensation similaire pour les collectivités territoriales annulant des loyers dans les mêmes conditions.

Par cohérence avec l'adoption de ce dispositif en première partie, la commission propose de supprimer cet article.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE DÉDUCTIBILITÉ DES ABANDONS DE CRÉANCES CONSENTIS EN 2020 À DES ENTREPRISES LOCATAIRES PRÉVUE PAR LA DEUXIÈME LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE**

Pour inciter les propriétaires bailleurs à renoncer à percevoir les loyers qui leur sont dus et aider les entreprises locataires à contenir leur endettement, l'article 3 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020<sup>1</sup> a introduit un mécanisme dérogatoire permettant à un bailleur de déduire les abandons de créances consentis à des entreprises entre le 15 avril et le 31 décembre 2020 au titre de loyers correspondant à des immeubles.

<sup>1</sup> Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

Concrètement, ce mécanisme permet au bailleur, quel que soit son mode d'imposition, de **ne pas être imposé sur les abandons de loyers qu'il consent, entre le 15 avril et le 31 décembre 2020, à une entreprise locataire avec laquelle il n'est lié par aucun lien de dépendance.**

Au surplus, **le bailleur peut continuer à déduire les charges** correspondant aux éléments de revenu ayant fait l'objet d'un abandon ou d'une renonciation.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN CRÉDIT D'IMPÔT POUR LES BAILLEURS ALLANT JUSQU'À 50 % DES LOYERS ABANDONNÉS AU PROFIT D'ENTREPRISES PARTICULIÈREMENT TOUCHÉES PAR LA CRISE SANITAIRE, DONT LES EFFETS SONT REPORTÉS À 2022**

**Le présent article additionnel résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale de trois amendements** présentés par les députés Jean-Noël Barrot et plusieurs de ses collègues du groupe Mouvement démocrate, Marie-Christine Verdier-Jouclas et plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche, ainsi que de Laurent Saint-Martin, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, avec **un avis favorable du Gouvernement.**

Il tend à introduire **un crédit d'impôt au bénéfice des bailleurs allant jusqu'à 50 % des abandons de loyers qu'ils consentent à des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques de la crise sanitaire.**

### **A. LES ENTREPRISES BÉNÉFICIAIRES DU CRÉDIT D'IMPÔT : LES BAILLEURS, PERSONNES PHYSIQUES OU MORALES DE DROIT PRIVÉ**

**Le I du présent article précise les modalités du crédit d'impôt.** Il s'applique aux **bailleurs, personnes physiques ou morales de droit privé**, à raison des abandons ou renonciations définitifs de loyers afférents à des locaux, hors accessoires échus ou à échoir, qu'ils consentent. Il ne peut bénéficier qu'aux entreprises qui n'étaient pas en difficulté<sup>1</sup> au 31 décembre 2019 (**V du présent article**).

**Le 2 du I** précise les conditions dans lesquelles le crédit d'impôt est comptabilisé pour les entreprises exonérées d'impôts sur le résultat en vertu de régimes fiscaux spécifiques ainsi que pour les sociétés de personnes et les groupements.

---

<sup>1</sup> Au sens du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

Aux termes du **IV du présent article**, les entreprises désirant bénéficier du crédit d'impôt doivent déposer une déclaration prévue à cet effet par l'administration fiscale en annexe à la déclaration annuelle de revenu ou de résultat.

**B. LES ABANDONS DE LOYERS DONNANT DROIT AU CRÉDIT D'IMPÔT : LES LOYERS DUS PAR LES ENTREPRISES DE MOINS DE 5 000 SALARIÉS PARTICULIÈREMENT TOUCHÉES PAR LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA CRISE SANITAIRE**

**Le 1 du I du présent article limite le dispositif aux abandons de créances consentis répondant à deux conditions cumulatives :**

- **une condition de calendrier** : les loyers abandonnés doivent concerner la période d'application des restrictions de déplacement prévues à l'article 4 du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020, à savoir les restrictions du second confinement ;

- **une condition relative à la nature de l'entreprise locataire** faisant l'objet de l'abandon de loyer, qui doit remplir quatre critères.

Ces critères sont les suivants :

- **louer des locaux faisant l'objet d'une interdiction d'accueil** du public au cours de la période couverte ou **exercer son activité principale dans un secteur S1** ;

- **employer moins de 5 000 salariés**, ce qui exclut les grandes entreprises ;

- **ne pas être considérée comme en difficulté<sup>1</sup> à la fin de l'année 2019** ;

- **ne pas être en liquidation judiciaire au 1<sup>er</sup> mars 2020**.

Ces deux derniers critères reprennent - imparfaitement (cf. *infra*) - les possibilités offertes par le cadre temporaire des aides d'État.

Pour l'appréciation de la condition d'effectif, il est tenu compte de l'ensemble des salariés des entités liées lorsque l'entreprise locataire contrôle ou est contrôlée par une autre personne morale au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce. Toutefois, **le critère d'effectif ne trouve pas à s'appliquer aux entreprises constituées sous forme d'association**. Seuls les abandons de créances consentis à des associations assujetties aux impôts commerciaux ou employant au moins un salarié peuvent donner droit au crédit d'impôt pour leur bailleur.

---

<sup>1</sup> Au sens du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

En outre, pour limiter les risques d'effets d'aubaine tout en préservant l'efficacité du dispositif, lorsque l'entreprise locataire est exploitée par un ascendant, un descendant ou un membre du foyer fiscal du bailleur, ou lorsqu'il existe des liens de dépendance entre elle et le bailleur<sup>1</sup>, le bénéfice du crédit d'impôt est conditionné à ce que le bailleur puisse justifier, par tous moyens, des difficultés de trésorerie de l'entreprise locataire.

### **C. UN CRÉDIT D'IMPÔT ALLANT JUSQU'À 50 % DES ABANDONS DE LOYERS CONSENTIS, DONT LES EFFETS SONT REPORTÉS À 2022**

**Le II du présent article détermine le montant du crédit d'impôt auquel donnent droit les abandons de loyers consentis.**

**Le crédit d'impôt s'élève à 50 % des abandons consentis (1 du II), pris en compte dans la limite des deux tiers lorsque l'entreprise locataire emploie au moins 250 salariés** – ce qui correspond, *de facto* à un crédit d'impôt de 33,1/3 %.

Pour correspondre aux conditions prévues par l'encadrement temporaire des aides d'État, **le montant total des abandons consentis pour une entreprise ne peut excéder 800 000 euros.**

**Le III du présent article précise les conditions d'imputation du crédit d'impôt**, à savoir, pour les entreprises relevant de l'impôt sur le revenu, sur l'impôt dû au titre de l'année civile au cours de laquelle l'abandon a été consenti et, pour les entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés, sur l'impôt dû au titre de l'exercice au cours duquel l'abandon a été consenti. Si le montant d'impôt dû est inférieur au crédit d'impôt, l'excédent est restitué. La créance correspondant au crédit d'impôt non utilisé est inaliénable et incessible, sauf dans le cadre d'une cession Dailly<sup>2</sup>.

**Par dérogation, le VI du présent article précise toutefois que le crédit d'impôt n'est imputable que sur l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année 2021 ou sur l'impôt sur les sociétés dû au titre des exercices clos à compter du 31 décembre 2021.**

Cette dérogation, qui contribue à **reporter la perte de recettes du dispositif à 2022**, vise à assurer la recevabilité du crédit d'impôt en seconde partie de la loi de finances.

---

<sup>1</sup> Au sens du 12 de l'article 39 du code général des impôts, qui recouvre d'une part la situation de sociétés mère-fille, dans laquelle une entreprise détient directement ou indirectement la majorité du capital de la seconde ou, à défaut d'une détention majoritaire, exerce dans les faits le pouvoir de décision, et la situation de sociétés sœurs, dans laquelle les deux entreprises se trouvent sous le contrôle d'une troisième entreprise, selon les modalités mère-fille détaillées précédemment.

<sup>2</sup> Dans les conditions prévues aux articles L. 313-23 à L. 313-35 du code monétaire et financier.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN MÉCANISME ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, DANS UNE VERSION AMÉLIORÉE, EN PREMIÈRE PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR EN ANTICIPER LES EFFETS D'UN AN

**Le rapporteur général approuve l'équilibre général du dispositif adopté par l'Assemblée nationale.**

Il concrétise une mesure de soutien annoncée par le Gouvernement au début du mois de novembre pour aider les entreprises touchées par les nouvelles mesures décidées pour contenir le rebond épidémique. Comme indiqué par Olivier Dussopt, ministre délégué aux comptes publics, devant l'Assemblée nationale, ce dispositif est « *tout à fait compatible avec les dispositions de neutralisation fiscale d'un abandon de loyer* »<sup>1</sup> adoptées à l'occasion de la deuxième loi de finances rectificative : si le premier dispositif correspond à la neutralisation fiscale d'un abandon de loyer, ce mécanisme équivaut à une prise en charge partielle par l'État de l'abandon de loyer.

**Concrétisé tardivement, le dispositif prévu par le présent article ne s'appliquerait qu'à compter de 2021**, le décalage visant uniquement à assurer la recevabilité organique du dispositif.

C'est pourquoi, **pour permettre d'anticiper ses effets dès l'impôt dû en 2021, le Sénat l'a intégré, à son initiative, en première partie** du présent projet de loi de finances à l'article 3 *decies C*. **Son coût s'élèverait à près de 840 millions d'euros**, selon le chiffrage du Gouvernement dans l'amendement tirant les conséquences des votes du Sénat en première partie.

**De plus, pour améliorer l'efficacité du dispositif** pour les entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques de la crise sanitaire, **le mécanisme adopté par le Sénat intègre trois modifications.**

**La première vise à étendre le périmètre des bailleurs éligibles à l'ensemble des personnes morales assujetties à un impôt sur leur résultat**, ce qui permet en particulier d'**inclure les bailleurs sociaux** au titre de leurs activités soumises à l'impôt sur les sociétés.

**La deuxième élargit le périmètre des entreprises au profit desquelles l'abandon consenti permet au bailleur de bénéficier du crédit d'impôt**, afin de correspondre précisément aux possibilités offertes par l'encadrement temporaire des aides d'État de la Commission européenne et d'**inclure les micro et petites entreprises en difficulté avant la fin de l'année 2019**, sous réserve qu'elles ne fassent pas l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité.

---

<sup>1</sup> Assemblée nationale, [compte-rendu intégral](#) de la deuxième séance du vendredi 13 novembre 2020..

**La troisième introduit un mécanisme analogue de prise en charge partielle des abandons de loyers consentis par les collectivités territoriales.** Étant donné que de nombreuses collectivités territoriales louent des locaux à des entreprises, comme des cafés ou restaurants, elles doivent à ce titre être accompagnées par l'État dans le soutien aux acteurs économiques locaux.

Par cohérence avec l'adoption par le Sénat, à l'occasion de l'examen de la première partie du présent projet de loi de finances, de l'article 3 *decies C* introduisant le crédit d'impôt modifié en ce sens afin d'en permettre l'entrée en vigueur dès 2021, **la commission a adopté un amendement FINC.21 de suppression.**

**Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.**

*ARTICLE 44*

**Transfert à la direction générale des finances publiques  
de la gestion des taxes d'urbanisme**

Le présent article organise le transfert de la collecte de la taxe d'aménagement à la direction générale des finances publiques, modifie ses modalités de déclaration et sa date d'exigibilité et abroge le versement pour sous-densité. Il constitue un préalable à la simplification des modalités de gestion des taxes d'urbanisme et porte une demande d'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires à l'harmonisation des procédures de recouvrement, de gestion et de contrôle de la taxe d'aménagement, de la redevance d'archéologie préventive et de la taxe pour la création de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage.

Ces dispositions visent à simplifier la gestion des taxes d'urbanisme par les collectivités et par l'administration fiscale, au bénéfice également des contribuables, qui pourront procéder à l'ensemble des déclarations fiscales liées à leurs biens immobiliers sur un même portail. Elles devraient permettre d'améliorer le recouvrement de ces taxes et donc leur produit.

La commission des finances a toujours soutenu les efforts de simplification et de modernisation des procédures de recouvrement des taxes et des impositions, à la condition qu'ils bénéficient aussi aux contribuables et qu'ils ne pénalisent pas, quand elles sont concernées, les collectivités territoriales. Or, pour ce faire, il faut que le Parlement puisse véritablement se saisir des mesures prévues. Ce n'est pas le cas en l'état actuel du dispositif, avec une demande d'habilitation du Gouvernement très large.

Outre deux amendements rédactionnel et de précision, la commission des finances a adopté un amendement tendant à supprimer la demande d'habilitation à légiférer par ordonnance. Elle propose d'adopter cet article ainsi modifié.



## I. LE DROIT EXISTANT : DES TAXES D'URBANISME DIVERSES ET AUX MODES DE GESTION ÉCLATÉS, MALGRÉ DE PREMIERS EFFORTS DE SIMPLIFICATION

### A. LA TAXE D'AMÉNAGEMENT

Créée par l'article 28 de la loi de finances rectificative pour 2010<sup>1</sup>, la **taxe d'aménagement** (TAM) s'est substituée, au 1<sup>er</sup> mars 2012, à cinq autres taxes<sup>2</sup>. Codifiée à l'**article L. 331-1 du code de l'urbanisme**, elle est perçue à l'occasion des opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature soumises à un régime d'autorisation en vertu du code de l'urbanisme.

La taxe d'aménagement se compose d'une **part communale ou intercommunale**<sup>3</sup> (article L. 331-2 du code de l'urbanisme), d'une **part départementale** (article L. 331-3 du code de l'urbanisme) et d'une **part régionale pour l'Île-de-France** seulement (article L. 331-4 du code de l'urbanisme). Les articles L. 331-7 à L. 331-9 du code de l'urbanisme précisent les exonérations applicables (en totalité ou pour une certaine part).

#### La TAM est de plein droit :

- pour les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un plan d'occupation des sols (POS), sauf renonciation expresse décidée par délibération ;
- pour les communautés urbaines, les métropoles et la métropole de Lyon, sauf renonciation expresse décidée par délibération.

Pour les autres communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de PLU, en lieu et place des communes qu'ils regroupent et avec leur accord, la TAM ne peut être **instituée que par délibération**. Il en va de même pour les départements (délibération du conseil départemental ou de l'Assemblée de Corse) et pour l'Île-de-France (délibération du conseil régional, la taxe est ensuite instituée dans toutes les communes de la région).

**Les délibérations** présent en application des articles L. 331-1 à L. 331-4 du code de l'urbanisme **doivent être transmises aux services de l'État chargés de l'urbanisme dans le département**, au plus tard le premier jour du deuxième mois qui suit la date de leur adoption (article L. 131-5 du même code).

---

<sup>1</sup> Article 28 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

<sup>2</sup> Taxe locale d'équipement (TLE), taxe complémentaire à la TLE en région Île-de-France, taxe départementale pour le financement des conseils en architecture, urbanisme et environnement, taxe départementale des espaces naturels sensibles, taxe spéciale d'équipement du département de la Savoie.

<sup>3</sup> La part locale revient aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme si les communes ont donné leur accord à la majorité qualifiée.

L'assiette de la taxe est constituée par la valeur déterminée forfaitairement par mètre carré de la surface de la construction ainsi que par la valeur des aménagements et installations, elle-aussi déterminée forfaitairement (articles L. 331-10 et L. 331-13 du code de l'urbanisme).

La surface s'entend de la somme des surfaces de plancher closes et couvertes, sous une hauteur de plafond supérieure à 1,80 mètre, calculée à partir du nu intérieur des façades du bâtiment, déduction faite des vides et des trémies. **Une valeur unique est fixée par mètre carré** (759 euros en province et 860 euros en région Île-de-France). Un abattement unique de 50 % est appliqué au bénéfice des sociétés HLM, des résidences principales pour les 100 premiers mètres carrés et des constructions abritant des activités économiques (article L. 331-12 du code de l'urbanisme).

**Une délibération est chargée de fixer les taux d'imposition** (entre 1 % et 5 % par secteur pour la part locale ; inférieur ou égal à 2,5 % pour la part départementale ; dans la limite de 1 % pour les communes de la région Île-de-France).

**La TAM a généré un produit annuel d'1,7 milliard d'euros en 2019**, dont 1,1 milliard d'euros pour les communes, 540 millions d'euros pour les départements et 51 millions d'euros pour la région Île-de-France<sup>1</sup>.

## **B. LE VERSEMENT POUR SOUS-DENSITÉ**

Également créé par l'article 28 de la loi de finances rectificative pour 2010, le **versement pour sous-densité (VSD)**, entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015 en remplacement du versement lié au dépassement du plafond légal de densité<sup>2</sup>, a pour objectif de **limiter l'étalement urbain et d'inciter à la densification des constructions**, en taxant les nouvelles constructions qui n'atteignent pas un seuil minimal de densité de bâti. Le VSD est **facultatif**<sup>3</sup>. Il est institué par une délibération de la collectivité. Comme pour la TAM, **cette délibération doit être adressée aux services de l'État chargés de l'urbanisme dans le département** au plus tard le premier jour du deuxième mois qui suit la date à laquelle elle a été adoptée (article L. 331-36 du code de l'urbanisme).

---

<sup>1</sup> D'après les données figurant dans l'évaluation préalable du présent article.

<sup>2</sup> Le versement lié au dépassement du plafond légal de densité avait été supprimé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains mais son article 50 prévoyait qu'il continuait d'être perçu sur le territoire des communes pour lesquelles un plafond légal de densité était institué le 31 décembre 1999.

<sup>3</sup> Le caractère facultatif de l'instauration du versement pour la sous-densité répondait alors à l'opposition des élus locaux à tout dispositif plus contraignant. Se reporter au commentaire de l'article 14 du tome II du rapport n° 166 (2010-2011) de M. Philippe MARINI, relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2010, fait au nom de la commission des finances, déposé le 13 décembre 2010.

Aux termes de l'**article L. 331-36 du code de l'urbanisme**, les communes et les EPCI compétents en matière de plan local d'urbanisme ou de plan d'occupation des sols, ainsi que la métropole de Lyon, peuvent **instaurer ce versement dès lors qu'un seuil minimal de densité n'est pas atteint**. Ce seuil minimal de densité est fixé par délibération pour une **durée minimale de trois ans** et il est déterminé par secteurs du territoire de la commune, de l'EPCI ou de la métropole de Lyon, dans les zones urbaines et à urbaniser.

Le versement est ensuite *« égal au produit de la moitié de la valeur du terrain par le rapport entre la surface manquante pour que la construction atteigne le seuil minimal de densité et la surface de la construction résultant de l'application du seuil minimal de densité »*, dans la limite de 25 % de la valeur du terrain (article L. 331-38 du code de l'urbanisme).

Les modalités de détermination de ce seuil minimal de densité sont précisées à l'**article L. 331-37 du code de l'urbanisme** : le seuil ne peut être inférieur à la moitié ni supérieur aux trois quarts de la densité maximale autorisée par les règles définies dans le PLU.

Le VSD n'a été que très peu mis en place par les collectivités puisque **seules 18 communes avaient instauré cette taxe en 2019, pour un montant liquidé égal à 5 243 euros**.

### **C. LA REDEVANCE D'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE**

La **redevance d'archéologie préventive (RAP)** est prévue à l'article L. 524-2 du code du patrimoine. Elle est due par les personnes qui projettent d'exécuter des travaux affectant le sous-sol lorsque ces travaux :

- (a) sont soumis à une autorisation ou à une déclaration préalable en application du code de l'urbanisme (partie « logement ») ;
- (b) doivent donner lieu à une étude d'impact en application du code de l'environnement (partie « culture ») ;
- (c) sont soumis à une déclaration administrative préalable, hors travaux d'affouillement (partie « culture »).

L'article L. 524-7 du code du patrimoine distingue alors les modes de calcul du montant de la redevance due selon les cas :

- pour les travaux mentionnés au (a), l'assiette de la redevance est constituée par la valeur de l'ensemble immobilier, **déterminée dans les mêmes conditions que pour la taxe d'aménagement**. Le taux de la redevance est alors égal à 0,4 % de la valeur de l'ensemble immobilier ;
- pour les travaux mentionnés au (b) et au (c), le montant est égal à 0,56 euro par mètre carré ;

- pour les ouvrages, travaux ou aménagements situés dans le domaine public maritime au-delà d'un mille à compter de laisse de basse mer<sup>1</sup> ou dans la zone contiguë, le montant est égal à 0,10 euro par mètre carré.

En 2018, 135 millions d'euros ont été recouverts au titre de la RAP « logement », contre 14 millions d'euros pour la RAP « culture », soit un **montant total recouvré de 149 millions d'euros** (137 millions d'euros en 2017).

#### ***D. LA TAXE POUR LA CRÉATION DE LOCAUX À USAGE DE BUREAUX, DE LOCAUX COMMERCIAUX ET DE LOCAUX DE STOCKAGE***

L'existence d'une redevance pour création de bureaux est ancienne et remonte à la loi du 2 août 1960<sup>2</sup>. La redevance avait subi une profonde modification dans le cadre de l'article 31 de la loi de finances pour 2011<sup>3</sup> afin d'assurer le financement du Grand Paris.

Dans sa forme actuelle, **la taxe pour la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage** (TCB) est issue de l'article 50 de la loi de finances rectificative pour 2015<sup>4</sup>. Elle s'est substituée à la redevance pour création de bureaux, de locaux de commerce et de stockage.

La TCB est codifiée aux articles **L. 520-1 à L. 520-23 du code de l'urbanisme**. Elle est **perçue au profit de la région Île-de-France à l'occasion de la construction, de la reconstruction ou de l'agrandissement des locaux à usage de bureaux, des locaux commerciaux et des locaux de stockage** tels que définis au III de l'article 231 *ter* du code général des impôts (CGI) pour la taxe annuelle sur les bureaux, les commerces et les entrepôts, l'exclusion pour les surfaces de stationnement étant maintenue.

Elle est assise sur la surface de construction telle que définie à l'article L. 331-10 du code de l'urbanisme relatif à **l'assiette de la TAM** (article L. 520-7 du même code), certaines opérations bénéficiant d'une exonération (article L. 520-6 du code de l'urbanisme). **Elle partage donc ses règles d'assiette avec la TAM et son fait générateur dépend, comme pour la TAM, des autorisations d'urbanisme** (article L. 520-4 du code de l'urbanisme).

---

<sup>1</sup> La laisse de basse mer est la limite extrême atteinte par la mer sous l'influence de la marée.

<sup>2</sup> Loi n° 60-790 du 2 août 1960 tendant à limiter l'extension des locaux à usage de bureaux et à usage industriel dans la région parisienne.

<sup>3</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

<sup>4</sup> Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

En 2018, 81 millions d'euros ont été liquidés au titre de la TCB. Son tarif dépend à la fois des locaux et de leur localisation (article L. 520-8 du code de l'urbanisme). Quatre circonscriptions ont été définies :

- la première regroupe Paris et le département des Hauts-de-Seine ;
- la deuxième regroupe les communes de la métropole du Grand Paris autres que les communes de la première circonscription ;
- la troisième comprend les communes de l'unité urbaine de Paris, délimitée par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget, autres que les communes de première et deuxième circonscriptions ;
- la quatrième comprend les communes de la région d'Île-de-France autres que les communes des première, deuxième et troisième circonscriptions.

#### Tarifs de la TCB en 2020 selon la circonscription et le type des locaux

(en euros par mètre carré)

Types de locaux	1 <sup>e</sup> circonscription	2 <sup>e</sup> circonscription	3 <sup>e</sup> circonscription	4 <sup>e</sup> circonscription
Bureaux	417,49 €	93,95 €	52,20 €	0 €
Locaux commerciaux	134,67 €	83,51 €	33,42 €	0 €
Entrepôts de stockage	14,63 €	14,63 €	14,63 €	14,63 €

Source : <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/oosdroits/F23258>

Le montant de la taxe ne peut pas dépasser 30 % de la part du coût de l'opération imputable à l'acquisition et à l'aménagement de la surface de construction. Cette dernière est définie dans les mêmes conditions que pour la taxe d'aménagement (*cf. supra*).

#### ***E. UNE PREMIÈRE MODERNISATION DES MODALITÉS DE LIQUIDATION ET DE RECOUVREMENT EN 2010 ET EN 2011, INACHEVÉE JUSQU'ICI***

L'article 28 de la loi de finances rectificative pour 2010 a non seulement procédé à la simplification des taxes d'urbanisme, en instituant la TAM et le VSD, mais il a également proposé **une modernisation des modalités de recouvrement de la fiscalité de l'urbanisme**, qualifiée alors « d'indispensable » par la commission des finances du Sénat<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Voir le commentaire de l'article 14 du tome II du rapport n° 166 (2010-2011) de M. Philippe MARINI, fait au nom de la commission des finances, déposé le 13 décembre 2010.

## 1. Un alignement des modalités de liquidation et de recouvrement sur celles prévues pour la taxe d'aménagement

Avant la loi de finances rectificative pour 2010, les collectivités concernées pouvaient, si elles le souhaitaient, recouvrer elles-mêmes les taxes, rendant impossible tout suivi précis de cette fiscalité par l'État. L'**article L. 331-19 du code de l'urbanisme** prévoit désormais, pour la taxe d'aménagement, que « *les services de l'État chargés de l'urbanisme dans le département sont seuls compétents pour établir et liquider la taxe* ».

Aux termes de l'article L. 331-24 du code de l'urbanisme, **la TAM est recouvrée par les comptables publics compétents (DGFIP)**, selon les modalités prévues pour les créances étrangères à l'impôt et au domaine. Lorsque le montant **excède 1 500 euros**, le **recouvrement de la TAM fait l'objet de l'émission de deux titres de perception** correspondant chacun à la moitié de la somme à acquitter. Ces titres sont soumis respectivement 12 mois et 24 mois après la date de délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménagement<sup>1</sup>. Lorsque le montant est **inférieur à 1 500 euros**, le recouvrement de la taxe fait l'objet d'**un seul titre de perception**, émis 12 mois après la délivrance des autorisations précitées. Pour garantir la sécurité juridique du dispositif, la TAM est liquidée aux taux et valeurs en vigueur à la date de la délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager.

La taxe doit alors être **acquittée auprès des comptables de la direction générale des finances publiques (DGFIP)** dans le ressort desquels l'immeuble doit être édifié. Une **majoration de 10 %** est appliquée en cas de paiement tardif, tandis qu'une **sanction fiscale** (pénalité de 80 %) est applicable en cas de construction sans autorisation ou en infraction à l'autorisation. Le taux de recouvrement de la taxe atteignait près de 95 % en 2018, soit un taux supérieur à celui constaté pour les recettes non fiscales<sup>2</sup>.

Pour le versement pour sous-densité, l'article L. 331-42 du code de l'urbanisme dispose que **le VSD est liquidé et recouvré selon les mêmes modalités que la taxe d'aménagement**. Lors de la loi de finances rectificative pour 2010, une **procédure de rescrit** avait également été introduite pour le VSD (article L. 331-40 du code de l'urbanisme). La loi pour un État au service d'une société de confiance<sup>3</sup> a créé une procédure similaire pour les projets d'une surface supérieure à 50 000 mètres carrés pour la TAM, la RAP et la TCB.

---

<sup>1</sup> Ou la date de délivrance d'un permis modificatif, ou la date de la décision de non-opposition ou la date à laquelle l'autorisation est réputée avoir été accordée.

<sup>2</sup> D'après les données figurant dans l'étude d'impact du présent article.

<sup>3</sup> Article 21 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

## 2. Les précisions portant sur les modalités de reversement aux collectivités territoriales

L'article L. 331-33 du code de l'urbanisme définit les modalités de versement de la TAM aux collectivités : le montant reversé correspond au montant recouvré net des frais de gestion, l'État effectuant un **prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement de 3 % sur le montant des recouvrements**. L'article L. 331-44 du même code précise que le reversement du VSD est effectué selon les modalités prévues à l'article L. 331-33.

## 3. Une harmonisation des modalités de liquidation, de gestion et de recouvrement inachevée

### a) Une harmonisation encore loin d'être achevée

Il convient de relever que, pour la TAM comme pour le VSD, les services de l'État compétents pour établir et liquider la taxe varient selon les départements. Pour les départements métropolitains, il s'agit des **agents des directions départementales des territoires et des directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M))**. Pour les départements d'outre-mer, cela relève des agents des **directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement**. Enfin, pour l'Île-de-France, la liquidation est assurée par les agents des unités territoriales de la **direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA)**. Le montant de la taxe due doit être porté à la connaissance du contribuable dans un délai de six mois.

L'article 79 de la loi de finances rectificative pour 2011<sup>1</sup> a précisé que **la redevance d'archéologie préventive devait être établie et contrôlée selon les mêmes modalités que celles applicables à la TAM (article L. 524-8 du code du patrimoine) pour sa partie « logement »**. Pour sa partie « culture », la RAP n'est donc pas liquidée par les agents des DDT(M) mais par les agents des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et recouvrée par la direction départementale des finances publiques du Puy-de-Dôme.

La TCB n'étant applicable que pour l'Île-de-France, **elle est liquidée par les agents de la DRIEA, mais elle est recouvrée par les agents de la direction départementale des finances publiques de Seine et Marne** (à compter de mars 2020<sup>2</sup>).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

<sup>2</sup> Elle était auparavant recouvrée par les agents de la direction départementale des finances publiques du Val de Marne.

*b) Des difficultés de gestion relevées depuis plusieurs années*

Les circuits actuels de gestion de la taxe d'aménagement, en dépit des dispositions adoptées en 2010 et en 2011, demeurent complexes et fragmentés. D'après les dispositions figurant dans l'évaluation préalable du présent article, **les effectifs des DDT(M) ont dû être renforcés pour tenter d'apurer les stocks et de rattraper les retards** (564,3 équivalents temps plein en 2016, contre 629,1 en 2020). Au 31 décembre 2019, 67 500 dossiers reçus en 2019 étaient en instance, soit 15 % du total des flux pour cette même année, alors que 97 779 dossiers étaient encore en instance pour les années 2016, 2017 et 2018. À ces délais de traitement s'ajoutent les difficultés liées au **coût de ce traitement**, du fait surtout d'une **faible dématérialisation**, et celles liées à la gestion des titres (les **erreurs d'adressage** portant ainsi sur 19 % des titres).

Dans une **circulaire du 12 juin 2019** relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE)<sup>1</sup>, **le Premier ministre a acté le transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement des directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M)) à la direction générale des finances publiques (DGFIP).**

Les ministres de la transition écologique et solidaire, de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et de l'action et des comptes publics ont donc missionné, par **lettre du 9 octobre 2019**, l'inspection générale des finances (IGF) et le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) pour étudier les modalités de ce transfert, en rappelant que le système de gestion actuel de la TAM était **complexe et éclaté entre plusieurs acteurs**. Les ministres demandaient également à l'IGF et au CGEDD d'étudier le périmètre pertinent du transfert, pour éventuellement y inclure la redevance d'archéologie préventive et la taxe sur les bureaux.

**Le dispositif proposé au présent article s'appuie très largement sur les conclusions de cette mission.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE RÉVISION DES MODALITÉS DE LIQUIDATION ET DE GESTION DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT ET L'ABROGATION DU VERSEMENT POUR SOUS-DENSITÉ**

Il se compose de trois parties : le transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à la direction générale des finances publiques et l'adaptation de ses modalités, la suppression du versement pour sous-densité et l'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures

---

<sup>1</sup> *Circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.*



nécessaires au transfert de la gestion de l'ensemble des taxes d'urbanisme à la DGFIP.

**A. LA MISE EN ŒUVRE DES PREMIÈRES ÉTAPES DU TRANSFERT DE LA GESTION DES TAXES D'URBANISME À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES**

**1. Le transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à la DGFIP**

Dans le cadre du **transfert de la collecte de la taxe d'aménagement à la DGFIP**, il est procédé à plusieurs modifications :

- les délibérations des collectivités ayant conduit à l'instauration de la taxe d'aménagement ne seront plus transmises aux services de l'État chargés de l'urbanisme dans le département mais à l'administration fiscale (article 133-5 du code de l'urbanisme tel que modifié par **le 1 du A du I** du présent article) ;

- les délibérations prises en application des articles L. 331-14 (taux de la taxe d'aménagement) et L. 331-15 du code de l'urbanisme (taux majorés) ne devront plus faire référence aux secteurs de leur territoire définis par un document graphique figurant dans un PLU ou un POS, mais à la documentation cadastrale (**3 du A du I** du présent article). Cette modification est destinée à faciliter le traitement de la taxe et des éléments de déclaration des redevables par la DGFIP, sans pour autant imposer à chaque service instructeur de renseigner le taux spécifique applicable dans les autorisations d'urbanisme ;

- la procédure de rescrit prévue à l'article L. 321-20-1 pour les projets supérieurs à 50 000 mètres carrés de surface taxable s'exercera auprès des services fiscaux, et non plus auprès des services chargés de l'urbanisme dans le département (**5 du A du I** du présent article) ;

- les demandes de remise gracieuse (article L. 331-28 du code de l'urbanisme), examinées par le comptable public chargé du recouvrement, ne feront plus l'objet d'un avis de l'administration chargée de l'urbanisme. La consultation des collectivités bénéficiaires demeure, elle, obligatoire (**9 du A du I** du présent article) ;

- il reviendra aux services fiscaux et non plus à l'administration chargée de l'urbanisme de fournir aux collectivités bénéficiaires de la taxe d'aménagement les éléments portant sur l'année civile précédente et nécessaires à l'établissement des prévisions de recettes, en vue de la préparation du budget (article L. 331-34 tel que modifié par le **11 du A du I** du présent article) ;

- les parts communale, départementale et régionale de la taxe d'aménagement seront assises, liquidées et recouvrées en vertu d'un titre de recette individuel ou collectif désormais émis par le responsable des services

fiscaux du département, et non plus par le responsable chargé de l'urbanisme dans le département. Il pourra déléguer sa signature aux agents placés sous son autorité (article L. 255 A du livre des procédures fiscales tel que modifié par le **b du 2 du IV**).

## **2. L'évolution vers une auto-liquidation de la taxe d'aménagement et la modification de sa date d'exigibilité**

Le **4 du I du A du présent article** procède à une **modification des compétences en matière d'établissement et de liquidation de la taxe**, en supprimant la compétence exclusive des services de l'État chargés de l'urbanisme dans le département pour ces deux actions.

Aux termes de l'article L. 331-19 ainsi modifié, il appartiendra par ailleurs au redevable de déclarer les éléments nécessaires à son établissement, dans les 90 jours à compter de sa date d'exigibilité. Ces modalités devront être précisées par décret.

**Aux termes du 8 du A du I du présent article, la taxe d'aménagement ne sera plus exigible à la date d'émission du titre de perception mais dès l'achèvement des opérations imposables**, tel que défini à l'article 1406 du code général des impôts (article L. 331-27 du code de l'urbanisme). **Ce sont les conditions prévues pour les déclarations des changements fonciers**, ce qui conduit à harmoniser le schéma de perception de cette taxe avec celui des taxes foncières.

Par conséquent, la procédure d'émission des titres exécutoires prévue à l'article L. 331-24 du code de l'urbanisme est également modifiée. **Le premier titre sera émis à compter de 90 jours après la date d'exigibilité**, le redevable étant alors supposé avoir transmis les éléments nécessaires à son établissement, et **le second titre sera émis six mois après la date d'émission du premier titre (6 du A du I du présent article)**. Le même alinéa supprime la disposition prévoyant qu'en cas de modification apportée au permis de construire, le complément de la taxe fasse l'objet d'un titre de perception émis dans un délai de 12 mois à compter de la date de délivrance du permis modificatif. **Aucun complément ne devrait en effet être demandé puisque la taxe sera liquidée à l'achèvement des travaux.**

Également par coordination, les **dispositions applicables en cas de transfert total ou partiel de l'autorisation de construire ou d'aménager prévues** aux trois premiers alinéas de l'article L. 331-26 du code de l'urbanisme **sont supprimées (7 du A du I du présent article)**. Seule l'annulation de titre liée à un contentieux administratif qui n'aurait pas été purgé avant l'achèvement des travaux est conservée. Les modalités de répartition du coût du remboursement d'une taxe acquittée par un redevable dont le titre a été annulé ne sont quant à elles pas modifiées.

Enfin, le **2 du A du I** procède à une modification visant à préciser que les redevables de la taxe deviennent les personnes bénéficiaires des autorisations d'urbanisme dès la date d'exigibilité de la taxe (article L. 331-6 du code de l'urbanisme).

### **3. Des dates d'entrée en vigueur différentes**

Les dispositions relatives au **transfert de la liquidation de la TAM** entreront en vigueur à compter d'une date et selon des modalités fixées par décret, mais au plus tard le **1<sup>er</sup> janvier 2023 (B du VI du présent article)**.

La nouvelle formalité applicable aux délibérations (**3 du A du I** du présent article) prendra effet à compter du **1<sup>er</sup> janvier 2022 (C du VI du présent article)**, tandis que les **délibérations des collectivités** devront être transmises aux services fiscaux et non plus aux services chargés de l'urbanisme dans le département à partir du **1<sup>er</sup> janvier 2023 (D du VI du présent article)**.

#### ***B. L'ABROGATION DU VERSEMENT POUR SOUS-DENSITÉ***

Le **B du II du présent article procède à l'abrogation du versement pour sous-densité** en supprimant la section 2 du chapitre 1<sup>er</sup> du code de l'urbanisme, qui en définissait les règles. Plusieurs **coordinations** sont effectuées aux articles L. 332-6 et L. 332-12 du code de l'urbanisme (**C du I** du présent article), à l'article L. 3662-1 du code général des collectivités territoriales (**II** du présent article), à l'article 302 *septies* B du CGI (**III** du présent article) et à l'article L. 133 du livre des procédures fiscales (**1 du IV** du présent article).

Tout en y opérant une coordination pour tenir compte de la suppression du versement pour sous-densité, le **b du 4 du I** du présent article modifie également l'article L. 255 A du livre des procédures fiscales (LPF) afin d'y **intégrer la pénalité prévue en cas de construction ou d'aménagement sans autorisation** (80 % du montant de la TAM). Cette pénalité sera également explicitement assise, liquidée et recouvrée en vertu d'un titre de recettes individuel ou collectif émis par le responsable chargé de l'urbanisme (avant l'entrée en vigueur des dispositions prévoyant le transfert de la TAM aux services fiscaux), puis par le responsable des services fiscaux du département (après l'entrée en vigueur du transfert).

Les dispositions **relatives à la suppression du versement pour sous-densité s'appliquent à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 (A du VI du présent article)**.

**C. LE RENVOI À UNE ORDONNANCE POUR PRENDRE LES MESURES NÉCESSAIRES À LA REFORTE DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX PROCÉDURES DE GESTION, DE RECOUVREMENT ET DE CONTRÔLE DES TAXES D'URBANISME**

Le **V du présent article** autorise le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à **prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi et relatives à la taxe d'aménagement, à la taxe pour la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage ainsi qu'à la redevance d'archéologie préventive.**

Cette ordonnance, dont le périmètre est très large, répond à plusieurs objectifs :

- **regrouper les dispositions régissant les taxes précitées au sein du code général des impôts (CGI) et du livre des procédures fiscales (LPF)** pour améliorer leur lisibilité, procéder aux mesures de coordination, d'harmonisation et de simplification nécessaires, assurer le respect de la hiérarchie des normes, renforcer la cohérence rédactionnelle des textes et abroger les dispositions devenues obsolètes, inadaptées ou devenues sans objet (**1 du V** du présent article) ;

- **aménager ces dispositions pour faciliter la gestion de ces impositions par la direction générale des finances publiques, simplifier les procédures pour les redevables et les collectivités, améliorer l'efficacité du contrôle et du recouvrement.** Ces objectifs seraient atteints en rapprochant les règles relatives au contrôle, aux sanctions, aux modalités de remboursement et de dégrèvement, au contentieux et aux procédures de rescrit prévues dans le CGI et le LPF, ainsi qu'en adaptant les règles relatives au fait générateur et en modernisant les modalités de recouvrement. Ces modifications incluraient également une clarification des rôles entre le contrôle fiscal en matière foncière et la police de l'urbanisme (**2 du V** du présent article) ;

- **assurer l'établissement et la perception de la RAP et de la TCB dans les mêmes conditions que celles prévues par la TAM,** ce qui conduirait à réviser les règles concernant leur fait générateur, leur champ d'application, leurs conditions d'exigibilité et le service chargé de leur établissement et de leur liquidation (**3 du V** du présent article) ;

- **aménager et modifier les dispositions législatives permettant d'assurer la mise en œuvre des objectifs précédents** (**4 du V** du présent article).

Cette ordonnance devra être prise dans un délai de 18 mois à compter de la promulgation de la loi de finances pour 2021, un projet de loi de ratification devant être déposé au Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication (**dernier alinéa du V du présent article**).

### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

**Aucune modification** n'a été apportée au présent article par l'Assemblée nationale.

### IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE SIMPLIFICATION DE LA GESTION DES TAXES D'URBANISME À SOUTENIR, MAIS UNE ORDONNANCE AU CONTENU TROP LARGE

#### *A. L'AMORCE D'UNE SIMPLIFICATION ET D'UNE AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DE LA GESTION DES TAXES D'URBANISME, QUI NE DOIT TOUTEFOIS PAS S'OPÉRER AU DÉTRIMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES*

#### **1. La réforme proposée au présent article s'appuie sur les conclusions de la mission de l'IGF et du CGEDD**

En modifiant les règles d'établissement et de liquidation de la TAM, le dispositif proposé au présent article constitue **une première étape vers une harmonisation des modalités de recouvrement et de gestion des taxes d'urbanisme**, qui doit répondre au constat de complexité et d'inefficacité dressé par la mission de l'IGF et du CGEDD sur ce sujet. **La commission des finances a toujours soutenu ces efforts de simplification, à la condition qu'ils bénéficient aussi aux contribuables et qu'ils ne pénalisent pas, quand elles sont concernées, les collectivités territoriales.**

*a) Une dématérialisation qui doit améliorer l'efficacité de la gestion de la taxe et offrir de nouveaux services aux particuliers*

Le transfert de la gestion de la taxe d'aménagement à la DGFIP et la déclaration par le redevable lui-même des éléments nécessaires à l'établissement de la taxe s'accompagneraient **d'une dématérialisation accrue de ces procédures.**

Cette dématérialisation devrait en retour permettre d'**accélérer l'apurement du stock de dossiers en instance** et donc **l'efficacité de la gestion de la taxe d'aménagement**. L'objectif est également de **fiabiliser et d'automatiser la transmission des informations** requises pour l'établissement de la taxe, en provenance des collectivités. La récupération des paramètres locaux de taxation et la fiabilisation des dossiers mobilisent en effet aujourd'hui plus d'un tiers des effectifs dédiés des DDT(M)<sup>1</sup>.

**Cette dématérialisation doit aussi s'accompagner d'une amélioration de la qualité du service public offert aux redevables.** Dans le cadre actuel, il n'existe aucune obligation d'information sur la taxe

---

<sup>1</sup> Selon les données figurant dans l'évaluation préalable du présent article.

d'aménagement. Le seul contact entre le contribuable et la DGFIP est un contact « papier », opéré de manière totalement hermétique aux autres impositions auxquelles peut être assujéti le contribuable sur ses biens immobiliers. L'objectif, d'après les informations communiquées par le Gouvernement, est d'**intégrer la gestion de la taxe d'aménagement à l'espace « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI) de la DGFIP.**

Engagé en 2019, le projet GMBI vise à permettre aux contribuables, particuliers comme professionnels, de pouvoir procéder, *via* un **portail unique**, à leurs **obligations déclaratives en matière d'imposition des biens immobiliers**. Il s'appuie pour cela sur la dématérialisation des déclarations foncières. Le redevable, qui devra déclarer lui-même les éléments nécessaires à l'établissement de la taxe à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, pourra le faire en même temps que la taxe foncière, dans un même environnement fiscal.

Réduire le délai entre l'exigibilité de la date et l'envoi du titre de recettes (90 jours pour la première échéance, six mois pour la seconde) donnera également **davantage de lisibilité aux contribuables** que le système qui prévaut aujourd'hui, avec des délais de 12 et 24 mois, déclenchés par la délivrance des autorisations, avant même que les travaux ne soient commencés.

Le portail unique doit également permettre aux usagers de pouvoir **liquider l'ensemble de leurs droits par l'intermédiaire d'un même espace**, générant par là-même des **gains d'efficacité** pour eux et pour l'administration fiscale. Il accompagne le transfert progressif du recouvrement des taxes d'urbanisme vers la DGFIP. Ce projet est bienvenu, d'autant que les retards pris en matière de dématérialisation et de simplification des démarches pour l'imposition des biens immobiliers, par rapport à l'impôt sur le revenu par exemple, pénalisaient une part importante des contribuables, particuliers comme professionnels.

**Le coût net du projet GMBI est évalué à 2 à 3,2 millions d'euros, pour des gains nets annuels huit fois supérieurs (entre 16 et 18,2 millions d'euros)<sup>1</sup>.** Si le recours à la dématérialisation atteignait 80 %, une estimation raisonnable au regard des taux atteints pour d'autres impositions (près de 85 % pour l'impôt sur le revenu en 2018 par exemple), de **350 à 390 ETP pourraient être économisés.**

*b) Un changement de date d'exigibilité qui doit mettre fin à certaines lourdeurs de gestion*

D'après les données transmises dans l'évaluation préalable du présent article, **la gestion des annulations et des réductions de titres dues aux évolutions des autorisations d'urbanisme mobilise de manière disproportionnée les effectifs des DDT(M)** (environ 8 % des titres, pour des

---

<sup>1</sup> D'après les données figurant dans l'évaluation préalable du présent article et tirées de la mission conduite par l'IGF et le CGEDD.

montants concernés d'environ 230 à 240 millions d'euros par an). Elle entraîne par ailleurs des difficultés d'adressage (19 % des titres concernés).

La date d'exigibilité de la taxe et le point de départ du délai pour l'envoi des titres de recettes étant en effet fixés à la délivrance de ces autorisations, tout changement implique un retraitement des titres déjà émis, selon des règles adaptées à chaque situation. **Porter la date d'exigibilité de la taxe à l'achèvement des travaux permettra de mettre fin à cette lourdeur de gestion. Ces gains d'efficience ont été estimés à 2,5-2,8 millions d'euros nets annuels après l'année de transition, là-encore sur la base de l'hypothèse d'un taux de dématérialisation de 80 %<sup>1</sup>.**

## **2. Une réforme qui ne devrait pas, à terme, peser sur les collectivités territoriales**

Le rapporteur général s'est plus particulièrement inquiété des effets de la modification de la date d'exigibilité de la taxe sur les ressources des collectivités lors de l'année de transition. Pour rappel, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, elle ne sera plus exigible dès la délivrance de l'autorisation, mais à compter de l'achèvement des travaux.

Or, d'après les données recueillies par l'IGF et le CGEDD sur la base d'un échantillon de dossiers, **le recouvrement de l'échéance unique ou de la première échéance de la taxe d'aménagement intervient d'ores et déjà, dans 94 % des cas, après la date d'achèvement réelle des travaux** (et en moyenne plus de 202 jours après l'achèvement des travaux)<sup>2</sup>. Dans les 6 % restants, la première ou unique échéance intervient en moyenne 37 jours avant l'achèvement des travaux. **Ces données permettent raisonnablement de penser que la modification du fait générateur n'aura qu'un effet très limité, lors de l'année de transition, sur la trésorerie des collectivités.** De même, il convient, dans cette appréciation, de tenir compte de l'amélioration escomptée de la collecte de la taxe, ce qui pourrait venir compenser l'éventuel décalage de perception pour les collectivités.

L'échantillon utilisé est un échantillon aléatoire de 1 000 dossiers de huit départements. D'après les informations transmises au rapporteur général, **des travaux ont été menés pour vérifier ces conclusions sur la base d'un échantillon plus large ; ils ont abouti aux mêmes résultats.**

---

<sup>1</sup> D'après les données figurant dans l'évaluation préalable du présent article et tirées de la mission conduite par l'IGF et le CGEDD.

<sup>2</sup> Données reprises dans l'évaluation préalable du présent article.

### **B. L'ABROGATION DU VERSEMENT POUR SOUS-DENSITÉ RÉPOND AUX CONSTATS POSÉS SUR SA COMPLEXITÉ ET SUR SON FAIBLE TAUX DE RECOURS**

Le rapporteur général se montre sensible à l'argument présenté par le Gouvernement concernant l'abrogation du versement pour sous-densité (VSD). Ce dernier répond certes à un objectif primordial, celui de **lutter contre l'artificialisation des sols**, mais il n'a pas été aussi mobilisé qu'escompté.

En effet, moins d'une **vingtaine de communes** ont décidé d'instaurer ce versement en 2018, un chiffre en constante régression (39 communes au point haut en 2014). Le constat doit donc être fait de son **inadaptation aux objectifs poursuivis**, ce qui tient notamment à la complexité de ses règles de calcul et d'instauration pour les collectivités. **Son rendement est par conséquent faible**, quelques milliers d'euros chaque année.

Pour mémoire, l'article 43 du présent projet de loi procède à une **adaptation de la taxe d'aménagement en vue de lutter contre l'artificialisation des sols**<sup>1</sup>. Une telle modification semble plus judicieuse que le maintien du VSD.

### **C. UNE ORDONNANCE AU CONTENU TROP LARGE**

L'objectif d'intégrer à terme la RAP dans sa partie « logement » et la TCB dans le dispositif envisagé par le Gouvernement pour la TAM apparaît opportune. Leurs modalités d'assiette ou de liquidation sont proches et elles sont gérées par des services communs. **La poursuite de l'harmonisation de ce cadre de gestion est donc, pour le rapporteur général, pleinement justifiée.**

**Il regrette toutefois que le Gouvernement ait de nouveau besoin d'une habilitation pour procéder à cette simplification, d'autant que son périmètre est très large** et va bien au-delà d'une simple codification.

Lors de l'examen de l'article 184 de la loi de finances pour 2020<sup>2</sup>, qui portait sur le transfert du recouvrement de certaines taxes et impositions de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) à la DGFIP, **la commission des finances avait également regretté le choix du Gouvernement de demander une habilitation extrêmement large, sans donner aucune visibilité sur les impacts attendus de la réforme en matière de gains d'efficience et de dépenses de personnel.** Elle avait alors proposé

---

<sup>1</sup> Se reporter au commentaire de l'article 43 du présent projet de loi.

<sup>2</sup> Commentaire de l'article 61 dans le tome III du rapport général n° 140 (2019-2020) de M. Albéric de MONTGOLFIER, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019.



de supprimer cette habilitation, une position suivie par le Sénat lors de l'examen de l'article en séance publique.

Dans le cadre de la demande d'habilitation prévue au présent article, **le seul motif de satisfaction provient du fait que l'évaluation préalable comporte davantage de données sur les gains attendus**, du fait notamment de l'étude menée par l'IGF et le CGEDD.

Lors de l'examen du PLF pour 2020, la commission des finances avait également estimé que, même si elles étaient complexes et longues à écrire, les dispositions d'harmonisation devaient faire l'objet d'un examen par le Parlement. Si le Gouvernement avait alors répondu que ce n'était pas possible, le présent projet de loi de finances nous démontre l'inverse. Ainsi, les dispositions relatives au transfert du recouvrement des taxes sur la consommation finale d'électricité (article 13) ou au transfert du droit annuel de francisation et de navigation (article 45 *ter*) sont soumises, « en dur », à l'approbation du Parlement.

Le constat reste le même aujourd'hui : **le Parlement devrait se prononcer sur les modifications envisagées, d'autant que le champ de l'habilitation demandée par le Gouvernement suscite plusieurs difficultés :**

- l'ordonnance n'est pas à droit constant ;
- elle a trait aux ressources des collectivités territoriales ;
- elle opère un transfert entre codes (des codes de l'urbanisme et du patrimoine vers le code général des impôts et le livre des procédures fiscales) ;
- elle prévoit un délai de réalisation long (18 mois), qui laisse le temps de présenter le dispositif au Parlement par voie législative ordinaire, sans pour autant remettre en cause l'entrée en vigueur de la réforme au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

**La commission des finances a donc adopté un amendement FINC.24 tendant à supprimer l'ordonnance**, auquel ce sont ajoutés deux amendements rédactionnel (FINC.22) et de coordination (FINC.23).

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

*ARTICLE 44 bis (nouveau)*

**Rétablissement de l'obligation d'enregistrement des testaments reçus par les notaires dans un délai de trois mois à compter du décès du testateur**

Le présent article vise à rétablir l'obligation d'enregistrement des testaments reçus par les notaires, dans un délai de trois mois à compter de la date du décès du testateur.

Le dispositif proposé revient ainsi sur la suppression de cette obligation, opérée par la loi de finances pour 2020, dans l'objectif de simplifier droit fiscal. En pratique, cette suppression a été facteur de confusion et d'ambiguïté pour les notaires quant à la date à laquelle l'enregistrement du testament devait être effectif.

Constatant le caractère inopportun de cette suppression, la commission propose d'adopter sans modification cet article qui rétablit, dans une rédaction améliorée, les dispositions en vigueur avant 2020.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE OBLIGATION SUPPRIMÉE PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2020**

**Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020**, et en vertu de l'article 636 du code général des impôts, les testaments, qu'ils soient reçus par les notaires (testaments publics et mystiques) ou simplement déposés chez eux (testaments olographes), **étaient obligatoirement soumis à la formalité de l'enregistrement dans un délai de trois mois à compter de la date du décès du testateur.**

En application de l'article 848 du même code, cette formalité était soumise à un **droit d'enregistrement fixé à 125 euros.**

Or, l'article 21 de la loi de finances pour 2020<sup>1</sup> a opéré deux modifications.

D'une part, elle a supprimé le premier alinéa de l'article 636 du code général des impôts afin de **ne plus rendre obligatoire la formalité d'enregistrement des testaments** déposés chez les notaires ou reçus par eux. Cette suppression était motivée par l'objectif de simplification du droit fiscal.

D'autre part, **elle a abrogé l'article 848 du même code** qui prévoyait que cette formalité était soumise à un droit d'enregistrement.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1479 de finances pour 2020.

Ces deux dispositions étaient prévues par le projet de loi de finances pour 2020 déposé par le Gouvernement.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : REMÉDIER À UNE SUPPRESSION PROBLÉMATIQUE

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député **Christophe Jerretie**, avec un **double avis favorable de la commission et du Gouvernement**. Il a fait l'objet d'un **sous-amendement** de précision, adopté à l'initiative du **Gouvernement** avec un avis favorable de la commission.

**Il vise à rétablir le principe de l'enregistrement obligatoire des testaments reçus par les notaires dans un délai de trois mois suivant le décès du testateur.**

À la différence des dispositions en vigueur avant l'application de la loi de finances pour 2020, **le présent article ne vise que les testaments reçus par les notaires**, c'est-à-dire établis devant eux, et non déposés chez eux, soit uniquement les testaments authentiques. D'après les informations transmises au rapporteur général, l'exclusion des testaments olographes se justifie par le fait que leur dépôt chez le notaire est déjà soumis à une tarification.

L'objet de l'amendement justifie le rétablissement de ces dispositions par **les difficultés soulevées par la pratique notariale** après la suppression de cette obligation.

En effet, la modification opérée par la loi de finances pour 2020 a conduit à imposer l'enregistrement du testament dans le délai de droit commun prévu à l'article 635 du code général des impôts, c'est-à-dire dans un délai d'un mois à compter de leur date d'établissement.

Or, comme l'indique le Gouvernement dans l'objet de son sous-amendement, cet enregistrement est alors « **prématuré** » dans la mesure où les dispositions d'un testament ne prennent effet qu'à compter du décès du testateur. En outre, l'amendement de notre collègue Christophe Jerretie souligne que cette pratique « *poserait par ailleurs la question de la divulgation des dispositions des dernières volontés du vivant du testateur, alors que leur confidentialité est protégée par le secret professionnel auquel est tenu le notaire* ».

D'après les informations transmises au rapporteur général, en dépit de l'abrogation de l'article 848 du code général des impôts par la loi de finances pour 2020, les testaments enregistrés dans les conditions prévues par le présent article resteront soumis **au droit d'enregistrement** en application de l'article 680 du code général des impôts. En effet, celui-ci prévoit que les actes qui ne se trouvent ni exonérés, ni tarifés par aucun autre article de ce code et qui ne peuvent donner lieu à une imposition

proportionnelle ou progressive sont soumis à une imposition fixe de 125 euros.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN RÉTABLISSEMENT BIENVENU EU ÉGARD AUX DIFFICULTÉS SOULEVÉES PAR LA PRATIQUE**

Le rapporteur général **prend acte du caractère inopportun de la modification législative introduite en loi de finances pour 2020**, et salue le rétablissement d'une rédaction qui permet de clarifier la procédure d'enregistrement des testaments chez les notaires.

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 44 bis*

**Exonération de droits de mutation pour les dons et legs à des associations simplement déclarées ayant un but exclusif d'assistance et de bienfaisance**

Le présent article vise à réintroduire en seconde partie du projet de loi de finances l'article 8 *septies*, supprimé lors de l'examen des articles relevant de la première partie.

Le dispositif proposé vise à légaliser la doctrine fiscale selon laquelle une association simplement déclarée, et non reconnue d'utilité publique, peut bénéficier d'une exonération de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) sur les dons et legs reçus, dès lors qu'elle poursuit un but exclusif d'assistance et de bienfaisance.

Considérant que la doctrine fiscale a opéré une interprétation large de l'intention du législateur, la commission des finances a estimé que cette légalisation permettait de sécuriser utilement le dispositif pour les associations simplement déclarées qui poursuivent un but exclusif d'assistance et de bienfaisance.

Par ailleurs, ce dispositif supprime la référence à l'agrément préalable à l'acceptation de la libéralité requis de la part des services préfectoraux, devenue obsolète en raison des modifications apportées à la capacité des associations à recevoir des libéralités par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

Toutefois, ces dispositions proposant un strict rappel au niveau législatif d'une doctrine fiscale déjà appliquée, ainsi que la suppression d'une référence devenue obsolète, elles n'entraînent pas de conséquence sur le solde budgétaire pour l'année 2021, et n'ont pas vocation à figurer en première partie de la loi de finances.

La commission des finances propose de réintroduire ce dispositif en seconde partie du projet de loi de finances, en y apportant une amélioration rédactionnelle.

**I. LE DROIT EXISTANT : LES DONS ET LEGS À CERTAINS ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF SONT EXONÉRÉS DE DROITS DE MUTATION À TITRE GRATUIT SOUS CONDITIONS**

En principe, les libéralités consenties au profit de personnes morales sont soumises aux droits de mutation à titre gratuit (DMTG), comme pour celles au profit des personnes physiques. Par dérogation, le législateur a toutefois prévu **plusieurs exceptions**.

Ainsi, aux termes de l'article 795 du code général des impôts, sont exonérés de DMTG les dons et legs consentis à :

- des établissements pourvus de la personnalité civile pour **les dons et legs d'œuvre d'art, de monuments ou objets ayant un caractère historique, de livres, d'imprimés ou de manuscrits destinés à figurer dans une collection publique** (1°), ainsi que **les sommes d'argent** données et léguées en vue de leur achat (6°) ;

- des établissements publics ou d'utilité publique **ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel**, ou concourant à la mise en œuvre du **patrimoine artistique**, à la **défense de l'environnement naturel** ou à la **diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises** (2° de l'article renvoyant au b du 1 de l'article 200 du code général des impôts) ;

- des établissements publics ou d'utilité publique exerçant des **actions concrètes en faveur du pluralisme de la presse** (2° de l'article renvoyant au f bis du 1 de l'article 200 du code général des impôts) ;

- des établissements publics charitables, les mutuelles et toutes autres sociétés reconnues d'utilité publique **dont les ressources sont affectées à des œuvres d'assistance<sup>1</sup>, à la défense de l'environnement naturel ou à la protection des animaux** (4°). La doctrine fiscale précise que, « *par mesure de tempérament, les associations non reconnues d'utilité publique (simplement déclarées), qui poursuivent un but exclusif d'assistance et de bienfaisance, profitent de l'exonération* »<sup>2</sup>, et qu'il n'est pas nécessaire que l'assistance soit délivrée de façon absolument gratuite ;

- les organismes limitativement énumérés<sup>3</sup> dont l'objet est d'exercer **des missions en faveur de l'enseignement supérieur** (5°) ;

- des organismes d'habitation à loyer modéré (**HLM**) (7°), **l'office national des anciens combattants et victimes de guerre** (9°), **des associations culturelles** et congrégations autorisées (10°), à des entités les affectant à **l'érection de monuments aux morts de la guerre** (11°) ;

---

<sup>1</sup> « Les activités de bienfaisance et d'assistance s'entendent des activités de secours à destination de personnes se trouvant dans des situations de détresse et de misère, en leur venant en aide pour leurs besoins indispensables ».

<sup>2</sup> Bulletin officiel des finances publiques - BOI-ENR-DMTG-10-20-20-30/07/2020, §110.

<sup>3</sup> Les fondations universitaires, fondations partenariales et établissements d'enseignement supérieur reconnus d'utilité publique, sociétés d'éducation populaire gratuite reconnues d'utilité publique et subventionnées par l'État, les associations d'enseignement supérieur reconnues d'utilité publique et établissements reconnus d'utilité publique ayant pour objet de soutenir des œuvres d'enseignement scolaire et universitaire régulièrement déclarées.

- au **Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres** pour les dons et legs d'immeubles, ainsi que les établissements publics de **parcs nationaux** si le don ou legs concerne un immeuble situé dans le parc en question (12° et 13°) ;

- aux **fonds de dotation** correspondant aux conditions fixées au g du 1 de l'article 200 (14°).

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE TRANSFERT DE L'ARTICLE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE VERS LA SECONDE PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021

Le présent article reprend le dispositif de l'article 8 *septies*, adopté en première partie du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, à l'initiative de nos collègues députés Laurent Saint-Martin, rapporteur général du budget, Bertrand Pancher et Émilie Cariou, qui ont déposé trois amendements identiques, et avec **un avis favorable du Gouvernement après l'adoption d'un sous-amendement** à l'initiative de ce dernier.

Il vise à **basculer au niveau législatif la doctrine fiscale selon laquelle une association simplement déclarée, et non reconnue d'utilité publique, peut bénéficier d'une exonération de DMTG** dès lors qu'elle poursuit **un but exclusif d'assistance et de bienfaisance**.

Par ailleurs, à l'initiative du sous-amendement du Gouvernement, le **2° du présent article supprime le second alinéa du 4° de l'article 795, relatif au statut civil d'association d'assistance et de bienfaisance, devenu obsolète** avec l'entrée en vigueur de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire<sup>1</sup>.

Par rapport à l'article initialement adopté en première partie, le présent dispositif apporte **une amélioration rédactionnelle** en remplaçant les termes « sociétés reconnues d'utilité publique », désormais désuets, par les termes « organismes reconnus d'utilité publique ».

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE LÉGALISATION BIENVENUE

Considérant que la doctrine fiscale a opéré une interprétation large de l'article 795 du code général des impôts, la commission des finances a estimé, lors de l'examen de l'article 8 *septies*, que cette légalisation permettait de **sécuriser utilement le dispositif** pour les associations simplement déclarées qui poursuivent un but exclusif d'assistance et de bienfaisance.

---

<sup>1</sup> Article 74 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

Toutefois, ces dispositions proposant un strict rappel au niveau législatif d'une doctrine fiscale déjà appliquée, ainsi que la suppression d'une référence devenue obsolète, elles n'entraînent pas de conséquence sur le solde budgétaire pour l'année 2021, et n'avaient donc pas vocation à figurer en première partie de la loi de finances.

Par conséquent, **la commission vous propose de réintroduire cet article en seconde partie.** Elle a adopté un amendement **FINC.25** en ce sens.

**Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article.**



*ARTICLE 44 ter (nouveau)*

**Diverses mesures préalables au transfert de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance aux Urssaf**

Le présent article propose diverses mesures préalables au transfert de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA) aux Urssaf à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 au plus tard. À titre principal, l'article prévoit d'harmoniser les règles d'imposition de la taxe d'apprentissage avec celles applicables cotisations sociales, qui dépendent de l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés. Par souci de simplification, il est également proposé d'exonérer totalement de taxe d'apprentissage les assujettis partiels à cet impôt (associations, mutuelles, sociétés coopératives...). Dans la perspective de cette réforme du recouvrement, l'article aligne également sur le droit commun les règles spécifiques qui concernent le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP).

Ce transfert du recouvrement de la CUFPA aux Urssaf va dans le bon sens, en ce qu'elle est de nature à améliorer la qualité du recouvrement de cette taxe. L'adoption de cet article est donc proposée, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN TRANSFERT DU RECOUVREMENT DE LA CONTRIBUTION UNIQUE À LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET À L'ALTERNANCE PRÉVU POUR 2022**

**A. LES CONTRIBUTIONS À LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET À L'APPRENTISSAGE DEPUIS LA LOI « AVENIR PROFESSIONNEL »**

En vertu de l'article L. 6131-1 du code du travail, dans sa rédaction issue de l'article 37 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (dite loi « avenir professionnel »), les employeurs participent au financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage au moyen de trois prélèvements obligatoires.

**1. La contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance**

Premièrement, les employeurs sont tenus de s'acquitter, en vertu du 2° de l'article L. 6131-1 du code du travail, de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA) encadrée par l'article L. 6131-2 du même code. Celle-ci se compose de deux contributions

distinctes : la taxe d'apprentissage et la contribution à la formation professionnelle.

La **taxe d'apprentissage** est régie par l'article L. 6241-1-1 du code du travail et les articles 1599 ter A à 1599 ter C, 1599 ter J et 1599 ter K du code général des impôts. Elle est assise sur les rémunérations versées par l'employeur, auquel s'applique un taux de 0,68 %<sup>1</sup> (0,44 % dans les trois départements d'Alsace-Moselle<sup>2</sup>). En vertu de l'article L. 6241-2 du code du travail, le produit de cette taxe se décompose en deux parts. Une part égale à 87 % sert à financer les centres de formation d'apprentis (CFA), via France compétences, et les nouveaux opérateurs de compétences (OPCO) des branches professionnelles<sup>3</sup>. Le « **solde** », représentant 13 % du produit de la taxe, est destiné à des **dépenses libératoires** effectuées par l'employeur pour financer soit des actions de formation initiale professionnelle et technologique hors apprentissage, soit des organismes de formation éligibles à recevoir ces financements<sup>4</sup>.

La **contribution à la formation professionnelle** est régie par les **articles L. 6331-1 et L. 6331-3 du code du travail**. Elle est assise sur les rémunérations versées par l'employeur, auquel s'applique un taux de 0,55 % pour les entreprises de moins de onze salariés et un taux de 1 % pour les entreprises de plus de onze salariés.

Il est à noter qu'en application de la **loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite « loi Pacte »)**, il est prévu qu'à compter de 2020, lorsqu'une entreprise franchit ce seuil de onze salariés, le taux de CFP reste fixé à 0,55 % pendant cinq ans. En effet les anciennes dispositions (articles L. 6331-7 et R. 6331-12 du code du travail) prévoyaient des taux transitoires les 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> années après franchissement de seuil, de 0,7 % et de 0,9 % ; ce n'est que la 6<sup>ème</sup> année que le taux de 1 % s'appliquait. Ces dispositions restent toutefois applicables aux entreprises ayant franchi ce seuil avant le 31 décembre 2019.

En vertu des articles L. 6331-2 et L. 6331-4 du même code, cette contribution est versée à France compétences et est dédiée au financement de l'alternance, du conseil en évolution professionnelle, du développement des compétences des salariés de moins de cinquante salariés, de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi et du compte personnel de formation.

---

<sup>1</sup> Article 1599 ter B du code général des impôts.

<sup>2</sup> Article 1599 ter J du code général des impôts.

<sup>3</sup> Pour rappel, les opérateurs de compétences, institués par l'article 39 de la loi « avenir professionnel », sont chargés notamment d'assurer le financement des contrats d'apprentissage et de professionnalisation selon des niveaux de prise en charge fixés par les branches, d'apporter un appui technique aux branches pour établir la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, d'assurer un service de proximité au très petites, petites et moyennes entreprises permettant d'améliorer l'information et l'accès de leurs salariés à la formation professionnelle, et plus généralement de promouvoir l'apprentissage et la formation professionnelle.

<sup>4</sup> Article L. 6241-4 et L. 6241-5 du code du travail.

## 2. La contribution supplémentaire à l'apprentissage

Certaines entreprises sont tenues de s'acquitter de la **contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA)**, mentionnée à l'article L. 6241-1 du code du travail et régie par **l'article 1609 quinquies du code général des impôts**. Elle vise à encourager le recours à l'apprentissage dans des entreprises de plus de 250 salariés.

Ainsi, cette contribution est due par **les entreprises de plus de 250 salariés dont l'effectif d'alternants est inférieur à 5 %** de l'effectif total pour une année donnée. Sont considérés comme alternant au sens de cet article les salariés sous contrats de professionnalisation ou embauchés en contrat à durée indéterminée l'année suivant le terme dudit contrat **ainsi que les jeunes accomplissant un volontariat international en entreprise (VIE)** ou bénéficiant d'une convention industrielle de formation par la recherche.

Celle-ci est assise sur les rémunérations retenues pour l'assiette de la taxe d'apprentissage<sup>1</sup>, auxquelles s'applique un taux :

- de 0,6 % lorsque l'effectif d'alternants est inférieur à 1 % de l'effectif total ;

- de 0,2 % lorsque l'effectif d'alternants est compris entre 1 % et 2 % de l'effectif total ;

- de 0,1 % lorsque l'effectif d'alternants est compris entre 2 % et 3 % de l'effectif total ;

- de 0,05 % lorsque l'effectif d'alternants est compris entre 3 % et 5 % de l'effectif total.

**Les entreprises concernées peuvent toutefois être exonérées de CSA dès lors que leur effectif d'alternants est supérieur à 3 % de l'effectif total et qu'elles justifient d'une progression de l'effectif d'alternants d'au moins 10 % par rapport à l'année précédente.**

## 3. La contribution au compte personnel de formation

Troisièmement, l'article L. 6331-6 du code du travail prévoit que **les employeurs s'acquittent d'une contribution dédiée au compte personnel de formation (CPF)** égale à 1 % du revenu d'activité versé qui a été retenu pour le calcul des cotisations sociales.

---

<sup>1</sup> Article 1599 ter B du code général des impôts.

#### 4. Le cas particulier du secteur du BTP

En application de l'article L. 6331-35 du code du travail, les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) versent une **contribution supplémentaire à la formation professionnelle**, qui est recouvrée par BTP Prévoyance (ou « Pro BTP ») et versée au profit du comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics (CCCA-BTP), association nationale professionnelle chargée de « *mettre en œuvre et de coordonner la politique de formation professionnelle et initiale par l'apprentissage aux métiers du bâtiment et des travaux publics (BTP)* »<sup>1</sup>. Il est géré par les fédérations professionnelles d'employeurs et les organisations syndicales représentatives de ce secteur.

L'article L. 6331-36 du code du travail prévoit que cette contribution concourt au financement de trois missions :

- informer les jeunes, leurs familles et les entreprises sur la formation professionnelle initiale ou sur les métiers du BTP ;
- développer la formation professionnelle dans les métiers du BTP ;
- financer des actions particulières ciblées sur l'insertion professionnelle des publics âgés de moins de 26 ans.

Cette contribution est assise sur les rémunérations versées pendant l'année en cours. Sauf accord collectif intervenue l'année précédant l'exercice considéré, un taux de contribution de 0,30 % pour les entreprises du secteur du bâtiment et un taux de 0,22 % pour les entreprises du secteur des travaux publics seraient appliqués.

En application de l'article L. 6331-41 du même code, le montant de cette contribution est déductible de la CUFPA pour les entreprises d'au moins onze salariés.

#### **B. LA LOI « AVENIR PROFESSIONNEL » PRÉVOIT UN TRANSFERT AUX URSSAF ET À LA MSA DU RECOUVREMENT DE LA CONTRIBUTION UNIQUE À LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET À L'ALTERNANCE, QUI A ÉTÉ REPORTÉ À 2022**

Avant l'adoption de la loi « avenir professionnel », la taxe d'apprentissage et la contribution à la formation professionnelle continue étaient collectées de façon séparée auprès des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) chaque année au titre des rémunérations versées l'année précédente.

L'article 6131-1 du code du travail, issu de l'article 37 de la loi « avenir professionnel », prévoit que la collecte de ces deux taxes pour le compte de France compétences soit simultanée dans le cadre de la CUFPA et devienne contemporaine des rémunérations auxquelles elles s'appliquent. Il

---

<sup>1</sup> Le CCCA-BTP, *acteur d'avenir, Rapport d'activité 2017-2018*, p. 16.

est également prévu un transfert du recouvrement aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) ou à la Mutualité sociale agricole (MSA) pour les employeurs qui en relèvent. Ce transfert devait être effectif au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2021 et se dérouler en trois étapes :

- en 2019, par dérogation à l'article L. 6131-1 du code du travail, le **B du III de l'article 37 de la loi « avenir professionnel »** prévoit que les OPCA continuent de collecter les rémunérations versées au titre de 2018 ;

- en 2020, toujours par dérogation à cet article L. 6131-1 du code du travail, le **III de l'article 39 de cette loi** prévoit que les nouveaux opérateurs de compétences (OPCO) des branches professionnelles collectent cette taxe au titre des rémunérations versées la même année ;

- à partir du **1<sup>er</sup> janvier 2021 au plus tard**, les Urssaf et la MSA seraient définitivement chargées de ce recouvrement, selon des modalités fixées par ordonnance, en vertu de l'habilitation prévue à **l'article 41 de cette même loi**.

L'article L. 6131-1 du code du travail exclut toutefois de ce recouvrement les dépenses libératoires imputées sur la taxe d'apprentissage qui, en vertu du II des articles L. 6241-2 et L. 6241-4 du même code, sont directement effectuées par l'employeur.

Néanmoins, l'article 190 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu un report d'un an de la date limite de ce transfert du recouvrement, soit au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DIVERSES MESURES PRÉPARANT LE TRANSFERT DU RECOUVREMENT DE LA CONTRIBUTION UNIQUE À LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET À L'ALTERNANCE

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances.

### A. UNE SIMPLIFICATION ET UN ALIGNEMENT DES RÈGLES D'ASSIETTE DE LA CUFPA SUR LES RÈGLES APPLICABLES AU RECOUVREMENT DES COTISATIONS SOCIALES, IMPLIQUANT DES MESURES D'EXONÉRATION

Les 1<sup>o</sup> du I du présent article prévoient de modifier l'article 1599 *ter* A du CGI pour prévoir, dans la perspective du transfert du recouvrement de la taxe d'apprentissage aux Urssaf un alignement sur les règles applicables en matière de cotisations sociales, qui dépendent historiquement de l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés (IS).

Par mesure de simplification, il est également proposé **d'exonérer totalement de taxe d'apprentissage les assujettis partiels à l'IS, qui sont listés à l'article 207 du même code (enseignement privé, mutuelles, associations but non lucratif, sociétés coopératives...).**

**Le 1° du IV du présent article** propose de modifier l'article L. 6131-1 du code du travail relatif à la CUFPA pour aligner sa rédaction sur les règles applicables en matière de cotisations sociales. **Il est en particulier précisé que son recouvrement s'effectuerait sur une base mensuelle et non plus annuelle.**

Dans un même souci d'alignement des règles, **le III du présent article** prévoit de modifier **l'article L. 243-1-3 du code de la sécurité sociale** pour intégrer la CUFPA au calcul de la majoration forfaitaire d'assiette de cotisations sociales dues par les entreprises affiliées aux **caisses de congés payés.**

Il est également spécifié **au c) du 1° du I du présent article** que les administrations fiscales communiquent aux Urssaf la liste des employeurs passibles de l'IS. Les modalités de cet échange sont définies par décret, ce qui est conforme aux dispositifs similaires en matière d'échanges d'informations. **Par ailleurs, le II du présent article** modifie quant à lui l'article L. 152 du livre des procédures fiscales (LPF) pour inclure les Urssaf au titre du recouvrement de la CUFPA à la liste des organismes et services auxquels les agents des administrations fiscales communiquent certaines informations nominatives.

Enfin, **le V du présent article** propose de modifier l'article 11 de la loi « Pacte » précitée afin de faire bénéficier de la mesure de gel pour cinq ans du taux de contribution à la formation professionnelle décrite précédemment aux entreprises franchissant le seuil au titre des années 2018 ou 2019, afin que le taux ne remonte pas à 0,7 % en 2021 et 2022 pour ces entreprises, ce qui présenterait des difficultés techniques du point de vue des Urssaf puisque l'information relative au franchissement de seuil n'est connue actuellement que des seuls OPCO et que cette situation ne fait l'objet d'aucun contrôle de leur part.

**Le VI du présent article** prévoit que ces mesures entrent en vigueur à compter de la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance prévue au I de l'article 41 de la loi « avenir professionnel » précitée, et **au plus tard à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.**

## **B. UNE ADAPTATION DES RÈGLES SPÉCIFIQUES AU SECTEUR DU BTP**

L'article prévoit diverses mesures pour adapter les règles dérogatoires de collecte de la CUFPA prévues pour le secteur du BTP.

Dans le souci de **simplifier le recouvrement et d'éviter une multiplication des flux liée à la déductibilité de la cotisation supplémentaire à la formation professionnelle** pour les entreprises de onze salariés et plus instituée à l'article L. 6331-35 précité code du travail, **les 3 à 6° du IV du présent article** proposent de modifier **les articles L. 6331-37, L. 6331-39, L. 6331-40 et L. 6331-41 du même code** afin qu'à compter de 2022 au plus tard, **les Urssaf recouvrent également simultanément la contribution à la formation professionnelle de droit commun et ladite cotisation supplémentaire**. Il reviendrait ensuite à **France compétences**, en cohérence avec son rôle de répartiteur des ressources de la formation professionnelle, de **flécher le produit de la cotisation supplémentaire vers le CCCA-BTP**.

L'opération serait donc financièrement neutre pour le secteur du bâtiment.

Pour les entreprises de moins de onze salariés, pour lesquelles la cotisation supplémentaire n'est pas déductible de la contribution à la formation professionnelle de droit commun, la collecte de la cotisation supplémentaire continuerait d'être assurée par Pro-BTP.

## **C. AUTRES DISPOSITIONS**

**Le 2° du I du présent article** vient modifier **l'article 1609 quinquies du CGI** pour corriger une erreur dans l'article 190 de la loi de finances pour 2020, qui a involontairement supprimé le critère d'effectif minimal de 3 % d'effectifs d'apprentis permettant aux entreprises de plus de 250 salariés mais comptant plus de 5 % d'apprentis, sous réserve d'une progression de 10 % de ces effectifs par rapport à l'année précédente, d'être exonérées de contribution supplémentaire à l'apprentissage.

Par mesure de coordination, **le 2° du IV** propose de créer un **article L. 6241-1-1 nouveau du code du travail** afin d'y intégrer certaines dispositions de l'article 1599 *ter* A du CGI.

Enfin, dans un souci de simplification du système, **le 7° du même IV** modifie **l'article L. 6331-48 du même code** pour aligner dès 2021 le calcul de la contribution à la formation professionnelle des médecins remplaçants sur celles des autres auto-entrepreneurs.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES ADAPTATIONS NÉCESSAIRES POUR PRÉPARER LE TRANSFERT DU RECOUVREMENT DE LA CONTRIBUTION À LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET À L'ALTERNANCE AUX URSSAF

Le transfert du recouvrement de la contribution à la formation professionnelle et à l'alternance aux Urssaf, qui doit intervenir en application d'une ordonnance devant être publiée dans le courant de l'année 2021, constitue une avancée positive, qui va dans le sens d'une meilleure efficacité du recouvrement de ces impositions. Les dispositions prévues par le présent article doivent permettre de préparer ce transfert, en prenant des mesures n'entrant pas dans le champ de l'habilitation prévue dans le cadre de la loi « Avenir professionnel ».

Ce transfert doit également permettre de développer les contrôles effectués au titre de ces taxes, qui sont aujourd'hui insuffisants : les OPCA puis les OPCO ne disposant pas des mêmes capacités et prérogatives juridiques que les Urssaf en la matière.

Il faut donc se féliciter que ce transfert ne fasse pas l'objet d'un nouveau report, après celui qui a été prévu en loi de finances initiale pour 2021.

En revanche, il ne peut que regretter le fait que, comme l'an passé, des mesures relatives au recouvrement de taxes dont le produit est estimé à 9,2 milliards d'euros pour 2021 interviennent par voie d'amendement gouvernemental en première lecture, et ne figurent pas dans le projet de loi de finances initiale assortie d'une étude d'impact.

Le rapporteur général propose toutefois l'adoption du présent article, tel que modifié par un amendement **FINC.26 pour des raisons purement rédactionnelles**.

**Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter le présent article ainsi modifié.**



*ARTICLE 44 quater (nouveau)*

**Harmonisation des procédures de recouvrement forcé  
des créances publiques**

Le présent article vise à harmoniser les procédures de recouvrement forcé des créances publiques. Pour ce faire, il procède à plusieurs modifications. Il clarifie d'abord la procédure de mise en demeure de payer, en l'étendant également aux amendes et aux créances douanières. Il aligne ensuite les délais de prescription des créances publiques sur une durée unique de quatre ans et harmonise les modalités d'imputation du paiement partiel sur les créances publiques. Il étend enfin les compétences des huissiers des finances publiques et réduit les délais ouverts aux redevables pour régulariser leurs créances.

Cette harmonisation présente plusieurs avantages : une simplification pour les contribuables, une simplification pour les comptables publics en charge du recouvrement forcé des créances publiques et un gain escompté en matière d'efficacité des procédures de recouvrement forcé. La commission des finances propose donc d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LES RÈGLES RÉGISSANT LE  
RECOUVREMENT FORCÉ DES CRÉANCES PUBLIQUES VARIENT  
SELON LA NATURE DE CES CRÉANCES**

**A. POUR PROCÉDER AU RECOUVREMENT FORCÉ DES CRÉANCES  
PUBLIQUES, LE COMPTABLE PUBLIC DISPOSE DE PLUSIEURS  
INSTRUMENTS DE DROIT COMMUN OU PROPRES AUX CRÉANCES  
FISCALES, QUI VARIENT SELON LA NATURE DE LA CRÉANCE**

**1. Avant d'entamer des poursuites, le comptable public dispose  
de plusieurs instruments juridiques pour recouvrer les  
créances publiques**

**Le recouvrement désigne l'opération d'encaissement d'une créance fiscale par un comptable public.** Pour recouvrer le montant dû, l'administration émet un **titre exécutoire**. Ce dernier est soit **un rôle** (impôt sur le revenu, impôts directs locaux hors cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises [CVAE], contribution sociale généralisée, prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine, impôt sur la fortune immobilière), soit **un avis de mise en recouvrement**, à défaut du paiement spontané à la date d'exigibilité (impôt sur les sociétés, taxes sur le chiffre d'affaires, taxe sur les salaires, CVAE, droits d'enregistrement et de timbre), soit encore **un**

**jugement.** Contrairement aux créanciers personnes physiques, ce titre exécutoire n'a nullement besoin d'être homologué par un juge.

À défaut de paiement spontané et à l'échéance prévue, et en l'absence d'une réclamation assortie d'une demande de sursis de paiement, **le comptable public peut recourir à plusieurs instruments juridiques pour procéder au recouvrement forcé des créances**, éventuellement après un schéma de relance (selon les créances). **Le recouvrement forcé désigne les procédures engagées par le comptable public lorsque le redevable d'une créance publique ne s'est pas acquitté spontanément et à l'échéance prévue du montant dû et qu'il n'a pas donné suite aux relances amiables.**

Les outils à la disposition du comptable public varient donc selon la nature de la créance.

a) *Pour les créances fiscales et les créances des organismes publics, le recours à la mise en demeure de payer et l'existence d'un schéma de relance spécifique*

Il existe un schéma de relance spécifique **pour les produits fiscaux<sup>1</sup>, les produits locaux<sup>2</sup>, les recettes fiscales de l'État, ainsi que les créances des organismes publics nationaux<sup>3</sup>**. Pour ces produits, **la mise en demeure de payer, un acte de poursuite sans frais, est un préalable obligatoire aux poursuites pouvant donner lieu à des frais.**

En 2019, 7,2 millions de mises en demeure de payer ont été émises pour le recouvrement des produits fiscaux, 4,5 millions pour celui des produits locaux et plus de 503 000 pour celui des recettes non fiscales de l'État<sup>4</sup>.

(1) La relance progressive

Dans le cadre de la procédure de relance progressive, prévue à l'article L. 257-0 B du LPF, le comptable public adresse au redevable une **lettre de relance**. Si cette lettre de relance demeure sans effet à l'expiration d'un délai de 30 jours après son envoi, le comptable public lui adresse une **mise en demeure de payer**. Si celle-ci demeure à nouveau sans effet à l'expiration d'un délai de huit jours, le comptable public peut alors entamer des poursuites, éventuellement avec des frais (cf. *infra*).

En 2019, 58 % des mises en demeure ont été émises selon le schéma de la relance progressive<sup>5</sup>, surtout pour les créances des particuliers.

---

<sup>1</sup> Articles L. 257-0 A, L. 257-0 B, L. 258 A et L. 260 du livre des procédures fiscales.

<sup>2</sup> Article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> Articles L. 257-0 A, L. 257-0 B, L. 258 A et L. 260 du livre des procédures fiscales.

<sup>4</sup> D'après les données figurant dans l'évaluation préalable du présent article.

<sup>5</sup> D'après les données figurant dans l'évaluation préalable du présent article.

(2) La relance directe

La procédure de relance directe est, par définition, plus rapide que la procédure de relance progressive. Prévue à l'article L. 157-0 A du LPF, elle implique que le comptable public adresse directement au contribuable une **mise en demeure de payer**. Si cette dernière demeure sans effet à l'expiration d'un délai de 30 jours après son envoi, le comptable public peut notifier le premier acte de poursuite avec frais (cf. *infra*).

Cette procédure de relance est généralement réservée aux débiteurs pour lesquels une défaillance de paiement a été constatée au cours des trois derniers exercices ou pour lesquels il existe un risque d'organisation d'insolvabilité de la part du débiteur. Elle s'applique également dans les situations où le montant des créances est supérieur à 15 000 euros et pour les créances issues d'un jugement d'ouverture d'une procédure collective.

En 2019, 42 % des mises en demeure ont été émises selon le schéma de la relance directe<sup>1</sup>, surtout les créances des professionnels.

Il existe également **une procédure spécifique** prévue à l'article L. 260 du LPF, par laquelle **le comptable public peut faire signifier une mise en demeure au contribuable dès l'exigibilité** de l'impôt sur le revenu, des contributions sociales recouvrées comme l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation, de la taxe foncière et de toute autre imposition recouvrée de la même manière. **La saisie peut donc être pratiquée un jour après la signification de la mise en demeure de payer.**

**La procédure prévue à l'article L. 260 du LPF concerne des situations très spécifiques, définies au 2 de l'article 1663 du CGI :** un déménagement hors du ressort du service chargé du recouvrement sans transmission de l'adresse du nouveau domicile, une vente volontaire ou forcée, l'application d'une majoration pour non déclaration ou déclaration tardive ou insuffisante des revenus et bénéfices imposables, un déménagement à l'étranger.

b) *Pour le recouvrement des amendes et des créances douanières, le recours au commandement de payer et à la sommation de payer*

Pour le **recouvrement des amendes** (DGFIP) et **l'exécution des décisions des juridictions pénales** (direction générale des douanes et des droits indirects [DGDDI]), le comptable public doit envoyer un **commandement de payer**<sup>2</sup> (3,4 millions en 2019). L'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2004<sup>3</sup> décrit les moyens à la disposition du comptable de la DGFIP pour recouvrer les amendes : après l'envoi du

---

<sup>1</sup> D'après les données figurant dans l'évaluation préalable du présent article.

<sup>2</sup> Article L. 221-1 du code des procédures civiles d'exécution. Il s'agit en effet d'une des procédures de droit commun décrites ci-après.

<sup>3</sup> Article 128 de la loi n° 2014-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

commandement de payer, il peut, si cela n'a pas produit d'effets, procéder à la saisie-vente des biens meubles corporels du débiteur.

Pour les amendes recouvrées par la DGFIP, au contraire de la mise en demeure de payer, sans frais, **le commandement de payer engendre un coût pour le redevable**, égal à 3 % de la créance, avec un plancher de 7,5 euros et un plafond de 500 euros.

**Pour les créances douanières, il s'agit d'une sommation de payer** (3 677 en 2019). L'envoi de cette sommation n'a pas d'effet interruptif sur la prescription (cf. *infra*) et, surtout, elle ne produit pas les mêmes effets qu'une mise en demeure ou qu'un commandement de payer. Elle indique seulement les coordonnées du comptable chargé du recouvrement.

## **2. En cas de défaut de paiement du redevable, le comptable public peut engager des poursuites à son encontre**

**Lorsque le redevable d'une créance publique ne s'est pas acquitté spontanément et à l'échéance prévue du montant dû, des poursuites peuvent être engagées contre lui afin d'apurer la créance par le produit de la saisie de biens** (meubles ou immeubles, corporels ou incorporels, biens ou créances de sommes d'argent) **appartenant au redevable**.

Le comptable public est seul compétent pour mener ces poursuites (article L. 252 du livre des procédures fiscales [LPF]). Toutefois, à la DGFIP comme à la DGDDI, des aménagements ont été apportés. Les agents du service ayant reçu délégation du comptable public peuvent émettre les avis de mise en recouvrement, les rendre exécutoires et émettre des mises en demeure de payer (article L 157 A du LPF - DGFIP). Le comptable des douanes peut également déléguer sa signature, mais seulement si l'agent a au moins le grade de contrôleur et pour l'exercice de certains pouvoirs limitativement énumérés (article 349 *bis* du code des douanes).

À la fin de l'année 2019, restaient à recouvrer 41,7 milliards d'euros pour les créances fiscales des professionnels et des particuliers, 6,8 milliards d'euros pour les amendes, 3,5 milliards d'euros pour les recettes non fiscales de l'État et 2,1 milliards d'euros pour les créances douanières<sup>1</sup>.

**Les frais engagés par la mise en œuvre de ces procédures d'exécution forcée sont en partie supportés par le débiteur, dans les conditions prévues à l'article 1912 du code général des impôts (CGI)**. Un pourcentage d'au maximum 5 % est appliqué au montant total<sup>2</sup> des créances dont le paiement est réclamé, dans la limite d'un plafond de 500 euros. Le tarif des frais proportionnels ainsi applicables pour chaque catégorie d'acte est fixé par un décret en Conseil d'État, tandis que les frais accessoires aux poursuites sont encadrés par un décret, certains demeurant à la charge du

---

<sup>1</sup> Exposé des motifs du présent article.

<sup>2</sup> Ce montant inclut le principal, les majorations et autres accessoires, ainsi que les pénalités.

Trésor. L'administration peut toutefois **accorder une remise partielle ou totale de ces frais de poursuites**, sur demande justifiée du contribuable et généralement après qu'il se soit acquitté du principal de sa créance (article L. 247 du LPF).

Avant d'engager ces **poursuites avec frais**, le comptable public doit s'assurer que les deux conditions cumulatives suivantes, prévues à l'article L. 257-0 A du LPF, sont satisfaites :

- le redevable n'a pas déposé de réclamation assortie d'une demande de sursis de paiement dans les conditions définies à l'article L. 277 du LPF ;
- la notification d'une mise en demeure de payer préalable est restée sans effet après l'expiration d'un délai de 30 jours.

Le comptable public peut s'appuyer sur deux types de procédures :

- **les procédures de droit commun**, régies par le code des procédures civiles d'exécution (CPCE), applicables à tous les créanciers. Elles permettent de saisir des biens meubles corporels ou incorporels (saisie-vente, saisie-attribution). L'article L. 258 A du LPF prévoit que les poursuites prévues aux articles L. 157-0 A et L. 157-0 B du LPF sont effectuées dans les formes prévues par le code de procédure civile pour le recouvrement des créances ;

- **la saisie administrative à tiers détenteur (SATD)**, réservée à l'usage exclusif des comptables publics et prévue aux articles L. 262 et suivants du LPF.

*a) Les procédures de droit commun reposent sur le recours aux huissiers des finances publiques et aux commissaires aux ventes*

Pour réaliser les procédures civiles d'exécution, **le comptable public peut s'appuyer sur des huissiers de justice ou des agents de l'administration habilités à exercer des poursuites en son nom** (article L. 258 A du LPF). Si en effet, aux termes de l'article L. 122-1 du CPCE, les huissiers de justice sont les seuls habilités à procéder à l'exécution forcée et aux saisies conservatoires, la loi peut toutefois déterminer les autres personnes habilitées à procéder aux mêmes actes (article L. 122-3 du CPCE).

**Parmi les procédures de droit commun de recouvrement des créances** (articles L. 221-1 et suivants du CPCE) **se trouvent** :

- **la saisie-vente**, qui permet au créancier muni d'un titre exécutoire de placer sous la main de justice un ou plusieurs biens meubles corporels appartenant au débiteur afin de les vendre ;

- **la saisie-attribution**, qui permet au créancier de se faire attribuer en paiement ce qui lui est dû tout ou partie des sommes dont le redevable est lui-même créancier vis-à-vis d'autrui ;

- **la saisie immobilière**, qui correspond à une saisie-vente mais pour les biens immobiliers.

Aux termes de l'article L. 111-7 du CPCE, le comptable public a le choix des mesures propres à assurer l'exécution de sa créance, l'exécution des mesures choisies ne devant cependant excéder ce qui est nécessaire à l'obtention du paiement (condition de proportionnalité).

**Le premier acte de poursuite est le commandement de payer**, qui reprend formellement les mentions contenues dans la mise en demeure de payer. Il est **notifié par acte d'huissier** et informe le redevable que la force pourra être utilisée pour recouvrer la créance. S'il n'est pas suivi d'effet à l'issue de l'expiration d'un délai de huit jours, il permet ensuite à l'administration de procéder à une saisie, immobilière ou mobilière<sup>1</sup>.

Toutefois, dans le cadre du recouvrement forcé des produits fiscaux et locaux, des recettes fiscales de l'État ou encore des créances des organismes publics nationaux, **le comptable public n'a pas besoin de notifier le commandement de payer prescrit par le code des procédures civiles d'exécution lorsqu'il diligente une saisie-vente**. Aux termes de l'article 158 A du LPF, la mise en demeure de payer notifiée dans le cadre des procédures de relance progressive et directe tient en effet lieu, dans ce cas, de commandement de payer (*cf. supra*).

En 2018, **les 425 huissiers des finances publiques ont réalisé 730 000 actes pour le recouvrement forcé des créances publiques** (360 000 pour les produits fiscaux, 135 000 pour les amendes, 198 000 pour les produits locaux et 38 000 pour d'autres produits)<sup>2</sup>. Quant aux ventes, ce sont les **treize commissariats aux ventes** de la direction nationale d'interventions domaniales (DNID) qui y procèdent<sup>3</sup>. **Les comptables publics peuvent également faire appel à des huissiers privés** : en 2018, ces derniers ont signifié environ 20 000 actes sur demande des comptables publics de la DGFIP, pour un coût total de 2,2 millions d'euros.

*b) La saisie administrative à tiers détenteur, un premier effort d'harmonisation juridique dans le domaine du recouvrement forcé*

Entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019 et prévue aux articles L. 262 et suivants du LPF, **la saisie administrative à tiers détenteur a été introduite par la loi de finances rectificative pour 2017**<sup>4</sup>. Procédure **la plus utilisée et la plus simple**, elle dispense le comptable public de recourir au cadre des procédures de droit commun et lui **permet, sur simple demande, d'obliger**

---

<sup>1</sup> Article L. 142-3 du code des procédures civiles d'exécution.

<sup>2</sup> D'après les données figurant dans l'évaluation préalable du présent article.

<sup>3</sup> Plus généralement, ils sont chargés de la vente des biens mobiliers dont l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics n'ont plus l'usage, ainsi que de celle des biens saisis et confisqués par la justice, des objets trouvés, des biens relevant de successions vacantes et d'objets abandonnés.

<sup>4</sup> Article 73 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

**un tiers à lui verser les fonds dont il est dépositaire, détenteur ou débiteur à l'égard du redevable ainsi visé.** Elle peut être notifiée par lettre simple.

Elle s'inspire du mécanisme de saisie-attribution (article L. 211-2 du CPCE), puisqu'ils ont en commun l'effet d'**attribution immédiate** des sommes au profit du créancier, ici le comptable public. La SATD peut donc produire son effet avant même que le débiteur n'en soit informé et, surtout, elle confère au comptable public un **droit exclusif sur les sommes saisies**, opposables aux autres créanciers du redevable<sup>1</sup>.

Son instauration relève d'une mesure de simplification puisqu'**elle s'est substituée à six procédures distinctes**, valable chacune pour un type de créances<sup>2</sup>. **Elle peut donc être utilisée pour quasiment tous les types de créances** : impositions, amendes et condamnations pécuniaires<sup>3</sup>, recettes non fiscales de l'État, créances des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé, créances des établissements publics et des groupements d'intérêt public de l'État, créances des autorités publiques indépendantes dotées d'un agent comptable et enfin créances douanières et contributions indirectes.

**Elle n'entraîne pas de frais à la charge du débiteur**<sup>4</sup>, ce dernier pouvant toutefois se voir appliquer des frais bancaires, dans la double-limite de 10 % du montant dû au Trésor public et d'un plafond fixé par décret (article L. 262 du LPF - 100 euros actuellement).

---

<sup>1</sup> En cas de notification de plusieurs saisies administratives à tiers détenteur, des règles spécifiques s'appliquent pour déterminer l'ordre de saisie.

<sup>2</sup> Il s'agit de l'avis à tiers détenteur pour les impôts, de l'opposition à tiers détenteur pour les recettes des collectivités territoriales, de la saisie à tiers détenteur pour les créances de l'État, de l'opposition administrative pour les amendes et condamnations pécuniaires, de la saisie de créance simplifiée pour les établissements publics et autorités publiques indépendantes et de l'avis de saisie pour les contributions indirectes. Pour une description détaillée de ces dispositifs ainsi que du fonctionnement de la saisie administrative à tiers détenteur, se reporter au commentaire de l'article 29 du rapport n° 158 (2017-2018) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 13 décembre 2017.

<sup>3</sup> Article 128 de la loi n° 2014-1485 du 30 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014. Avec l'introduction de la SATD, cet article a donc été modifié pour à la fois reprendre les procédures civiles d'exécution de droit commun et la SATD.

<sup>4</sup> Comme le précise le bulletin officiel des finances publiques, elle peut toutefois être utilisée pour recouvrer des frais générés antérieurement par d'autres mesures d'exécution.

La SATD n'est applicable ni lorsque les poursuites sont suspendues, ni lorsque le contribuable bénéficie d'un sursis de paiement, ni encore lorsque ses impositions font l'objet d'un plan de règlement échelonné qu'il respecte.

### **3. L'harmonisation des règles relatives au contentieux du recouvrement**

C'est également dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2017<sup>1</sup> que **les règles relatives au contentieux du recouvrement ont été harmonisées**. Ainsi, aux termes de l'article L. 281 du LPF, les contestations doivent être adressées à l'administration dont dépend le comptable qui exerce les poursuites. Ces contestations peuvent seulement porter sur la régularité de l'acte de recouvrement, sur l'obligation de paiement, sur le montant de la dette et sur l'exigibilité de la somme versée<sup>2</sup>, et non sur le bien-fondé de la créance.

Le recours est alors porté devant le juge de l'impôt pour les créances fiscales, devant le juge de droit commun pour les créances non fiscales de l'État, de ses établissements publics et des autorités publiques indépendantes, et devant le juge de l'exécution pour les créances non fiscales des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé.

#### ***B. LES DÉLAIS DE PRESCRIPTION DES ACTIONS EN RECOUVREMENT ET LES RÈGLES D'IMPUTATION DU PAIEMENT PARTIEL D'UNE CRÉANCE PUBLIQUE VARIENT SELON SA NATURE***

##### **1. Des délais de prescription divers selon la nature de la créance**

Une fois que le comptable public a identifié l'existence d'une créance publique, **il dispose d'un délai légal limité pour effectuer les actions en recouvrement auprès du débiteur.**

**Ce délai peut être interrompu. L'interruption de la prescription** signifie que le temps déjà couru depuis le départ du délai est effacé : l'interruption a alors pour effet de faire courir un nouveau délai, de même durée<sup>3</sup>. L'interruption peut prendre la forme d'une demande en justice, d'une mise en demeure de payer, d'un commandement de payer, de l'accomplissement d'un acte d'exécution forcée ou encore de la reconnaissance de la dette par le débiteur. **Le délai de prescription peut également être suspendu, lorsque le redevable demande le bénéfice du**

---

<sup>1</sup> Article 73 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

<sup>2</sup> À l'exception toutefois sur ce point des amendes et des condamnations pécuniaires.

<sup>3</sup> Article 2231 du code civil.



**sursis de paiement.** Dans ce cas, le délai déjà couru n'est pas effacé et recommence à courir lorsque la cause de suspension disparaît<sup>1</sup>.

**Les délais de prescription diffèrent selon la nature de la créance :**

- deux ans pour les indus de rémunération versés aux agents publics<sup>2</sup> ;

- trois ans pour le forfait post-stationnement majoré<sup>3</sup> ;

- quatre ans pour les produits fiscaux<sup>4</sup>, les produits douaniers<sup>5</sup>, les produits locaux<sup>6</sup> et les redevances domaniales<sup>7</sup> ;

- cinq ans pour les créances des opérateurs de l'État<sup>8</sup>, la redevance d'archéologie préventive<sup>9</sup>, la taxe d'aménagement<sup>10</sup>, la taxe pour la création de bureaux en Île-de-France<sup>11</sup>, l'aide juridictionnelle<sup>12</sup>, l'amende administrative en matière de détachement des salariés<sup>13</sup> et l'ensemble des recettes non fiscales de l'État dont le recouvrement n'est pas régi par une disposition spécifique<sup>14</sup> ;

- dix ans pour l'exécution des décisions de justice en matière civile<sup>15</sup>.

**2. L'existence de deux modes d'imputation du paiement d'une créance publique**

**Une créance se compose de trois éléments : les droits dus en principal, les intérêts, de retard ou moratoires, qui continuent d'être produits jusqu'au paiement du principal, et les autres accessoires de la dette (sanctions, frais de poursuite).**

---

<sup>1</sup> Article 2230 du code civil.

<sup>2</sup> Article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

<sup>3</sup> Article L. 2323-7-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

<sup>4</sup> Article L. 274 du livre des procédures fiscales.

<sup>5</sup> Article 355 du code des douanes.

<sup>6</sup> Article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales.

<sup>7</sup> Article L. 2323-8 du code général de la propriété des personnes publiques.

<sup>8</sup> Article 2224 du code civil.

<sup>9</sup> Article L. 524-8 du code du patrimoine.

<sup>10</sup> Article L. 331-29 du code de l'urbanisme.

<sup>11</sup> Article L. 520-18 du code de l'urbanisme.

<sup>12</sup> Article 44 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 pour l'aide juridictionnelle.

<sup>13</sup> Article L. 1264-4 du code du travail.

<sup>14</sup> Article 2224 du code civil.

<sup>15</sup> Délai de droit commun, prévu à l'article L. 111-4 du code des procédures civiles d'exécution.

Lorsque le débiteur procède au **paiement partiel** de sa créance, **son imputation sur les composantes de la créance varie selon sa nature** :

- pour les créances dues par les particuliers, les amendes, les recettes non fiscales de l'État ainsi que les créances locales et hospitalières, le comptable public doit imputer ce paiement en priorité sur les intérêts et les autres accessoires de la dette (article 1343-1 du code civil) ;

- pour les créances des professionnels et le recouvrement en amiable des créances des particuliers, le paiement partiel s'impute en priorité sur les droits dus en principal. Ce mode d'imputation, particulier et seulement prévu par la doctrine fiscale, est plus favorable au contribuable puisqu'il permet de limiter la base sur laquelle sont calculés les intérêts de retard.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : HARMONISER LES PROCÉDURES ET LES RÈGLES APPLICABLES EN MATIÈRE DE RECOUVREMENT FORCÉ DES CRÉANCES PUBLIQUES, QUELLE QUE SOIT LEUR NATURE**

Le présent dispositif est issu d'un amendement de la commission des finances, adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable du Gouvernement. Il correspond en réalité à **l'article 19 de la première partie du présent projet loi de finances**, supprimé à l'initiative du rapporteur général,

M. Laurent Saint-Martin. Cet article n'avait en effet pas sa place en première partie de la loi de finances, mais en seconde partie, ses dispositions n'affectant pas l'équilibre budgétaire de l'année 2021<sup>1</sup>. Le dispositif est quasiment identique à celui présenté dans le projet de loi proposé par le Gouvernement, à l'exception de quelques modifications rédactionnelles.

**Le champ d'application du présent article est extrêmement vaste puisqu'il vise à harmoniser le recouvrement forcé de créances publiques de natures très diverses :**

- les créances fiscales dues sur les impôts des particuliers et des entreprises ;

- les amendes et les condamnations pécuniaires issues d'une décision de justice ;

- les créances non fiscales de l'État ;

- les créances douanières.

---

<sup>1</sup> Conformément aux règles fixées à l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

**Cette harmonisation recouvre quatre aspects** : l'émission de mises en demeure de payer, les délais de prescription, les règles d'imputation du paiement partiel sur une créance et le rôle des huissiers des finances publiques et des commissaires aux ventes.

Pour opérer cette harmonisation et pour chaque aspect, le présent article procède en deux temps : **il réécrit d'abord les dispositifs prévus au livre des procédures fiscales pour les produits fiscaux et locaux**, puis **il opère des coordinations et des renvois dans les codes régissant le recouvrement forcé des autres créances publiques** (amendes, condamnations pécuniaires, créances non fiscales, créances douanières, etc.).

#### **A. L'HARMONISATION DES INSTRUMENTS DE RECOUVREMENT FORCÉ REPOSE SUR L'EXTENSION DE LA MISE EN DEMEURE DE PAYER À TOUTES LES CRÉANCES PUBLIQUES**

##### **1. La clarification, dans le livre des procédures fiscales, des règles régissant la mise en demeure de payer et la réduction des délais de régularisation**

*a) La mise en demeure de payer devient l'instrument de droit commun du recouvrement forcé*

**Le 1 du I du présent article rétablit l'article L. 257 du livre des procédures fiscales (LPF) afin d'énoncer les règles générales relatives aux mises en demeure de payer.** Ces règles, réunies au sein d'un même article, ne changent pas par rapport au droit existant, si ce n'est que **le nouvel article L. 257 du LPF prévoit désormais que la mise en demeure de payer est l'instrument de droit commun** pour l'ensemble des créances que le comptable public doit recouvrer. La mise en demeure de payer est, pour rappel, une **procédure sans frais pour le contribuable**.

Il appartient toujours au comptable public de notifier une mise en demeure de payer lorsqu'il agit en recouvrement. Cette mise en demeure interrompt la prescription et peut être contestée dans les conditions prévues à l'article L. 281 du LPF.

Comme c'était le cas auparavant, elle tient lieu de commandement de payer prescrit par le code des procédures civiles d'exécution pour autoriser un huissier à pénétrer dans un lieu servant d'habitation si le commandement de payer est resté sans effet à l'expiration d'un délai de huit jours après son envoi (article L. 142-3 du CPCE) et pour autoriser un créancier à faire procéder à une saisie-vente (article L. 221-1 du CPCE), **quelle que soit donc, maintenant, la nature de la créance publique**. Dans les deux cas, l'huissier ou le créancier doivent être dotés d'un titre exécutoire. Les autres modalités d'application du nouvel article L. 257 du LPF sont renvoyées à un décret en Conseil d'État.

Le **5 du I du présent article** procède à des modifications rédactionnelles et de coordination à l'article L. 258 A du LPF, qui définit les conditions d'exécution des poursuites une fois la mise en demeure de payer restée sans effet. Il prévoit également un **renvoi explicite à la procédure de saisie administrative à tiers détenteur pour les poursuites opérées par le comptable public**, éventuellement par l'intermédiaire d'un huissier de justice ou par tout agent de l'administration habilité à exercer des poursuites au nom du comptable.

Le **6 du I du présent article** simplifie les modalités de notification de la mise en demeure de payer par le comptable public, prévues à l'article L. 260 du LPF. **La mise en demeure ne devra plus faire l'objet d'une signification<sup>1</sup> mais d'une simple notification.**

*b) Les modifications apportées ont également pour conséquence de raccourcir les délais de régularisation pour les contribuables*

Les dispositions de l'article L. 257-0 A sont modifiées sur deux points (**2 du I du présent article**) pour :

- opérer un renvoi à la mise en demeure de payer telle que prévue au nouvel article L. 257 du LPF ;

- prévoir que le comptable public ne puisse engager de poursuites à l'encontre d'un redevable dont la mise en demeure de payer a signalé l'existence de sanctions fiscales qu'à l'expiration d'un délai de 30 jours suivant l'envoi de la mise en demeure, conformément à l'article L. 80 D du LPF. **A contrario, cela signifie que ce délai de 30 jours ne s'applique pas dans les autres cas ;**

D'après les informations transmises au rapporteur général, la suppression de la référence, dans l'article L. 257-0 A, à l'article 277 du LPF (demande de sursis de paiement) **ne signifie pas qu'une mise en demeure de payer pourra être adressée en cas de réclamation suspensive de paiement.** En effet, il existe de multiples causes de suspension de paiement et **il n'est pas besoin de les mentionner explicitement**, dans le dispositif prévu à l'article L. 257-0 A, puisque leur déclenchement entraîne automatiquement la suspension de l'exigibilité de la créance.

Le **3 du I** du présent article procède à la fois à **diverses coordinations** au sein de l'article L. 157-0 B, qui encadre le schéma de **relance progressive**, et **a également pour effet de raccourcir les délais de régularisation offerts aux contribuables dans ce cadre.** À l'instar ce qui est aujourd'hui en vigueur pour la mise en œuvre de l'article L. 157-0 A du LPF, le dispositif prévoit que la mise en demeure de payer est précédée d'une lettre de relance, sauf cas particuliers (cf. *supra*). Dans le cas où il y a bien une lettre de relance, la mise en demeure n'est ainsi envoyée qu'à l'issue d'un délai de 30 jours.

---

<sup>1</sup> Une signification est opérée par acte d'huissier de justice.

Cependant, ainsi modifié par le présent article, l'article L. 157-0 B du LPF ne fait plus mention du délai de huit jours entre l'envoi de la mise en demeure de payer et l'engagement des poursuites. **Le délai de régularisation est donc raccourci de huit jours pour les particuliers.** Concrètement, que l'on soit dans le schéma de relance directe ou de relance progressive, les délais totaux avant poursuites sont ramenés à 105 jours après l'émission du rôle pour les particuliers (contre 113 auparavant en cas de relance progressive).

**Pour les professionnels**, la lecture combinée des articles L. 257-0 A et L. 257-0 B du LPF réduit **de 75 à 45 jours du délai avant poursuite**. En effet, en cas de défaut de paiement, le comptable public envoie la mise en demeure de payer prévue au nouvel article L. 257 du LPF. Cette notification est un préalable à l'engagement des poursuites, mais il n'est plus fait mention du délai de 30 jours qui était jusqu'ici nécessaire avant leur engagement.

Le schéma de relance des créances fiscales, et donc les délais de régularisation ouverts aux contribuables, sont sur ce point alignés sur ceux qui prévalent en matière d'amendes et de créances douanières.

## **2. L'harmonisation dans le droit pour les autres créances publiques**

La procédure de mise en demeure de payer prévue à l'article L. 257 du LPF ainsi modifié acquiert une portée générale, pour toutes les créances publiques, ce qui nécessite plusieurs coordinations dans les dispositifs régissant le recouvrement forcé des autres créances publiques :

- le **2 du II du présent article** insère un nouvel article 354 *ter* au code des douanes disposant que **les comptables publics chargés du recouvrement d'une créance douanière adressent au redevable une mise en demeure de payer dans les conditions prévues à l'article L. 257 du LPF**. Une coordination (**3 du II du présent article**) permet d'étendre le champ de la délégation du pouvoir du comptable des douanes (article 349 *bis* du code des douanes) à cette nouvelle procédure. Il est toutefois précisé que la contestation du recouvrement ne s'opérera pas dans les conditions prévues à l'article L. 281 du LPF mais dans celles prévues à l'article 349 *nonies* du code des douanes<sup>1</sup>. La mise en demeure de payer remplace donc, pour les créances douanières, la sommation de payer et le commandement de payer ;

---

<sup>1</sup> *Le contentieux du recouvrement dans le code des douanes est en effet légèrement différent. Aux termes de l'article 349 nonies du code des douanes, la contestation doit être adressée dans un délai de deux mois à compter de la notification de l'acte de poursuite ou de la décision d'affectation ou de cession d'un bien au comptable chargé du recouvrement. Celui-ci se prononce dans un délai de deux mois. Le redevable peut ensuite contester, devant le juge de l'exécution et dans un délai de deux mois, la décision du comptable ou son absence de décision.*

- le **1 du III du présent article** modifie l'article L. 2323-2 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) afin que l'article L. 257 du LPF s'applique également au **recouvrement des produits et redevances du domaine de l'État**. Ce renvoi ne modifie pas la procédure sur le fond, qui consistait déjà en l'envoi d'une mise en demeure de payer, mais cela permet de procéder formellement à l'harmonisation des procédures. Les **2 et 3 du III** procède à trois coordinations aux articles L. 2323-3, L. 2323-4, L. 2324-4-1 et L. 2323-5 du CGPPP ;

- le **IV du présent article** modifie l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, qui encadre les actions en recouvrement des **créances des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé**. Il renvoie pour ce faire aux dispositions de l'article L. 257 du LPF mais **il réduit de surcroît de 30 jours à huit jours le délai que le comptable public doit respecter entre la notification de la mise en demeure de payer et l'engagement des poursuites**, si la mise en demeure de payer n'a pas été suivie d'effets. Diverses coordinations sont également effectuées.

#### ***B. LES DÉLAIS DE PRESCRIPTION POUR LES ACTIONS EN RECOUVREMENT FORCÉ SONT ALIGNÉS SUR UNE DURÉE UNIQUE DE QUATRE ANS***

##### **1. L'inscription, dans le livre des procédures fiscales, d'un délai unique de prescription de quatre ans pour les créances publiques**

Le **7 du I du présent article** modifie la rédaction du premier alinéa de l'article L. 274 du LPF afin de prévoir que, **pour l'action en recouvrement des créances de toute nature**, le délai de prescription soit de quatre ans à compter du jour de la mise en recouvrement du rôle ou de l'envoi du titre exécutoire. C'est ce principe général qui s'applique, sous réserve de causes suspensives ou interruptives de prescription, ou de dispositions contraires.

##### **2. L'alignement dans le droit pour les autres créances publiques**

Le délai de prescription de quatre ans prévu à l'article L. 274 du LPF tel que modifié par le présent article acquiert une portée générale, ce qui nécessite plusieurs coordinations dans les dispositions régissant la prescription des autres créances publiques :

- le **4 du II du présent article** modifie l'article 355 du code des douanes afin de prévoir que la prescription des actions en recouvrement des **créances douanières** s'opère dans les conditions prévues à l'article L. 274 du LPF. Le délai ne change pas (quatre ans), seule la rédaction est modifiée pour opérer le renvoi ;

- le **4 du III du présent article** modifie l'article L. 2323-7-1 du CGPPP afin de prévoir que la prescription des actions en recouvrement des **forfaits de post-stationnement** s'opère dans les conditions prévues à l'article L. 274 du LPF. **Le délai est donc allongé de trois à quatre ans.** Une exception aux dispositions de l'article L. 274 du LPF est toutefois édictée : la prescription court à compter de la signature du titre exécutoire par l'ordonnateur, et non à compter du jour de la mise en recouvrement du rôle ou de l'envoi du titre exécutoire<sup>1</sup>. Le **5 du III** modifie l'article L. 2323-8 du CGPPP afin de prévoir que la prescription des actions en recouvrement des **produits et redevances du domaine de l'État** s'opère également dans les conditions prévues à l'article L. 274 du LPF ;

- le **V, le VI, le VII et le VIII du présent article** renvoient également aux dispositions de l'article L. 274 du LPF en modifiant, respectivement, l'article 524-8 du code du patrimoine (redevance d'archéologie), l'article L. 6145-9 du code de la santé publique (créances des établissements publics de santé), l'article L. 1264-4 du code du travail (amende administrative pour violation des règles relatives au travail détaché) et aux articles L. 331-29 et L. 520-18 du code de l'urbanisme (taxe d'aménagement et taxe sur la création de bureaux en Ile-de-France). Pour la redevance d'archéologie, l'amende administrative, la taxe d'aménagement et la taxe sur les bureaux, le délai de prescription est donc réduit de cinq à quatre ans. Pour les établissements publics de santé, sa durée ne change pas ;

- le **IX du présent article** modifie l'article **44 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique**<sup>2</sup> afin de prévoir, d'une part, que le titre de perception est émis dans les cinq ans à compter de la décision de justice ou de l'acte mettant fin à la mission d'aide juridictionnelle, et, d'autre part, que l'action en recouvrement se prescrit également bien selon les conditions prévues à l'article L. 274 du LPF. La durée est donc là-aussi réduite de cinq à quatre ans ;

- le **X du présent article** modifie l'article **37-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations**<sup>3</sup> pour opérer un renvoi à l'article L. 274 du LPF. Le délai de prescription de l'action en recouvrement des **paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents** est ainsi porté de deux à quatre ans.

---

<sup>1</sup> Cette précision tient compte de la spécificité du forfait de post-stationnement majoré, son recouvrement s'effectuant au moyen d'un titre exécutoire particulier. En pratique, lorsque l'ordonnateur émet ce titre exécutoire, ce dernier est transmis au comptable compétent et un avis, nommé « avertissement, est ensuite adressé au redevable. La date de signature du titre exécutoire par l'ordonnateur correspond dans les faits à la date d'émission du titre.

<sup>2</sup> Article 44 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

<sup>3</sup> Article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

**C. L'IMPUTATION DU PAIEMENT PARTIEL SUR LE PRINCIPAL D'UNE CRÉANCE PUBLIQUE DEVIENT LA RÈGLE DE DROIT COMMUN**

L'article L. 157 C du LPF, crée par le 4 du I du présent article, pose le principe général de la règle d'imputation du paiement partiel d'une créance publique en définissant un ordre de priorité : le comptable public doit d'abord imputer le paiement sur le principal, puis sur les sanctions et autres accessoires de la dette, et enfin sur les intérêts.

La règle d'imputation du paiement prévue à l'article L. 157 C du LPF ayant acquis cette une portée générale, une coordination est nécessaire pour les créances non fiscales notamment. Le 1 du II du présent article insère un nouvel article 321 *bis* au code des douanes, afin de prévoir que le comptable public impute le paiement partiel d'une **créance douanière** dans les conditions prévues à l'article L. 157 C du LPF.

**D. LES COMPÉTENCES DES HUISSIERS DES FINANCES PUBLIQUES ET DES COMMISSAIRES AUX VENTES SONT ÉTENDUES À L'ENSEMBLE DES CRÉANCES PUBLIQUES**

Le 8 du I du présent article crée deux nouveaux articles au sein du LPF afin d'étendre la compétence des huissiers des finances publiques et des commissaires aux ventes.

L'article L. 286 C du LPF concerne les **huissiers des finances publiques** : les titres exécutoires, les actes de poursuite, les actes judiciaires ou extrajudiciaires peuvent être signifiés, pour le recouvrement des créances publiques, par un huissier de justice ou par un agent de l'administration habilité à exercer des poursuites au nom du comptable. **La compétence des huissiers des finances publiques est donc étendue à la signification de l'ensemble des actes nécessaires au recouvrement forcé des créances publiques, y compris douanières.** Leur compétence est également étendue, en matière de recouvrement forcé, aux créances douanières : les comptables publics pourront alors se tourner, pour ces actions, soit vers les huissiers des finances publiques, soit vers des huissiers privés.

Les agents habilités pourront également signifier :

- les **propositions de rectification** prévues à l'article L. 57 du LPF (procédure de redressement contradictoire) ;

- les notifications prévues à l'article L. 76 du LPF, **soit les bases ou éléments servant au calcul des impositions d'office** et leurs modalités de détermination. Ces informations sont portées à la connaissance du contribuable au moins 30 jours avant la mise en recouvrement et cette notification est interruptive de prescription.



**L'article L. 286 D du LPF concerne les commissaires aux ventes.** Il dispose que les biens meubles saisis par tout agent de l'administration habilité à exercer des poursuites au nom du comptable peuvent être vendus aux enchères, soit par un officier public ministériel habilité à procéder aux ventes aux enchères publics, soit par un agent de l'administration habilité à vendre au nom du comptable public. Ainsi, tout bien saisi par la DGFIP pourra être vendu par les commissaires aux ventes.

La quasi-totalité des dispositions du présent article **entre en vigueur le 1er janvier 2022** ou s'applique à l'action en recouvrement dont le délai de prescription commence à courir (ou recommence à courir du fait d'une interruption) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 (**A du XI** du présent article).

Les dispositions relatives aux compétences des huissiers des finances publiques et des commissaires aux ventes et la nouvelle règle générale d'imputation du paiement partiel sur le principal de la créance publique entreront quant à elles en vigueur à une date fixée par décret, mais au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour la première (**B du XI**) et le 1<sup>er</sup> janvier 2024 pour la seconde (**C du XI**).

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF QUI S'INSCRIT DANS LA CONTINUITÉ DES EFFORTS ENTREPRIS POUR HARMONISER LE RECOUVREMENT FORCÉ DES CRÉANCES PUBLIQUES**

#### **A. CETTE HARMONISATION DES PROCÉDURES DOIT PERMETTRE D'AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DU RECOUVREMENT FORCÉ ET CONSTITUE UN PRÉALABLE JURIDIQUE À L'UNIFICATION DU RECOUVREMENT DE L'ENSEMBLE DES CRÉANCES**

##### **1. Le recouvrement répond à trois objectifs**

Le présent article doit s'appréhender dans la continuité des dispositions déjà adoptées par le Parlement pour **accompagner l'unification et la simplification des modalités de recouvrement des créances publiques, quelle que soit leur nature**. Il poursuit ainsi l'harmonisation engagée par la loi de finances rectificative pour 2017 et apporte des modifications qui sont aussi des **mesures de simplification**, que ce soit pour le contribuable ou pour l'administration : un délai de prescription unique, une règle d'imputation des créances identiques, des outils de recouvrement similaire.

La modernisation des démarches entreprises par les comptables publics et l'harmonisation des procédures peuvent également **générer des économies et limiter les surcoûts inutiles**.

La simplification du recouvrement est d'ailleurs **l'une des rares recommandations du rapport Comité Action publique 2022** qui trouve aujourd'hui une traduction concrète<sup>1</sup>.

**Le rapporteur général soutient les dispositions de nature à améliorer l'efficacité du recouvrement forcé**, une mission qui répond à trois objectifs d'importance égale :

- un **objectif budgétaire**, le but étant bien de recouvrer les sommes dues et donc de diminuer les admissions en non-valeur ;

- un **objectif répressif**, afin de sanctionner les contribuables qui auraient éludé leurs droits ;

- un **objectif incitatif**, pour contribuer à maintenir le haut niveau de civisme fiscal qui caractérise la France.

## **2. L'harmonisation du recouvrement forcé accompagne l'unification du recouvrement fiscal**

L'harmonisation des procédures de recouvrement forcé opérée par le présent article concerne prioritairement celles mises en œuvre par la DGFIP et par la DGDDI. **L'harmonisation des outils juridiques du recouvrement forcé constitue en cela un préalable à l'unification du recouvrement fiscal sous l'égide de la DGFIP.** À titre de comparaison, lorsque la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique ont fusionné en 2008 pour former la DGFIP, le législateur avait procédé, lors de la loi de finances rectificative pour 2010<sup>2</sup>, à l'harmonisation des procédures, des pratiques et des outils de recouvrement forcé.

Depuis 2019, **plusieurs dispositions visent en effet à transférer progressivement le recouvrement de certaines taxes et impositions de la DGDDI à la DGFIP**, un processus soutenu par la commission des finances pour ses effets attendus en matière de rationalisation et d'efficacité du recouvrement<sup>3</sup>. Décharger la Douane de la plupart de ses missions fiscales doit par ailleurs lui permettre de se concentrer sur les missions qui constituent son « cœur de métier », tels que la lutte contre les trafics de toute nature, le contrôle des marchandises et des passagers et la lutte contre la fraude.

Ces transferts ont d'abord concerné les taxes sur les boissons non alcooliques (1<sup>er</sup> janvier 2019) et doivent inclure, selon un calendrier connu et progressif, certaines taxes sur les véhicules immatriculés (1<sup>er</sup> janvier 2021), les taxes intérieures de consommation sur le gaz naturel, le droit annuel de

---

<sup>1</sup> Proposition n° 15 du Comité Action publique 2022.

<sup>2</sup> Article 25 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

<sup>3</sup> Se reporter notamment aux commentaires des articles 61 et 61 bis du tome III du rapport général n° 140 (2019-2020) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019.

francisation et de navigation (1<sup>er</sup> janvier 2022), les amendes autres que celles de nature fiscale (1<sup>er</sup> janvier 2023) et enfin les accises sur les alcools, les boissons alcooliques et les tabacs manufacturés (1<sup>er</sup> janvier 2024).

Les transferts prévus peuvent concerner l'un ou plusieurs des aspects suivants : l'établissement et la liquidation de l'imposition, son recouvrement ou son contrôle. **L'unification du recouvrement fiscal par la DGFIP suppose donc une adaptation des systèmes juridiques applicables en matière de recouvrement forcé et de contrôle.** Comme le notait Alexandre Gardette dans son rapport sur l'unification du recouvrement fiscal et social, « *l'harmonisation des procédures de recouvrement forcé [va] créer des potentialités qui nécessiteront un pilotage commun pour se réaliser à long terme* ».

**Le rapprochement juridique précède également le rapprochement des outils informatiques du recouvrement forcé des créances publiques,** avec la mise en œuvre progressive du nouveau logiciel ROCSP, outil unique de recouvrement optimisé des créances du service public.

#### **B. LES EFFETS DE CETTE HARMONISATION NE SONT NEUTRES NI POUR LES CONTRIBUABLES, NI POUR L'ADMINISTRATION**

Les modifications apportées par le présent article aux procédures de recouvrement forcé des créances publiques ne sont **pas neutres pour les contribuables** et emportent avec elles **plusieurs effets, plutôt favorables.** Il en va de même pour l'administration fiscale.

##### **1. Les délais de régularisation**

Tout d'abord, **les délais de régularisation**, entre l'envoi de la mise en demeure de payer et l'engagement des poursuites, **sont raccourcis, de huit jours pour les particuliers** (105 jours après l'émission du rôle contre 113 jours auparavant) **et de 30 jours pour les professionnels** (45 jours après la lettre de motivation des pénalités, contre 75 jours auparavant).

Le schéma de relance des défaillants en matière fiscale est donc, sur ce point précis, aligné sur celui pratiqué en matière d'amendes et de créances douanières. **Le Gouvernement justifie ce raccourcissement par les moyens de paiement et de régularisation aujourd'hui offerts par la DGFIP aux contribuables, et qui seraient de nature à faciliter la liquidation des droits dus :** l'offre de paiement dématérialisée, la phase préalable de relance amiable par téléphone ou encore les mesures de soutien en cas de difficultés économiques.

## 2. La règle d'imputation du paiement partiel d'une créance

**La règle d'imputation des créances sur le principal devrait, elle, avantager les contribuables particuliers**, du fait de son alignement sur la situation qui prévaut pour les créances des professionnels. Une imputation d'un paiement partiel sur le principal permet de réduire le volume des intérêts produits avant le remboursement total de la créance, puisque les intérêts sont calculés sur la base du principal.

**Cet alignement facilitera également le travail des agents de l'administration fiscale lorsqu'ils interviendront sur des dossiers comprenant des créances de diverse nature.** Toutefois, cela conduira nécessairement à une réduction de recettes pour l'État, laquelle n'a pas fait l'objet d'une évaluation.

## 3. La mise en demeure de payer et les compétences des huissiers des finances publiques

Par ailleurs, **l'instauration de la mise en demeure de payer comme procédure de droit commun bénéficie aux contribuables puisqu'elle n'entraîne pas de frais à sa charge**, contrairement au commandement de payer. Les frais de poursuites facturés aux usagers au titre des commandements de payer se sont élevés à **20 millions d'euros en 2018**, au profit de l'État. La généralisation de la mise en demeure de payer entraînera donc une **moindre recette**.

En parallèle, la DGFIP estime que **l'élargissement des compétences des huissiers des finances publiques lui permettra de réaliser une économie** évaluée à **2,2 millions d'euros** en 2018, pour 20 000 actes.

Les 20 000 actes réalisés par les huissiers privés en 2018 se décomposaient de la manière suivante : 18 050 actes de poursuites (coût de deux millions d'euros), 1 638 assignations (158 000 euros) et 313 propositions de rectifications (30 000 euros). À titre de comparaison, les huissiers des finances publiques ont exécuté 731 000 actes de recouvrement des créances publiques en 2018.

## 4. L'harmonisation des délais de prescription

Enfin, **l'harmonisation des délais de prescription autour d'une durée de quatre ans** semble justifiée : c'est le délai de prescription le plus fréquent pour les produits recouverts par les comptables publics (produits fiscaux, produits locaux, produits douaniers et redevances domaniales). Parmi les créances visées, **l'alignement sur une durée de quatre ans ne conduit à l'augmentation du délai d'action du comptable pour recouvrer la créance publique que dans deux cas** : les indus de rémunération des agents publics et les forfaits de post-stationnement majorés.

**Le rapporteur général s'est interrogé sur le coût pour les finances publiques d'une réduction du délai de prescription de certaines créances (taxes d'urbanisme, aide juridictionnelle, créances des opérateurs de l'État, amende administrative en matière de détachement des salariés, certaines recettes non fiscales ou encore l'exécution des décisions de justice en matière civile). D'après les informations qui lui ont été transmises, ce coût ne peut pas être évalué, ce qui est surprenant. Cela signifie qu'il n'y a pas de fichier général retraçant les délais de paiement par les contribuables de certaines créances en phase de recouvrement forcé.**

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

*ARTICLE 44 quinquies (nouveau)*

**Transfert à la direction générale des finances publiques de la gestion des taxes intérieures sur les produits énergétiques**

Le présent article modifie l'article 184 de la loi de finances pour 2020, qui organise le transfert du recouvrement ou de la gestion de plusieurs taxes et impositions de la direction générale des douanes et des droits indirects à la direction générale des finances publiques (DGFIP). Le principal ajustement vise à inclure dans le dispositif de transfert les taxes intérieures sur les produits énergétiques. Les autres modifications visent, d'une part, à restreindre le champ du transfert des accises au seul recouvrement, laissant la Douane seule compétente pour le contrôle, et, d'autre part, à procéder à diverses coordinations pour tirer les conséquences d'articles adoptés dans le présent projet de loi.

La commission des finances a toujours soutenu les efforts de simplification et de modernisation des procédures de recouvrement des taxes et des impositions, à condition qu'ils soient accompagnés des garanties nécessaires, que ce soit pour les contribuables ou en termes d'efficacité des contrôles. Or, la définition des modalités de transfert et d'adaptation des impositions concernées est renvoyée à une ordonnance, que la commission des finances avait déjà proposé de supprimer lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020.

Il n'est en effet pas souhaitable que le Parlement soit dessaisi de cette manière de réformes d'une ampleur aussi importante que celles qui concernent le transfert de la gestion des taxes et impositions, d'autant que ce transfert ne se fait pas à droit constant et emporte avec lui d'importantes conséquences pour les contribuables, notamment pour les professionnels.

La commission des finances a donc adopté un amendement visant à supprimer cette ordonnance et propose d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. LE DROIT EXISTANT : L'UNIFICATION PROGRESSIVE DU RECOUVREMENT FISCAL SOUS L'ÉGIDE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES**

**A. LES MISSIONS FISCALES DE LA DOUANE**

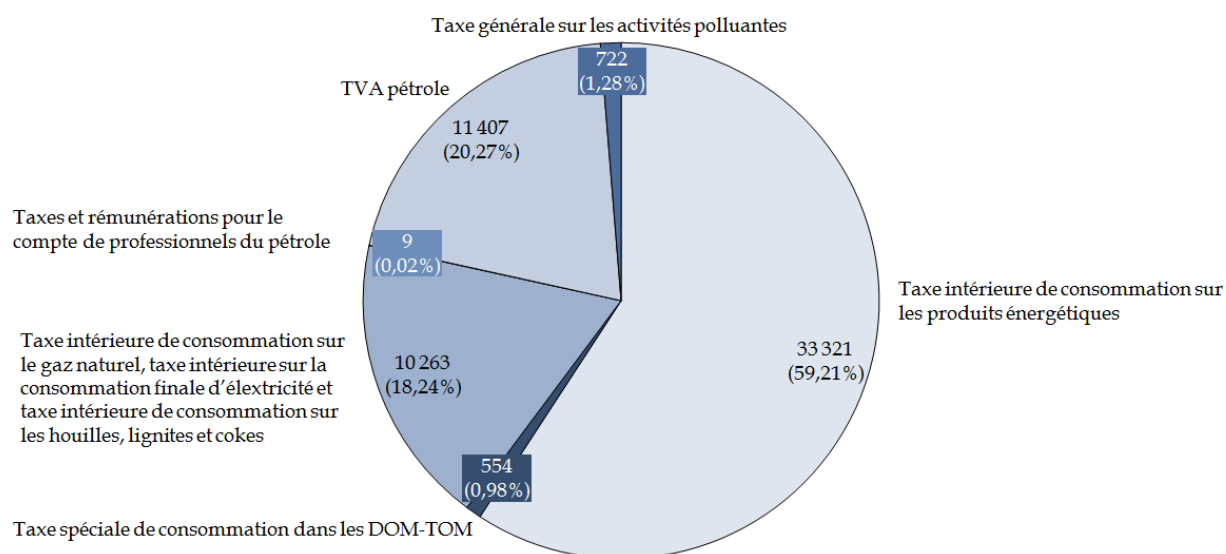
À la suite de la disparition d'une partie de son activité avec l'entrée en vigueur du marché intérieur en 1993, la douane a reçu en compensation de nouvelles missions en matière de fiscalité indirecte, transférées de la direction générale des impôts (DGI). Elle a alors pris le nom de **direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)**.

La DGDDI gère aujourd’hui un ensemble de divers droits et taxes, portant principalement sur des marchandises (les accises sur les tabacs et les alcools, les produits pétroliers et l’énergie, les déchets et les substances polluantes) et sur des moyens de transport (les taxes sur les véhicules), dont le produit total s’est élevé à 85,1 milliards d’euros en 2019 (+ 1,3 % par rapport à 2018). Selon la Cour des comptes<sup>1</sup>, 9 000 agents, sur les 17 000 que compte la DGDDI, sont affectés à la branche « administration générale/opérations commerciales », qui regroupe tous les effectifs ne relevant pas des opérations de surveillance et de la préservation de la sécurité de l’espace national et européen.

Les recettes douanières liées à la fiscalité énergétique et environnementale ont représenté 56,28 milliards d’euros en 2019, contre 55,42 milliards d’euros en 2018, pour 1 708 équivalents temps plein (ETP).

### Décomposition de la fiscalité énergétique et environnementale recouvrée par les Douanes en 2019

(en millions d’euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat, d’après le rapport d’activité 2019 de la direction générale des douanes et des droits indirects

<sup>1</sup> Cour des comptes. « La direction générale des douanes et droits indirects. Exercices 2013-2019. Un recentrage nécessaire », rapport public thématique (septembre 2020).

**B. LES LOIS DE FINANCES POUR 2019 ET 2020 ORGANISENT LE TRANSFERT PROGRESSIF DU RECOUVREMENT DE CERTAINES TAXES ET IMPOSITIONS DES DOUANES À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES**

L'article 193 de la loi de finances pour 2019<sup>1</sup> a transféré, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>2</sup>, **le recouvrement de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) à la direction générale des finances publiques (DGFIP)**. La TGAP est prévue aux articles **266 *sexies* à 266 *duodecies* du code général des impôts (CGI)**. 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'activité et de produit.

Cet article a également prévu de transférer, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, **le recouvrement de la TVA sur les produits pétroliers**.

L'article 199 de la loi de finances pour 2019<sup>3</sup> a également **transféré, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, la gestion, le contrôle et le recouvrement des taxes sur les boissons non alcooliques de la DGDDI à la DGFIP**. 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 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).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

<sup>2</sup> À l'exception de la composante de la TGAP relative aux déchets, pour qui le transfert sera effectif au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

<sup>3</sup> *Ibid.*



L'article 184 de la loi de finances pour 2020<sup>1</sup> a poursuivi ce processus, selon le calendrier suivant :

- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, la **taxe spéciale sur les véhicules immatriculés en France circulant sur la voie publique** à l'exclusion de ceux spécialement conçus pour le transport des personnes et de ceux mentionnés à l'article 284 *bis* B du code des douanes<sup>2</sup> (article 284 *bis* du code des douanes) et la **taxe sur les véhicules immatriculés dans un État étranger et circulant sur le territoire français** lorsque les véhicules routiers immatriculés en France sont soumis dans cet État étranger à des taxes, impôts ou redevances perçus à raison de leur séjour ou passage en transit sur son territoire (article 284 *sexies* du code des douanes) ;

- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, les **taxes intérieures de consommation sur le gaz naturel** et ses équivalents lorsqu'ils sont utilisés comme combustible (article 266 *quinquies* du code des douanes), **sur les houilles, les lignites et les coques** destinées à être utilisés comme combustibles (article 266 *quinquies* B), ainsi que **sur la consommation finale d'électricité** (article 266 *quinquies* C). Sont également concernés le **droit annuel de francisation et de navigation**, ainsi que le **droit attaché à la délivrance d'un nouvel acte de francisation** ;

- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, les **amendes autres que celles de nature fiscale** prévues par le code des douanes ou le code général des impôts ;

- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024, les **accises sur les alcools, les boissons alcooliques et les tabacs manufacturés** (article 302 B du code général des impôts). Le rendement prévisionnel de ces accises est estimé à 2,15 milliards d'euros pour les alcools et 13,1 milliards d'euros pour les tabacs.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : TRANSFÉRER LA GESTION DE LA TICPE À LA DGFIP ET AJUSTER LES DISPOSITIONS ADOPTÉES EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2020**

Le présent article est issu de l'adoption d'un amendement du Gouvernement par l'Assemblée nationale, avec un avis favorable de la commission des finances.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

<sup>2</sup> Il s'agit des engins spéciaux, véhicules et matériels agricoles, des véhicules exclusivement affectés aux transports intérieurs dans les chantiers ou les entreprises, les véhicules destinés à la vente ou effectuant des essais, les véhicules de la défense nationale, de la protection civile, des services publics de lutte contre les incendies et des autres services publics de secours et des forces responsables du maintien de l'ordre.

La principale modification apportée par le présent article consiste en **l'intégration des taxes intérieures sur les produits énergétiques au calendrier de transfert prévu à l'article 184 de la loi de finances pour 2020** (4 du présent article). **Seraient ainsi recouverts auprès de l'administration fiscale, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024 :**

- la **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques** (TICPE) destinés à être utilisés comme carburant ou combustible (article 265 du code des douanes). Son produit s'est élevé à 33,32 milliards d'euros en 2019 ;

- la **taxe spéciale de consommation sur les produits énergétiques (TSC) dans les départements d'outre-mer** de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de la Réunion (article 266 *quater* du code des douanes). 554 millions d'euros ont été recouverts au titre de cette taxe en 2019 ;

- la **taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB** - article 266 *quindecies* du code des douanes), dont le rendement est faible, voire nul.

Le présent article procède ensuite à **diverses coordinations afin de :**

- prévoir que les créances des impositions et des amendes couvertes par l'article 184 de la loi de finances pour 2020 ne soient pas recouvertes par le service des impôts dont dépend le particulier mais, de manière plus générale, par l'administration fiscale (**1 du présent article**) ;

- abroger la disposition relative au transfert du recouvrement des taxes sur les véhicules immatriculés en France ou à l'étranger, pour la première parce que l'article 14 du présent projet de loi procède à sa refonte, pour la seconde parce qu'elle est supprimée (**2 du présent article**) ;

- abroger l'inclusion, dans le 2 de l'article 184, de la taxe relative à la consommation finale d'électricité dans l'ensemble des impositions devant être transférées à la DGFIP à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 (**3 du présent article**). En effet, l'article 13 du présent projet de loi procède aux modifications nécessaires ;

- prévoir que seul le recouvrement des taxes sur les boissons non alcooliques soit transféré à la DGFIP, et non leur établissement. Concrètement, la DGDDI demeure compétente pour recevoir les déclarations, suivre le régime de circulation et effectuer le contrôle de ces taxes (**5 du présent article**). Cet ajustement est cohérent avec l'objectif de recentrer la DGDDI sur le contrôle des marchandises et sur leurs composantes économiques, dont relèvent la gestion et le contrôle des contributions indirectes et des filières économiques du tabac et de la viticulture.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LES MODALITÉS DE CE TRANSFERT MASSIF DE FISCALITÉ DE LA DOUANE À LA DGFIP NE PEUVENT PAS ÊTRE SIMPLEMENT DÉFINIES PAR ORDONNANCE

#### A. LE TRANSFERT DE LA FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE MARQUE UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS L'UNIFICATION DU RECOUVREMENT

##### 1. Le bloc « fiscalité énergétique et environnementale » de la Douane, le plus important en volume

Le transfert du « bloc » de la fiscalité douanière énergétique et environnementale de la DGDDI à la DGFIP marque une nouvelle étape vers l'unification du recouvrement et le désengagement progressif des Douanes de ses missions fiscales. Il représente en effet, en volume, le transfert le plus important : la TICPE représente à elle-seule 33,3 milliards d'euros en 2019, soit près de 40 % des recettes douanières.

Au total, selon les données transmises par la direction générale des douanes et des droits indirects, près de 700 équivalents temps plein (ETP) seraient affectés par ces transferts de fiscalité, tous n'ayant pas vocation à rejoindre les services de la DGFIP qui se retrouveront en charge de ces ressources. Lors de l'examen de l'article 184 de la loi de finances pour 2020<sup>1</sup>, la commission des finances avait regretté de ne pas disposer d'informations plus précises sur l'impact de ces transferts sur les agents ainsi que sur les gains de productivité et d'efficacité qui en étaient attendus.

Il est donc satisfaisant d'obtenir des premières informations, même s'il aurait été préférable d'inscrire cet article dans le texte initial du projet de loi de finances, afin qu'il fasse l'objet d'une **évaluation préalable, essentielle au regard des volumes financiers en jeu et des secteurs touchés par ce transfert**. Introduire ces dispositions relatives au recouvrement des taxes et des impositions par voie d'amendement nuit à leur examen.

##### 2. Un transfert qui n'avait pas été anticipé par la mission « France recouvrement »

Le Gouvernement s'est engagé depuis deux ans dans un chantier visant à **rénover en profondeur les modalités de recouvrement**. Il envisageait, comme première hypothèse, la création d'une agence unique du recouvrement fiscal et social. Un rapport sur ce sujet avait été confié à Alexandre Gardette par le ministre de l'action et des comptes

---

<sup>1</sup> Se reporter au commentaire de l'article 61 du tome III du rapport général n° 140 (2019-2020) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019.

publics et la ministre des solidarités et de la santé<sup>1</sup>. M. Gardette a depuis été nommé à la tête de la **mission interministérielle France Recouvrement**. Il semble que, pour le moment, la modernisation des modalités de recouvrement s'oriente plutôt vers une **unification du recouvrement fiscal sous l'égide de la DGFIP**.

Or, dans son rapport remis le 31 juillet 2019, intitulé « Réforme du recouvrement fiscal et social », Alexandre Gardette estimait que **la spécificité de trois taxes justifiait de ne pas les transférer à la DGFIP et de conserver une « exception métier », à la DGDDI :**

- les droits de douanes, par essence liés à la circulation des marchandises ;

- la TVA à l'importation due par les non-assujettis ;

- **la taxe intérieure à la consommation sur les produits énergétiques**. Il ajoutait à ce sujet que le suivi de cette dernière supposait « *un contrôle continu de l'exploitation, de la circulation, de la mise en consommation et de l'usage final des produits concernés* ».

N'étaient ainsi envisagés un transfert ni de l'assiette (sécurisation et déclaration), ni du recouvrement ni encore des contrôles (documentaires sur pièces et physiques sur place). De même, la Cour des comptes, qui recommande depuis plusieurs années de mener une revue des missions douanières en matière fiscale et de transférer progressivement le recouvrement des taxes et impositions de la DGDDI à la DGFIP, estimait que **la TICPE présentait des « particularités douanières »<sup>2</sup>**, notamment en matière de contrôles physiques.

**Le rapporteur général s'est donc enquis des raisons qui ont pu conduire le Gouvernement à ne pas suivre cette recommandation et à proposer de transférer le recouvrement de la TICPE à la DGFIP.**

L'inclusion de la TICPE vient d'abord d'un changement d'approche : dans d'autres pays, les taxes intérieures sur les produits énergétiques sont recouvrées par l'administration fiscale et non par les douanes.

Les préparatifs du transfert de la TVA à l'importation pour les produits pétroliers ont par ailleurs montré que la DGFIP pouvait assumer le recouvrement de taxes portant sur des produits.

---

<sup>1</sup> Audition de M. Alexandre Gardette devant votre commission des finances, 6 février 2019.

<sup>2</sup> Cour des comptes. « La direction générale des douanes et droits indirects. Exercices 2013-2019. Un recentrage nécessaire », rapport public thématique (septembre 2020).

Pour les contribuables, il semblait également plus logique d'attribuer à une même administration la gestion de la TVA à l'importation pour les produits pétroliers et les taxes intérieures sur les produits énergétiques. Adopter une approche par taxe, et non pas bloc cohérent de fiscalité, créerait au contraire **une complexité nouvelle**, à l'opposé des objectifs poursuivis par la réforme du recouvrement et son unification.

Le choix a donc été fait, pour la **simplification des procédures pour les redevables** et pour **poursuivre le recentrage de la Douane sur ses missions**, de transférer la TICPE et les taxes qui lui sont liées (TSC, TIRIB) à la DGFIP. **Le rapporteur général a toutefois bien conscience des craintes qui ont été exprimées au sujet de ce transfert.**

D'après les informations qui lui ont été transmises, il reste ainsi encore quelques aspects à régler, tel que **la gestion des régularisations, la mise en place d'une déclaration unique ou encore la rénovation des modalités de contrôle**. Sur ce dernier point, il convient de relever que la DGFIP est également en mesure de mener des contrôles « thématiques », même si leurs modalités pourraient être adaptées.

Le calendrier, qui ne prévoit pas ce transfert avant le 1<sup>er</sup> janvier 2024, devrait permettre de **procéder à ces arbitrages et modifications**, sur lesquels **la commission des finances fera preuve d'une vigilance particulière quant à leurs modalités ainsi qu'à leurs impacts sur les professionnels des secteurs concernés.**

Il a été précisé au rapporteur général que ce calendrier avait également été adopté pour **prévoir un temps de concertation avec les organisations professionnelles, une étape indispensable**. D'autres changements pourraient également faciliter cette transition, tel celui prévu à l'article 45 *quater* du présent projet de loi, qui **simplifie la procédure d'instruction des demandes de remboursement de TICPE pour les transporteurs européens**, ou encore l'article 44 *quater*, qui procède à **l'harmonisation des procédures de recouvrement forcé**.

Les modalités de gestion des taxes et des impositions transférées seraient adaptées par voie d'ordonnance, l'article 184 de la loi de finances pour 2020 ayant habilité le Gouvernement à **prendre par ordonnance les mesures nécessaires à la refonte de l'ensemble des impositions, taxes et amendes visées à cet article**, ainsi que toutes les autres mesures nécessaires à la refonte des régimes légaux ou administratifs relatifs à ces impositions, produits ou services.

#### ***B. SI LE TRANSFERT PEUT ÊTRE SOUTENU, LA DÉTERMINATION DE SES MODALITÉS NE PEUT ÊTRE RENVOYÉE À UNE ORDONNANCE***

La commission des finances est généralement **favorable aux mesures visant à simplifier le recouvrement des taxes et des impositions et à améliorer l'efficacité de ces procédures**. L'unification du recouvrement doit

permettre de réaliser des **gains de productivité** et de dégager des **recettes**. Le **transfert du recouvrement de certaines taxes de la DGDDI à la DGFIP permettra par ailleurs à la Douane de concentrer ses ressources humaines et matérielles sur ses fonctions de contrôle et de lutte contre les trafics**.

Ce transfert présente donc un double-avantage : celui d'accroître l'efficacité du recouvrement de ces impositions, par la DGFIP, et celui d'accroître l'efficacité de la DGDDI dans les missions qui doivent constituer son cœur de métier. Ce n'est donc pas une disparition de la Douane, mais bien un recentrage sur des missions qu'elle seule peut mener à bien.

La **quinzième recommandation de la Cour des comptes dans son rapport sur la DGFIP 10 ans après la fusion**<sup>1</sup> portait déjà sur l'unification des tâches de déclaration, recouvrement, assiette et collecte des diverses impositions. Elle recommandait en effet qu'une partie de l'assiette et du recouvrement aujourd'hui traitée par la DGDDI fût pris en charge par la DGFIP. La Cour a réitéré cette préconisation dans le chapitre de son rapport public annuel 2018 consacré aux missions fiscales de la douane<sup>2</sup>. Sa neuvième recommandation invitait ainsi à « *organiser le transfert de la fonction de recouvrement de la douane à la DGFIP* », **renouvelant un précédent constat datant de 2014**<sup>3</sup>. Elle avait alors invité les administrations françaises à s'inspirer de ce qu'avaient pu faire nos voisins européens, comme l'Irlande, l'Espagne, ou le Royaume-Uni, qui ont choisi de **rapprocher leurs administrations fiscale et douanière afin de bénéficier d'économies d'échelle**.

**Ces objectifs sont donc louables**. Toutefois, l'article 184 de la loi de finances pour 2020 renvoie à une **ordonnance** le soin de fixer les modalités de transfert des taxes et d'harmoniser les conditions de liquidation, de recouvrement, de remboursement et de contrôle de ces impositions, y compris en modifiant leur fait générateur et leur exigibilité. **Son champ va donc bien au-delà d'un simple travail de codification et de coordination**, et ce d'autant plus que l'ordonnance viserait également à assurer la mise en conformité au droit européen et aux accords internationaux ratifiés.

Lors de l'examen de la loi de finances pour 2020, la commission des finances avait proposé de supprimer cette habilitation, un choix confirmé par le Sénat. Le Gouvernement s'y était opposé en arguant que les dispositions étaient trop complexes et le chantier trop « technique », la secrétaire d'État auprès du ministère de l'économie et des finances, Mme Agnès Pannier-Runacher, se demandant même s'il était « *bien utile* » d'entrer dans le détail du recouvrement<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, « La DGFIP, dix ans après la fusion », rapport du 20 juin 2018.

<sup>2</sup> Cour des comptes, « Les missions fiscales de la douane : des coûts trop élevés, une modernisation et une simplification à mettre en œuvre », rapport public annuel 2018.

<sup>3</sup> Cour des comptes, « Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser », rapport public annuel 2014.

<sup>4</sup> [Compte-rendu de la séance publique du 9 décembre 2019](#).

Il semble que **le Gouvernement ait au moins partiellement changé d'avis** puisque, dans le présent projet de loi, il traduit « dans le dur » les dispositions relatives au transfert de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité ainsi que les dispositions relatives à la refonte du droit annuel de francisation et de navigation et du droit de passeport.

**Le transfert de la gestion des taxes intérieures sur les produits énergétiques de la DGDDI à la DGFIP requiert en effet un effort concomitant de simplification des règles en vigueur, hétérogènes et sédimentées, qu'il s'agisse des règles d'assiette ou de procédure (obligations déclaratives, délais, recours, droits de communication etc.). Cet effort doit être fait sous le contrôle du Parlement, notamment au regard de ses conséquences potentielles pour les professionnels des secteurs concernés.**

**C'est pour cette raison que la commission des finances a adopté un amendement FINC.27** supprimant l'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance toutes mesures nécessaires à la refonte des impositions dont le recouvrement fait l'objet d'un transfert de la DGDDI à la DGFIP. Les dispositions pourront figurer avant 2024 dans un prochain projet de loi de finances.

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

ARTICLE 45

**Création d'un régime de groupe de TVA et révision du champ du dispositif du regroupement autonome de personnes**

Le présent article vise à pallier la remise en cause partielle par la jurisprudence européenne de l'usage du dispositif du groupement autonome de personne, dont tous les membres restaient assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) individuellement.

Il lui substitue à compter du 1er janvier 2023 le régime de l'assujetti unique, également appelé « groupe TVA », qui forme un seul assujetti au regard de la TVA et dans lequel un représentant désigné par les membres du groupe d'acquitter l'ensemble de la TVA.

La mise en œuvre du groupe TVA permettra d'aligner la France sur la plupart des États-membres de l'Union européenne et devrait garantir une plus grande neutralité de la TVA sur les choix d'organisation des entreprises. Ce régime permet d'exonérer de TVA les opérations internes au groupe. En ce sens, elle constitue un potentiel vecteur d'optimisation fiscale sur lequel il conviendra d'être vigilant.

La commission propose d'adopter le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : EN L'ABSENCE DE RÉGIME DE « GROUPE TVA », UN USAGE DU RÉGIME DU GROUPEMENT AUTONOME DE PERSONNES REMIS EN CAUSE PAR LA JURISPRUDENCE EUROPÉENNE**

**A. LE RÉGIME DE GROUPE : UNE FACULTÉ LAISSÉE AUX ÉTATS MEMBRES**

**1. Une possibilité ouverte par la directive TVA**

L'article 11 de la directive n°2006/112/CE relative au système commun de la TVA (dite « directive TVA ») prévoit la possibilité pour les États membres d'introduire un régime dans lequel les membres d'un groupe constituent un assujetti unique à la TVA. La directive prévoit que « *chaque État membre peut considérer comme un seul assujetti les personnes établies sur le territoire de ce même État membre qui sont indépendantes du point de vue juridique mais qui sont étroitement liées entre elles sur les plans financier, économique et de l'organisation* ».



Ce régime permet aux entreprises d'un groupe de compenser leurs dettes et leurs créances fiscales, et les prestations intra-groupes sont réputées ne pas exister et ne sont donc pas taxées à la TVA. En conséquence, et afin de prévenir les risques de fraude fiscale, le même article de la directive TVA dispose qu'un État membre peut prendre toutes mesures utiles pour éviter que l'application de cette disposition ne rende la fraude ou l'évasion fiscales possibles lorsqu'il met en place ce régime de groupe.

**L'article 11 de la directive TVA n'avait pas encore été transposé en droit français avant le présent article, mais il l'est actuellement dans vingt États membres de l'Union européenne (UE).**

**2. ... que l'administration française a jusqu'à présent refusé de mettre en place**

Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) sur la TVA de décembre 2015 souligne que, **jusqu'à présent, l'administration fiscale n'avait pas souhaité mettre en œuvre la faculté ouverte par l'article 11.**

Plusieurs raisons avaient notamment été avancées. Tout d'abord, selon le rapport précédemment mentionné, le régime de groupe se révélerait **complexe pour les entreprises** qui devraient mettre en place un système de régularisation des déductions déjà opérées lorsqu'une société entre dans un groupe ou le quitte. D'autre part, il **dégraderait la capacité de contrôle de l'administration** car il n'y aurait plus identité entre le périmètre de la comptabilité de l'entreprise et celui de l'assujetti.

**B. UN SUBSTITUT AU PRINCIPE DU « GROUPE TVA » : LE RÉGIME DU GROUPEMENT AUTONOME DE PERSONNES (GAP)**

**1. Le régime du GAP est permis par le droit européen et mis en œuvre par le droit français**

**L'article 132 de la directive TVA** prévoit un dispositif d'exonération de la TVA dont bénéficient, sous certaines conditions, les prestations rendues à leurs membres par des **groupements autonomes de personnes (GAP)** exerçant une activité exonérée ou pour laquelle elles n'ont pas la qualité d'assujetti.

Cette exonération figure en droit interne à **l'article 261 B du code général des impôts (CGI).**

L'article 50 de la loi de finances rectificative pour 2010<sup>1</sup> a institué, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 un **régime de consolidation du paiement de la TVA codifié aux articles 1693 ter et 1693 ter A du CGI**. Ce régime n'est qu'optionnel.

Il permet à une société mère de choisir de **devenir le redevable unique de son groupement de société**, composé de filiales dont elle détient, directement ou indirectement, plus de la moitié du capital ou des droits de vote. Le lien entre les différents membres d'un GAP est donc par nature étroit.

La société mère est tenue d'**acquitter le montant de TVA égal à la différence entre les montants de TVA dus et les crédits de taxe dont bénéficient les membres de son groupe au titre d'un même mois**.

Ainsi, **la société mère devient le redevable unique de son groupe**. Cependant, les membres du groupe demeurent des assujettis au regard de la TVA, quand bien même ils sont exonérés de leur obligation de paiement de la taxe. Ainsi, chacun des membres doit déposer ses propres déclarations de TVA, et reste solidairement responsable avec la société-mère du paiement de la taxe.

Selon le rapport de décembre 2015 du CPO précédemment mentionné, *« l'intérêt du dispositif est son impact sur la trésorerie des membres puisqu'il permet d'imputer directement les crédits de TVA des entreprises appartenant au groupe sur les sommes dues à l'administration par les entreprises débitrices »*.

Le régime du GAP est réservé selon le 1 de l'article 1693 ter du CGI, aux **groupes dont les membres relèvent, pour leur gestion, de la direction des grandes entreprises**, toutes conditions étant par ailleurs remplies.

En France, des GAP sont mis en œuvre dans tous les secteurs exonérés de la TVA, notamment dans le secteur financier et de l'immobilier.

## **2. La jurisprudence européenne exclut l'application des GAP pour les groupes qui n'exercent pas une activité d'intérêt général**

La cour de justice de l'Union européenne (CJUE) s'est récemment prononcée sur les **conditions qui déterminent l'exonération de TVA dont bénéficient les prestations de services réalisées par des GAP**.

Or, par deux arrêts du 21 septembre 2017, *Aviva*<sup>2</sup> et *DNB Banka*<sup>3</sup>, la CJUE a jugé que **les GAP dont les membres exercent une activité économique dans le domaine des services financiers, notamment bancaires**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 rectificative pour 2010.

<sup>2</sup> Aff. C-605/15

<sup>3</sup> Aff. C 326/15, *Commission contre Allemagne*.

**et d'assurance, ne peuvent bénéficier des exonérations de TVA** prévues à l'article 132 de la directive TVA, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une activité d'intérêt général.

La CJUE considère que l'exonération de TVA ne saurait bénéficier aux GAP dont les membres n'exercent pas l'une des activités d'intérêt général expressément prévues par le texte.

Cette jurisprudence revient à exclure du bénéfice des GAP les entreprises du secteur financier exonérées sur le fondement des dispositions de l'article 261 C du CGI, lesquelles seraient amenées à connaître une augmentation significative de la TVA non déductible.

Toutefois, la CJUE précise dans ces arrêts que les États membres **ne sauraient invoquer cette nouvelle interprétation afin de refuser l'exonération de TVA aux GAP déjà constitués.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CRÉATION D'UN RÉGIME DE L'ASSUJETTI UNIQUE PERMETTANT D'EXONÉRER LES TRANSACTIONS INTERNES AU SEIN D'UN « GROUPE TVA »**

Le présent article vise à **substituer au dispositif du groupement autonome de personnes celui du régime de l'assujetti unique** (aussi appelé « **groupe TVA** ») prévu par l'article 11 de la directive TVA.

### **A. LES CARACTÉRISTIQUES DU NOUVEAU RÉGIME DE GROUPE**

Le **A du I du présent article** instaure un **nouvel article 256 C du CGI** qui crée un régime TVA de groupe.

Le **I de cet article 256 C** dispose que « *les personnes assujetties qui ont en France le siège de leur activité économique [...] et qui sont étroitement liées entre elles sur les plans financier, économique et de l'organisation peuvent demander, pour l'application des dispositions du présent chapitre, à constituer un seul assujetti* ». Cette possibilité ne concerne que les entreprises françaises dont le siège est établi en France, à l'exclusion des établissements stables à l'étranger de ces assujettis.

Il convient de noter que **la constitution d'un assujetti unique ne concerne que la TVA** et n'a aucun impact sur les autres impositions des membres du groupe, en particulier au regard de la taxe sur les salaires.

Le **III du présent article** dispose que **ce nouveau dispositif entrera en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022** en vue d'une **application au 1<sup>er</sup> janvier 2023**, la première année devant permettre aux assujetti de faire jouer l'option de constitution du groupe.

## 1. Un régime optionnel établi pour trois ans

### a) *Les modalités de constitution d'un « groupe TVA »*

Tout comme le régime du GAP, le régime de groupe serait optionnel, comme indiqué au **3° du III de l'article 256 C** : « *la création de l'assujetti unique s'effectue sur option formulée par son représentant auprès du service des impôts* ».

Par ailleurs, l'option pour la constitution d'un assujetti unique, qui suppose l'accord de chacun des membres, devrait être **formulée** par le membre désigné comme son représentant **avant le 31 octobre** de l'année qui précède celle de la prise d'effet, laquelle interviendrait au 1<sup>er</sup> janvier. L'assujetti unique devrait déclarer chaque année avant le 31 janvier la liste de ses membres (**5° du III de l'article 256 C**).

Le groupe serait **constitué pour trois ans**, comme indiqué au **deuxième alinéa du 3° du III de l'article 256 C**. Le groupe TVA peut cesser d'exister à la fin de cette période, sur accord de chacun de ses membres.

**Dans l'intermédiaire, le périmètre de l'assujetti unique serait en principe figé.** Le groupe ne pourrait inclure de nouveaux membres, à l'exception d'un assujetti qui ne remplissait pas les conditions pour être intégré au groupe à la date de la constitution de ce dernier (4° du III de l'article 256 C). De même, **un membre ne peut quitter l'assujetti unique qu'à l'issue de cette période de trois ans**, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle l'option pour entrer ou la décision de sortie serait formulée.

Cependant, **si l'assujetti unique ne remplit plus les conditions** avant la fin de la période obligatoire de trois ans, notamment si le groupe vient à ne plus compter que deux membres, **il y est mis fin immédiatement.**

### b) *La définition du périmètre des assujettis uniques*

**Le II du nouvel article 256 C créé par le A du I du présent article** définit les liens entre entreprises pouvant justifier la création d'un assujetti unique. Le lien entre les entreprises doit être de différente nature, **à la fois financier, économique et organisationnel.**

Les membres du groupe doivent tout d'abord être **liés entre eux sur le plan financier**, c'est-à-dire les assujettis contrôlés, directement ou indirectement, par une même personne, ce qui est le cas lorsqu'une entreprise détient **plus de 50 % du capital d'une autre ou plus de 50 % des droits de vote d'une autre.** Sont par ailleurs considérées comme liées financièrement les banques mutualistes, les mutuelles d'assurance et les associations relevant de groupes paritaires de protection sociale dont les liens statutaires résultent de la réglementation.

Le lien entre les membres d'un groupe TVA doit également être **de nature économique**, c'est-à-dire qu'ils doivent exercer une activité principale **de même nature, des activités interdépendantes, complémentaires** ou poursuivant un objectif économique commun ou une activité réalisée en totalité ou en partie au bénéfice des autres membres.

Enfin, les membres du groupe doivent être liés entre **eux sur le plan de l'organisation**, ce que l'article 256 C définit comme étant **placés sous une direction commune** ou organisant leurs activités en concertation, y compris de manière seulement partielle.

Ainsi, plusieurs assujettis uniques pourraient donc être constitués entre les entités d'un même groupe économique **mais leurs membres ne pourraient appartenir qu'à un seul assujetti unique**.

## 2. Les effets de la constitution du groupe

Principale différence avec le régime des GAP, **l'appartenance au « groupe TVA » fait perdre à chaque membre sa qualité d'assujetti à la TVA**, ce qui revient à considérer comme des opérations internes à ce groupe les flux entre les membres de l'assujetti.

Le **B du I du présent article** modifie les dispositions de l'article 257 bis du CGI. Désormais, l'entrée comme la sortie d'un membre serait traitée comme un transfert d'universalité totale, et donc « *Les livraisons de biens, les prestations de services et les opérations [sont] dispensées de celle-ci lors de la transmission à titre onéreux ou à titre gratuit* ».

En d'autres termes, **les opérations internes à l'assujetti unique ne seraient plus soumises à la TVA**.

Lors de l'entrée dans le groupe, un crédit de taxe existant chez un assujetti ne pourrait pas être transféré à l'assujetti unique et ferait donc obligatoirement l'objet d'un remboursement, comme en dispose **le 6° du III du nouvel article 256 C créé au I du présent article**.

Le **C du I du présent article** modifiant l'article 260 B dispose que, pour l'application des droits à déduction, chaque membre est considéré comme un secteur d'activité du groupe. Cette option s'étend également à l'option pour les débits prévue, pour les prestations de services, par les **dispositions du c du 2 de l'article 269 du CGI**.

### **3. Les obligations du représentant des membres de l'assujetti unique**

Le 2 du III de l'article 256 C créé par le A du I du présent article prévoit que « *les membres de l'assujetti unique désignent parmi eux un représentant qui s'engage à accomplir les obligations déclaratives ainsi que toute formalité en matière de taxe sur la valeur ajoutée incombant à l'assujetti unique* ».

Ainsi, seul le représentant souscrirait des déclarations de TVA au titre des opérations réalisées par l'ensemble des membres du groupe avec des tiers.

C'est également ce représentant qui acquitte la taxe au nom de l'assujetti unique et obtient le remboursement de crédit de TVA. Toutefois, le même article précise que chaque membre de l'assujetti unique reste tenu solidairement au paiement de la TVA ainsi que des intérêts de retard, pénalités, majorations et amendes fiscales correspondantes.

### **4. Les modalités de déclaration et de contrôle par l'administration**

Le F du présent article insère un III à l'article 286 du CGI dispose que, lors de la création d'un assujetti unique, est établie une **déclaration** précisant la dénomination, la domiciliation et le représentant de l'assujetti unique ainsi que la nature des activités de chacun de ses membres. La déclaration comporte la liste des membres ainsi que les numéros individuels d'identification à la taxe sur la valeur ajoutée qui leur ont été attribués avant leur entrée dans l'assujetti unique.

Les membres ne sont plus des assujettis et n'ont **plus d'obligations déclaratives en matière de TVA**, l'ensemble de ces obligations incombant au représentant.

Le B du II du présent article modifie l'article L. 16 F du livre des **procédures fiscales** et précise que les membres d'un assujetti unique peuvent être contrôlés comme s'ils n'étaient pas membres de l'assujetti unique, sauf pour les livraisons et prestations à un autre membre de cet assujetti unique. Les modalités de contrôle sont donc similaires à celles existant actuellement pour le groupe fiscal à l'impôt sur les sociétés.

### **B. LA RÉVISION DU DISPOSITIF DU GAP**

Le D du I du présent article modifie en parallèle le périmètre du dispositif d'exonération de la TVA dont bénéficient les GAP, tirant les conséquences de la jurisprudence européenne. Le bénéfice du GAP serait désormais réservé aux entreprises dont l'activité est exonérée de la

TVA pour des raisons d'intérêt général sur le fondement du 4 et du 7 de l'article 261 du CGI, à l'exception du 10° du 4.

Toutefois, **le III du présent article précise que le nouveau périmètre des GAP ne s'appliquera qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023.**

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE: LA PRÉSUMPTION DE LIENS FINANCIERS ÉTENDUE POUR LES SOCIÉTÉS DE COORDINATION**

Le présent article a été modifié lors des débats à l'Assemblée nationale par un amendement du rapporteur général de la commission des finances, Laurent Saint-Martin, avec avis favorable du Gouvernement.

L'amendement voté par l'Assemblée nationale vise à **étendre le bénéficiaire du régime de groupe aux sociétés de coordination** mentionnées à l'article L. 423-1-2 du code de la construction et de l'habitation. Plus précisément, le présent article intégrerait les sociétés de coordination parmi les **entités considérées comme liées sur le plan financier.**

La société de coordination est dotée d'un certain nombre de compétences définies par la **loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (« loi Elan »).**

Ces sociétés de coordination découlent du choix de mutualiser un grand nombre de compétences optionnelles. Elles **ne sont pas contrôlées à plus de 50 % par l'un des actionnaires, mais par des actionnaires différents.** Elles ne remplissent donc pas la condition de lien financier figurant au II du nouvel article 256 C créé par le A du I du présent article. Cela revient de fait à les exclure de la possibilité d'opter pour un régime de groupe, et donc à **taxer les transactions entre les détenteurs de la société de coordination.**

Au vu de l'étroitesse des liens financiers qui relient les membres d'une société de coordination, **il est proposé de les intégrer à la liste des établissements pouvant déroger à la règle des 50 % de droits de vote ou du capital définie par le présent article, pour les considérer comme liées financièrement.**

#### IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF RAPPROCHANT LA FRANCE DE SES VOISINS, MAIS DONT LA MISE EN ŒUVRE IMPLIQUERA UNE VIGILANCE ACCRUE EN MATIÈRE D'OPTIMISATION FISCALE

##### A. UN RÉGIME GLOBALEMENT AVANTAGEUX POUR LES ENTREPRISES ET QUI PERMETTRAIT À LA FRANCE DE S'ALIGNER SUR LES RÉGIMES DE GROUPE MIS EN PLACE PAR SES VOISINS

###### 1. Une nécessaire mise en conformité du régime des GAP avec la jurisprudence européenne

L'avantage de la création du régime de groupe est **d'éviter d'accorder aux entreprises des secteurs financiers des exonérations de TVA** allant à l'encontre de la jurisprudence européenne. En ce sens, le présent article constitue une mesure de sécurité juridique. Selon les termes de l'évaluation préalable de l'article transmise par le Gouvernement, « *la mesure permettra, pour les secteurs désormais exclus du régime des GAP, de limiter l'incidence de cette mise en conformité tout en leur offrant un environnement juridique robuste* ». Il semble par ailleurs crucial de **maintenir l'attractivité de la France dans le secteur financier**, ce qui n'est pas compatible en l'état actuel du droit avec la jurisprudence européenne.

Le régime de groupe offre une solution rapide, dans la mesure où sa **mise en place n'est pas soumise à une décision de la Commission européenne**, mais, aux termes de l'article 11 de la directive TVA, à une simple consultation du comité de la TVA institué par l'article 398 de la directive TVA.

En revanche, au vu des réticences longtemps formulées de l'administration fiscale à mettre en place un régime de groupe TVA s'appliquant à l'ensemble des secteurs économiques, **il aurait été possible de limiter sa mise en œuvre aux seuls services financiers** exclus depuis 2017 du bénéfice des exonérations.

###### 2. Les bénéfices du régime pour les entreprises

Le principal avantage découlant de la mise en place du régime de groupe pour les entreprises est de **leur permettre de ne pas être redevables de la TVA pour les opérations internes au groupe**. De plus, la société tête de groupe opère une compensation entre les crédits et les dettes de TVA, simplifiant ainsi la gestion fiscale du groupe.

Le groupe TVA a ainsi l'avantage d'être d'une **grande neutralité sur la structure économique des groupes**.



Toutefois, cette affirmation doit être partiellement nuancée en raison de la nécessaire harmonisation entre membres du groupe des procédures de gestion de la TVA du fait de la transmission au représentant des informations concernant les différentes transactions entre les entités.

Les entités du groupe devraient continuer à effectuer un calcul incluant les opérations réalisées avec les autres membres du groupe afin de retracer le régime de TVA qui leur aurait été appliqué en l'absence d'appartenance au « groupe TVA ». En outre, chaque membre du groupe demeure individuellement assujéti à la taxe sur les salaires.

En ce sens, **le gain pour les entreprises en matière de gestion administrative n'est pas aisément distinguable**. Le dispositif pourrait engendrer des réticences auprès des entreprises, quand bien même l'exonération des opérations internes constitue indubitablement un facteur d'attractivité en faveur de la constitution d'un groupe.

#### **B. UN COÛT DU DISPOSITIF COMPLEXE À ÉVALUER**

**L'évaluation préalable indique que la mesure n'est pas chiffrable, du fait du caractère optionnel du nouveau régime de groupe.**

L'inspection générale des finances a cependant mené une évaluation du coût probable de la mesure, et aboutit à une hypothèse haute d'un **coût net de 150 millions d'euros par an environ dans le seul secteur financier**, dans le cas où toutes les entreprises ayant intérêt à créer un assujéti unique auraient opté pour ce dispositif.

Cependant, deux facteurs pourraient inversement avoir un impact positif sur les finances publiques.

Dans un premier temps, **la mise en place d'un groupe de TVA conduit à augmenter la charge de taxe sur les salaires**, ce qui, toujours selon l'inspection générale des finances, pourrait entraîner un **gain pour les finances publiques d'environ 65 millions d'euros**.

Par ailleurs, la CJUE a considéré dans sa décision *Skandia*<sup>1</sup> du 17 septembre 2014 que les opérations entre un établissement principal appartenant à un groupe TVA et sa succursale située dans un autre État membre constituaient des opérations imposables. Cela devrait donc **entraîner un gain pour les finances publiques**, dans la mesure où le montant des **rémanences de TVA** supplémentaires supportées par les succursales françaises d'établissements bancaires étrangers devrait être inférieur au montant dû par les succursales étrangères installées en France.

Enfin, deux dynamiques devraient jouer en sens inverses. D'une part, **la réduction des rémanences de TVA induite par l'introduction du régime de groupe TVA**, notamment par l'exclusion des flux intra-groupe du

---

<sup>1</sup> Aff. C-7/13.

champ d'application de la TVA, aurait un coût pour les finances publiques. D'autre part, **l'augmentation des rémanences de TVA induite par la refonte du GAP dans les secteurs économiques actuellement exonérés** représenterait un gain pour les finances publiques.

**C. UN DISPOSITIF QUI NÉCESSITERA DES CONTRÔLES FRÉQUENTS POUR ÉVITER L'OPTIMISATION**

Les raisons réticences de l'administration française précédemment mentionnées et exprimées en 2015 dans le rapport du CPO sur la TVA n'ont pas disparu. **La mise en œuvre du groupe TVA nécessitera des adaptations par l'administration s'agissant de la gestion et du contrôle de la taxe.**

En effet, un contrôle renforcé sera nécessaire pour éviter les pratiques abusives. Dès lors que le régime exonère les opérations rendues entre entités du groupe, il peut-être plus compliqué d'exercer des contrôles des opérations internes.

Pour l'heure, l'évaluation préalable se borne à indiquer que « *cette transposition nécessitera également des adaptations par l'administration s'agissant de la gestion et du contrôle de la taxe* ». Il serait souhaitable d'avoir **rapidement des précisions sur le contenu de ces adaptations.**

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

*ARTICLE 45 bis (nouveau)*

**Prorogation du prêt à taux zéro**

Le présent article propose de repousser d'un an, au 31 décembre 2022, la date limite d'émission des prêts à taux zéro. Il précise également que le montant des ressources pris en compte est mesuré à la date d'émission des prêts.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN PRÊT SOUTENANT L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ DE MANIÈRE DIFFÉRENCIÉE SELON LES ZONES**

Le **prêt à taux zéro** (PTZ), défini aux articles L. 31-10-2 et suivants du code de la construction et de l'habitation, est un prêt ne portant pas intérêt qui est octroyé par les établissements de crédits et les sociétés de financement à des ménages, sous conditions 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.

Les établissements de crédit accordant le prêt à taux zéro bénéficient, en compensation, d'un **crédit d'impôt** prévu par l'article 244 *quater* V du code général des impôts. Le montant de ce crédit d'impôt est égal à l'écart entre la somme actualisée des mensualités dues au titre du PTZ et la somme actualisée des montants perçus au titre d'un prêt de mêmes montant et durée de remboursement qui serait consenti à des conditions normales de taux.

En application du **II de l'article L. 31-10-3 du code de la construction et de l'habitation**, la condition de ressources est respectée si le montant de l'ensemble des ressources des personnes destinées à occuper le logement à titre de résidence principale, divisé par un coefficient familial dépendant du nombre de ces personnes, est supérieur à un plafond fixé par décret. Ce plafond dépend de la localisation du logement mais ne peut être supérieur à 37 000 euros ni inférieur à 16 500 euros.

L'article 83 de la loi de finances pour 2018 a prévu une réduction progressive du champ d'application du PTZ, qui a été partiellement remise en cause par la loi de finances pour 2020 :

- depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, le PTZ n'est accordé pour un logement ancien, hors logement social, que dans une zone peu tendue, correspondant aux zones B2 et C<sup>1</sup>. S'agissant des logements neufs, sa quotité est réduite à 20 % dans ces zones ;

- à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020, le PTZ ne devait être accordé dans le neuf que dans les zones tendues (zones A et B1), ainsi que dans des communes dont le territoire est couvert par un contrat de redynamisation de site de défense. L'Assemblée nationale, puis le Sénat, sont toutefois revenus sur cette disposition lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020 et ont maintenu le bénéfice du prêt à taux zéro pour les logements neufs en zones B2 et C<sup>2</sup>.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : PRORoger LE DISPOSITIF D'UN AN ET AMÉNAGER LA DATE D'APPRÉCIATION DU MONTANT DES RESSOURCES

L'Assemblée nationale a **adopté**, avec l'avis favorable de la commission des finances, un **amendement** présenté par le Gouvernement, insérant un article additionnel qui **proroge d'un an le prêt à taux zéro** et prévoit que le montant total des ressources est apprécié à la date d'émission de l'offre du prêt.

La date limite d'émission des prêts bénéficiant du dispositif est ainsi repoussée du 31 décembre 2021 au 31 décembre 2022, par une modification du B de l'article 90 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

L'appréciation du montant total des ressources à la date d'émission de l'offre du prêt permettra, selon ce qu'a indiqué la ministre chargée du logement lors de l'examen de cet amendement par les députés, de prendre en compte les derniers revenus, selon la logique de contemporanéisation qui est celle de la réforme du versement des aides personnelles au logement, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

---

<sup>1</sup> Les zones B2 et C, définies par arrêté, correspondent à des « zones géographiques ne se caractérisant pas par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement dans le parc résidentiel existant ». Le zonage A, B, C est présenté plus en détail dans la présentation de l'article 47 septies infra.

<sup>2</sup> Voir infra, commentaire de l'article 50 bis.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTION SANS MODIFICATION

Comme l'article 45 *septies* qui proroge le dispositif « Pinel » (voir *infra*), **le présent article constitue d'abord une mesure d'attente**. La prolongation d'une année permet de donner plus de visibilité aux personnes intéressées et aux banques. Elle n'offre pas de certitude sur son éventuelle prorogation ultérieure ni sur les évolutions que pourrait connaître le dispositif. La ministre a indiqué que des ajustements pourraient ensuite être proposés au dispositif, tout en soulignant l'attachement du Gouvernement au dispositif.

L'an dernier, le Gouvernement s'était opposé au maintien du prêt à taux zéro dans le neuf en zones B2 et C. Un rapport d'évaluation du prêt à taux zéro, réalisé par l'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et remis au Parlement en octobre 2019, considérait d'ailleurs que le PTZ n'avait pas d'effet spécifique dans ces zones et ne recommandait pas non plus de prolonger le PTZ dans le neuf en zones tendues au-delà du terme prévu de fin 2021 : elle soulignait que l'achat d'un appartement ancien coûtait moins cher pour l'accédant que l'achat d'un appartement neuf même soutenu par le prêt à taux zéro.

La baisse des taux pourrait certes priver l'outil d'une partie de son efficacité. Toutefois le coût du prêt à taux zéro, toutes zones confondues, est estimé à 1,1 milliard d'euros en 2021 par le tome 2 de l'annexe « Voies et moyens » au présent projet de loi de finances (dépense fiscale n° 210313), et il augmente régulièrement d'année en année, ce qui montre à tout le moins un **fort attrait pour ce dispositif**.

S'agissant de la **prise en compte du montant des ressources à la date d'émission des prêts**, et non par exemple à partir des dernières déclarations fiscales qui peuvent concerner des revenus datant de deux années auparavant, elle peut avoir un **effet bénéfique en temps de crise** pour des personnes dont les ressources tendent à diminuer, en leur donnant accès au prêt plus rapidement.

**En temps de croissance, elle conduit au contraire à réduire le nombre des personnes ayant accès au PTZ**, mais elle repose sur un principe d'équité que l'on ne peut qu'approuver.

**Le présent article constituant une mesure d'attente, le rapporteur général propose d'accepter la prorogation du prêt à taux zéro et d'adopter le présent article sans modification.**

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

*ARTICLE 45 ter (nouveau)*

**Refonte du droit de francisation et de navigation**

Le présent article procède à une refonte du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN), du droit de passeport et de la procédure d'immatriculation, pour une entrée en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022. Il opère également un transfert de l'établissement, de la liquidation et du contrôle de ces droits à la direction des affaires maritimes, le recouvrement forcé demeurant du ressort du comptable public compétent de la direction générale des finances publiques. Il supprime enfin un doublon entre francisation et immatriculation, les deux donnant désormais lieu à un certificat d'enregistrement, et abroge le droit dû lors de la délivrance d'un nouvel acte de francisation en cas de modification des caractéristiques du navire.

La commission des finances soutient les objectifs visés par le présent article, à savoir l'accroissement de la lisibilité des dispositions relatives aux procédures et aux droits attachés aux navires, le renforcement des contrôles, la simplification des formalités administratives et leur modernisation. En outre, les droits et compétences des collectivités d'outre-mer et de la collectivité de Corse sont préservés.

Elle regrette toutefois la façon dont ce dispositif, d'une ampleur extrêmement large, a été introduit dans le présent projet de loi de finances. Adopté par l'intermédiaire d'un amendement du Gouvernement portant article additionnel, il n'a pas fait l'objet d'une évaluation préalable.

Pour assurer la cohérence et l'opérabilité juridique du dispositif, le rapporteur général a proposé cinq amendements de coordination, de précision et rédactionnels.

La commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA NAVIGATION EN MER DE NAVIRES BATTANT PAVILLON FRANÇAIS OU ÉTRANGER EST SOUMISE AU RESPECT DE PLUSIEURS PROCÉDURES ET À L'ACQUITTEMENT DE DROITS**

**A. LE DROIT DE FRANCISATION ET DE NAVIGATION**

La **francisation** est une opération administrative qui confère au navire le droit de porter le pavillon de la République française, avec les avantages qui s'y attachent. Constatée par un **acte de francisation** délivrée

par les douanes, cette opération est encadrée par les articles 217 à 221 du code des douanes.

Ainsi, outre le respect de certaines caractéristiques d'usage, le bateau doit, pour pouvoir être francisé<sup>1</sup> :

- avoir été construit dans l'Union européenne ou y avoir payé les droits et taxes d'importation exigibles ;
- avoir fait l'objet d'un contrôle de sécurité ;
- appartenir pour moitié au moins soit à un ressortissant d'un État membre de l'Union européenne (UE) ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) ayant sa résidence principale en France, soit à une société dont le siège social est situé en France ou dans un autre État membre de l'UE ou dans un État partie à l'EEE. L'ensemble des critères de nationalité sont détaillés dans l'encadré ci-après.

#### **Les critères de nationalité pour la francisation des navires**

Pour être francisé, un navire doit respecter l'un des critères suivants en matière de nationalité :

1. appartenir pour moitié au moins soit à un ressortissant d'un État membre de l'Union européenne (UE) ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) ayant sa résidence principale en France ;

2. appartenir pour moitié au moins à une ou des société(s) dont le siège social est situé en France ou dans un autre État membre de l'UE ou dans un État partie à l'EEE<sup>2</sup>, sous la condition, dans les deux derniers cas, que le navire soit dirigé et contrôlé à partir d'un établissement stable situé sur le territoire français.

Le siège social peut être situé dans un État tiers si, en application d'une convention conclue entre la France et cet État, la société peut exercer son activité et avoir son siège social dans cet État tout en étant constituée selon la loi française. Le navire doit alors être également dirigé et contrôlé à partir d'un établissement stable situé sur le territoire français ;

3. Dans certaines conditions définies par décret, la francisation peut être accordée par un agrément spécial lorsque les droits des personnes visées aux 1 et 2 s'étendent au quart du navire au moins et, pour les navires armés au commerce et à la plaisance, à la condition que la gestion du navire soit assurée par ces personnes ou, à défaut, confiée à d'autres personnes remplissant les conditions des 1 et 2 ;

<sup>1</sup> Ces critères sont fixés à l'article 219 du code des douanes pour les navires armés au commerce ou à la plaisance et l'article 219 bis du code des douanes pour les navires armés à la pêche.

<sup>2</sup> Pour ce dernier critère, seulement dans le cadre des navires de plaisance. L'appartenance à un État de l'Espace économique européen ne s'applique pas pour les navires armés pour la pêche.



4. être destiné à appartenir, après levée de l'option ouverte pour l'acquisition de la propriété par une opération de crédit-bail, pour moitié aux personnes visées aux 1 et 2 ;
5. être affrété coque nue par les personnes visées aux 1 et 2 ;
6. être armé au commerce et remplir, pour sa gestion nautique, les critères suivants : gestion exercée depuis la France depuis un établissement stable ou gestion par une personne mentionnée au 1 et détenteur d'un document de conformité en application du code international de gestion de la sécurité.

Source : articles 219 et 219 bis du code des douanes

Aux termes de l'article 223 du code des douanes, les propriétaires de navires francisés doivent s'acquitter d'un **droit annuel de francisation et de navigation** (DAFN). Sont soumis à ce droit les navires francisés dont la longueur de coque est supérieure ou égale à sept mètres ou dont la puissance administrative des moteurs est supérieure ou égale à 22 CV, ainsi que les véhicules nautiques à moteur francisés dont la puissance réelle des moteurs est supérieure ou égale à 90 kW. L'article 224 du code des douanes liste par ailleurs les navires bénéficiant d'une exonération<sup>1</sup>.

Les taux, qui varient selon la longueur de coque et la puissance des moteurs des navires, sont fixés à l'article 223 du code des douanes. Pour les navires de plaisance francisés dont le port d'attache est situé en Corse et qui ont stationné au moins une fois dans l'année dans un port corse, **le taux applicable est celui défini par la collectivité de Corse : il doit être compris entre 50 % et 90 % du taux de droit commun**. L'ensemble de ces taux font par ailleurs l'objet d'un **abattement pour vétusté** égal à 33 % pour les navires dont l'âge est compris, au 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>2</sup>, entre 11 ans et 21 ans, 55 % pour ceux dont l'âge est compris entre 21 ans et 26 ans, 80 % pour les plus de 26 ans.

Par dérogation, les taux du DAFN pour les **navires de plaisance et de sport** d'une longueur égale ou supérieure à 30 mètres et d'une puissance propulsive égale ou supérieure à 750 kW sont fixés à l'article 223 *bis* du code des douanes et sont plus élevés.

**L'article 224 définit les modalités d'affectation du DAFN**, dont le produit s'est élevé à 51 millions d'euros en 2018 et 45 millions d'euros en 2019<sup>3</sup>. Pour les navires soumis aux taux fixés par la collectivité de Corse, **le produit du DAFN est entièrement perçu par cette collectivité**.

<sup>1</sup> Il s'agit des embarcations appartenant à des écoles de sports nautiques, des embarcations mues principalement par l'énergie humaine, des bateaux classés au titre des monuments historiques et des bateaux ayant reçu le label « bateau d'intérêt patrimonial ».

<sup>2</sup> Cet abattement est donc en extinction, il n'y aura pas de « nouveaux entrants » dans le dispositif.

<sup>3</sup> Selon les données inscrites dans le rapport d'activité de la direction générale des douanes et des droits indirects pour 2019.

Pour le DAFN de « droit commun », ainsi que pour le DAFN spécifique applicable à certains navires de plaisance et de sport, **le produit est affecté<sup>1</sup>, par ordre de priorité :**

- au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (plafonné à 38,5 millions d'euros) ;
- aux organismes de secours et de sauvetage en mer (plafonné à 4 millions d'euros).

Une **quote-part** du produit brut annuel de francisation et de navigation sur les navires de plaisance ou de sport<sup>2</sup> est prioritairement et obligatoirement affectée aux éco-organismes<sup>3</sup> chargés de la **gestion de la fin de vie** de ces navires<sup>4</sup>. Son montant est fixé à 2 % pour l'année 2020.

L'État perçoit quant à lui **un prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement égal à 2,5 % du montant du DAFN**. Ce prélèvement est affecté au **budget général**.

Aux termes de l'article 225 du code des douanes, le DAFN est perçu et contrôlé comme en matière de douanes, les infractions sont constatées et punies, les poursuites sont effectuées et les instances sont instruites et jugées comme en matière de douanes. Il n'est pas perçu si son montant est inférieur à 76 euros (article 224 du code des douanes). En cas de retard dans le versement du DAFN, une **majoration de 10 %** du montant est automatiquement appliquée mais elle n'est recouvrée que si son montant excède huit euros (article 225 du code des douanes).

L'article 235 du code des douanes précise qu'**en cas de transfert du port d'attache dans une autre partie du territoire douanier, tout navire francisé doit acquitter la différence qui existerait entre leurs droits de douane, de francisation et les autres droits et taxes**.

## **B. L'IMMATRICULATION ET LE DROIT DE PASSEPORT**

Avant de pouvoir naviguer, et selon la nationalité du navire, les détenteurs de navires doivent satisfaire à l'une de ces deux obligations : l'immatriculation et le droit de passeport.

---

<sup>1</sup> Selon les plafonds définis à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

<sup>2</sup> Navires visés à l'article 223 du code des douanes et dont les caractéristiques font qu'ils ne relèvent pas de l'article 223 bis du même code.

<sup>3</sup> La quote-part et les organismes affectataires sont fixés annuellement par la loi de finances.

<sup>4</sup> Les dispositions relatives à l'affectation du DAFN, hors produit perçu au profit de la collectivité de Corse, sont modifiées par l'article 14 bis du présent projet de loi. Le taux affecté aux éco-organismes est plafonné à 5% du produit brut de la taxe. Le montant de la quote-part affectée aux éco-organismes en 2021 est porté à 3 %. Il sera ramené à 2 % en cas de non-atteinte des objectifs de traitement des déchets fixés pour l'année précédente dans le cahier des charges.

## **1. Le certificat d'immatriculation, pour les navires battant pavillon français**

**L'immatriculation consiste en l'inscription du bateau avec un numéro d'ordre sur un registre d'immatriculation.** Il permet à l'administration de s'assurer que le navire de plaisance est conforme aux règles de sécurité et d'identifier le navire, notamment pour les secours. La durée de vie de l'immatriculation est illimitée, sauf changement de situation (propriété, motorisation, domicile). Cette procédure est prévue au chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> de la cinquième partie du **code des transports** (« Francisation et immatriculation »), son article L. 5112-1 effectuant par ailleurs un renvoi à la section 2 du chapitre I<sup>er</sup> du titre IX du code des douanes pour les modalités relatives au droit annuel de francisation et de navigation.

**Tout navire de plaisance français naviguant en mer doit être immatriculé auprès d'une direction départementale des territoires et de la mer** (articles L. 5112-1 à L. 5112-1-3 du code des transports). Le numéro d'immatriculation est alors porté soit sur **l'acte de francisation**, pour les navires d'une longueur égale ou supérieure à sept mètres (délivrance d'un document unique), soit sur **la carte de circulation**, pour les autres.

**Cette carte est délivrée par les services déconcentrés des affaires maritimes** (article 218 du code des douanes).

## **2. Le droit de passeport, pour les navires étrangers**

Si des personnes physiques ou morales, disposant de leur résidence principale ou de leur siège social en France, souhaitent prendre la mer avec un **navire étranger de plaisance ou de sport** qu'elles possèdent ou dont elles ont la jouissance, elles doivent être **titulaires d'un passeport, délivré par le service des douanes** (article 237 du code des douanes).

La délivrance de ce passeport donne lieu à la perception d'un **droit de passeport**, prévu à l'article 238 du code des douanes. Ce droit est calculé selon la même assiette, le même taux et les mêmes modalités d'application que le **droit de francisation et de navigation**. Ce taux est **multiplié par trois** dans le cas des navires d'une longueur de coque inférieure à 15 mètres et battant pavillon d'un pays ou d'un territoire n'ayant pas conclu avec la France de convention fiscale comportant une clause d'échange de renseignements. Il est **multiplié par cinq** lorsque la longueur de coque du navire excède 15 mètres.

**Le droit de passeport est perçu, de manière générale, par l'État.** Il est toutefois perçu par la **collectivité de Corse** lorsque le navire de plaisance est titulaire d'un passeport délivré par le service des douanes en Corse et qu'il a stationné au moins une fois dans l'année écoulée dans un port Corse.

L'État perçoit alors **un prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement égal à 2,5 % du montant du produit.**

Dans le cas des taux « dérogatoires » de DAFN pour les navires de plaisance et de sport visés à l'article 223 *bis* du code des douanes, **le droit de passeport est affecté aux organismes de secours et de sauvetage en mer**, dans la limite d'un plafond de quatre millions d'euros<sup>1</sup>.

Aux termes de l'article 239 du code des douanes, et comme pour le DAFN, le droit de passeport est perçu et contrôlé comme en matière de douanes, tout comme les infractions, les poursuites et les instances.

### ***C. LE TRANSFERT DU RECOUVREMENT DE CES DROITS À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES***

L'article 184 de la loi de finances pour 2020<sup>2</sup> prévoit le transfert, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, du recouvrement du **droit annuel de francisation et de navigation** ainsi que du **droit de passeport à la direction générale des finances publiques** (DGFIP). Il n'était donc pas prévu de transférer toute la « gestion » de ces droits à la DGFIP.

Cet article **habilite également le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi et nécessaires à la refonte de ces droits** pour mettre en œuvre leurs transferts à la DGFIP, harmoniser leurs conditions de liquidation, de recouvrement, de remboursement et de contrôle et améliorer la lisibilité des dispositions concernées. Finalement, le présent article procède, « en dur », aux modifications initialement prévues à l'article 184 de la loi de finances pour 2020.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE REFONTE DES DROITS ATTACHÉS AUX NAVIRES, TRANSFÉRÉS À LA DIRECTION DES AFFAIRES MARITIMES, ET UNE SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES DE FRANCISATION ET D'IMMATRICULATION**

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

Il procède à une **refonte globale du droit annuel de francisation et de navigation**, en fusionnant la procédure de francisation avec la démarche d'immatriculation et **en adaptant ses modalités de contrôle et de recouvrement**. Pour ce faire, il procède à une réécriture du chapitre du code

---

<sup>1</sup> Article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

<sup>2</sup> Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

des transports dédié à la francisation, il adapte en conséquence les dispositions du code des douanes et il propose diverses coordinations.

**A. LA REFORTE, AU SEIN DU CODE DES TRANSPORTS, DE LA PROCÉDURE DE FRANCISATION, D'IMMATRICULATION ET DU DROIT DE PASSEPORT**

Le **2 du I du présent article** renomme le chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code des transports – désormais « Francisation, immatriculation et enregistrement » - et procède surtout à sa **réécriture**, afin d'insérer **cinq sections relatives à la francisation, à l'immatriculation, à l'enregistrement, au passeport et au contrôle de l'ensemble de ces procédures**. L'article L. 5112-1 précise que ce chapitre s'applique à l'ensemble des engins flottants, que leur usage relève de la navigation maritime de commerce, de pêche ou de plaisance.

**1. La procédure de francisation (section 1)**

**La nouvelle section 1 du chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code des transports porte sur la francisation**. Elle se compose des articles suivants, qui **reprennent à l'identique, dans le code des transports, les dispositions aujourd'hui inscrites au code des douanes** :

- l'article L. 5112-1-1 précise désormais que **la francisation confère au navire le droit de porter le pavillon de la République française et les avantages qui s'y attachent** (disposition aujourd'hui inscrite à l'article 217 du code des douanes) ;

- l'article L. 5112-1-2 reprend les critères selon lesquels **le navire doit avoir été construit dans le territoire de l'Union européenne ou y avoir acquitté les droits et taxes d'importation exigibles pour être francisé**, sauf si les navires ont été confisqués pour infraction aux lois françaises ou ont été déclarés de « *bonne prise faite sur l'ennemi* » (articles 219 et 219 *bis* du code des douanes). Les navires armés à la pêche doivent en plus démontrer un lien économique réel avec le territoire français et le mandataire social de l'armement ou son représentant doit résider sur le territoire français (article 219 *bis* du code des douanes) ;

- l'article L. 5112-1-3 consiste en **une reprise des critères de nationalité, prévus aux articles 219 et 219 *bis* du code des douanes (cf. supra)**. Il est également précisé, conformément aux dispositions précitées du code des douanes, que les navires frétés coque nue ne peuvent conserver le pavillon français que si, pendant la durée de leur affrètement, ils sont dirigés et contrôlés à partir d'un établissement stable situé sur le territoire français ;

- l'article L. 5112-1-4 reprend les dispositions prévues aux articles 219 et 219 *bis* du code des douanes concernant **la propriété par des**

**personnes physiques** (critère de résidence) et **par des personnes morales** (critère de siège social et établissement stable en France). Il est bien précisé que, **pour la francisation d'un navire armé pour la pêche**, les personnes physiques ne peuvent pas être ressortissantes d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ni les personnes morales avoir leur principal établissement dans l'un de ces États. Cet article reprend également la disposition applicable aux sièges sociaux situés dans un État tiers et qui ont passé une convention avec la France (*cf. supra* pour les critères de nationalité) ;

- l'article L. 5112-1-5 dispose que **la francisation d'un navire affrété coque nue peut être suspendue à la demande de l'affréteur le temps du contrat d'affrètement**. Il précise également les modalités de cette suspension en cas d'**hypothèque** (articles 219 et 219 *bis* du code des douanes) ;

- l'article L. 5112-1-6 prévoit enfin que **tout navire ne remplissant plus les critères fixés aux articles L. 5111-1-2 et L. 5112-1-3 est radié d'office du pavillon français par l'autorité compétente, sauf s'il fait l'objet d'une hypothèque** (article 221 du code des douanes).

## **2. La procédure d'immatriculation (section 2)**

Les **articles L. 5112-1-7 et L. 5112-1-8 du code des transports** reprennent les dispositions précédentes du même code relatives à l'immatriculation. Ils forment la « section 2 » du chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> et précisent respectivement que **l'immatriculation inscrit un navire francisé sur un registre du pavillon français** et que **tout navire battant pavillon français doit être immatriculé**.

Sont ainsi supprimées les dispositions du code des transports prévoyant que l'immatriculation donne lieu à **l'établissement d'un certificat d'immatriculation** que tout navire navigant en mer doit avoir à bord. Il y a donc une fusion opérée entre la francisation et l'immatriculation, qui prend forme dans la procédure d'enregistrement.

## **3. La procédure d'enregistrement (section 3)**

La nouvelle section 3 du chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> a trait à l'enregistrement. La **procédure d'enregistrement** est instaurée à l'article L. 5112-1-9 du code des transports : **la francisation et l'immatriculation du navire donnent lieu à son enregistrement et à la délivrance d'un certificat d'enregistrement**. L'exécution de cette procédure est subordonnée à un contrôle de sécurité (article L. 5112-1-10 du code des transports), tel que c'est aujourd'hui prévu à l'article 219 du code des douanes.

Les nouveaux articles L. 5112-1-11 à L. 5112-1-15 du code des transports encadrent les modalités de la délivrance du certificat d'enregistrement :

- **le certificat est délivré par l'administration compétente** après accomplissement des formalités prévues au chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code des transports. Pour les navires de plaisance utilisés pour un usage personnel, ainsi que les navires de plaisance de formation et les engins de sport nautique, **le certificat comprend le titre de navigation** mentionné à l'article L. 5234-1 du code des transports (article L. 5112-1-11) ;

- **le certificat doit être présent à bord des navires** battant pavillon français qui prennent la mer, comme c'était le cas auparavant pour le certificat d'immatriculation (article L. 5112-1-12). Une disposition similaire était prévue pour l'acte de francisation, à l'article 218 du code des douanes ;

- **le certificat ne peut être utilisé que pour le service du navire pour lequel il a été délivré** (article L. 5112-1-13, reprenant une disposition de l'article 236 du code des douanes) ;

- **le certificat ne peut pas être vendu, donné ou prêté** (article L. 5112-1-14). Une disposition similaire était prévue pour l'acte de francisation, à l'article 236 du code des douanes ;

- si le navire est perdu ou que les conditions prévues pour obtenir la francisation du navire ne sont plus remplies, **le certificat doit être rapporté dans un délai de trois mois** (article L. 5112-1-15).

#### **4. Le droit de passeport (section 4)**

Les nouveaux articles L. 5112-1-16 à L. 5112-1-18 du code des transports intègrent au chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> le passeport, objet de la section 4. Dans une rédaction similaire à celle de l'article 238 du code des douanes, l'article L. 5112-1-16 définit les navires qui doivent faire l'objet d'un passeport (*cf. supra*), sans prévoir le taux, qui reste fixé à l'article 238 précité.

Les articles L. 5112-1-17 et L. 5112-1-18 précisent respectivement que **le passeport est délivré par le service chargé de la francisation des navires et qu'il doit être présent à bord de tout navire battant pavillon étranger et prenant la mer** (une disposition identique à celle inscrite à l'article 237 du code des douanes).

#### **5. Le contrôle (section 5)**

Trois articles sont créés au sein du chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code des transports et forment la section 5 « Contrôle ».

L'article L. 5112-1-19 dispose que **les officiers et les agents de police judiciaire, ainsi que certaines des personnes visées à l'article L. 5222-1 du code des transports sont habilités à chercher et à constater les infractions aux dispositions du présent chapitre** (francisation, immatriculation et enregistrement) **et aux dispositions réglementaires prises pour leur application**. Pour les personnes visées à l'article L. 522-1 précité, il s'agit des :

- commandants ou commandants en second des bâtiments de l'État et les chefs de bord des aéronefs de l'État ;
- administrateurs des affaires maritimes ;
- des officiers du corps technique et administration des affaires maritimes ;
- des fonctionnaires affectés dans les services exerçant des missions de contrôle dans le domaine des affaires maritimes sous l'autorité ou à la disposition du ministre chargé de la mer ;
- du délégué à la mer et au littoral ;
- des agents publics commissionnés à cet effet par décision du directeur interrégional de la mer et assermentés.

Les agents habilités à procéder à ces contrôles sont tenus au **respect des règles relatives au secret professionnel**, dans les conditions prévues à l'article 103 du livre des procédures fiscales (LPF). L'article L. 5112-1-20 du code des transports leur donne **un droit d'accès à bord de tout navire** et leur permet, à l'occasion de leur contrôle, **de recueillir ou d'exiger la communication de tous les renseignements, documents ou pièces utiles nécessaires**. **L'accès aux parties du navire à usage exclusif d'habitation doit toutefois s'exercer dans les conditions prévues à l'article L. 5243-4 du code des transports**, soit pour des motifs bien précis (conditions de sécurité, d'habitabilité, d'hygiène, de santé et de sécurité au travail), dans une période délimitée (entre six heures et vingt et une heures) et avec l'assentiment de l'occupant ou en présence d'un officier de police agissant conformément aux dispositions du code de procédure pénale relatives aux perquisitions et visites domiciliaires.

L'article L. 5112-1-21 du code des transports ouvre un **droit de communication « réciproque » entre les agents visés à l'article L. 5112-1-19 du même code et les agents de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)**. Ils peuvent ainsi se communiquer spontanément ou sur demande tous documents ou renseignements nécessaires à la recherche et à la contestation des infractions aux dispositions du présent chapitre du code des transports. Ce droit de communication « réciproque » existe par exemple aujourd'hui entre la DGFIP, la DGDDI et la direction générale de la concurrence, de la



consommation et la répression des fraudes [DGCCRF] (article L. 83 A du LPF).

## 6. Les dispositions relatives à l'outre-mer

Le **a du 4 du I** du présent article **abroge l'article L. 5721-1 du code des transports qui prévoyait que les dispositions du chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup>, désormais relatif à la francisation, à l'immatriculation et à l'enregistrement, ne s'appliquent pas à Mayotte.**

Divers articles sont ensuite modifiés pour prévoir les conditions d'application de ce chapitre à l'outre-mer.

### *a) Saint-Barthélemy (b du 4 du I du présent article)*

Quatre nouveaux articles sont insérés au chapitre I du titre III du livre VII de la cinquième partie du code des transports, relatif au navire et à Saint-Barthélemy.

L'article L. 5731-1 prévoit **que les dispositions relatives au titre de la navigation pour les navires de plaisance de formation ou utilisés à usage personnel, ainsi que pour les engins de sport nautique (article L. 5112-1-11 du code des transports) ne s'appliquent pas à Saint-Barthélemy, tout comme celles relatives au droit de passeport.**

L'article L. 5731-2 dispose quant à lui **que l'État et la collectivité de Saint-Barthélemy peuvent, par l'intermédiaire d'une convention, prévoir une dispense de l'obligation de francisation pour certains navires de plaisance à usage personnel, selon leurs caractéristiques techniques (longueur de coque, puissance réelle des moteurs). Ces navires devront toutefois être immatriculés à Saint-Barthélemy et ne pas sortir des eaux relevant de cette juridiction.**

Il reviendra également à la collectivité de Saint-Barthélemy de **définir les modalités applicables localement en matière d'immatriculation des navires (article L. 5731-3 du code des transports), tandis qu'une convention entre l'État et la collectivité pourra fixer les conditions dans lesquelles il peut être délivré un certificat d'enregistrement attestant de la francisation et de l'immatriculation des navires (article L. 5731-4).** Plusieurs coordinations sont ensuite effectuées au même article pour tirer les conséquences de ces dispositions en matière d'immatriculation et d'enregistrement.

### *b) Saint-Martin (c du 4 du I du présent article)*

**Les mêmes dispositions sont prévues pour Saint-Martin que celles précédemment décrites pour Saint-Barthélemy.** Elles sont inscrites aux articles L. 5741-1 à L. 5741-4 du code des transports.

*c) Saint-Pierre-et-Miquelon (d et e du 4 du I du présent article)*

**Les dispositions relatives au droit de passeport prévues à la section 4 du chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code des transports ne sont pas applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon (article L. 5757-1).**

Deux nouveaux articles sont également insérés pour adapter les modalités du chapitre II précité à Saint-Pierre-et-Miquelon. L'article L. 5751-1-1 dispose tout d'abord qu'**il reviendra à la collectivité de fixer les règles applicables en matière d'immatriculation des navires armés au commerce**. L'article L. 5751-1-2 tire ensuite les conséquences de cette disposition pour les articles du chapitre II précité relatif à la **procédure d'enregistrement**.

Ainsi, la francisation d'un navire armé au commerce et devant être immatriculé à Saint-Pierre-et-Miquelon donnera lieu à la **délivrance d'un certificat de francisation** et l'État et la collectivité pourront, par l'intermédiaire d'une convention, fixer les modalités selon lesquelles il peut être délivré un **certificat d'enregistrement** attestant de la francisation et de l'immatriculation des navires armés au commerce.

*d) Nouvelle-Calédonie (f du 4 du I du présent article)*

L'article L. 5761-1 du code des transports est modifié pour prévoir que seules les dispositions **relatives au titre de navigation pour les navires de plaisance de formation ou utilisés à usage personnel, ainsi que pour les engins de sport nautique** et celles relatives au **droit de passeport** ne s'appliquent pas à la Nouvelle-Calédonie.

Trois articles sont ensuite insérés pour prévoir les modalités d'application du chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code des transports à la Nouvelle-Calédonie.

L'article L. 5761-1-1 précise que l'État et la Nouvelle-Calédonie peuvent, par l'intermédiaire d'une convention ou d'un décret, **prévoir une dispense de l'obligation de francisation pour certains navires de plaisance à usage personnel, selon leurs caractéristiques techniques** (longueur de coque, puissance réelle des moteurs). Ces navires devront toutefois être immatriculés en Nouvelle-Calédonie et ne pas sortir des eaux relevant de cette juridiction.

**Il reviendra également à la Nouvelle-Calédonie de fixer les règles applicables en matière d'immatriculation des navires**, conformément au nouvel article L. 5761-1-2. L'article L. 5761-1-3 en tire les conséquences pour la procédure d'enregistrement en opérant diverses coordinations et prévoit qu'**une convention entre l'État et la Nouvelle-Calédonie pourra fixer les conditions dans lesquelles il peut être délivré un certificat d'enregistrement attestant de la francisation et de l'immatriculation des navires**.

*e) Polynésie française (g du 4 du I du présent article)*

**Les mêmes dispositions sont prévues pour la Polynésie française que celles précédemment décrites pour la Nouvelle-Calédonie.** Elles sont inscrites aux articles L. 5771-1 à L. 5771-1-3 du code des transports.

*f) Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises (h et i du 4 du I du présent article)*

Les articles L. 5781-1 et L. 5791-1 du code des transports sont modifiés pour que **les dispositions du chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code des transports** (« Francisation, immatriculation et enregistrement ») **soient respectivement applicables à Wallis-et-Futuna et aux Terres australes et antarctiques françaises, à l'exception du droit de passeport.**

Deux alinéas procèdent enfin à des coordinations afin de tirer les conséquences de la fusion des procédures de francisation et d'immatriculation, ainsi que de la nouvelle procédure d'enregistrement (**a et b du 1 du I** du présent article).

#### ***B. L'ORGANISATION DU TRANSFERT DE LA GESTION DU DROIT DE FRANCISATION ET DE NAVIGATION ET DU DROIT DE PASSEPORT À LA DIRECTION DES AFFAIRES MARITIMES***

Le **f du 3 du II** du présent article procède aux modifications nécessaires au sein du code des douanes pour **organiser le transfert de la gestion du DAFN et du droit de passeport à la direction des affaires maritimes** et pour réviser ses modalités de liquidation et de contrôle. Cinq articles sont ainsi créés au sein du code des douanes.

##### **1. Le transfert et la modernisation des modalités de liquidation du DAFN**

L'article 224 *bis* du code des douanes procède au **transfert de l'établissement et de la liquidation du DAFN**, qui reviennent désormais aux services désignés par le **ministère chargé de la mer.**

L'article 224 *ter* du même code **renove et inscrit dans la loi les modalités et les délais de paiement du DAFN.** Il doit ainsi être acquitté **au plus tard trois mois après sa date d'exigibilité** et par **télépaiement**, selon des modalités définies par décret.

Un décret devra également déterminer les modalités d'acquittement du DAFN pour les personnes qui ne peuvent pas recourir au télépaiement ou en cas d'indisponibilité de la procédure.

À défaut de paiement « spontané » dans le délai imparti, un **titre de perception** est émis par les services désignés à cet effet par le ministère chargé de la mer.

## 2. Les pénalités en cas de retard de paiement et les modalités de contrôle du DAFN

Aux termes de l'article 224 *quater* du code des douanes, **si le DAFN n'a pas été payé dans le délai prévu ou selon une autre procédure que le télépaiement** (hors exceptions), alors la pénalité prévue au 1 de l'article 1738 du code général des impôts s'applique (**majoration de 0,2 % du montant des droits**, le montant de la majoration ne pouvant être inférieur à 60 euros). Par coordination, le **e du 3 du I** du présent article supprime à l'article 224 du code des douanes la mention de l'application de la majoration de 10 % en cas de retard dans le versement du DAFN, ainsi que le fait que cette majoration n'est mise en recouvrement que lorsque son montant excède huit euros.

**Une pénalité plus sévère de 80 % du montant dû au titre du DAFN est applicable en cas de manquement aux obligations prévues au chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code des transports**, lorsque ce manquement a pour conséquence d'échapper au paiement des droits exigibles, de diminuer l'assiette du droit exigible ou de bénéficier indument de l'application d'un abattement ou d'une exonération. **La pénalité s'applique à l'expiration d'un délai de trente jours à compter de la notification de l'avis d'infraction** par les services chargés du DAFN. Cet avis d'infraction comprend, comme c'est l'usage, les motifs de l'application de la pénalité et laisse au redevable la possibilité de présenter ses observations. **Le montant dû au titre de l'application de la majoration fait l'objet d'une minoration de 30 % si le contribuable s'en acquitte par télépaiement dans un délai de quinze jours à compter de l'envoi de l'avis d'infraction.**

L'article 224 *quinquies* du code des douanes **reproduit en grande partie les dispositions de la section 5 « Contrôle »** du chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code des transports. Certaines des personnes visées à l'article L. 5222-1 du code des transports (*cf. supra*) ainsi que les agents du service chargé de la gestion du DAFN sont **habilités à rechercher et constater les infractions** aux dispositions du paragraphe 4 « Droit de francisation et de navigation » de la section 2 du chapitre I<sup>er</sup> du titre IX du code des douanes. Ils disposent pour cela du droit d'accès aux navires prévus au nouvel article L. 5112-1-20 du code des transports (*cf. supra*).

L'article reprend également la disposition instaurant un **droit de communication réciproque** entre les agents pouvant constater les infractions et les agents de la DGDDI.

Enfin, selon l'article 224 *sexies* du même code, **l'administration ne pourra exercer son droit de reprise que jusqu'au 31 décembre de la quatrième année suivant celle au titre de laquelle l'imposition ou le complément d'imposition est devenu exigible**. Ce délai de prescription de quatre ans est notamment celui prévu dans le cadre de l'unification des

modalités de recouvrement forcé des créances publiques (article 44 *quater* du présent projet de loi).

Conséquence de ce transfert et de ces changements apportés aux modalités de contrôle, le **g du 3 du II** du présent article modifie l'article 225 du code des douanes : le DAFN n'est plus perçu ou contrôlé comme en matière de douanes, mais **il est recouvré selon les mêmes procédures, les mêmes sanctions<sup>1</sup>, garanties et privilèges que les créances étrangères à l'impôt et au domaine**. Il est donc contrôlé<sup>2</sup> et les réclamations sont instruites selon les règles applicables à ces créances.

### **C. LES DISPOSITIONS DE COORDINATION ET D'ENTRÉE EN VIGUEUR**

#### **1. Les modifications apportées au code des douanes**

##### *a) Coordinations au titre de la procédure de francisation*

Comme cela a été expliqué, **une grande partie des dispositions du code des douanes relatives au droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) et au droit de passeport sont reprises au chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code des transports**. Il est donc nécessaire de **procéder à des coordinations au code des douanes**.

Tout d'abord, l'intitulé du chapitre I<sup>er</sup> du titre IX du code des douanes est renommé : de « Régime administratif des navires », il devient « **Droits sur les navires** » (**1 du II** du présent article). Le premier article de ce chapitre, l'article 216, renvoie à l'article L. 5112-1-1 du code des transports pour la définition de la procédure de francisation (modification apportée par le **2 du II** du présent article).

Cette procédure étant en effet maintenant définie au sein du code des transports, le titre de la section 2 du chapitre I<sup>er</sup> du titre IX du code des douanes est modifié, passant de « Francisation des navires » à « **Droit annuel de francisation et de navigation** » (**3 du II** du présent article). **Le code des douanes ne conserve en effet plus que les modalités de fixation du taux du DAFN**. Sont donc abrogés les paragraphes 1 (articles 217 et 218), et 2 (articles 219 à 221) du code des douanes, qui définissaient respectivement la procédure de francisation (avec la délivrance de l'acte de francisation) et les critères à respecter pour qu'un navire soit francisé. Le paragraphe 3, consacré au « jaugeage des navires » est également abrogé, mais il ne contenait plus aucun article. Le paragraphe 5 « Acte de francisation » est quant à lui abrogé par le **i du 3 du II** du présent article. Ses dispositions sont soit devenues sans objet, soit intégrées au paragraphe 4.

---

<sup>1</sup> Sous réserve des dispositions de l'article 224 quater.

<sup>2</sup> Sous réserve des dispositions de l'article 224 quinquies.

Le **h du 3 du II** du présent article modifie l'article 228 du code des douanes afin de **supprimer le droit dû au titre de la délivrance d'un nouvel acte de francisation** en cas de changement des caractéristiques du navire, soit au regard des règles de la navigation, soit au regard des règles applicables pour définir l'assiette du DAFN. Il procède également au déplacement de l'article 228 au sein du paragraphe 4 « Droit de francisation et de navigation » de la section 2 du chapitre I<sup>er</sup> du titre IX du code des douanes.

Le **j du 3 du II** du présent article modifie le paragraphe 6 de la section précitée : il devient la section 3 « **Droits et taxes à l'importation sur les articles incorporés aux navires français lors de leur réparation hors du territoire douanier** ». Aucun des articles de cette section n'est modifié par ailleurs.

Le paragraphe 7 relatif à la vente de navires francisés est également abrogé (**k du 3 du II** du présent article). Son objectif est repris au code des transports : le **3 du I** du présent article crée en effet un article L. 5114-1-1 qui précise qu'**un décret définit les éléments que doit comprendre tout acte de vente de navire ou de part de navire**. Ces éléments ne sont donc plus inscrits « en dur » au sein de l'article 231 du code des douanes, qui est abrogé. Ces dispositions de mise en œuvre relèvent en effet plutôt du niveau réglementaire et une certaine flexibilité doit être conservée pour adapter, le cas échéant, la liste des éléments devant figurer sur l'acte de vente. Ce dernier doit **être présenté à l'administration compétente dans un délai d'un mois à compter de la vente**.

Aux termes du **4 du II du présent article**, la section 4 du chapitre I<sup>er</sup> du titre IX du code des douanes est également renommée (« Droits applicables en cas de modification du port d'enregistrement »). Diverses coordinations sont effectuées à l'article 235 du code des douanes. L'article 236 du même code est quant à lui supprimé puisque ses dispositions sont reprises pour le certificat d'enregistrement aux articles L. 5112-1-13 et L. 5112-1-14 du code des transports (*cf. supra*).

Enfin, une modification d'ordre rédactionnel est prévue (**d du 3 du I** du présent article).

*b) Coordinations au titre du droit de passeport*

Le **5 du II** du présent article procède à des modifications à la section 5 du chapitre I<sup>er</sup> du titre IX du code des douanes afin de **tirer les conséquences de l'inscription d'une partie de la procédure de passeport au sein du chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code des transports**.

L'article 237 du code des douanes, qui prévoit cette obligation de disposer d'un passeport, est donc abrogé, ses dispositions étant reprises au nouvel article L. 5112-1-16 du code des transports (**a du 5 du II** du présent article).

**Comme pour le DAFN toutefois, si les dispositions relatives aux obligations procédurales sont désormais inscrites dans le code des transports, les règles en matière de taux demeurent prévues au code des douanes.** L'article 238 est modifié en conséquence : il opère un renvoi, pour définir les navires visés par le droit de passeport, à l'article L. 5112-1-16 du code des transports, et il supprime la mention de « service des douanes » (**b du 5 du II** du présent article).

Il est instauré, aux termes du **c du 5 du II** du présent article, un article 239 qui prévoit que **le droit de passeport soit établi, liquidé, recouvré et contrôlé selon les mêmes dispositions que celles prévues pour le DAFN aux articles 224 bis à 225 du code des douanes (cf. supra)**, ce qui signifie que sa gestion est donc bien transférée aux services désignés à cet effet par le ministère de la mer, à l'instar du DAFN.

Les modalités de contrôle et de recouvrement du DAFN et du droit de passeport étant désormais prévues aux articles 224 bis à 224 sexies du code des douanes et l'article 225 prévoyant que ces droits sont recouverts, sanctionnés et contrôlés comme les créances étrangères à l'impôt et au domaine, **une coordination devait également être opérée à l'article 321 du même code.** Le titre XII « Contentieux et recouvrement » du code des douanes, qui comprend le dispositif répressif, ne s'appliquera donc pas aux taxes recouvrées et contrôlées selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que les créances étrangères à l'impôt et au domaine.

*c) Coordinations au titre des dispositions spécifiques applicables à la collectivité de Corse*

**Le c du 3 du II du présent article modifie l'alinéa de l'article 223 du code des douanes relatif à la fixation par la Corse de taux spécifiques de DAFN** afin de procéder aux coordinations rendues nécessaires par les modifications apportées au code des transports.

**Du fait de la nouvelle procédure d'enregistrement, l'expression « port d'attache » est remplacée par celle de « port d'enregistrement »**, la condition d'avoir stationné au moins une fois dans un port corse au cours de l'année écoulée demeurant à l'identique, tout comme la fourchette de taux applicable (50 % à 90 % des taux de droit commun). Rien n'est donc modifié, si ce n'est pour tenir compte de la section 3 du chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code des transports, relative à l'enregistrement.

Un alinéa est également ajouté à l'article 223 du code des douanes afin que **la délibération de la collectivité de Corse fixant le taux spécifique de DAFN soit prise avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année au cours de laquelle ce droit est applicable.** Elle est ensuite reconduite de plein droit chaque année si aucune nouvelle délibération n'a été adoptée avant le 1<sup>er</sup> octobre pour modifier ce taux.

## **2. Les coordinations opérées du fait de la refonte du DAFN et du droit de passeport**

Le **III du présent article** procède aux coordinations devenues nécessaires du fait de la refonte du DAFN et du droit de passeport opéré par le présent article.

Le *a* du 2 du I de l'article 184 de la loi de finances pour 2020 est ainsi supprimé : il n'est plus besoin de prévoir ni le transfert du DAFN, ni l'adaptation de ses modalités par ordonnance, les deux étant assurées par le présent article (**1 du III** du présent article).

Le **2 du III** du présent article supprime l'article 6 de la loi du 27 décembre 1994<sup>1</sup> portant statut fiscal de la Corse. Il prévoyait qu'une loi de finances fixe les conditions dans lesquelles le produit du DAFN et du passeport des navires de plaisance dont le port d'attache est situé en Corse et qui ont stationné dans un port corse au moins une fois au cours de l'année sont transférés à la collectivité de Corse. Ces dispositions ont depuis été inscrites aux articles 223 et 238 du code des douanes.

Le **3 du III** du présent article supprime les articles 2 à 4 de la loi du 3 janvier 1967<sup>2</sup> portant statut des navires et autres bâtiments de la mer. Les dispositions de ces articles sont en effet maintenant inscrites dans le code des douanes et elles le seront dans le code des transports à l'entrée en vigueur du présent article.

Le **IV** du présent article prévoit que toute référence aux « ports d'immatriculation » ou aux « ports d'attache » d'un navire devra nécessairement s'entendre, à la date d'entrée en vigueur de cet article, comme une référence au « **port d'enregistrement** ».

## **3. L'entrée en vigueur du dispositif**

**Les dispositions du présent article entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022 (A du V du présent article)**, ce qui est également conforme à la date qui avait été fixée dans le cadre de l'article 184 de la loi de finances pour 2020.

Le **B du V** du présent article porte une mesure visant à faciliter la transition vers la procédure d'enregistrement et la refonte du DAFN et du droit de passeport. Ainsi, les navires régulièrement francisés et immatriculés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2022 seront réputés être enregistrés conformément à l'article L. 5112-1-9 du code des transports (procédure d'enregistrement). Les documents de francisation et d'immatriculation en cours de validité, le cas

---

<sup>1</sup> Loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse.

<sup>2</sup> Loi n° 67-5 du 3 janvier 1967 portant statut des navires et autres bâtiments de mer.



échéant les cartes de circulation, tiendront donc lieu de certificats d'enregistrement.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE DE SIMPLIFICATION ATTENDUE ET BIENVENUE, MAIS QUI INTERROGE SUR SA FORME

#### *A. LA REFORGE DES PROCÉDURES ATTACHÉES AUX NAVIRES, PORTEUSE DE SIMPLIFICATION, DOIT ÊTRE SOUTENUE*

La commission des finances est généralement **favorable aux mesures visant à simplifier la gestion et le recouvrement des taxes et des impositions et à améliorer l'efficacité de ces procédures.**

Ces objectifs sont encore plus louables lorsque ce transfert ne se fait pas à « droit constant » mais s'accompagne, comme c'est le cas avec le présent article, **de mesures propres à moderniser les procédures existantes**, à unifier les dispositions dans un même code et à mettre fin à la sédimentation de dispositifs. Les recommandations du comité interministériel de la mer sur la simplification de la fiscalité spécifique des navires trouvent enfin une traduction.

#### **1. Une fusion des procédures de francisation et d'immatriculation, sans impact sur les taux applicables pour le DAFN**

Le présent article améliore la **lisibilité des procédures attachées aux navires**, en réunissant au sein d'un même chapitre du code des transports les modalités applicables à la francisation, à l'immatriculation et au passeport. Les deux procédures de francisation et d'immatriculation sont de fait fusionnées et donnent lieu à **l'émission d'un seul certificat d'enregistrement**, par le service compétent du ministère chargé de la mer.

Cette simplification s'opère à **droit constant** et ne modifie ni les critères permettant de bénéficier de la francisation, ni les démarches, ni les obligations qui portaient jusqu'ici sur le certificat d'immatriculation. Elle ne fait que supprimer un « **doublon** » pour les usagers, qui devaient s'adresser à deux administrations différentes pour leurs démarches.

Le chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code des transports fixe ainsi, pour la francisation, l'immatriculation, l'enregistrement, le droit de passeport et le contrôle, un **cadre général, pour l'ensemble des navires**, qu'ils soient armés de pêche, au commerce ou de plaisance. L'exception prévue aux règles de « nationalité » concernant les États parties à l'EEE pour la pêche est par ailleurs bien maintenue.

Les modalités de calcul de l'assiette et du taux du droit annuel de francisation et de navigation et du droit de passeport demeurent inscrites au code des douanes. **Si la procédure de francisation concernera tous les navires, le DAFN demeurera quant à lui réservé aux navires dont la longueur de coque excède sept mètres ou la puissance administrative des moteurs 22 CV.**

Il est enfin satisfaisant de voir que **le droit dû pour la délivrance d'un nouvel acte de francisation est supprimé**. Il semblait peu légitime de soumettre à nouveau le contribuable à un droit pour la délivrance d'un nouvel acte de francisation lorsque le redevable remplissait simplement ses obligations déclaratives en cas de modification des caractéristiques du navire.

## **2. Une rénovation des procédures de liquidation et de contrôle**

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, **le DAFN et le droit de passeport seront établis et liquidés par les services désignés à cet effet par le ministère chargé de la mer**. D'après les informations transmises par le Gouvernement, il s'agira de **la direction des affaires maritimes**.

Ce transfert ne s'opère pas à droit constant mais en emportant avec lui **la modernisation de plusieurs démarches**, telles que la possibilité pour les redevables de **procéder au télépaiement de ces droits**. Dans son rapport sur la réforme du recouvrement fiscal et social (juillet 2019), Alexandre Gardette estimait que **le transfert du DAFN nécessitait au préalable une simplification du recouvrement, ce qu'opère le présent article**.

La démarche de liquidation est également modifiée puisque les contribuables devront, dans une première phase, **s'acquitter spontanément des droits dus**, sans que le service en charge du DAFN et du droit de passeport ne recoure, pour cette phase, à l'émission d'un titre de recettes, une procédure coûteuse en ressources, en temps et en argent.

Les délais de paiement sont directement inscrits dans la loi (trois mois) et le cadre des **majorations** applicables en cas de défaut de paiement spontané est également adapté, en reprenant les **dispositions de droit commun** aujourd'hui prévues au code général des impôts.

En phase de **recouvrement forcé**, il reviendra aux **comptables publics compétents de la direction générale des finances publiques** de mettre en œuvre les actions pertinentes. L'article L. 152 du livre des procédures fiscales confie en effet, hors dérogation expresse, le recouvrement des impôts aux comptables publics compétents.

Les **agents de la direction des affaires maritimes** seront quant à eux également chargés du **contrôle des droits de francisation et de passeport**. Dans ce domaine, le présent article poursuit deux objectifs :

- **contribuer à la lisibilité des procédures attachées aux navires** en intégrant dans le chapitre II précité du code des transports les modalités de contrôle ;

- **renforcer les instruments à disposition des agents pour exercer cette mission** (droit d'accès aux navires, droits de communication réciproque entre ces agents et ceux des Douanes).

### **3. Les prérogatives de la collectivité de Corse sont conservées**

Les changements apportés par le présent article ne modifie ni la **compétence de la collectivité de Corse pour fixer un taux spécifique de DAFN** sur les navires de plaisance ni la **perception du produit du DAFN et du droit de passeport par la collectivité**, sous réserve des deux conditions qui prévalent déjà aujourd'hui :

- les navires sont enregistrés auprès d'un port en Corse ou le passeport a été délivré par le service chargé de la francisation en Corse ;

- les navires ont stationné dans un port corse au moins une fois au cours de l'année écoulée.

**Compétence et affectation sont donc conservées concernant la Corse.**

#### ***B. LES CRITIQUES PORTENT DAVANTAGE SUR LA FORME DU DISPOSITIF***

Lors de l'examen de l'article 184 de la loi de finances pour 2020<sup>1</sup>, la commission des finances avait **soutenu le principe d'un transfert de gestion de certaines taxes et impositions**, mais **vivement dénoncé le choix du Gouvernement de demander une habilitation à procéder par ordonnance** pour prendre les mesures nécessaires. Elle avait donc proposé au Sénat de supprimer la demande d'habilitation, ce qu'il avait fait. Le Gouvernement s'y était opposé en arguant que les dispositions étaient trop complexes et le chantier trop « technique », la secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, Mme Agnès Pannier-Runacher se demandant même s'il était « *bien utile* » d'entrer dans le détail du recouvrement<sup>2</sup>.

**Il semble que le Gouvernement ait au moins partiellement changé d'avis depuis la loi de finances initiale pour 2020.** L'article 13 du présent projet de loi comporte par exemple les dispositions utiles au transfert du recouvrement à la DGFIP de la taxe intérieure sur la consommation finale

---

<sup>1</sup> Sa numérotation initiale était alors l'article 61.

<sup>2</sup> [Compte-rendu de la séance publique du 9 décembre 2019.](#)

d'électricité, tandis que le présent article procède à la refonte du DAFN, du droit de passeport, de la procédure d'enregistrement, ainsi que de leurs modalités de contrôle. **Procéder de cette manière permet au Parlement d'analyser les détails et les conséquences de la réforme**, de s'assurer de sa clarté et cohérence juridique.

**Il est toutefois regrettable, pour une réforme de cette ampleur, que le Gouvernement ait choisi d'inscrire ce dispositif non pas dans la version initiale du projet de loi de finances mais par la voie d'un amendement portant article additionnel.** Recourir à un amendement conduit en particulier à **ne pas accompagner le dispositif d'une évaluation préalable.** Or, au regard des changements portés par le présent article, des conséquences attendues en matière de recouvrement et de dématérialisation, des nouveautés prévues en matière de contrôle et des enjeux de ces droits sur les navires, **il eut été préférable de procéder différemment.**

**Le soutien apporté par la commission des finances au fond du dispositif**, qui emporte avec lui une amélioration du service public, une modernisation de la gestion des droits sur les navires et une simplification pour les contribuables et pour l'administration, **ne doit pas conduire à occulter cette critique sur la forme.**

Le rapporteur général a donc proposé à la commission d'adopter cet article, tel que **modifié par ses amendements rédactionnels, de coordination et de précision** (FINC.28 à FINC.32).

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

*ARTICLE 45 quater (nouveau)*

**Simplification des obligations déclaratives  
pour les demandes de remboursement de TICPE**

Le présent article prévoit que les fournisseurs de carburant en France transmettent à la direction générale des douanes et des droits indirects les informations nécessaires à l’instruction des demandes de remboursement partiel de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques. Ces demandes sont adressées par les transporteurs routiers de marchandises et les exploitants de transport public en commun des voyageurs, situés en France ou dans un autre État membre de l’Union européenne.

Le présent article procède à la sécurisation juridique d’une expérimentation qui a fait preuve de son efficacité pour les contribuables et pour l’administration des douanes. Les délais de traitement ont ainsi été raccourcis et les contrôles facilités.

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

**I. LE DROIT EXISTANT : LE REMBOURSEMENT DE LA TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION DES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES (TICPE) PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DES DROITS INDIRECTS**

L’article 352 du code des douanes fixe les modalités applicables aux demandes en restitution des droits et des taxes perçus par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et propose ainsi un cadre général pour les remboursements effectués par l’administration des douanes. Les demandes doivent être effectuées dans des conditions fixées par décret en Conseil d’État – les bénéficiaires disposant de deux ans pour déposer leur demande – et elles doivent être traitées dans un délai de quatre mois à compter de leur réception par l’autorité administrative compétente.

C’est dans ce cadre que s’inscrit le **remboursement partiel de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)** dont bénéficient certaines professions, tels les **transporteurs routiers de marchandises** (article 265 *septies* du code des douanes) ou les **exploitants de transports publics en commun des voyageurs** (article 265 *octies* du code des douanes). Pour les consommations réalisées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020, le remboursement partiel de la TICPE est accordé selon une **périodicité trimestrielle**.

Pour ces deux professions, les articles précités du code des douanes précisent **que le remboursement est également accordé aux entreprises de ces secteurs établies dans un autre État membre de l'Union européenne**, s'ils sont en mesure de justifier qu'ils ont acquis du gazole en France au cours de la période couverte par le remboursement.

**Une liste de pièces justificatives est demandée aux entreprises pour bénéficier de ce remboursement**, une fois qu'elles ont bien été identifiées. La liste inclut le relevé d'identité bancaire, la copie du certificat d'immatriculation, la copie des factures d'acquisition du gazole en France métropolitaine et la copie du contrat de crédit-bail ou du contrat de location de deux ans ou plus. Pour les entreprises installées en France, **le numéro SIREN est exigé**. Pour les entreprises dont le siège social est situé dans un autre État membre de l'Union européenne, c'est **le numéro de TVA intracommunautaire**<sup>1</sup> qui doit être transmis.

**Après une expérimentation dans sept départements, toute demande de remboursement doit maintenant être effectuée par voie dématérialisée**<sup>2</sup>. La DGDDI a par ailleurs créé **un service en ligne complet** (SIDE CAR Web) pour les bénéficiaires nationaux de remboursement partiel de TICPE. Les professionnels concernés disposent ainsi d'un espace leur permettant de préparer, de déposer et de suivre le traitement de leurs demandes de remboursement partiel de la TICPE, simplifiant ainsi les démarches. Les pièces justificatives peuvent également être transmises par voie dématérialisée.

L'absence de justificatif ou la présentation de justificatifs faux, falsifiés, incomplets ou inapplicables, entraînent **l'exigibilité immédiate du montant de la taxe intérieure qui a été remboursé, ou un refus du remboursement** si celui-ci n'a pas encore été effectué, sans préjudice des poursuites pénales qui peuvent s'appliquer.

Pour faciliter les démarches des transporteurs européens, qui doivent notamment justifier de l'achat de carburant en France, **une expérimentation a été lancée par les Douanes afin que les sociétés pétrolières puissent directement transmettre ces données**. Cette expérimentation a conduit à réduire les délais de traitement des demandes de remboursement et a facilité les démarches des transporteurs. Or, **elle n'était pas encadrée par une disposition législative**, ce qui a suscité quelques réticences et oppositions à la généralisation du dispositif.

---

<sup>1</sup> Tel que prévu à l'article 214 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

<sup>2</sup> Arrêté du 23 mars 2020 modifiant l'arrêté du 28 mai 2015 relatif aux modalités de remboursement de la taxe intérieure de consommation prévue à l'article 265 du code des douanes et de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel prévue à l'article 266 quinquies du même code.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : PRÉVOIR UN CADRE LÉGAL POUR LA TRANSMISSION DES DONNÉES DES FOURNISSEURS DE CARBURANTS

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

Il vise à **donner un cadre légal à la transmission des données des fournisseurs de carburants pour l'instruction des demandes de remboursement de TICPE.**

Ainsi, aux termes du **nouvel article 265 octies-0 A** du code des douanes, les sociétés qui fournissent du carburant en France aux transporteurs routiers de marchandises et aux exploitants de transports publics en commun des voyageurs **devront transmettre à l'administration en charge de la TICPE les registres de facturation ainsi que diverses informations attachées à l'entreprise bénéficiaire du remboursement partiel** (raison social, numéro de TVA intracommunautaire, numéro d'immatriculation du véhicule, type de carburant, date et lieu d'achat du carburant).

L'**article 265 octies-0 A du code des douanes** précise par ailleurs que **les données seront conservées jusqu'à l'expiration de la troisième année qui suit leur communication.** Cette durée de trois ans est identique au délai de décharge par l'administration de la garde des registres de recettes et autres (article 353 du code des douanes).

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE DE SIMPLIFICATION POUR LES PROFESSIONNELS ET POUR LES DOUANES

Le présent article permet de **sécuriser juridiquement la généralisation d'une expérimentation qui a fait preuve de son efficacité pour les contribuables et pour l'administration des douanes.**

La transmission en amont des données détenues par les fournisseurs de carburant en France permet en effet d'**accélérer le traitement des dossiers de demandes de remboursement partiel de la TICPE** et donc l'efficacité de cette procédure. À défaut, les données nécessaires au service instructeur doivent être extraites d'une liasse documentaire conséquente.

L'amélioration du traitement des demandes de remboursement présente donc à la fois **un gain pour les entreprises et pour l'administration**. La transmission des informations pourra en outre faciliter le travail de contrôle de la DGDDI et réduire le risque de fraude. Enfin, **dans le cadre du transfert du recouvrement de la TICPE à la direction générale des finances publiques (DGFIP) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024, prévu à l'article 44 *quinquies* du présent projet de loi, de telles dispositions sont de nature à faciliter cette transition.**

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



*ARTICLE 45 quinquies (nouveau)*

**Conditions permettant aux centres de stockage de données numériques de bénéficier d'un tarif réduit de contribution au service public de l'électricité (CSPE)**

Depuis 2019, les exploitants de centres de stockage de données numériques (ou « *datacenters* ») bénéficient d'un tarif réduit de contribution au service public de l'électricité (CSPE) pour l'électricité consommée.

Le présent article instaure de nouvelles conditions pour bénéficier de ce tarif réduit. Ainsi, celui-ci serait applicable :

- d'une part, lorsqu'un système de management de l'énergie est mis en œuvre dans le centre de stockage de données numériques ;
- d'autre part, lorsque l'entreprise exploitant le centre de stockage des données adhère à un programme, reconnu par une autorité publique, nationale ou internationale, de mutualisation des bonnes pratiques de gestion énergétique des centres de données.

En outre, le présent article permet au Gouvernement de prévoir par décret la réalisation obligatoire, par l'exploitant d'un centre de stockage de données, d'une analyse des coûts et avantages de la valorisation de la chaleur fatale pour chaque centre de stockage de données, notamment grâce à un réseau de chaleur ou de froid.

Ce conditionnement du tarif réduit à un engagement des centres en matière de maîtrise énergétique paraît bienvenu, et doit permettre de garantir que la baisse de tarif de la taxe ne conduise pas à une augmentation de la consommation électrique.

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

**I. LE DROIT EXISTANT : LES CENTRES DE STOCKAGE DE DONNÉES NUMÉRIQUES BÉNÉFICIENT D'UN TARIF RÉDUIT DE CONTRIBUTION AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ (CSPE)**

La contribution au service public de l'électricité (CSPE) est une taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité, fournie ou consommée quelle que soit la puissance souscrite, prévue par l'article 266 *quinquies* C du code des douanes.

Dans sa forme actuelle, la CSPE, souvent qualifiée de « *nouvelle* », résulte de l'intégration de l' « *ancienne CSPE* » dans la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) opérée par l'article 14 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

Le fait générateur de la taxe intervient lors de la livraison de l'électricité par un fournisseur à chaque point de livraison situé en France d'un utilisateur final. La taxe est exigible **au moment de la livraison**.

Sont redevables de cette taxe les **fournisseurs d'électricité<sup>1</sup>** et les **personnes qui produisent de l'électricité et l'utilisent pour leurs propres besoins**.

**De nombreux cas d'exemptions, d'exonérations et de réductions de taux de CSPE sont prévus** par l'article 266 *quinquies* C du code des douanes.

Ainsi, certains **usages ne sont pas soumis à cette taxe** :

- lorsque l'électricité est principalement utilisée dans des procédés métallurgiques, d'électrolyse ou de réduction chimique ;

- lorsque sa valeur représente plus de la moitié du coût d'un produit ;

- lorsqu'elle est utilisée dans des procédés de fabrication de produits minéraux non métalliques ;

- lorsqu'elle est consommée dans l'enceinte des établissements de production de produits énergétiques, pour les besoins de la production de ces produits ou pour ceux de la production de tout ou partie de l'énergie nécessaire à leur fabrication.

Par ailleurs, il existe des **exonérations de CSPE**, concernant :

- l'électricité utilisée pour la production d'électricité et pour le maintien de la capacité de production de l'électricité ;

- l'électricité produite à bord des bateaux ;

- l'électricité produite par de petits producteurs d'électricité qui la consomment pour les besoins de leur activité (autoconsommation), lorsque leur production annuelle d'électricité n'excède pas 240 millions de kilowattheures par site. L'exonération concerne aussi la part de l'électricité, consommée sur le site, produite par les producteurs d'électricité pour lesquels la production installée sur le site est inférieure à 1 000 kilowatts.

Le tarif de la taxe est fixé à **22,5 euros par mégawattheure depuis 2016**. Son rendement attendu pour 2020 est de **7,22 milliards d'euros**. Le rendement prévisionnel pour **2021** est estimé à **7,75 milliards d'euros**.

---

<sup>1</sup> Un fournisseur d'électricité s'entend de la personne qui produit ou achète de l'électricité en vue de la revendre à un consommateur final.

Des **taux réduits** sont aussi prévus :

- pour les personnes qui exploitent des installations industrielles situées au sein de **sites industriels électro-intensifs** ou **d'entreprises industrielles électro-intensives**<sup>1</sup> ;

Tarif de la TICFE sur la consommation d'électricité pour les besoins d'un site électro-intensifs ou d'entreprises industrielles électro-intensives	Tarif de la TICFE sur la consommation d'électricité pour ces mêmes installations, lorsqu'elles sont exposées à un risque de fuite de carbone en raison des coûts des émissions indirectes <sup>2</sup>
2 euros par mégawattheure, si la consommation du site ou de l'entreprise est strictement supérieure à 3 kilowattheures par euro de valeur ajoutée	1 euro par mégawattheure si la consommation du site ou de l'entreprise est strictement supérieure à 3 kilowattheures par euro de valeur ajoutée
5 euros par mégawattheure, si la consommation du site ou de l'entreprise est comprise entre 1,5 et 3 kilowattheures par euro de valeur ajoutée	2,5 euros par mégawattheure si la consommation du site ou de l'entreprise est comprise entre 1,5 et 3 kilowattheures par euro de valeur ajoutée
7,5 euros par mégawattheure, si la consommation du site ou de l'entreprise est strictement inférieure à 1,5 kilowattheure par euro de valeur ajoutée	5,5 euros par mégawattheure si la consommation du site ou de l'entreprise est strictement inférieure à 1,5 kilowattheure par euro de valeur ajoutée

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'article 266 quinquies C du codes des douanes

- pour les personnes qui exploitent des **installations hyperélectro-intensives**<sup>3</sup>, pour lesquelles le tarif de la taxe intérieure de consommation applicable aux consommations finales d'électricité effectuées pour les besoins de ces installations est fixé à **0,5 euro par mégawattheure** ;

<sup>1</sup> Un site ou une entreprise est dit électro-intensif lorsque le montant de la taxe qui aurait été due pour ce site ou cette entreprise sans application des exonérations et exemptions est au moins égal à 0,5 % de la valeur ajoutée de ce site ou de cette entreprise.

<sup>2</sup> Est considérée comme exposée à un risque important de fuite de carbone en raison des coûts des émissions indirectes une installation dont l'activité relève de l'un des secteurs ou sous-secteurs mentionnés à l'annexe II de la communication 2012/ C 158/04 de la Commission relative aux lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012.

<sup>3</sup> Est considérée comme hyperélectro-intensive une installation qui vérifie les deux conditions suivantes : sa consommation d'électricité représente plus de 6 kilowattheures par euro de valeur ajoutée et son activité appartient à un secteur dont l'intensité des échanges avec des pays tiers, telle que déterminée par la Commission européenne aux fins de l'article 10 bis de la directive 2003/87/ CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/ CE du Conseil, est supérieure à 25 %.

- pour les personnes qui exercent une **activité de transport de personnes et de marchandises par train, métro, tramway, câble, autobus hybride rechargeable ou électrique et trolleybus**, pour lesquelles le tarif de la taxe intérieure de consommation applicable aux consommations finales d'électricité effectuées pour les besoins de ces activités est fixé à **0,5 euro par mégawattheure** ;

Enfin, un tarif réduit de CSPE est également prévu pour **l'électricité consommée par un centre de stockage de données numériques exploité par une entreprise, fixé à 12 euros par mégawattheure.**

Un centre de stockage de données numériques s'entend d'une infrastructure immobilière consacrée au stockage physique, au traitement, au transport et à la diffusion de données numériques, dont l'accès est sécurisé, et comprenant des dispositifs spécifiques et dédiés de contrôle de son environnement thermique, de la qualité de son air, d'alimentation en énergie et de prévention des incendies.

Ce tarif réduit, inférieur de 10,5 euros par mégawattheure au tarif de droit commun, s'applique :

- pour la **fraction des quantités annuelles excédant 1 gigawattheure** ;

- **et lorsque la consommation totale d'électricité du centre est égale ou supérieure à un kilowattheure par euro de valeur ajoutée.**

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : CONDITIONNER À PARTIR DE 2022 LE BÉNÉFICE DU TARIF RÉDUIT DE CSPE POUR LES CENTRES DE STOCKAGE DE DONNÉES À DES ACTIONS DE MAÎTRISE ÉNERGÉTIQUE**

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative d'Éric Bothorel et plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche (LREM), avec des avis favorables de la commission des finances et du Gouvernement.

Le I du présent article complète l'article 266 *quinquies* C du code des douanes en prévoyant **des conditions permettant à un centre de stockage de données numériques exploité par une entreprise de bénéficier du tarif réduit de CSPE pour l'électricité consommée.**

Il prévoit ainsi que le tarif réduit est applicable lorsque deux conditions sont remplies :

- le centre de stockage des données met en œuvre un **système de management de l'énergie**, c'est-à-dire une procédure d'amélioration continue de la performance énergétique reposant sur l'analyse des

consommations d'énergie pour identifier les secteurs de consommation significative d'énergie et les potentiels d'amélioration ;

- l'entreprise exploitant le centre de stockage des données adhère à un **programme, reconnu par une autorité publique, nationale ou internationale, de mutualisation des bonnes pratiques de gestion énergétique des centres de données incluant :**

- a) l'écoconception des centres de stockage de données ;
- b) l'optimisation de l'efficacité énergétique ;
- c) le suivi de la consommation énergétique et la réalisation de comptes-rendus périodiques y afférents ;
- d) la mise en œuvre de technologies de refroidissement répondant à des critères de performances.

L'article L. 224-1 du code de l'environnement prévoit qu'en vue de réduire la consommation d'énergie et de limiter les sources d'émission de substances polluantes nocives pour la santé humaine et l'environnement, des décrets en Conseil d'État définissent des spécifications techniques applicables à la construction, l'utilisation, l'entretien et la démolition des biens immobiliers.

Le **II** du présent article complète cet article en prévoyant que ces décrets peuvent également **prescrire aux entreprises exploitant un ou des centres de stockage de données numériques la réalisation d'une analyse coûts-avantages afin d'évaluer l'opportunité de valoriser de la chaleur fatale notamment à travers un réseau de chaleur ou de froid.**

Enfin, le **III** du présent article prévoit qu'il **entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022** et s'applique aux quantités d'électricité pour lesquelles le fait générateur et l'exigibilité de la taxe prévue à l'article 266 *quinquies* C du code des douanes interviennent à compter de cette même date.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN CONDITIONNEMENT NÉCESSAIRE DU TARIF RÉDUIT DE CSPE AFIN DE MAINTENIR UNE INCITATION À L'OPTIMISATION DE LA CONSOMMATION ÉNERGÉTIQUE**

Depuis 2019, les centres de stockage de données (ou « *datacenters* ») bénéficient d'un tarif réduit de CSPE. Par cette nouvelle dépense fiscale, il s'agit de favoriser l'implantation de ces centres en France et de soutenir la croissance des capacités françaises d'hébergement de données.

En effet, le choix du positionnement géographique des centres est fortement déterminé par le coût de l'électricité, qui peut représenter près de 30 % des coûts d'exploitation.

À l'annonce de cette diminution de taxe pour les centres de stockage de données, le Premier ministre avait néanmoins précisé que ce tarif réduit était la **contrepartie d'un engagement de ce secteur à baisser de 15 % sa consommation énergétique d'ici 2022.**

En effet, **une attention particulière doit être portée aux effets de cette baisse de tarif, afin qu'elle ne conduise pas à une augmentation de la consommation électrique du secteur en ôtant toute incitation à l'optimisation de la consommation énergétique ou à l'utilisation de matériels moins énergivores.**

C'est l'objectif poursuivi par le présent article, qui conditionne le bénéfice du tarif réduit de CSPE aux efforts engagés par les acteurs du secteur en matière de maîtrise de la consommation d'électricité.

D'abord, il conditionne l'application du tarif réduit de CSPE à la **mise en œuvre par les centres de stockage de données d'un système de management de l'énergie et à l'adhésion de l'exploitant à programme de mutualisation de bonnes pratiques**, tel que le guide des bonnes pratiques du code de conduite européen sur les *data centers*.

En outre, le présent article permet au Gouvernement de prévoir par décret la réalisation obligatoire par l'exploitant d'une **analyse des coûts et avantages de la valorisation de la chaleur fatale pour chaque centre de stockage de données**, notamment grâce à un réseau de chaleur ou de froid.

Il y lieu de regretter que ces critères n'entrent en vigueur qu'à compter de 2022.

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

*ARTICLE 45 sexies (nouveau)*

**Sanctions applicables en cas de visa frauduleux ou de manquements à l'obligation de transmission d'informations à la direction générale des douanes et des droits indirects**

Le présent article tire les conséquences de l'article 45 *nonies* du présent projet de loi qui prévoit de soumettre à la législation douanière applicable en matière de sanctions deux manquements différents :

- l'usage de visas frauduleux des bordereaux de vente en détaxe par des personnes physiques lors de la livraison de biens à emporter dans les bagages personnels des voyageurs ;

- le non-respect des obligations de transmission d'informations à la direction générale des douanes et des droits indirects dans le cadre de la procédure d'auto-liquidation de la TVA à l'importation.

Le chapitre VI du titre XII du code des douanes (« Dispositions répressives ») s'appliquant désormais à ces infractions, il convenait, par coordination, de caractériser ces sanctions (nature et montant).

Tout en adhérant au fond du dispositif proposé, la commission des finances propose, par cohérence juridique, de supprimer cet article et de réintégrer à l'identique ses dispositions à l'article 45 *nonies*, qui concerne le même sujet.

**I. LE DROIT EXISTANT : L'ABSENCE DE SANCTIONS POUR CERTAINES OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE**

Le rapporteur général invite à se reporter au commentaire de l'article 45 *nonies* du présent projet de loi pour une description détaillée de la réforme intervenue en loi de finances pour 2020 et portant sur le transfert à la direction générale des finances publiques (DGFIP) de la procédure dite d'auto-liquidation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à l'importation. Cet article décrit également l'exonération en cas de détaxe.

Le présent article doit en effet se lire au prisme des changements proposés par l'article 45 *nonies*, qui modifie le code général des impôts (CGI) afin de prévoir d'appliquer la législation douanière en matière de sanctions à certains manquements. Ces derniers portent sur :

- l'application d'un visa frauduleux, dans les aéroports, des bordereaux de vente en détaxe par des personnes physiques lors de la livraison de biens à emporter dans les bagages personnels des voyageurs (exonération injustifiée) ;

- et, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, sur la non-transmission des informations nécessaires à l'établissement de la base imposable à la TVA par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

Les ajustements proposés à l'article 45 *nonies* expliquent l'adoption du présent article.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : CRÉER DES SANCTIONS NOUVELLES POUR LE VISA FRAUDULEUX ET LES MANQUEMENTS À L'OBLIGATION DE TRANSMISSION DE CERTAINES INFORMATIONS À LA DGDDI

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

L'article 45 *nonies* du présent article prévoyant que la législation douanière en matière de sanctions, prévue au chapitre VI du titre XII du code des douanes (« Dispositions répressives »), s'applique à deux manquements liés à la TVA, il fallait modifier les dispositions du code des douanes en conséquence.

Aux termes du 1 du I du présent article, l'article 410 du code des douanes, relatif aux **contraventions douanières de première classe**, est complété par un alinéa précisant que **les manquements** aux dispositions du 3 de l'article 293 A du code général des impôts (CGI), soit à **l'obligation de transmission de certaines informations à la DGDDI**, sont **passibles d'une amende de 300 euros à 3 000 euros**. Cette modification n'entrera en vigueur qu'à compter des importations réalisées au 1<sup>er</sup> janvier 2022 (II du présent article), comme le 3 de l'article 293 A du CGI. Le transfert à la DGFIP de la procédure d'auto-liquidation de la TVA à l'importation, qui emporte avec elle ces obligations de déclaration, ne sera en effet effectif qu'à cette même date.

Le visa frauduleux des bordereaux de vente en détaxe par des personnes physiques sera quant à lui considéré comme **une contravention douanière de troisième classe, passible d'une amende de 150 euros à**



**1 500 euros et de la confiscation des marchandises litigieuses** (article 412 du code des douanes, tel que modifié par le **2 du I** du présent article).

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ARTICLE DONT LES DISPOSITIONS, POUR DES RAISONS DE COHÉRENCE JURIDIQUE, DOIVENT ÊTRE REPRISES À L'ARTICLE 45 *NONIES***

Comme cela a été rappelé, l'adoption du présent dispositif ne fait que tirer les conséquences des modifications apportées par l'article 45 *nonies* du présent projet de loi. Cet article étendant l'application de la législation douanière en matière de sanctions à deux infractions **il était nécessaire de modifier le code des douanes en conséquence pour prévoir des sanctions *ad hoc***. Celles qui sont proposées dans le présent article sont **proportionnées aux manquements visés**. La **commission des finances estime par ailleurs qu'il est effectivement impératif de sécuriser le dispositif répressif des douanes, la lutte contre la fraude à la TVA étant un enjeu de premier ordre**.

Toutefois, pour des raisons de **lisibilité et de cohérence**, le rapporteur général a proposé un amendement **FINC.33** supprimant le présent article, afin de pouvoir reprendre à l'identique ses dispositions à l'article 45 *nonies*.

**Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.**

*ARTICLE 45 septies (nouveau)*

**Prorogation et aménagement du dispositif « Pinel » de réduction d'impôt pour investissement locatif intermédiaire**

Le présent article proroge la réduction d'impôt « Pinel » en faveur de l'investissement locatif intermédiaire jusqu'en 2024, en diminuant les taux de réduction d'impôt en 2023 et 2024.

La commission propose d'adopter cet article avec une amélioration rédactionnelle.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA RÉDUCTION D'IMPÔT « PINEL », UN DISPOSITIF FISCAL FAVORISANT L'INVESTISSEMENT, EN ZONE TENDUE, DANS DES LOGEMENTS INTERMÉDIAIRES**

L'article 199 *novovicies* du code général des impôts institue une **réduction d'impôt**, dite dispositif « Pinel », pour les contribuables qui **acquièrent un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement** et s'engagent à le **louer pendant une durée minimale** de six ou neuf ans. Le dispositif visant à favoriser le logement intermédiaire, le loyer et les ressources du locataire **ne doivent pas excéder un plafond fixé par décret**.

Instauré à l'origine par la loi de finances pour 2015 et faisant suite au dispositif « Duflot », le dispositif « Pinel » a été prorogé par l'article 68 de la loi de finances pour 2018 pour une durée de quatre ans, soit jusqu'au 31 décembre 2021.

**A. LA RÉDUCTION D'IMPÔT S'APPLIQUE NOTAMMENT AUX ACQUISITIONS DE LOGEMENTS NEUFS**

La réduction d'impôt est ouverte aux contribuables domiciliés fiscalement en France qui acquièrent un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement (**A du I** de l'article 199 *novovicies* précité).

Elle s'applique également :

- à un **logement construit** par le contribuable, le permis de construire devant être déposé avant le 31 décembre 2021 (**1° du B** du même I) ;

- à un **logement**, acquis avant le 31 décembre 2021, qui fait l'objet de **travaux** concourant à la production ou à la livraison d'un **immeuble neuf** (**2°** du même B) ;

- à un **logement**, acquis avant le 31 décembre 2021, qui **ne satisfait pas à des caractéristiques minimales de décence** et fait l'objet de **travaux de réhabilitation** permettant au logement d'acquérir des performances techniques voisines de celles d'un **logement neuf** (**3°** du même B) ;

- à un **local affecté à un usage autre que l'habitation**, acquis avant le 31 décembre 2021, qui fait l'objet de travaux de **transformation en logement** (**4°** du même B).

Le 5° du même B, qui concerne des logements faisant l'objet de travaux d'amélioration, bénéficie d'une réduction similaire mais selon des modalités et notamment dans des zones géographiques différents, dans le cadre du dispositif « Denormandie ancien » décrit au IV *bis* du même article 199 *novovicies* du code général des impôts.

#### **B. LA RÉDUCTION D'IMPÔT EST LIMITÉE AUX LOGEMENTS ACQUIS DANS LES ZONES TENDUES DU MARCHÉ DU LOGEMENT**

Le IV de l'article 199 *novovicies* précité du code général des impôts **limite le bénéfice du dispositif à certaines zones** : d'une part les zones dites « tendues », d'autre part les communes couvertes par un contrat de redynamisation de site de défense.

Les zones « tendues » sont celles où se manifeste un « *déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement sur le parc locatif existant* ».

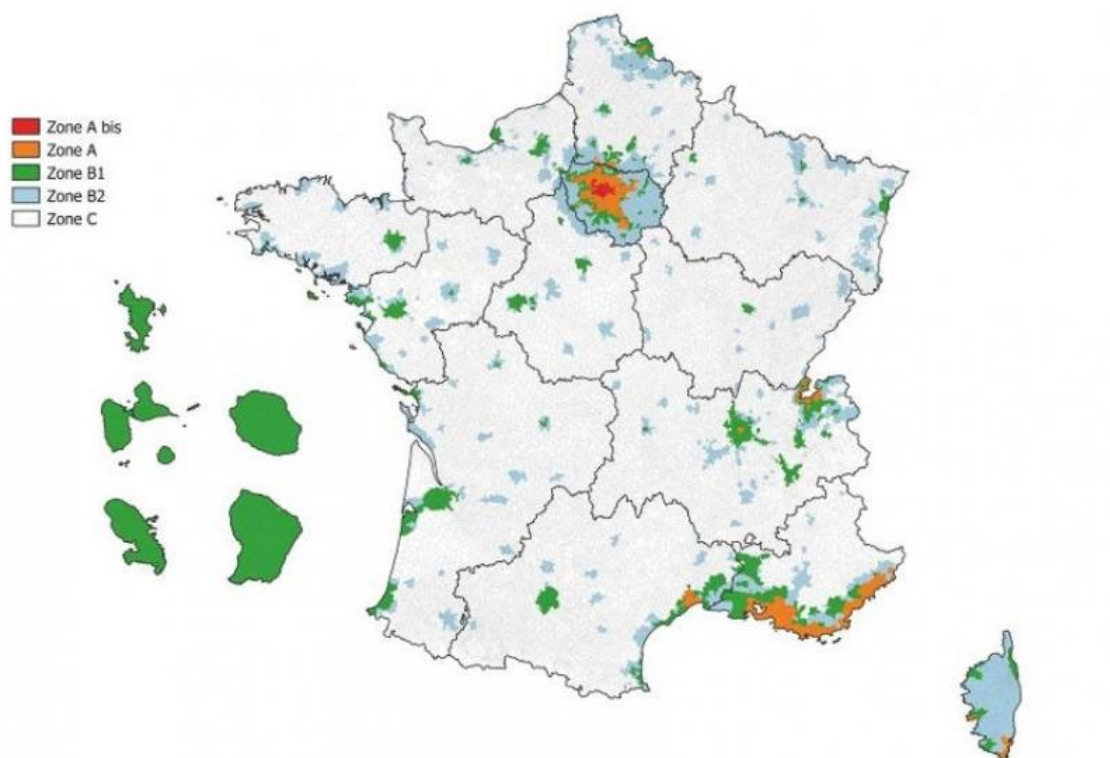
Un arrêté du 1<sup>er</sup> août 2014<sup>1</sup> dresse la liste des communes concernées, réparties dans cinq zones définies par l'article D. 304-1 du code de la construction et de l'habitation. Ces zones sont désignées, de la zone la plus tendue à la zone la moins tendue, par les lettres A *bis*, A, B1, B2 et C. La zone A *bis* est incluse dans la zone A, les zones B1 et B2 forment la zone B. Ce zonage, institué pour le dispositif « Robien » en 2003, a été plusieurs fois révisé par la suite.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 1<sup>er</sup> août 2014 pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.

Le bénéfice du dispositif est **réservé désormais aux zones A et B1**, ainsi qu'aux communes dont le territoire est couvert par un contrat de redynamisation de site de défense (CRSD) ou dont le territoire a été couvert par un CRSD dans un délai de huit ans précédant l'investissement.

#### Carte du zonage A, B, C applicable pour le dispositif « Pinel »<sup>1</sup>



Source : [Zonage A, B, C](#), site Internet du ministère de la cohésion des territoires, mis à jour le 28 septembre 2020.

#### C. LE TAUX DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT DÉPEND DE LA DURÉE DE LOCATION

Afin de bénéficier de la réduction d'impôt, le propriétaire doit s'engager à **louer le logement pendant une durée minimale**, sur option, de six ou neuf ans. Cette période peut être prorogée par périodes de trois ans jusqu'à une durée totale de douze ans.

Le **niveau du loyer** et les **ressources du locataire** doivent être inférieurs à des plafonds fixés par décret (**III** du même article 199 *novovicies*). Ces niveaux sont utilisés comme définition du **logement locatif intermédiaire**. Les plafonds de loyer mensuel par mètre carré et les plafonds de ressources des locataires sont ainsi fixés, pour les investissements réalisés

<sup>1</sup> Source : Le zonage A, B, C : mode d'emploi, site Internet du ministère de la cohésion des territoires, mis à jour le 3 février 2017.

en métropole, par l'article 2 *terdecies* D de l'annexe III au code général des impôts. Ils dépendent de la localisation du logement, en application du zonage A, B, C.

Les **taux** de la réduction d'impôt « Pinel » sont fixés, s'agissant des investissements réalisés en métropole, à 12 % du prix de revient pour les logements faisant l'objet d'un engagement initial de location de six ans, et à 18 % pour les logements faisant l'objet d'un engagement initial de location de neuf ans (VI du même article 199 *novovicies*). Ces taux sont respectivement portés à 23 % et à 29 % pour les investissements réalisés en outre-mer (XII du même article).

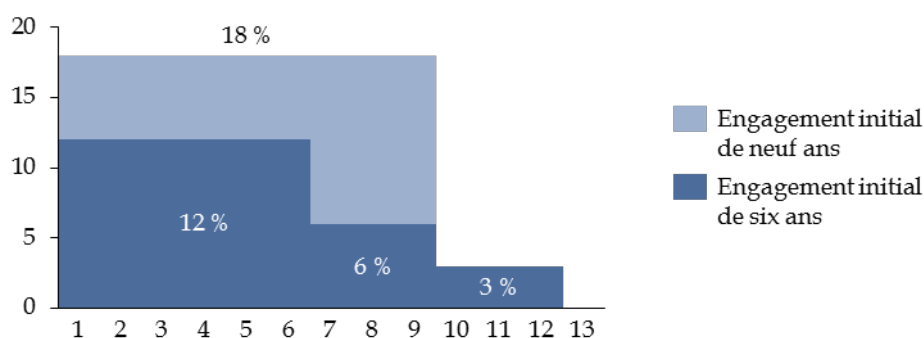
En cas de **prorogation de l'engagement de location** au-delà de la période initiale de six ou neuf ans, le contribuable bénéficie d'un complément de réduction d'impôt égal à :

- 6 % pour une première période triennale de prorogation et à 3 % pour la seconde période triennale, lorsque l'engagement initial de location était d'une durée de six ans ;

- 3 % pour la seule période triennale de prorogation autorisée, lorsque l'engagement initial de location était d'une durée de neuf ans.

#### Taux de la réduction d'impôt « Pinel » en fonction de la durée de location

(en % du prix de revient)



Lecture : en cas d'engagement initial de location sur neuf ans, la réduction d'impôt est de 18 % pendant cette durée puis passe, si l'engagement est prorogé pour une période triennale, à 3 %.

Source : commission des finances du Sénat

La réduction d'impôt est calculée sur la base du prix de revient du logement, retenu dans la limite d'un plafond fixé à 5 500 euros par mètre carré de surface habitable par l'article 46 AZA *octies* B de l'annexe III au même code.

Elle s'applique également en cas d'acquisition de parts de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI). Son assiette est alors constituée par le montant des souscriptions. Le taux dépend de la durée de l'engagement

de location des logements que les souscriptions servent à financer : 12 % pour une durée de six ans (**1° du E du VIII** de l'article 199 *novovicies* précité du code général des impôts), 18 % pour une durée de neuf ans (**2°** du même E).

Enfin, la base de la réduction d'impôt ne peut excéder 300 000 euros (**A du V et D du VIII** précité).

**D. LE COÛT ANNUEL SERAIT D'ENVIRON DEUX MILLIARDS D'EUROS POUR L'ÉTAT PAR AN**

Le coût de la dépense fiscale n° 110261, qui retrace les effets résultant de l'ancien dispositif « Dufлот » et de l'actuel dispositif « Pinel », était de 745 millions d'euros en 2019 et il est estimé à 991 millions d'euros en 2020 et 1 198 millions d'euros en 2021<sup>1</sup>.

Le coût du dispositif « Pinel » ne peut toutefois être apprécié que sur la durée. Comme la réduction d'impôt s'étale sur une durée allant de six à douze années au maximum, le coût croît avec l'accumulation chaque année des nouveaux engagements.

L'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), dans une évaluation du dispositif « Pinel » conduite en 2019<sup>2</sup>, ont estimé le coût de ce dispositif à 2,16 milliards d'euros par an en régime de croisière. Le coût des différents dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement locatif connaîtrait ainsi une hausse importante depuis 2005.

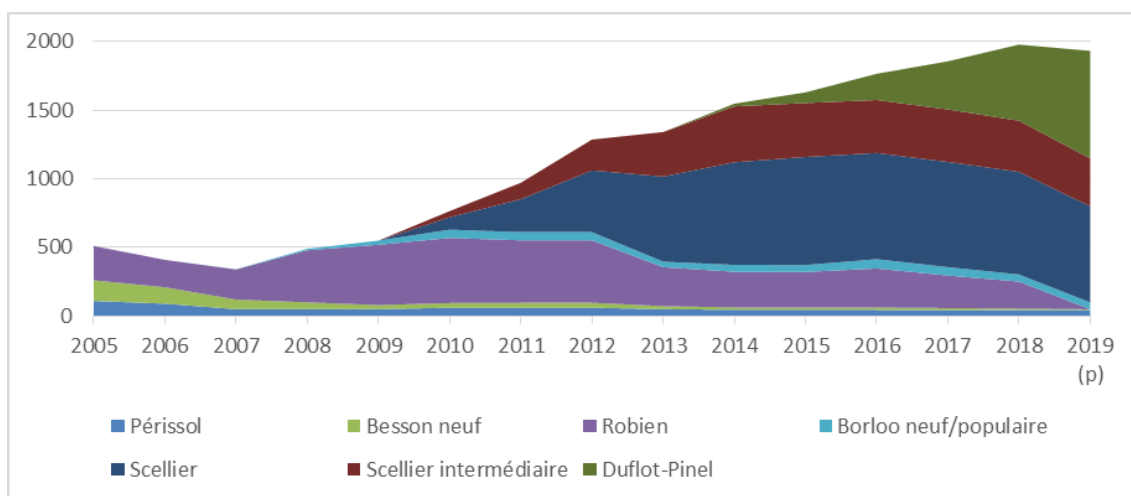
---

<sup>1</sup> Annexe « Voies et moyens », tome 2, au projet de loi de finances pour 2021.

<sup>2</sup> Inspection générale des finances (IGF) et Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), [Évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel](#), novembre 2016.

## Coûts budgétaires des dispositifs d'investissement locatif depuis 2005

en millions d'euros



Source : IGF et CGEDD

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PROROGATION DE DEUX ANS ASSORTIE D'UNE DIMINUTION PROGRESSIVE DES TAUX DE RÉDUCTION D'IMPÔT

L'Assemblée nationale a **adopté**, sur la proposition du Gouvernement et avec un avis favorable de la commission des finances, un **amendement** tendant à **proroger de trois années** le dispositif « Pinel », tout en **diminuant progressivement les taux de réduction d'impôt**.

Le I du présent article porte au **31 décembre 2024** la **date limite** d'acquisition (A du I de l'article 199 *novovicies* précité du code général des impôts, 2° à 4° du B), de dépôt du permis de construire (1° du B) ou de souscription des parts de SCPI (VIII du même article) donnant droit à la réduction d'impôt.

Le **taux** de la réduction d'impôt est **réduit** en 2023 et 2024 selon le tableau suivant.

**Diminution progressive des taux de réduction d'impôt  
selon l'article 45 septies**

Durée de location	Année d'acquisition du logement, de dépôt du permis de construire ou de souscription des parts de SCPI		
	Jusqu'en 2022 (droit existant)	2023	2024
Engagement de location initial de six ans	12 %	10,5 %	9 %
- première période supplémentaire de trois ans	6 %	4,5 %	3 %
- première période supplémentaire de trois ans	3 %	2,5 %	2 %
Engagement de location initial de neuf ans	18 %	15 %	12 %
- période supplémentaire de trois ans	3 %	2,5 %	2 %
Engagement de location de six ans (outre-mer)	23 %	21,5 %	20 %
Engagement de location de neuf ans (outre-mer)	29 %	26 %	23 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'article 45 septies

Le **II** du présent article maintient toutefois les taux de réduction d'impôts actuels d'une part pour les logements situés dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), d'autre part pour ceux qui respectent un niveau de qualité, en particulier en matière de performance énergétique et environnementale, supérieur à la réglementation, dont les critères sont définis par décret.

Enfin le **III** prévoit la remise au Parlement, avant le 30 mars 2021, d'un rapport proposant des dispositifs de soutien au développement de l'offre de logement locatif intermédiaire, favorisant une implication accrue des investisseurs institutionnels.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ACTER LA PROROGATION**

Les conclusions de l'évaluation précitée de l'IGF et du CGEDD sur le dispositif « Pinel » sont assez sévères :

- **la concurrence introduite par ce dispositif** pousserait les promoteurs à concevoir des **logements standardisés, sans coordination avec les politiques locales de l'habitat**, l'objectif étant seulement d'attirer les investisseurs vers des produits attractifs ;

- **cette attractivité pour le particulier investisseur**, qui souhaite bénéficier de la réduction d'impôt, **serait toutefois illusoire dans bien des cas** : le rendement net global serait négatif en cas de revente au bout de neuf



ans, car l'avantage apporté par la réduction d'impôt ne compenserait pas la perte de valeur du logement entre l'achat (au prix du neuf) et la revente (au prix de l'ancien) ;

- enfin **l'objectif social de réduction des loyers ne serait que faiblement atteint** : la réduction de loyer pour les particuliers égalerait au total 10 % seulement du coût pour l'État.

En outre, **des critiques récurrentes portent sur le zonage A, B, C**, mal adapté à la disparité locale des écarts de loyers et de revenus. Une expérimentation, prévue par la loi de finances pour 2020, est actuellement en cours en Bretagne, dans laquelle le zonage est défini à un niveau plus fin, sous le contrôle du préfet.

**Le dispositif joue toutefois un rôle majeur pour accélérer, voire déclencher les projets de création de logements collectifs** : la moitié des ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA) font l'objet d'un montage « Pinel ». Un arrêt brutal aurait probablement pour conséquence une diminution significative de ces projets dans les années à venir, alors que le besoin de logements pour les personnes à revenu intermédiaire est réel, notamment dans les zones tendues.

**Le Gouvernement n'affiche pas clairement ses intentions.** Auteur de l'amendement à l'origine de cet article, il s'adresse à lui-même une demande de rapport, dont la formulation semble indiquer qu'il a d'ores et déjà des projets de réforme du dispositif, reposant sur une plus grande implication des investisseurs institutionnels.

Il s'agit d'une piste régulièrement évoquée. L'IGF et le CGEDD l'ont par exemple envisagée pour le logement social<sup>1</sup>. Les investisseurs institutionnels seraient plus à même de calculer le rendement réel de l'opération que les particuliers attirés par la réduction d'impôt immédiate : c'est d'ailleurs la faible rentabilité des logements qui explique probablement la désaffection des investisseurs institutionnels, dont le parc de logements dans les zones tendues a été divisé par 10 entre les années 1990 et le début des années 2010<sup>2</sup>.

**Un retour des investisseurs institutionnels n'est pas à rejeter d'emblée.** Il convient toutefois de prendre garde à un risque de « financiarisation » du logement, qui pourrait constituer un simple portefeuille d'actifs pour des investisseurs internationaux, tels que les fonds de pension. Si une **aide** leur était apportée, elle devrait être **conditionnée à des critères d'utilité sociale** (niveau des loyers, afin de favoriser par exemple le logement intermédiaire de manière plus efficace que le dispositif « Pinel ») et **environnementale** (le dispositif « Pinel » est déjà conditionné au

---

<sup>1</sup> *Inspection générale des finances et Conseil général de l'environnement et du développement durable*, La diversification des sources de financement du secteur du logement locatif social, juillet 2019.

<sup>2</sup> *Terra Nova*, *Politique du logement : et les investisseurs institutionnels ?*, 7 mai 2013.

respect d'un niveau de performance énergétique, renforcé par le présent article).

**Le présent article ne va toutefois pas dans cette direction, qui n'est évoquée que dans la demande de rapport. Comme la prolongation du prêt à taux zéro (PTZ) à l'article 45 bis, il constitue une disposition d'attente.** En prolongeant le dispositif, l'article apporte une nécessaire visibilité aux particuliers et aux professionnels, qui pourront adapter leurs programmes en fonction de l'évolution prévisible des taux de réduction d'impôt. En outre il n'a pas d'effet immédiat : les conditions sont maintenues pour les deux années à venir et les taux de réduction d'impôt ne sont réduits qu'à compter de 2023.

C'est donc dans les mois à venir, après la remise du rapport prévu au III, que devra s'engager un débat pour redéfinir les conditions de soutien à l'investissement locatif intermédiaire.

Dans cette attente, **le rapporteur général prend acte de ces mesures et propose d'apporter une amélioration rédactionnelle au dispositif par l'amendement FINC.34.**

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

---

ARTICLE 45 octies (nouveau)

**Limitation du dispositif « Pinel » aux bâtiments d'habitation collectifs**

La loi de finances pour 2020 a limité le bénéfice de la réduction d'impôt « Pinel » d'incitation à l'investissement locatif intermédiaire aux logements situés dans un bâtiment d'habitation collectif, en ce qui concerne l'acquisition de logements neufs.

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, prévoit que cette condition s'applique aussi en cas de construction de logement neuf par le contribuable.

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

**I. LE DROIT EXISTANT : LA LOI DE FINANCES POUR 2020 A LIMITÉ, À COMPTER DE 2021, LE BÉNÉFICE DU DISPOSITIF « PINEL » AUX ACQUISITIONS DE LOGEMENTS NEUFS RÉALISÉES DANS DES IMMEUBLES COLLECTIFS**

L'article 199 *novovicies* du code général des impôts institue une **réduction d'impôt**, dite dispositif « Pinel », pour les contribuables qui **acquièrent un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement** et s'engagent à le **louer pendant une durée minimale** de six ou neuf ans. Le dispositif visant à favoriser le logement intermédiaire, le loyer et les ressources du locataire **ne doivent pas excéder un plafond fixé par décret**.

Les principales caractéristiques de ce dispositif ont été présentées *supra* avec la présentation de l'article 45 *septies*.

Si le **A** du **I** de l'article 199 *novovicies* précité du code général des impôts ouvre la réduction d'impôt à l'acquisition d'un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement, le **B** du même **I** en autorise également le bénéfice dans quatre autres cas :

- pour un logement construit par le contribuable (1° du **B**). Il peut s'agir de constructions *ex nihilo*, mais aussi d'additions de constructions ou de surélévations<sup>1</sup> ;

---

<sup>1</sup> Bulletin officiel des finances publiques – Impôts , [BOI-IR-RICI-360-10-10](#), mis à jour le 13 juillet 2018.

- pour un logement qui fait l'objet de travaux concourant à la production ou à la livraison d'un immeuble neuf (2° du même B) ;

- pour un logement qui ne satisfait pas à des caractéristiques minimales de décence et fait l'objet de travaux de réhabilitation permettant au logement d'acquiescer des performances techniques voisines de celles d'un logement neuf (3° du même B) ;

- pour un local affecté à un usage autre que l'habitation qui fait l'objet de travaux de transformation en logement (3° du même B).

L'article 161 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a **limité** dans son I le bénéfice du A précité de l'article 199 *novovicies* du code général des impôts aux **logements situés dans un bâtiment d'habitation collectif**.

Il a prévu dans son II que cette restriction ne s'appliquerait que pour les investissements réalisés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PRÉCISION SUR LE CHAMP D'APPLICATION DU DISPOSITIF

L'Assemblée nationale a **adopté**, sur la proposition de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général de la commission des finances, et avec l'accord du Gouvernement, un **amendement** tendant à **prévoir que cette condition de localisation** dans un immeuble collectif s'applique également au cas où le contribuable fait construire un logement (1° du B du I de l'article 199 *novovicies* précité du code général des impôts).

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le Sénat a supprimé, l'an passé, sur la proposition de la commission des finances, l'article 58 *octies* du projet de loi de finances, qui introduisait la condition de localisation dans un immeuble d'habitation collectif pour ouvrir le droit au dispositif « Pinel » à une acquisition de logement neuf ou en l'état futur d'achèvement.

La commission des finances s'est alors fondée sur le caractère insuffisamment précis du critère de l'habitat collectif pour justifier une différence de traitement fiscal. En outre, le même article, dans le texte transmis par l'Assemblée nationale, supprimait sans justification la possibilité de faire bénéficier de ce dispositif un logement que le contribuable fait construire (1° du B du I de l'article 99 *novovicies* du code général des impôts). L'article finalement adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture retenait seulement la première partie de l'article transmis au Sénat en première lecture.

Selon les précisions apportées par le ministre chargé de comptes publics lors de l'examen en première lecture du présent projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, la notion de logement collectif, nécessaire à l'application de cette disposition, devrait être mieux précisée prochainement au Bulletin officiel des finances publiques (Bofip).

En outre, **le présent article constitue une simple précision** : aucune raison ne justifie qu'un critère portant sur la localisation dans un bâtiment d'habitation collectif s'applique pour l'acquisition d'un logement neuf mais pas pour la construction directe du logement par le contribuable.

**Le rapporteur général propose donc d'approuver cet article de précision.**

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

*ARTICLE 45 nonies (nouveau)*

**Application de la législation douanière en matière de sanctions en cas de visa frauduleux ou de manquements à l'obligation de transmission d'informations à la direction générale des douanes et des droits indirects**

Le présent article a pour objectif d'ajuster et de sécuriser le dispositif répressif à disposition des douanes pour lutter contre la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Il comprend plus précisément deux parties.

La première vise à prévoir que les sanctions définies au sein du chapitre VI du titre XII du code des douanes s'appliquent en cas de visa frauduleux de bordereaux de vente en détaxe par des personnes physiques pour la livraison de biens à emporter dans les bagages personnels des voyageurs. La sanction sera donc applicable non pas aux redevables de la TVA, mais aux personnes physiques qui ont demandé à tort une exonération de TVA.

La seconde partie a trait aux dispositions relatives au transfert de la procédure d'auto-liquidation de la TVA à l'importation à la direction générale des finances publiques. Ce cadre comporte une obligation de transmission des informations nécessaires à l'établissement de la base imposable par la direction générale des douanes et des droits directs, mais cette obligation n'est pas sanctionnée. Le présent article ajuste donc le dispositif pour y remédier.

Le montant et la nature des sanctions associées à ces procédures sont prévus à l'article 45 *sexies* du présent projet de loi. Pour la clarté des débats et du texte, la commission des finances a proposé de supprimer l'article 45 *sexies* et d'intégrer ses dispositions au sein du présent article. La commission des finances propose donc d'adopter cet article ainsi modifié.

## I. LE DROIT EXISTANT : UN DISPOSITIF RÉPRESSIF FRAGMENTÉ POUR LES INFRACTIONS RELATIVES À LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

### A. LE TRANSFERT DE L'AUTO-LIQUIDATION DE LA TVA À L'IMPORTATION À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES À COMPTER DU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2022 ENTRAÎNE AVEC LUI L'APPLICATION DE SANCTIONS FISCALES

1. Jusqu'au 31 décembre 2021, l'existence d'un « double guichet » administratif, éclaté entre la direction générale des finances publiques et la direction générale des douanes et des droits indirects

Les règles de recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les importations sont particulièrement complexes.

De droit commun, pour les opérations internes et intracommunautaires, la TVA 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 sont donc simultanés. Ce régime est encadré par l'article 287 du code général des impôts (CGI).

Le recouvrement de la TVA due sur les importations est cependant plus complexe. C'est en effet auprès de la direction générale des douanes et 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 code général des impôts, et acquitter la taxe, conformément à l'article 1695 du même code. C'est en revanche bien auprès du SIE qu'ils font le cas échéant valoir leurs droits à déduction prévus par l'article 271 du code général des impôts, soit par voie de remboursement, soit par voie d'imputation sur la TVA due sur d'autres opérations.

Il en va de même s'agissant de la TVA due en sortie des « régimes suspensifs »<sup>1</sup>, également recouvrée par la DGDDI en vertu du même article 1695 du code général des impôts, à l'exception du régime suspensif applicable aux produits pétroliers, encadré par l'article 298 du CGI.

---

<sup>1</sup> Ces régimes, listés à l'article 277 A du code général des impôts, permettent d'effectuer une série d'opérations taxables sans acquittement de la TVA, qui ne sera exigée qu'à un stade ultérieur. Ils concernent notamment les opérations liées au commerce international, telles que celles afférentes à des biens qui ont été placés sous un régime douanier communautaire ou sous un régime d'entrepôt fiscal. Ces régimes visent à ne pas demander aux opérateurs concernés d'importantes avances de trésorerie.

## **2. Une première tentative de simplification : l'instauration de « l'auto-liquidation de la TVA à l'importation »**

Afin de simplifier le recouvrement de la TVA, un mécanisme de paiement-déduction simultané de la TVA auprès de la DGFIP a été institué depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>1</sup>. Il est désigné sous le nom d' « auto-liquidation de la TVA à l'importation ». Cette faculté, encadrée par l'article 1695 du CGI, était initialement réservée aux entreprises titulaires d'un agrément à la procédure de dédouanement unique (PDU), et concernait donc *de facto* les grandes entreprises.

Au 1<sup>er</sup> juillet 2017, cette procédure a été élargie à toute entreprise satisfaisant une combinaison de quatre critères<sup>2</sup>, permettant un accès au dispositif pour les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) importatrices<sup>3</sup>, sous conditions. Une demande d'autorisation doit également être adressée à la DGDDI *via* un formulaire conforme à un modèle fixé par l'administration.

Enfin, la loi de finances initiale pour 2019 a généralisé ce mécanisme à toutes les opérations relevant du régime fiscal suspensif applicable aux produits pétroliers. La TVA sur ces opérations est désormais acquittée et déduite simultanément auprès de la DGFIP, dans les conditions de droit commun prévues par l'article 287 du code général des impôts.

## **3. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, un transfert plein et entier de la procédure d'auto-liquidation à la DGFIP**

La loi de finances pour 2020<sup>4</sup> a achevé de procéder à la simplification du recouvrement de la TVA à l'importation<sup>5</sup>. Elle procède pour cela à la généralisation de la procédure de paiement-déduction simultanés pour les importations et les sorties de régime suspensif à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

---

<sup>1</sup> Article 52 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

<sup>2</sup> Pour les opérateurs établis dans l'Union européenne, les quatre critères sont les suivants : 1) avoir effectué au moins quatre importations au sein du territoire de l'Union au cours des douze mois précédant la demande ; 2) disposer d'un système de gestion des écritures douanières et fiscales permettant le suivi des opérations d'importation ; 3) ne pas avoir commis d'infractions graves ou répétées aux dispositions douanières et fiscales au cours des douze mois précédant la demande ; 4) justifier d'une solvabilité financière suffisante au cours des douze mois précédant la demande (article 1 695 du CGI).

<sup>3</sup> Article 87 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

<sup>4</sup> Article 181 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

<sup>5</sup> Se reporter au commentaire de l'article 60 du tome III du rapport général n° 140 (2019-2020) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019.



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 code général des impôts.**

Lors de l'examen de cette disposition dans le cadre de la loi de finances pour 2020, la commission des finances avait souligné que la généralisation de cette procédure permettait **d'assurer un meilleur recouvrement de la TVA à l'importation, en limitant les possibilités de fraude.** Elle avait également insisté sur le fait que cette réforme s'inscrivait dans le cadre des efforts menés depuis plusieurs années pour **simplifier le système de recouvrement de certaines taxes et impositions,** aujourd'hui encore d'une grande complexité pour les contribuables et les opérateurs économiques. C'est d'ailleurs à ce titre que cette unification du recouvrement de la TVA à l'importation auprès de la DGFIP avait été suggérée par la Cour des comptes dans un rapport de 2018<sup>1</sup>.

Concrètement, **ce transfert signifie que l'ensemble du contentieux relèvera de la législation fiscale et donc du juge administratif.** La DGDDI continue néanmoins à **servir de « guichet » pour constater la base de la TVA,** à chaque fois qu'un bien est importé. Le redevable va remplir sa déclaration à partir de ces informations mais l'infraction fiscale ne démarre qu'en cas de fausse déclaration.

Pour que la DGDDI remplisse au mieux cette fonction de « constat », il est impératif que les redevables lui transmettent les informations nécessaires et donc qu'il y ait une **obligation de communication,** prévue au 3 du J du I de l'article 181 de la loi de finances pour 2020. La DGDDI devra ensuite transmettre ces informations à la DGFIP, qui mettra en œuvre la procédure de paiement-déduction simultanés. Les informations transmises dans ce cadre seront plus détaillées que celles figurant sur la déclaration à la DGFIP<sup>2</sup> et permettront ainsi d'effectuer des **contrôles de cohérence.**

L'obligation de communication à la DGDDI est donc prévue mais **n'emporte pas avec elle de sanctions,** puisque l'article 321 du code des douanes exclut l'application de toutes sanctions relevant de la législation douanière aux taxes recouvrées et contrôlées selon les mêmes modalités que celles applicables en matière de contributions indirectes ou de taxes sur le chiffre d'affaires. Il ne s'agit pas, par ailleurs, à proprement parler d'une démarche fiscale obligatoire.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, La DGFIP, dix ans après la fusion, juin 2018 pp. 89-90.

<sup>2</sup> Dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure de paiement-déduction simultanés généralisée à toutes les opérations d'importations et de sorties de régimes suspensifs, il était nécessaire de préciser que les assujettis concernés doivent s'identifier à la TVA auprès de la DGFIP.

## **B. L'EXONÉRATION DE TVA POUR LES LIVRAISONS DE BIENS À EMPORTER DANS LES BAGAGES PERSONNELS DES VOYAGEURS**

Les dispositions du III de la section I du chapitre 1<sup>er</sup> du titre II de la première partie du livre premier du code général des impôts (CGI) ont trait aux **opérations exonérées de taxe sur la valeur ajoutée** (TVA). Les articles 261 à 262 listent l'ensemble de ces exonérations.

Aux termes du I de l'article 262, sont exonérées de TVA les importations de biens expédiés ou transportés en un lieu situé sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne et qui font l'objet par l'importateur d'une livraison exonérée en vertu du I de l'article 262 *ter* du CGI, qui fixe les règles relatives aux livraisons de biens qui transitent par au moins un État membre de l'Union européenne.

**Bénéficie ainsi d'une exonération la livraison qui porte sur les biens à emporter dans les bagages personnels des voyageurs (article 262 du CGI), si les conditions suivantes sont remplies :**

- le voyageur n'est pas fiscalement domicilié en France ou dans un État membre ;
- la livraison ne porte pas sur des tabacs manufacturés, sur des produits prohibés de sortie ou poursuit un but commercial ;
- les biens seront transportés hors de l'Union avant la fin du troisième mois suivant la date de la livraison ;
- la valeur globale de la livraison, TVA comprise, excède un certain montant, fixé par décret (175 euros dans un même magasin).

Afin de permettre l'opération de cette exonération, l'article 262-0 *bis* du CGI définit les règles et les sanctions applicables aux personnes qui interviennent, pour leur nom et pour leur compte ou au nom et pour le compte d'autrui, pour la mettre en œuvre. Ces personnes doivent être agréées par l'administration en tant qu'opérateur de détaxe et transmettre à l'administration les données électroniques des bordereaux de vente à l'exportation. Elles peuvent être sanctionnées en cas de manquements ou d'infractions aux règles applicables en matière d'exonération.

**Toutefois, ces sanctions concernent les opérateurs et les redevables (donc les vendeurs), pas les consommateurs. Elles ne sont donc pas applicables aux personnes physiques qui recourent abusivement à la détaxe pour leurs exportations.**

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : APPLIQUER LES SANCTIONS DOUANIÈRES POUR LE VISA FRAUDULEUX ET LES MANQUEMENTS À L'OBLIGATION DE TRANSMISSION DE CERTAINES INFORMATIONS À LA DGDDI

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement, adopté avec un avis favorable de la commission des finances.

Il vise à **sécuriser le dispositif répressif de lutte contre les fraudes à la taxe sur la valeur ajoutée par la direction générale des douanes et des droits indirects**. Il prévoit ainsi de :

- compléter l'article 262-0 *bis* du code général des impôts d'un alinéa prévoyant que **le fait de solliciter le visa du bordereau alors que les conditions de l'exonération pour les biens emportés dans les bagages personnels des voyageurs ne sont pas remplies est sanctionné dans les conditions inscrites au chapitre VI du titre XII du code des douanes**. Ce chapitre porte sur les « dispositions répressives » en matière de contentieux et de recouvrement des créances douanières. Il définit les **cinq classes de contraventions douanières**, les **trois classes de délits douaniers** et la contrebande (articles 408 à 422 du code des douanes). L'article 262-0 *bis* du code des douanes ainsi modifié dispose également que les manquements seront constatés et les réclamations présentées selon les règles applicables aux manquements prévus par le chapitre précité ;

- compléter le 3 du J du I de l'article 181 de la loi de finances pour 2020, qui porte sur le transfert de l'auto-liquidation de la TVA à l'importation à la DGFIP, d'un alinéa prévoyant également que **les manquements au présent 3 soient constatés et sanctionnés, et les réclamations instruites, dans les mêmes conditions que celles inscrites au chapitre VI du titre XII du code des douanes**. Le 3 du J du I de l'article 181 porte sur **les informations devant obligatoirement être transmises à la DGDDI** : la dénomination sociale et l'identifiant du redevable assujetti à la TVA, les autres informations utiles pour le contrôle de la TVA, le caractère de l'opération réalisée (franchise de TVA, suspension, exonération ou autre).

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE SÉCURISATION OPPORTUNE POUR LUTTER CONTRE LA FRAUDE ET ASSURER UN MEILLEUR RECOUVREMENT DE LA TVA

### A. *L'INSTAURATION DE SANCTIONS DANS LA LÉGISLATION DOUANIÈRE POUR L'OBLIGATION DE TRANSMISSION DES INFORMATIONS AUX DOUANES*

Du fait du transfert, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, de la procédure d'auto-liquidation de la TVA à l'importation à la DGFIP, ce seront les **sanctions prévues au livre des procédures fiscales** qui s'appliqueront à tout

manquement à ces obligations fiscales, dont ne relève pas, par définition, la transmission à la DGDDI des informations nécessaires pour le constat de la base imposable. **L'article 321 du code des douanes exclut par ailleurs l'application des sanctions douanières aux taxes recouvrées et contrôlées selon les mêmes modalités que celles applicables en matière de contributions indirectes ou de taxes sur le chiffre d'affaires**, ce qui est le cas de la TVA. Il est donc **nécessaire de procéder à des modifications législatives** pour prévoir cette application.

Pour s'assurer du respect par les redevables de leurs obligations en matière de communication d'informations, il est nécessaire que cette obligation soit sanctionnée. Comme il s'agit d'une procédure réalisée auprès de la DGDDI, il semble légitime que **les sanctions prévues soient celles applicables dans la législation douanière**.

Outre le présent article, **la nature et le montant des sanctions applicables à l'infraction relative au défaut de communication sont également prévus à l'article 45 *sexies* du présent projet de loi**.

#### ***B. L'INSTAURATION D'UNE SANCTION POUR LES VISAS FRAUDULEUX DE BORDEREAUX DE VENTE EN DÉTAXE PAR LES PERSONNES PHYSIQUES***

L'instauration d'un **dispositif de sanctions pour les visas frauduleux de bordereaux de vente en détaxe par les personnes physiques** n'est quant à elle pas liée au transfert de la gestion de la procédure d'auto-liquidation de la TVA à l'importation, **puisque cette infraction concerne par définition les exportations** (soit les biens à emporter dans les bagages personnels des voyageurs).

En l'état du droit, sont seuls sanctionnés les redevables de la TVA, **pas les consommateurs (personnes physiques) qui recourent faussement, dans les aéroports, à une détaxe**. Comme indiqué ci-dessus, les redevables sont en outre contrôlés et sanctionnés par la direction générale des finances publiques - donc au regard des dispositions du code général des impôts et du livre des procédures fiscales, et pas par celles de la législation douanière.

**Le présent article soumet donc l'infraction sur la détaxe aux sanctions prévues dans le code des douanes**. Ce choix est justifié : ces infractions sont le plus souvent constatées dans les aéroports et touchent au cœur de métier des douanes, à savoir le contrôle des flux des personnes et des marchandises. Le montant et la nature des sanctions sont prévus par l'article 45 *sexies* du présent projet de loi.

Dans les deux situations - visa frauduleux et obligation déclarative - le présent article vient donc combler un « vide juridique » et permet de s'assurer de **la pleine application du dispositif répressif prévu par l'administration des douanes pour sanctionner les contraventions et les délits douaniers**. Outre les sanctions prévues pour chacune des

contraventions et des délits douaniers (amendes), des peines complémentaires sont prévues, telles que la confiscation des marchandises, l'astreinte en cas de non-communication de certains documents (au minimum 150 euros par jour de retard), l'application de peines privatives de droit, l'interdiction d'exercer une profession commerciale ou industrielle ou encore l'exclusion du régime suspensif (articles 430 à 433 *bis* du code des douanes).

**La commission des finances estime par ailleurs qu'il est effectivement impératif de sécuriser le dispositif répressif des douanes, la lutte contre la fraude à la TVA étant un enjeu de premier ordre.**

Par coordination avec la position de la commission des finances à l'article 45 *sexies* du présent projet de loi, qu'elle propose de supprimer, et pour garantir la lisibilité et la cohérence du dispositif, **le rapporteur général a proposé un amendement FINC.35 prévoyant d'intégrer les dispositions de l'article 45 *sexies*, relatif à la nature et au montant des sanctions applicables, à l'article 45 *nonies*.**

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

*ARTICLE 45 decies (nouveau)*

**Mesure de simplification du calcul de la taxe sur les véhicules  
de société (TVS)**

Le présent article vise à supprimer la possibilité de calcul forfaitaire de la taxe sur les véhicules de société (TVS), par ailleurs réformée par l'article 14 du présent projet de loi de finances pour 2021.

La commission propose de supprimer cet article afin que ses dispositions puissent être réintégrées à l'article 14 à un stade ultérieur de la navette parlementaire.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE SIMPLIFICATION DES MODES DE  
CALCUL DE LA TAXE SUR LES VÉHICULES DE SOCIÉTÉ (TVS) ET  
DE LA TAXE SPÉCIALE SUR LES VÉHICULES ROUTIERS (TSVR)  
PRÉVUE À L'ARTICLE 14**

L'article 14 du présent projet de loi de finances pour 2021, dont le commentaire est inclus dans le tome II du rapport du rapporteur général, propose **une simplification importante des modalités de calcul de la taxe sur les véhicules de société (TVS) et de la taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR)**.

En particulier, il prévoit **un mode de calcul au prorata du nombre de jours de détention** (ou de prise en jouissance) **du véhicule** plutôt que **des modes forfaitaires trimestriels (TVS) ou semestriels avec régularisation mensuelle (TSVR)**, qui sont **complexes à gérer et sources de taxations multiples d'un même véhicule** au titre d'une même période lorsqu'il est utilisé successivement par différentes entreprises.

Ces modifications entrent en vigueur pour la TSVR acquittée en 2022 et la TVS acquittée en 2023. Les dispositions actuelles de l'article 14 prévoient **la possibilité d'opter pour un calcul trimestriel** pour les entreprises qui le souhaitent.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA SUPPRESSION DE LA POSSIBILITÉ DE CALCUL FORFAITAIRE DE LA TAXE SUR LES VÉHICULES DE SOCIÉTÉ (TVS) ET DE LA TAXE SPÉCIALE SUR LES VÉHICULES ROUTIERS (TSVR)

Le présent article 45 *decies* a été adopté par l'Assemblée nationale à **l'initiative du Gouvernement**. Il a reçu **un avis favorable** de la commission des finances.

Il propose de **supprimer la possibilité de calcul forfaitaire**, sur une **base trimestrielle**, de la **proportion annuelle d'utilisation d'un véhicule** au bénéfice de la **seule taxation journalière**, c'est-à-dire « **au réel** », pour la **taxe sur les véhicules de société (TVS)** et pour la **taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR)**.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE DISPOSITION BIENVENUE QUI DOIT ÊTRE INTÉGRÉE À L'ARTICLE 14 DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021

Le présent article 45 *decies*, adopté en seconde partie du projet de loi de finances pour 2021, aurait en réalité dû faire **l'objet d'un amendement à l'article 14**, soit **en première partie du projet de loi de finances pour 2021**.

Le Gouvernement s'en étant aperçu, il a proposé au Sénat **un amendement en ce sens à l'article 14**, mais celui-ci **n'a pu être adopté**, bien qu'ayant reçu **un avis favorable de la commission des finances**, car il était **en discussion commune** avec un amendement du rapporteur général.

La mesure qu'il prévoit va dans le bon sens : **le calcul forfaitaire sur une base trimestrielle** de la TVS est **complexe** et présente **un faible intérêt pour le redevable**.

Non seulement, il conduit systématiquement à **un niveau d'impôt égal ou supérieur**, mais, en outre, il expose à **un risque accru d'erreur** et, par suite, **de redressement fiscal**. Maintenir cette option irait donc **à rebours de l'objectif de simplification** poursuivi par l'article 14.

S'il est favorable sur le fond aux dispositions de cet article, le rapporteur général propose **sa suppression pour des raisons strictement techniques**.

Ces dispositions auront en effet vocation à être **intégrées directement au sein de l'article 14 à un stade ultérieur de la navette parlementaire.**

L'amendement FINC.36 propose ainsi la **suppression de l'article.**

**Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.**



ARTICLE 45 undecies (nouveau)

**Création d'un malus sur le poids des véhicules supérieur à 1,8 tonne**

**Le présent article vise à instaurer un malus sur le poids des véhicules supérieur à 1,8 tonne.**

**La commission propose de supprimer cet article.**

**I. LE DROIT EXISTANT : UN MALUS AUTOMOBILE À L'IMMATRICULATION ASSIS SUR LES ÉMISSIONS DE CO<sub>2</sub> DES VÉHICULES NEUFS LES PLUS POLLUANTS**

**Le malus automobile, également connu sous le nom de malus « CO<sub>2</sub>», est une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation due sur le premier certificat d'immatriculation délivré en France pour une voiture particulière<sup>1</sup> qui frappe les véhicules les plus polluants. Ses caractéristiques et son barème sont déterminés par l'article 1011 bis du code général des impôts.**

**Cette taxe s'applique lors de l'achat de véhicules de tourisme, qu'il s'agisse de véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire au sens de la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 septembre 2007 ou d'autres véhicules particuliers.**

**Pour les véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire, son barème varie en fonction du taux d'émission de dioxyde de carbone par kilomètre des véhicules concernés.**

**En 2020, ce barème va de 20 euros pour les véhicules émettant 138 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre en norme WLTP (110 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre en norme NEDC) à 20 000 euros pour les véhicules émettant plus de 212 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre (184 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre en norme NEDC) (voir *infra* le barème détaillé).**

<sup>1</sup> Cette taxe est prévue par l'article 1599 quinquies du code général des impôts.

Pour les autres véhicules, le tarif de la taxe varie en fonction de leur **puissance fiscale**, de **0 euro pour une puissance inférieure ou égale à 5 chevaux-vapeur** à **20 000 euros pour une puissance supérieure à 18 chevaux-vapeur**<sup>1</sup> (voir également *infra* le barème détaillé).

Ce barème est **révisé par l'article 14** du présent projet de loi de finances pour 2021. Alors que le texte transmis par l'Assemblée nationale prévoyait **un durcissement étalé sur trois ans**, le Sénat a adopté un amendement visant à **étaler ce durcissement sur cinq ans**.

En conséquence, il est désormais prévu **une baisse du seuil du malus à 135 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre** en 2021, à **132 grammes par kilomètre de CO<sub>2</sub>** en 2022, à **129 grammes par kilomètre de CO<sub>2</sub>** en 2023, à **126 grammes par kilomètre de CO<sub>2</sub>** en 2024 et à **123 grammes par kilomètre de CO<sub>2</sub>** en 2025.

**Des réfections aux deux barèmes** (émissions de CO<sub>2</sub> et puissance fiscale) sont prévues dans deux cas :

- lorsque le propriétaire du véhicule assume, au sein de son foyer fiscal, **la charge effective et permanente d'au moins trois enfants**, la réfaction est de 20 grammes par kilomètre ou 1 CV par enfant, dans la limite d'un seul véhicule d'au moins cinq places ;

- lorsque **la source d'énergie du véhicule comprend le superéthanol E85**. La réfaction est de **40 %** lorsque les émissions de CO<sub>2</sub> excèdent 250 grammes par kilomètre et elle est de 2 CV lorsque la puissance administrative excède 12 CV.

Sont par ailleurs exonérées du malus les délivrances des certificats portant sur :

- les véhicules **accessibles en fauteuil roulant** ;

- dans la limite d'un véhicule par bénéficiaire, lorsque le propriétaire est titulaire de la carte « mobilité inclusion » portant la mention « invalidité » ou d'une carte d'invalidité militaire, soit assume la charge effective et permanente d'un enfant titulaire de cette carte et relevant du même foyer fiscal.

Des conditions particulières sont prévues pour **l'application du malus aux véhicules préalablement immatriculés hors de France**.

Conformément aux dispositions de l'article 69 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, les dispositions relatives au malus CO<sub>2</sub> sont rassemblées à **l'article 1012 ter du code général des impôts** alors qu'elles se trouvent à l'article 1011 *bis* du même code jusqu'au 31 décembre 2020 (voir *supra*).

---

<sup>1</sup> Pour les véhicules introduits en France après avoir été immatriculés dans un autre pays, la taxe est réduite d'un dixième par année écoulée depuis cette immatriculation.

Le rendement de cette taxe était de **559 millions d'euros** en 2018 et de **490 millions d'euros** en 2019. Son produit devrait atteindre **740 millions d'euros** en 2020 d'après le tome 1 portant sur les évaluations de recettes du rapport « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2021.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA CRÉATION D'UN MALUS SUR LE POIDS DES VÉHICULES

Le présent article 45 *undecies* a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, dont l'amendement a reçu un avis favorable de la commission des finances.

Il tend à insérer un article 1012 *ter* A dans le code général des impôts relatif à la création d'une taxe sur la masse en ordre de marche des véhicules de tourisme. Il prévoit que cet article entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Le I dudit article 1012 *ter* A du code général des impôts précise que la masse en ordre de marche s'entend de la grandeur définie au 4 de l'article 2 du règlement (UE) n° 1230/2012 de la Commission du 12 décembre 2012 portant application du règlement (CE) n° 661/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les prescriptions pour la réception par type relatives aux masses et dimensions des véhicules à moteur et de leurs remorques et modifiant la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil.

Son II prévoit que le montant de la taxe est égal au produit entre un tarif unitaire, en euros par kilogramme, et la fraction de la masse en ordre de marche excédant un seuil minimum, en kilogramme. Il est nul en deçà de ce seuil.

Ce tarif unitaire et ce seuil minimum sont fixés au III dudit article 1012 *ter* A, dans sa rédaction en vigueur à la date de première immatriculation du véhicule. Lorsque cette date est antérieure à l'entrée en vigueur du présent article, le montant de la taxe est nul.

Pour les véhicules ayant fait l'objet d'une immatriculation au moins six mois avant celle donnant lieu au malus, le montant dudit malus fait l'objet d'une réfaction de 10 % pour chaque période de douze mois entamée depuis la date de première immatriculation.

Le A du III du nouvel article 1012 *ter* A du code général des impôts dispose que le tarif unitaire de la taxe à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 est égal à 10 euros par kilogramme.

Son B précise que le seuil minimal pour l'application de la taxe à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 est égal à 1 800 kilogrammes.

Le IV du même article 1012 *ter* A du code général des impôts indique que **la masse en ordre de marche** sur laquelle est assise le nouveau malus au poids fait l'objet **des réfections suivantes** :

- lorsque le propriétaire assume, au sein de son foyer fiscal, **la charge effective et permanente d'au moins trois enfants** répondant à l'une des conditions prévues aux 1° ou 2° de l'article L. 512-3 du code de la sécurité sociale et relevant du même foyer fiscal, **200 kilogrammes par enfant**, dans la limite **d'un seul véhicule d'au moins cinq places** ;

- lorsque le véhicule est acquis **par une entreprise ou une personne morale autre qu'une entreprise** et **comporte au moins huit places assises, 400 kilogrammes**.

Le V du même article 1012 *ter* A du code général des impôts prévoit que **sont exonérés de ce nouveau malus au poids** :

- les véhicules mentionnés au V de l'article 1012 *ter* du même code, c'est-à-dire **les véhicules électriques et hydrogènes** ;

- lorsque l'autonomie équivalente en mode tout électrique en ville déterminée lors de la réception est **supérieure à 50 kilomètres, les véhicules hybrides électriques rechargeables**<sup>1</sup>.

Le VI du même article 1012 *ter* A du code général des impôts dispose enfin que le montant de la taxe sur la masse en ordre de marche des véhicules de tourisme est **minoré** de manière à **ne pas excéder un seuil égal à la différence entre les sommes suivantes** :

- **le tarif maximum** figurant dans **le barème du malus sur les émissions de dioxyde de carbone** dont relève le véhicule concerné, auquel est appliqué, le cas échéant, **la réfaction appropriée** ;

- **le montant du malus sur les émissions de dioxyde de carbone applicable à ce véhicule**.

**La somme des malus CO<sub>2</sub> et poids** est donc **plafonnée à 40 000 euros** en 2022 et à **50 000 euros** en 2023 avec le barème proposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale pour le malus CO<sub>2</sub> à l'article 14.

---

<sup>1</sup> Pour l'application de cette exonération, sont retenues les définitions et méthodes de détermination du règlement (UE) 2017/1151 de la Commission du 1er 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 et, pour les autres véhicules, des définitions équivalentes prévues par arrêté du ministre chargé des transports.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN MALUS AU POIDS QUI VIENDRAIT FRAGILISER UN PEU PLUS LA FILIÈRE AUTOMOBILE ET CONDUIRAIT À FAIRE SUBIR UNE FISCALITÉ PUNITIVE AUX MÉNAGES

La filière automobile, l'un des fleurons de l'industrie française, connaît aujourd'hui **une crise sans précédent** en raison de la **pandémie de Covid-19** et de ses effets sur notre économie.

Le secteur a dû faire face à **un effondrement de ses ventes** pendant la période **du premier confinement** et est de nouveau confrontée à **de très sévères difficultés** à l'occasion **du reconfinement** qui a débuté le 28 octobre dernier.

En dépit de ce contexte **de difficultés exceptionnelles**, un **durcissement annuel du malus automobile** peut malgré tout être utile pour **maintenir le caractère incitatif de cette taxe** et **faire évoluer le parc automobile français**.

Toutefois, il serait **contreproductif de procéder à des hausses trop brutales** qui ne manqueraient pas de **pénaliser les constructeurs français** et d'être perçues comme **une fiscalité punitive par les automobilistes**.

En outre, il convient **d'accompagner les ménages dans la transition énergétique**, notamment grâce **au bonus automobile** et à **la prime à la conversion**, plutôt que de les sanctionner.

C'est la raison pour laquelle le Sénat a adopté à l'article 14 du présent projet de loi de finances pour 2021 un amendement visant à **lisser sur cinq ans le durcissement du malus que le Gouvernement avait prévu sur trois ans**. Il a également **renforcé de 500 millions d'euros** pour les porter à **1,7 milliard d'euros les crédits du plan de relance destinés aux aides à l'acquisition de véhicules propres**.

Le présent article 45 *undecies*, faisant abstraction du contexte dramatique rappelé *supra*, instaure **une nouvelle taxe frappant cette fois-ci les véhicules dont le poids est supérieur à 1,8 tonne** à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Cette mesure, introduite par le Gouvernement à l'Assemblée nationale, **n'était accompagnée d'aucune étude d'impact**. Selon les informations obtenues par le rapporteur général auprès de la direction de l'énergie et du climat (DGEC), **ce malus poids rapporterait au budget de l'État environ 198 millions d'euros par an à partir de 2022** une fois les véhicules électriques et hybrides rechargeables déduits<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette estimation ne prend pas en compte les abattements dont bénéficient les familles nombreuses et les personnes morales faisant l'acquisition d'un véhicule comprenant au moins 8 places assises.

Toujours selon la DGEC, le **pourcentage des véhicules neufs soumis au malus poids** est estimé à **environ 2,5 %** (estimation fondée sur les ventes de véhicules au premier semestre 2020).

Comme le montre le tableau ci-dessous, également obtenu par le rapporteur général auprès de la DGEC, **plusieurs modèles produits par les constructeurs français seraient concernés par cette taxe**, comme par exemple **la Renault Espace ou la Renault Trafic**.

#### Malus au poids pour l'achat de plusieurs types de véhicules

Modèles	Masse moyenne au premier semestre 2020 (kg)	Montant du malus (à partir de 2022)
Citroën C3	1099	0 €
Dacia Duster	1385	0 €
Peugeot 3008	1519	0 €
Peugeot 508	1616	0 €
Range Rover Evoque	1941	1 410 €
Mercedes classe C	1634	0 €
Mercedes classe GLC	1909	1 090 €
Volvo XC 60	1987	1 870 €
Renault Mégane	1395	0 €
Renault Scenic	1663	0 €
Renault Espace	1902	1 020 €
Renault Trafic	2061	2 610 €

Source : Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

Une nouvelle fois, la création de cette taxe, **inspirée par les propositions de la Convention citoyenne pour le climat (CCC)**, relève clairement de **l'écologie punitive** et paraît **en complète contradiction avec le plan de soutien à la filière automobile** annoncé par le Président de la République le 26 mai dernier.

L'**amendement FINC.37** propose donc la **suppression de l'article**.

**Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.**

*ARTICLE 45 duodecies (nouveau)*

**Nouvelle faculté d'exonération de redevances domaniales pour les professionnels de la pêche**

Cet article vise à ouvrir la faculté d'une utilisation ou d'une occupation gratuite du domaine public au profit de certains occupants du domaine public maritime ou fluvial, afin d'éviter une double imposition.

La commission des finances propose d'adopter l'article sous réserve d'un amendement de précision visant à encadrer son champ d'application.

**I. LE DROIT EXISTANT : L'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC MARITIME DONNE NORMALEMENT LIEU À L'ASSUJETTISSEMENT À DES REDEVANCES**

L'article L. 2125- 1 du code général de la propriété des personnes publiques pose le **principe d'un assujettissement à une redevance** pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics - tout en prévoyant une exemption générale de droit au bénéfice de l'État pour la mise en œuvre de missions régaliennes et une **faculté de délivrer gratuitement des autorisations d'occupation ou d'utilisation du domaine public pour certaines catégories d'usagers**.

Cette dernière est réservée à **quatre situations** :

- lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un **service public qui bénéficie gratuitement à tous** ;

- lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la **conservation du domaine public** lui-même ;

- lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à **assurer l'exercice des missions des services de l'État** chargés de la paix, de la sécurité et de l'ordre publics ou du contrôle aux frontières dans les aéroports, les ports et les gares ;

- lorsque l'occupation ou l'utilisation permet l'exécution de travaux relatifs à une **infrastructure de transport public ferroviaire ou guidé**.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'OUVERTURE D'UNE FACULTÉ D'EXONÉRATION DE LA REDEVANCE D'OCCUPATION POUR LES ENTREPRISES DE PÊCHE

Résultant d'un amendement n° 3371 de Daniel Labaronne (LREM), ayant reçu un avis défavorable du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale et un avis favorable du Gouvernement, l'article crée une **nouvelle faculté d'exemption des redevances d'occupation et d'utilisation du domaine public** au profit des opérateurs auxquels une autorisation d'occupation ou d'utilisation a été consentie sous la forme de **baux ou de licences autorisant l'exercice de la pêche professionnelle**.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE INITIATIVE NETTEMENT DÉROGATOIRE QU'IL CONVIENT D'ENCADRER

Ainsi que le relève l'objet de l'amendement, si les baux ou licences acquittés par les pêcheurs professionnels « *les habilitent déjà à occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique pour exercer leur activité économique* », la doctrine fiscale en application depuis 2017 leur impose également de s'acquitter d'une autorisation d'occupation du territoire.

Si l'on ne peut qu'être favorable à la recherche de dispositifs permettant d'éviter des situations de double imposition sur les activités professionnelles, **l'exception au principe d'assujettissement à des redevances d'occupation du domaine public introduite par le présent article ne correspond pas dans son esprit aux facultés d'exonérations prévues jusqu'à présent**, qui présentent toutes un lien avec des motifs d'intérêt général. Si le développement de la pêche peut entrer dans ce cadre, il pourrait en aller de même de toute activité économique.

L'article pose donc un **problème constitutionnel** dont la résolution demeure suspendue à l'appréciation du Conseil constitutionnel.

Afin de sécuriser le dispositif, il conviendrait *a minima* de :

- limiter le champ de la faculté d'exemption aux situations où l'occupation et l'utilisation de domaine public **donne lieu au paiement de loyers ou de droits de la part de ses bénéficiaires** ;

- prévoir que la faculté d'exonération **ne s'étende pas au-delà des limites spatiales couvertes par les baux et licences accordés** à l'occupant pouvant bénéficier d'une exonération de la redevance.



Si le second point paraît relever de la doctrine, il est nécessaire de **préciser** au niveau législatif que les baux et licences dont s'agit sont ceux qui sont accordés à titre onéreux. Un amendement **FINC.38** est adopté en ce sens.

**Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter le présent article ainsi amendé.**

ARTICLE 46

**Sécurisation du droit de communication à la direction générale  
des finances publiques des données de connexion**

Le présent article sécurise le droit de communication à la direction générale des finances publiques (DGFIP) des données de connexion des opérateurs de téléphonie et d'internet. Il modifie pour cela la procédure d'autorisation préalable issue de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude (article L. 96 G du livre des procédures fiscales). Cette autorisation ne sera plus délivrée par le procureur de la République mais par un contrôleur des demandes de données de connexion, soit une procédure similaire à celle prévue pour l'exercice du droit de communication des données de connexion des agents de l'Autorité des marchés financiers et de l'Autorité de la concurrence.

La procédure introduite en 2018 n'est toujours pas applicable, puisque le décret en Conseil d'État, qui devait en définir les modalités d'application, n'a pas été pris, notamment du fait d'interrogations sur la conformité du dispositif aux exigences constitutionnelles et européennes en matière de respect du droit à la vie privée. Les modifications apportées par le présent article devraient mettre fin à cette incertitude.

Prenant acte de cette sécurisation juridique, qui intervient certes plus de deux ans après l'adoption de la loi relative à la lutte contre la fraude, la commission des finances propose d'adopter article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE DROIT DE COMMUNICATION DES  
DONNÉES DE CONNEXION, UN DROIT SPÉCIFIQUE PLUSIEURS  
FOIS MODIFIÉ**

**A. L'EXTENSION PROGRESSIVE DU DROIT DE COMMUNICATION DES  
DONNÉES DE CONNEXION À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES  
PUBLIQUES**

**1. Le droit de communication de l'administration fiscale**

Le droit de communication de la direction générale des finances publiques (DGFIP) est inscrit à l'article L. 81 du livre des procédures fiscales (LPF), qui prévoit que « le droit de communication permet aux agents de l'administration, pour l'établissement de l'assiette, le contrôle et le recouvrement des impôts, d'avoir connaissance des documents et des renseignements mentionnés aux articles du présent chapitre dans les conditions qui y sont précisées. »

Parmi les entités visées figurent les personnes versant des honoraires ou des droits d'auteur (article L. 82 A du LPF), les employeurs et débirentiers (article L. 82 B du LPF), le ministère public sous certaines conditions (article L. 82 C du LPF), les administrations et les entreprises publiques, les établissements ou les organismes contrôlés par l'autorité administrative (articles L. 83 à L. 84 du LPF), ainsi que diverses autorités administratives indépendantes et professions (articles L. 84 A à L. 96 K du LPF). Chaque article précise également le type de renseignements concernés par ce droit de communication.

L'article 1734 du code général des impôts (CGI) précise **que le refus de communication des documents et renseignements demandés par l'administration fiscale, ou tout comportement faisant obstacle à ce droit de communication, entraînent l'application d'une amende de 10 000 euros.** La même amende est applicable en l'absence de tenue de ces documents ou s'ils ont été détruits avant l'expiration des délais prescrits en la matière.

## **2. Le droit de communication des données de connexion, un cas particulier du droit de communication général**

L'administration fiscale dispose également d'un **droit de communication spécifique pour les données de connexion, qu'elle exerce auprès des opérateurs de téléphonie et d'internet.** Ce droit a connu plusieurs modifications, que ce soit pour tenir compte de l'évolution des nouvelles technologies de l'information ou des nouvelles obligations nationales et européennes en matière de respect de la vie privée.

**Ce droit relevait historiquement de la loi de finances rectificative pour 1981<sup>1</sup>,** alors codifiée aux articles L. 83 et L. 85 du LPF et s'inscrivait dans le cadre général du droit de communication de l'administration fiscale. C'est l'introduction de l'obligation, pour les opérateurs de télécommunications, de supprimer les données relatives à une communication<sup>2</sup>, qui a conduit à **la création d'un droit spécifique pour les données de connexion** conservées et traitées par ces opérateurs.

**La loi de finances rectificative pour 2001 a ainsi créé un droit de communication spécifique, dont bénéficiaient les agents de l'administration fiscale, les agents des Douanes et les agents de l'Autorité des marchés financiers** pour les données de connexion conservées par les opérateurs de télécommunications et les prestataires d'accès à internet. L'adoption de cette disposition visait à tenir compte des évolutions technologiques intervenues depuis 1981 et à harmoniser les dispositions applicables à la fois aux opérateurs de téléphonie et aux opérateurs d'internet (fournisseurs d'accès et hébergeurs de contenu).

---

<sup>1</sup> Loi n° 81-1179 du 31 décembre 1981 de finances rectificative pour 1981.

<sup>2</sup> Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

**Ce droit s'exerçait alors dans les conditions et sous les garanties prévues :**

- à l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques (CPCE), qui impose aux opérateurs **d'effacer ou de rendre anonyme toute donnée relative à une communication une fois celle-ci achevée**. Le législateur est venu apporter des dérogations à ce principe, en autorisant le report d'un an de la procédure d'effacement ou d'anonymisation pour les besoins d'une enquête pénale, pour la lutte contre le téléchargement illégal ou encore pour la prévention de certains actes de piratages informatiques ;

- à l'article 6 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique<sup>1</sup>, qui permet aux fournisseurs d'accès à internet et aux hébergeurs de contenu de conserver les données permettant d'identifier quiconque a contribué à la création du contenu ou de l'un des contenus des services dont elles sont prestataires.

**Le droit de communication ne peut donc s'exercer ni sur le contenu des communications, ni sur les sites consultés ni sur la transmission en temps réel des données de connexion.**

L'article 55 de la loi de finances rectificative pour 2008<sup>2</sup> a ensuite procédé à **la création d'un article spécifique dédié au droit de communication des données de connexion à l'administration fiscale, l'article L. 96 G du LPF**. Son adoption visait également à tenir compte du **développement du commerce en ligne**, puisque l'administration pouvait se faire communiquer les données relatives à l'identification du vendeur ou du prestataire, la nature des biens ou des services vendus, la date et le montant des ventes ou des prestations.

**Un droit de communication des données de connexion avait également été ouvert aux agents de l'Autorité des marchés financiers<sup>3</sup> et de l'Autorité de la concurrence<sup>4</sup>.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

<sup>2</sup> Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

<sup>3</sup> Article 36 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

<sup>4</sup> Article 216 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

## **B. LE RENFORCEMENT DES GARANTIES ENTOURANT LE DROIT DE COMMUNICATION DES DONNÉES DE CONNEXION DANS LE CADRE DE LA LOI RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE**

L'évolution des technologies de l'information et le développement d'internet se sont accompagnés du **renforcement des obligations en matière de respect de la vie privée**, notamment sous l'impulsion du droit de l'Union européenne, de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et de la jurisprudence constitutionnelle.

**Le Conseil constitutionnel a ainsi censuré les dispositions encadrant le droit de communication des données de connexion pour les agents de l'Autorité des marchés financiers, de l'Autorité de la concurrence et de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique<sup>1</sup>. Le dispositif prévu pour chacune de ces autorités était alors similaire à celui prévu pour la DGFIP et inscrit à l'article L. 96 G du LPF, tel qu'issu de la loi de finances rectificative pour 2008.**

### **La jurisprudence européenne et constitutionnelle en matière de droit de communication des données de connexion**

Les évolutions technologiques ont conduit à ce que les données de connexion, même lorsqu'elles n'incluent pas le contenu des échanges, comportent des informations de plus en plus précises portant notamment sur la localisation de l'utilisateur. En parallèle, les capacités de traitement des masses de données ont progressé et permettent elles-aussi d'obtenir des informations précises sur les individus.

**La CJUE a pris acte de ces évolutions en élevant son niveau d'exigence en matière de respect de la vie privée** (CJUE, *Digital Rights Ireland et Seitlinger e.a.* 8 avril 2014 ; *Tele2 Sverige AB*, 21 décembre 2016). Dans sa décision précitée du 21 décembre 2016, la CJUE estime ainsi qu'aux « *fins de garantir, en pratique, le plein respect de ces conditions, il est essentiel que l'accès des autorités nationales compétentes aux données conservées soit, en principe, sauf cas d'urgence dûment justifiés, subordonné à un contrôle préalable effectué soit par une juridiction soit par une entité administrative indépendante, et que la décision de cette juridiction ou de cette entité intervienne à la suite d'une demande motivée de ces autorités présentée, notamment, dans le cadre de procédures de prévention, de détection ou de poursuites pénales* ».

<sup>1</sup> Décision nos 2017-646/647 QPC du 21 juillet 2017, décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 et décision nos 2017-752 DC et 2017-753 DC du 8 septembre 2017.

Tenant également compte de ces évolutions, le **Conseil constitutionnel a successivement déclaré contraires à la Constitution** :

- **le dispositif ouvrant aux agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de l'Autorité de la concurrence un droit de communication des données de connexion**, en considérant que « *la communication des données de connexion est de nature à porter atteinte au droit au respect de la vie privée de la personne intéressée ; que, si le législateur a réservé à des agents habilités et soumis au respect du secret professionnel le pouvoir d'obtenir ces données et ne leur a pas conféré un pouvoir d'exécution forcée, il n'a assorti la procédure prévue par le 2 ° de l'article 216 d'aucune autre garantie ; qu'en particulier, le fait que les opérateurs et prestataires ne sont pas tenus de communiquer les données de connexion de leurs clients ne saurait constituer une garantie pour ces derniers ; que, dans ces conditions, le législateur n'a pas assorti la procédure prévue par le 2 ° de l'article 216 de garanties propres à assurer une conciliation équilibrée entre, d'une part, le droit au respect de la vie privée et, d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions* »<sup>1</sup> ;

- **le dispositif ouvrant aux agents de l'Autorité des marchés financiers un droit de communication des données de connexion**, avec le même considérant<sup>2</sup> ;

- **le dispositif prévu antérieurement à l'adoption de l'article 14 de la loi relative à la lutte contre la fraude<sup>3</sup> pour le droit de communication des données de connexion des agents de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)**, avec le même considérant<sup>4</sup>.

Dans les commentaires des décisions du Conseil constitutionnel, il est ainsi précisé que le revirement jurisprudentiel opéré dans le cadre de la décision du 5 août 2015 sur l'Autorité de la concurrence « *s'inscrivait dans un mouvement jurisprudentiel plus large, ayant élevé les exigences en matière de protection de la vie privée et tiré les conséquences des évolutions techniques* »<sup>5</sup>.

Afin de tenir compte de ces décisions et des griefs de non-conformité soulevés par le Conseil constitutionnel, **le Parlement a notamment modifié, dans le cadre de l'examen de la loi relative à la lutte contre la fraude<sup>6</sup>, l'article L. 96 G du LPF. Cette modification visait à doter le droit de communication des données de connexion à la DGFIP de garanties spécifiques<sup>7</sup>**, sans pour autant l'aligner sur le nouveau dispositif prévu, dans la même loi, pour l'Autorité des marchés financiers (*cf. infra*).

<sup>1</sup> Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015.

<sup>2</sup> Décision n° 2017-646/647 QPC du 21 juillet 2017.

<sup>3</sup> Ce dispositif était alors prévu au i du 1 de l'article 65 du code des douanes. Il a été abrogé par l'article 14 de la loi relative à la lutte contre la fraude.

<sup>4</sup> Décision n° 2018-764 QPC du 15 février 2019.

<sup>5</sup> Commentaire de la décision n° 2019-789 QPC du 14 juin 2019.

<sup>6</sup> Article 15 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

<sup>7</sup> Cette modification était prévue dans le cadre de la loi Pacte (article 24) mais a été introduite par la voie d'un amendement de Joël Giraud, alors rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, lors de l'examen du projet de loi relative à la lutte contre la fraude, étant acté que cette loi entrerait en vigueur avant la loi Pacte et, surtout, avant le 31 décembre 2018, date d'échéance fixée par le Conseil constitutionnel.

Ces garanties prévoient notamment que :

**- le droit de communication des données de connexion ne peut être exercé que pour la recherche ou la constatation des infractions ou manquements fiscaux les plus graves**, soit ceux mentionnés au c du 1 et au 5 de l'article 1728, aux articles 1729 et 1729 0-A, au 2 du IV et au IV bis de l'article 1736, au I de l'article 1737 et aux articles 1758 et 1766 du code général des impôts (CGI) ;

**Les manquements et les infractions visées  
à l'article L. 96 G du livre des procédures fiscales**

Article du CGI	Manquements ou infractions
1728 (c du 1 et 5)	Défaut de production d'une déclaration ou d'un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt et découverte d'une activité occulte (majoration de 80 % sur le montant des droits mis à la charge du contribuable ou résultant de la déclaration ou de l'acte déposé tardivement). Majoration prévue en cas de défaut aux obligations déclaratives prévues à l'article 982 du CGI (déclaration de la valeur brute et de la valeur nette taxable des actifs imposées à l'impôt sur la fortune immobilière).
1729	Inexactitudes ou omissions relevées dans une déclaration ou un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt ainsi que la restitution d'une créance de nature fiscale dont le versement a été indûment obtenu de l'État en cas de manquement délibéré (majoration de 40 %), d'abus de droit (80 %) ou de manœuvres frauduleuses ou de dissimulation d'une partie du prix stipulé dans un contrat (80 %).
1729 0-A	Majoration de 80 % des droits dus en cas de rectification du fait d'actifs ou de sommes figurant ou ayant figuré sur plusieurs comptes ou sur des contrats de capitalisation ou de placement, qui auraient eux-mêmes dû être déclarés.
1736 (2 du IV et IV bis)	Infractions à l'obligation de déclaration des comptes ouverts, détenus, utilisés ou clos à l'étranger, aux obligations déclaratives liées à l'administration d'un trust, ainsi qu'à l'obligation de déclaration sur les opérations ayant trait à des avances remboursables ou à des prêts ne portant pas intérêt.
1737	Amende égale à 50 % du montant des sommes versées ou reçues, des factures ou des transactions qui ne satisfont pas aux règles de facturation.
1758	Majoration de 40 % des droits en cas de retard ou de défaut de souscription, d'inexactitudes ou d'omissions relevées dans les déclarations d'impôt sur le revenu portant sur des sommes en provenance ou transférées de l'étranger. Majoration de 80 % dans les cas où il est fait usage de l'article 1649 quater-0 bis du CGI portant sur la présomption de revenus et la taxation forfaitaire en fonction des éléments de train de vie.
1766	Amende de 1 500 euros par contrat non-déclaré de capitalisation ou de placement souscrit à l'étranger (montant porté à 10 000 euros lorsque l'obligation déclarative concerne un État ou un territoire qui n'a pas conclu avec la France de convention d'assistance administrative).

Source : commission des finances du Sénat

**- la mise en œuvre du droit de communication est soumise à une autorisation préalable**, par tout moyen dont il est conservé une trace écrite. Cette autorisation préalable est octroyée par le **procureur de la République** près le tribunal judiciaire du siège de la direction dont dépend le service

chargé de la procédure, sur **demande écrite et motivée** du directeur de ce service ou de son adjoint ;

- **les informations communiquées à l'administration sont détruites un an après leur réception**, sauf si elles sont utilisées dans le cadre de procédures (elles sont alors détruites à l'expiration des voies de recours) ;

- **les agents pouvant exercer ce droit de communication ont au moins le grade de contrôleur et sont spécialement et individuellement habilités par le directeur du service.**

**Le droit de communication des données de connexion pour les agents de la DGDDI a fait l'objet d'un encadrement similaire**, prévu à l'article 65 *quinquies* du code des douanes, tel qu'issu de l'article 14 de la loi relative à la lutte contre la fraude. Seule la finalité de l'exercice du droit de communication diffère, puisqu'elle est limitée à la recherche et à la contestation des délits de contrebande, de blanchiment et d'infractions en matière de réglementation des relations financières avec l'étranger.

Ces modalités d'application du droit de communication des données de connexion à la DGFIP et à la DGDDI devaient être précisées, pour chaque dispositif, par un décret en Conseil d'État. Dans leur bilan annuel de l'application des lois, **le Sénat comme l'Assemblée nationale avaient relevé que ces décrets n'avaient toujours pas été pris**, pénalisant *de facto* la bonne application du dispositif. D'après les informations transmises par l'administration, **ce retard s'expliquait par des interrogations persistantes sur la conformité du dispositif aux exigences constitutionnelles et européennes**. Plusieurs questions préalables soulevées devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)<sup>1</sup> interrogent le caractère indépendant des magistrats du parquet. Sans attendre la réponse de la CJUE, l'administration fiscale, pour les infractions qui la concernent, a souhaité modifier son dispositif et l'aligner sur celui prévu pour les agents de l'Autorité des marchés financiers et de l'Autorité de la concurrence.

---

<sup>1</sup> Notamment une de l'Estonie, affaire C-746/18 H.K.



## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : RENFORCER L'ENCADREMENT DU DROIT DE COMMUNICATION DES DONNÉES DE CONNEXION À LA DGFIP, SUR LE MODÈLE DE LA PROCÉDURE D'AUTORISATION PRÉALABLE APPLICABLE AUX AGENTS DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS ET DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

Le présent article prévoit de modifier à nouveau l'article L. 96 G du livre des procédures fiscales (LPF) afin de **renforcer l'encadrement du droit de communication des données de connexion à l'administration fiscale**. La procédure instituée est similaire à celle désormais prévue pour les agents de l'Autorité des marchés financiers<sup>1</sup> et de l'Autorité de la concurrence<sup>2</sup>.

Le présent article propose ainsi de remplacer le premier alinéa du II de l'article L. 96 G du LPF afin que la mise en œuvre du droit de communication fasse désormais l'objet d'une **autorisation préalable accordée par un contrôleur des demandes de données de connexion**.

Afin de **garantir son impartialité**, le contrôleur des demandes de données de connexion serait en alternance un **membre du Conseil d'État** (en activité ou honoraire), élu par l'assemblée générale du Conseil d'État, et un **membre de la Cour de Cassation** (en activité ou honoraire), élu par l'assemblée générale de la Cour de Cassation. **Le contrôleur serait élu pour une durée de quatre ans non renouvelable et son suppléant serait issu de l'autre juridiction** et désigné selon les mêmes modalités.

**Le contrôleur des demandes de données de connexion serait inamovible** : il pourrait seul demander à ce qu'il soit mis fin à ses fonctions ou l'empêchement de fait devrait être constaté, selon le cas, par le Vice-président du Conseil d'État ou par le Premier président de la Cour de cassation ou le Procureur général près de cette Cour, sur saisine du ministre chargé du budget. **Il serait également indépendant**, puisqu'il ne pourrait pas recevoir ou solliciter d'instructions de la DGFIP ou d'aucune autre autorité.

**La demande des données de connexion devrait toujours être adressée par le directeur du service ou son adjoint, et elle devrait également être motivée**, en s'appuyant sur les éléments de nature à en justifier le bien-fondé. L'autorisation serait alors versée au dossier de la procédure.

---

<sup>1</sup> Article L. 621-10-2 du code monétaire et financier, tel que modifié par l'article 13 de la loi relative à la lutte contre la fraude.

<sup>2</sup> Article L. 450-3-3 du code de commerce, tel que modifié par l'article 212 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises.

### III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

### IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE HARMONISATION À MÊME D'ASSURER LA SÉCURITÉ JURIDIQUE D'UN DISPOSITIF UTILE À L'ADMINISTRATION FISCALE DANS SA MISSION DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE

**La modification de l'article L. 96 G du LPF prévue par le présent article apparaît bienvenue pour deux raisons :**

- d'abord parce qu'elle **garantit la sécurité juridique** du dispositif et permet d'en **renforcer les garanties**, conformément aux exigences de la jurisprudence constitutionnelle et européenne ;

- ensuite parce qu'elle permet de **disposer d'un encadrement du droit de communication des données de connexion harmonisé** entre la DGFIP, l'Autorité des marchés financiers et l'Autorité de la concurrence, cette harmonisation n'ayant pas été opérée dans le cadre de la loi relative à la lutte contre la fraude.

Après leur déclaration d'inconstitutionnalité, **les dispositions prévoyant le droit de communication des données de connexion aux agents de l'Autorité des marchés financiers et de l'Autorité de la concurrence ont en effet été modifiées**, respectivement dans le cadre de la loi relative à la lutte contre la fraude<sup>1</sup> et de la loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises (loi Pacte)<sup>2</sup>. Ces nouveaux dispositifs ont été codifiés aux articles L. 621-10-2 du code monétaire et financier et de l'article L. 450-3-3 du code de commerce et les décrets d'application ont été publiés<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 13 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude. Cette modification était prévue dans le cadre de la loi Pacte (article 24) mais a été introduit par la voie d'un amendement du député Joël Giraud lors de l'examen du projet de loi relative à la lutte contre la fraude, étant acté que cette loi entrerait en vigueur avant la loi Pacte et, surtout, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019, le Conseil constitutionnel ayant reporté les effets de l'abrogation du dispositif prévu en matière de droit de communication des données de connexion aux agents de l'AMF au 31 décembre 2018.

<sup>2</sup> Article 212 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

<sup>3</sup> Décret n° 2018-1188 du 19 décembre 2018 relatif à la procédure de communication des données de connexion aux enquêteurs de l'Autorité des marchés financiers et décret n° 2019-1247 du 28 novembre 2019 relatif à la procédure de communication des données de connexion aux agents mentionnés à l'article L. 450-1 du code de commerce.

Dans son avis sur la loi Pacte, le Conseil d'État a estimé que le dispositif prévu pour les agents de l'Autorité des marchés financiers présentait « *des garanties suffisantes, conformes aux exigences constitutionnelles ainsi qu'à celles relevant du droit de l'Union européenne en matière de respect du droit à la vie privée* »<sup>1</sup>. Partant, celui prévu pour l'Autorité de la concurrence, quasiment identique, serait également conforme à ces exigences, tout comme celui prévu pour la DGFIP, une fois le présent article adopté.

La procédure d'autorisation préalable, ainsi que l'exercice de cette demande motivée auprès d'un « contrôleur des demandes de données de connexion » permettront l'exercice d'un contrôle impartial et indépendant sur les demandes d'accès aux données de connexion.

**Il est également opportun d'avoir conservé intactes certaines garanties d'ores et déjà prévues dans l'article L. 96 G du LPF.** Le I de cet article prévoit ainsi que les agents pouvant accéder aux données de connexion doivent avoir été **individuellement désignés et dûment habilités** et à cet effet, pour **des finalités limitées à la recherche de certaines infractions**. Le second alinéa du II du même article, qui porte sur la destruction des données à l'issue d'un délai d'un an ou à l'expiration des voies de recours, est également inchangé. Ces garanties doivent être conservées pour préserver l'équilibre du dispositif.

Les modifications du présent article ayant pour but de s'assurer de **la conformité du droit de communication des données de connexion à la DGFIP, le rapporteur général espère que le décret en Conseil d'État sera rapidement pris**, afin de permettre la pleine et entière application de ce dispositif. Le retard se justifiait par **les interrogations persistantes sur la conformité du dispositif aux exigences constitutionnelles et européennes en matière de respect du droit à la vie privée**. Ces incertitudes devraient maintenant être levées.

D'après les informations qui lui ont été transmises, **le dispositif relatif à l'exercice du droit de communication des données de connexion aux agents de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), prévu à l'article 65 *quinquies* du code des douanes, ne devrait pas faire l'objet des mêmes modifications** que l'article L. 96 G du LPF pour l'administration fiscale. Le système actuel serait donc maintenu, avec **une autorisation préalable du procureur de la République**.

En effet, cette différence serait justifiée par le fait que **les infractions douanières comportent une forte dimension pénale** et peuvent s'inscrire dans le champ des **faits criminels graves**, ce qui n'est pas le cas pour l'administration fiscale ou les autorités indépendantes précédemment citées. De plus, **d'autres dispositifs du code des douanes nécessitent une**

---

<sup>1</sup> Avis consultatif du Conseil d'État du 19 juin 2018 sur le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises.

**information préalable ou l'autorisation du Parquet**, telles que les procédures spéciales d'enquêtes douanières (article 67 *bis* et suivants du code des douanes) ou la retenue douanière (article 323-1 et suivants du code des douanes).

Le rapporteur général relève néanmoins que le décret en Conseil d'État prévu pour permettre **l'exercice de ce droit de communication par les agents de la DGDDI** n'a lui non plus toujours pas été pris. Le cadre propre à la DGFIP étant modifié, les deux décrets pourraient être publiés conjointement, permettant enfin la bonne application des dispositifs votés par le Parlement.

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

*ARTICLE 46 bis (nouveau)*

**Échange d'informations entre la direction générale des douanes et des droits indirects et les agents du ministère de l'environnement chargé de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée**

Le présent article autorise la direction générale des douanes et des droits indirects et les agents du ministère de l'environnement chargés de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée à échanger les informations, données et renseignements utiles à l'amélioration de la transparence et de la traçabilité des chaînes d'approvisionnement agricoles des matières premières ciblées par cette stratégie.

Si l'objectif de ce dispositif est louable, il apparaît que le présent projet de loi de finances ne constitue pas le bon véhicule législatif pour le présent article. Il présente en effet le risque d'être considéré comme un cavalier budgétaire, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel. C'est pourquoi la commission des finances propose de le supprimer.

**I. LE DROIT EXISTANT : L'ENCADREMENT LÉGISLATIF DES ÉCHANGES D'INFORMATIONS ENTRE LES ADMINISTRATIONS**

Aux termes de l'article 59 *bis* du code des douanes, **les agents des douanes** ainsi que toutes personnes appelées à exercer des fonctions au sein de cette administration ou à intervenir dans l'application de la législation douanière **sont tenus au respect du secret professionnel**, « *dans les conditions et sous les peines prévues à l'article 226-13 du code pénal<sup>1</sup>* ».

---

<sup>1</sup> Article 226-13 du code pénal : « La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. »

Les agents de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) sont toutefois déliés de cette obligation dans certains cas limitativement énumérés par la loi, notamment dans le cadre des échanges d'informations avec certaines administrations, autorités administratives, collectivités, services et organismes publics, **pour les seules informations nécessaires à l'exercice de leurs missions respectives.**

Ces échanges d'informations sont notamment prévus aux articles 59 *ter* à 59 *quaterdecies* du code des douanes. Ils peuvent prendre deux formes :

- une **autorisation de communication** de certaines informations de la DGDDI vers d'autres administrations (et inversement) ;

- ou, lorsque ces **droits de communication sont réciproques**, une base juridique « générale » pour les échanges d'informations entre les administrations concernées.

Ces échanges entre les administrations doivent avoir lieu dans le cadre de leurs **missions respectives**, spécifiées dans les dispositions législatives, qui doivent également préciser le **rattachement administratif ou ministériel des agents visés.**

Par exemple, l'article 59 *duodecies* du code des douanes prévoit un échange d'informations réciproque entre la DGFIP, la DGDDI et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), qui « *peuvent se communiquer spontanément ou sur demande tous documents et renseignements détenus ou recueillis dans le cadre de l'ensemble de leurs missions respectives* »<sup>1</sup>.

**Personnes publiques avec lesquelles la DGDDI réalise  
des échanges d'informations**

- la Banque de France ;
- la direction générale des finances publiques ;
- la direction générale de la concurrence et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ;
- les services et établissements de l'État et des autres collectivités publiques ;
- les officiers et agents de police judiciaire ;
- la direction générale des entreprises ;
- les agents de l'État ou des organismes de protection sociale ;
- les agents de la direction générale de la prévention des risques et de ses services déconcentrés ;

<sup>1</sup> Une disposition identique est prévue à l'article L. 83 A du livre des procédures fiscales.

- les agents placés sous l'autorité du ministère chargé de l'énergie ;
- les agents chargés de la mise en œuvre du code du patrimoine ;
- les agents chargés de la mise en œuvre de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction et des règlements de l'Union européenne pour son application ;
- les assistants spécialisés ou mis à disposition des juridictions par la DGDDI ;
- les agents placés sous l'autorité du ministre chargé de l'agriculture, les agents de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer et les agents de l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer.

*Source : commission des finances, selon les articles 59 ter à 59 quaterdecies du code des douanes*

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : CRÉER UN CADRE D'ÉCHANGES D'INFORMATIONS ENTRE LES AGENTS DES DOUANES ET LES AGENTS CHARGÉS DE LA LUTTE CONTRE LA DÉFORESTATION IMPORTÉE**

Le présent article est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale de deux amendements identiques de la commission des finances et de notre collègue députée Lise Magnier, modifiés par un sous-amendement du Gouvernement.

L'article complète les dispositions du code des douanes relatives aux échanges d'informations d'un **article 59 quindécies** afin de prévoir que les **agents chargés de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (SNDI)<sup>1</sup> et les agents de la DGDDI puissent se communiquer, spontanément ou sur demande, les renseignements et documents détenus ou recueillis dans l'exercice de leurs missions respectives.** Il ouvre donc une **nouvelle dérogation au secret professionnel** des agents de la DGDDI et devait être à ce titre **strictement encadré**.

Le Gouvernement a donc présenté un sous-amendement afin d'**assurer la sécurité juridique** du dispositif qui, en l'état, ne caractérisait ni le rattachement administratif ou ministériel des agents concernés, ni les missions et informations spécifiques couvertes par le dispositif. Il ne précisait pas non plus s'il s'agissait d'un échange réciproque ou soumis à autorisation.

---

<sup>1</sup> Définie dans [La stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée, 2018-2030](#), comme « l'importation de matières premières ou de produits transformés dont la production a contribué, directement ou indirectement, à la déforestation, à la dégradation des forêts ou à la conversion d'écosystèmes naturels en dehors du territoire national ».

Le sous-amendement est venu pallier chacune de ces insuffisances :

- les agents visés sont **les agents du ministère chargé de l'environnement et désignés pour mettre en œuvre la SNDI** ;

- les informations pouvant être échangées couvrent les renseignements, données et documents utiles à **l'amélioration de la transparence et de la traçabilité des chaînes d'approvisionnement agricoles des matières premières** ciblées par la SNDI ;

- la transmission de ces informations fait l'objet d'un **accord préalable** de la DGDDI.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : SUPPRIMER UN DISPOSITIF QUI S'APPARENTE À UN CAVALIER BUDGÉTAIRE**

Dans le cadre de son « Plan Climat »<sup>1</sup>, la France s'est engagée à publier « *une stratégie nationale pour mettre fin à l'importation de produits forestiers ou agricoles contribuant à la déforestation* » (axe 15). La France a donc adopté en 2018 une **stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (SNDI)**, dont l'échéance est fixée à 2030.

La SNDI porte en priorité sur certaines importations agricoles et qui contribuent le plus à la déforestation, ainsi que sur le bois et ses produits dérivés. Son objectif n° 16 porte sur « l'amélioration de l'information et des moyens de suivi des acteurs », ce qui inclut notamment les chaînes d'approvisionnement des matières ciblées.

Le rapporteur général ne remet donc pas en cause les dispositifs de nature à permettre aux agents du ministère chargé de l'environnement de contribuer à la réalisation des objectifs de la SNDI, dont la pleine réalisation doit être soutenue. Il s'interroge toutefois sur **la nature du présent article : il apparaît en effet que le présent projet de loi de finances ne constitue pas le bon véhicule législatif pour porter ce dispositif, qui présente le risque d'être considéré comme un cavalier budgétaire.**

---

<sup>1</sup> <https://www.gouvernement.fr/action/plan-climat>



D'après son considérant de principe, le Conseil constitutionnel considère comme irrecevable tout article qui « ne concerne ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Il n'a pas trait à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Il n'a pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Il n'est pas relatif au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques »<sup>1</sup>. Or, le dispositif proposé vise à contribuer à la lutte contre la déforestation importée et n'a donc pas trait aux modalités de recouvrement ou de contrôle des impositions de toute nature. **La commission des finances a par conséquent adopté un amendement FINC.39 afin de le supprimer.**

**Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.**

---

<sup>1</sup> À titre d'exemples, dans la loi de finances pour 2020, il avait censuré les deux dispositions suivantes, dont les objectifs sont proches du dispositif actuel :

- l'article 117 qui prévoyait la transmission par l'administration chargée du recouvrement de la taxe sur les surfaces commerciales de données relatives aux redevables de cette taxe à CCI France puis, par ce dernier, aux établissements publics du réseau des chambres de commerce et d'industrie. Le Conseil constitutionnel a considéré qu'il s'agissait de « dispositions n'étant pas relatives aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature mais à l'exploitation de certaines données collectées à l'occasion de ce recouvrement » ;

- l'article 151 qui prévoyait une nouvelle dérogation à la règle du secret professionnel en matière fiscale pour prévenir la détention d'un compte sur livret d'épargne populaire en méconnaissance des conditions de revenus. Le Conseil a considéré que cela relevait des « dispositions n'étant pas relatives à l'assiette d'une imposition de toutes natures mais ayant seulement pour objet de simplifier, pour les établissements bancaires, la vérification du respect des conditions d'éligibilité à un livret d'épargne populaire ».

*ARTICLE 46 ter (nouveau)*

**Extension du droit de visite domiciliaire des douanes aux contrôles en matière d'assistance mutuelle entre États membres de l'Union européenne**

Le présent article vise à étendre le droit de visite domiciliaire aux contrôles en matière d'assistance mutuelle entre États membres de l'Union européenne.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE DROIT DE VISITE DOMICILIAIRE EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DES DÉLITS DOUANIERS**

Pour les enquêtes portant sur les délits douaniers les plus graves<sup>1</sup>, par exemple pour les délits avec manœuvre portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, **l'article 64 du code des douanes permet aux agents habilités par le ministre chargé des douanes de procéder à des visites domiciliaires en tous lieux, y compris privés**. Ces visites peuvent donner lieu à la saisie des marchandises et documents se rapportant aux délits.

En dehors des cas de flagrant délit, **la visite doit faire l'objet d'une ordonnance préalable du juge des libertés et de la détention**.

Contrairement au droit de visite des locaux professionnels prévu à l'article 63 *ter* du code des douanes, **le droit de visite domiciliaire ne s'applique pas aux contrôles menés dans le cadre des dispositions relatives à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres de l'Union européenne en matière de réglementation douanière ou agricole**.

---

<sup>1</sup> À savoir les délits douaniers visés aux articles 414 à 429 et 459 du code des douanes.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : ÉTENDRE LE DROIT DE VISITE DOMICILIAIRE AUX CONTRÔLES EN MATIÈRE D'ASSISTANCE MUTUELLE ENTRE ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de Laurent Saint-Martin, rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale, l'amendement ayant reçu un avis favorable du Gouvernement.

Il tend à permettre **l'application des pouvoirs de visite domiciliaire, prévus à l'article 64 du code des douanes, pour les contrôles menés** dans le cadre des dispositions relatives à **l'assistance mutuelle** entre les autorités administratives des États membres de l'Union européenne en matière **de réglementation douanière ou agricole**.

Il complète à cet effet l'article 64 du code des douanes.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE EXTENSION DU DROIT DE VISITE DOMICILIAIRE COHÉRENTE AVEC LES DÉLITS CIBLÉS

Le rapporteur général prend acte de **cette extension du droit de visite domiciliaire** par les agents des douanes pour les contrôles menés dans le cadre des dispositions relatives à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres de l'Union européenne en matière de réglementation douanière ou agricole.

**Cette extension prolonge la logique des dispositions en vigueur**, dans la mesure où le droit de visite domiciliaire concerne en particulier les délits avec manœuvres portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. **Elle demeure encadrée**, dans la mesure où, sauf flagrant délit, toute visite demeure conditionnée à une autorisation préalable du juge des libertés et de la détention.

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

*ARTICLE 46 quater (nouveau)*

**Mise en conformité des délais de prescription des dettes douanières aux dispositions du code des douanes de l'Union**

**Le présent article modifie deux dispositions du code des douanes afin de s'assurer de sa conformité au code des douanes de l'Union.**

**La commission des finances propose de l'adopter sans modification.**

**I. LE DROIT EXISTANT : LES DÉLAIS DE PRESCRIPTION DES DETTES DOUANIÈRES SONT ENCADRÉS PAR LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE**

L'article 103 du code des douanes de l'Union (CDU)<sup>1</sup> traite de la **prescription de la dette douanière**.

Il prévoit qu'aucune dette douanière ne peut être notifiée au débiteur après l'expiration d'un **délai de trois ans** à compter de la naissance de la dette douanière. Ce délai peut être porté de **cinq ans minimum à dix ans maximum** si la dette douanière est liée à un acte qui était, lors de son accomplissement, **passible de poursuites judiciaires répressives**. Les délais de prescription sont suspendus en cas de recours, de notification des autorités douanières au débiteur des raisons pour lesquelles elles ont l'intention de notifier une dette douanière ou de demande de remboursement ou de report.

Les dispositions de l'article 103 du CDU ont conduit à la modification, en droit national, des **dispositions du code des douanes** (articles 354 et 354 *bis* pour les délais de prescription)<sup>2</sup>. Le droit de reprise doit ainsi s'exercer dans un **délai de trois ans à compter du fait générateur**, délai porté à cinq ans pour les ressources propres lorsque les actes sont passibles de poursuites judiciaires.

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union.

<sup>2</sup> Article 92 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015. Le code des douanes de l'Union est d'application directe, puisqu'il s'agit d'un règlement, mais les dispositions du code des douanes français ont été modifiées pour garantir la cohérence et la lisibilité juridique des règles applicables en la matière.

L'article 354 *ter* du code des douanes prévoit par ailleurs que l'administration des douanes peut remédier à une omission ou à une insuffisance d'imposition constitutive d'infractions ayant pour objet ou résultat le non recouvrement de droit ou de taxes si elles sont révélées par une procédure juridictionnelle (judiciaire ou administrative), et même si les délais précédemment cités sont écoulés. L'administration peut alors agir jusqu'à la fin de l'année suivant celle de la décision qui a clos l'instance et au plus tard **jusqu'à la fin de la dixième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition était due.**

L'article 355 du code des douanes dispose enfin que **les prescriptions peuvent devenir trentenaires** quand il y a eu, avant l'expiration des délais prévus, une demande formée en justice, une condamnation, une promesse, une convention ou une obligation particulière et spéciale relative aux droits dus. Cette disposition s'applique à diverses prescriptions : les demandes de restitution de droits et de taxes (article 352 du code des douanes), la décharge de l'administration envers les redevables pour la garde des registres de recettes (article 353 du code des douanes), le droit de reprise « général » des dettes douanières (article 354 du code des douanes) et le droit de reprise des ressources propres (article 354 *bis* du code des douanes).

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DES AJUSTEMENTS POUR S'ASSURER DE LA CONFORMITÉ DES DÉLAIS DE REPRISE AU CODE DES DOUANES DE L'UNION**

Le présent article est issu d'un amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale, adopté avec un avis favorable du Gouvernement.

Il procède à **deux ajustements au sein du code des douanes** (I du présent article) :

- le premier reformule l'article 354 *ter* afin qu'il soit explicitement prévu qu'en cas de révélation d'une infraction par une procédure juridictionnelle, **l'administration douanière ne puisse agir que dans un délai de dix ans à compter de la date à laquelle l'imposition était due ;**

- le second concerne **les prescriptions trentenaires**. Par conformité aux dispositions du CDU, il modifie l'article 355 du code des douanes afin de prévoir que seules les prescriptions visées aux articles 352 et 353 du code des douanes soient concernées, et non plus celles concernant le droit de reprise général de l'administration et celui spécifique aux ressources propres (articles 354 et 354 *bis* du code des douanes).

Ces modifications seront applicables à tous les droits dont l'exigibilité est intervenue avant la publication de la loi de finances pour 2021 (II du présent article).

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MISE EN CONFORMITÉ QUI NE SOULÈVE AUCUNE DIFFICULTÉ

Le présent article vise à **clarifier certaines dispositions qui pouvaient susciter des interprétations non conformes à la réglementation européenne.**

Ainsi, dans sa rédaction actuelle, l'article 354 *bis* du code des douanes peut conduire l'administration douanière à agir jusqu'à quelques mois après l'expiration d'un délai de 10 ans à compter de l'exigibilité des droits dus<sup>1</sup>, ce qui ne respecte pas strictement les exigences du CDU en matière de prescription du délai de reprise pour les ressources. **La nouvelle rédaction lève cette ambiguïté.**

Quant à l'article 355 du code des douanes, prévoir une prescription trentenaire pour les ressources propres était contraire aux dispositions de l'article 103 du CDU. Il s'agit donc d'une **mise en conformité**, le CDU étant par ailleurs d'application directe.

Le présent article n'appelle donc pas d'observations particulières de la part de la commission des finances.

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

---

<sup>1</sup> L'article 354 bis dispose en effet que l'administration douanière peut agir jusqu'à la dixième année qui suit celle au titre de laquelle les droits relevés lors d'une procédure juridictionnelle sont dus. Ainsi, si un droit est dû à compter du 1<sup>er</sup> mars 2012, la rédaction actuelle permet à l'administration d'agir jusqu'en 2022, y compris au mois de décembre par exemple.

*ARTICLE 46 quinquies (nouveau)*

**Mise en conformité avec les nouvelles règles européennes de l'aide aux entreprises exposées à un risque significatif de « fuite de carbone » en raison de la répercussion des coûts du système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre sur les prix de l'électricité**

La Commission européenne autorise les aides d'État versées aux entreprises exposées à un risque significatif de « fuite de carbone » afin de compenser les coûts liés aux quotas du système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité.

Le code de l'énergie prévoit donc une aide dégressive en faveur des entreprises soumises à forte concurrence internationale et qui supportent des coûts indirects liés au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Le présent article modifie les dispositions législatives régissant cette aide dite de « compensation des coûts indirects » afin d'assurer leur compatibilité avec les nouvelles lignes directrices révisées concernant les aides d'État liées au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2021.

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

**I. LE DROIT EXISTANT : UN MÉCANISME DE « COMPENSATION DES COÛTS INDIRECTS » PERMET AUX ENTREPRISES EXPOSÉES À UN RISQUE SIGNIFICATIF DE « FUIITE DE CARBONE » D'ÊTRE COMPENSÉES POUR LES COÛTS LIÉS À LA RÉPERCUSSION DES QUOTAS DU SYSTÈME D'ÉCHANGE DE QUOTAS D'ÉMISSION DE L'UNION EUROPÉENNE SUR LES PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ**

**A. LE SYSTÈME D'ÉCHANGE DE QUOTAS D'ÉMISSION DE GAZ À EFFET DE SERRE DE L'UNION EUROPÉENNE (SEQE)**

**1. Le SEQE a connu une montée en puissance progressive correspondant à plusieurs étapes successives**

Les États membres de l'Union européenne, conformément à leur engagement de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre pris dans le cadre du Protocole de Kyoto, ont mis en place un **système d'échange de**

**quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE)** à travers la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003<sup>1</sup>.

Le SEQE, qui couvre environ 45 % du volume d'émissions de gaz à effet de serre de l'UE, fonctionne suivant le principe du « *cap and trade* » :

- un **plafond** est fixé, sur une période donnée, pour les émissions de CO<sub>2</sub> des sites industriels européens assujettis (environ 12 000 sites) appartenant aux secteurs les plus émetteurs ;

- des **quotas d'émission** sont répartis entre les opérateurs économiques concernés, en fonction de leurs émissions passées et des objectifs de réduction assignés. Ceux-ci peuvent ensuite soit revendre les quotas qu'ils n'ont pas consommés soit acheter les quotas dont ils ont besoin pour respecter leur dotation initiale.

Le SEQE a connu une montée en puissance progressive correspondant à plusieurs étapes successives.

La **phase I (2005-2007)** devait permettre de préparer l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto. **Les plafonds d'émissions ont été fixés à un niveau volontairement élevé** afin d'expérimenter le dispositif avant la séquence suivante vouée à être plus contraignante. Les États membres devaient distribuer au moins 95 % des quotas de manière gratuite ; dans les faits, **la quasi-totalité des quotas a été allouée gratuitement**, en prenant en compte le volume de rejets historiques des sites concernés.

Lors de la **phase II (2008-2012)**, le plafond total d'émissions a été abaissé de 12 % par rapport à la première phase. Les États membres devaient distribuer au moins 90 % des quotas de manière gratuite ; dans les faits **l'allocation onéreuse a concerné seulement 3 % du total**.

La **phase III (2013-2020)** est issue de la réforme du SEQE opérée par la directive 2009/29/CE du 23 avril 2009<sup>2</sup>, qui prévoit plusieurs évolutions substantielles par rapport aux phases précédentes. D'une part, un **plafond global d'émissions de CO<sub>2</sub> à l'échelle européenne remplace les plafonds nationaux**. D'autre part, **20 % des quotas doivent être achetés par les entreprises assujetties** par un système de mise aux enchères.

Ce système permet de **donner un prix aux émissions de gaz à effet de serre**. Avec cette tarification, les entreprises assujetties au SEQE ont intérêt à investir pour réduire leurs émissions lorsque le montant de l'investissement est inférieur au prix des quotas sur le marché. Lorsque les investissements nécessaires pour réduire les émissions sont trop coûteux, elles peuvent acheter des quotas supplémentaires.

---

<sup>1</sup> Directive n° 2003/87/CE du 13/10/03 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

<sup>2</sup> Directive n° 2009/29/CE du 23/04/09 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.



**Étant donné que la quantité maximale de quotas émis chaque année décroît avec le temps, le prix est supposé croître, permettant de réduire des émissions de plus en plus coûteuses.**

Le SEQE présentait toutefois plusieurs faiblesses, la principale étant le surplus de quotas en circulation, résultant d'une allocation d'un volume de quotas excédant largement les émissions réelles des secteurs concernés.

**Le surplus de quotas en circulation sur le marché par rapport aux émissions réelles des secteurs couverts a entraîné un prix de quotas très bas jusqu'en 2017 (autour de 5 euros la tonne de CO<sub>2</sub>), limitant l'efficacité du système.**

**Des corrections ont été apportées au fonctionnement du SEQE afin d'atténuer ces faiblesses.** Ainsi, face au surplus de quotas, la Commission européenne a gelé, entre 2014 et 2016, 900 millions de quotas qui devaient être mis aux enchères<sup>1</sup>. Ces derniers ont été transférés dans la **réserve de stabilité du marché**, mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2019 (*market stability reserve - MSR*).

Cette réserve permet d'ajuster les volumes annuels de quotas à mettre aux enchères lorsque le nombre total de quotas en circulation sort de limites prédéfinies. Les quotas mis en réserve sont « gelés » (ne peuvent plus être achetés ou vendus) et ne pèsent plus sur les prix. À l'inverse, des quotas peuvent être prélevés dans la réserve et ajoutés aux volumes à mettre aux enchères en cas de déficit temporaire de quotas. **Ce mécanisme devrait permettre de résorber la majeure partie du surplus en quelques années.**

## **2. La réforme du SEQE devrait conduire à une augmentation du prix des quotas de CO<sub>2</sub>**

**Le cadre législatif du SEQE pour la prochaine période d'échange, la phase IV (2021-2030), a été révisé au début de l'année 2018 afin d'atteindre les objectifs de réduction des émissions, conformément au cadre d'action 2030 en matière de climat et d'énergie et à la contribution de l'UE à l'accord de Paris adopté en 2015.**

Concrètement, le rythme de **réductions annuelles des quotas est augmenté à 2,2 % à partir de 2021**, contre 1,74 % actuellement, tandis que la **réserve de stabilité de marché est renforcée** : entre 2019 et 2023, le nombre de quotas mis en réserve sera doublé pour atteindre 24 % des quotas en circulation. Le taux d'alimentation normal de 12 % sera rétabli à partir de 2024.

---

<sup>1</sup> Règlement n° 176/2014 de la Commission du 25 février 2014 modifiant le règlement (UE) n° 1031/2010 afin, notamment, de déterminer les volumes de quotas d'émission de gaz à effet de serre à mettre aux enchères pour la période 2013-2020.

L'allocation gratuite de quotas est maintenue en tant que mesure visant à préserver la compétitivité internationale des secteurs industriels exposés au risque de fuite de carbone (cf. *infra*), tout en veillant à ce que les règles permettant de déterminer l'allocation de quotas à titre gratuit soient ciblées et rendent compte des progrès technologiques accomplis.

Ces différentes mesures devraient entraîner une remontée progressive du prix des quotas d'émission de gaz à effet de serre, qui était de 7 euros par tonne de CO<sub>2</sub> au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2015 et a atteint environ 30 euros la tonne à l'été 2020.

**B. UN DISPOSITIF DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES EXPOSÉES À UN RISQUE DE « FUIITE DE CARBONE » : LE MÉCANISME DE « COMPENSATION DES COÛTS INDIRECTS »**

Dès lors qu'il consiste à donner un prix aux émissions de CO<sub>2</sub>, ce mécanisme est susceptible de pénaliser la compétitivité des entreprises européennes exposées à la concurrence internationale, voire de les inciter à délocaliser une partie de leur production en dehors de l'Union européenne, vers des pays n'ayant pas de politiques climatiques similaires - c'est le phénomène de « fuite de carbone ».

Une partie des quotas est donc allouée gratuitement aux principaux émetteurs industriels de CO<sub>2</sub> afin d'éviter cette « fuite de carbone ».

Par ailleurs, la Commission européenne autorise les aides d'État versées aux entreprises exposées à un risque significatif de « fuite de carbone » afin de compenser les coûts liés aux quotas du SEQE répercutés sur les prix de l'électricité. Cette aide peut ainsi venir soutenir les entreprises fortement consommatrices d'électricité, dites « électro-intensives » et soumises à la concurrence internationale. Ces entreprises « électro-intensives » ne sont en effet pas nécessairement directement exposées au coût du quota d'émission, mais voient le SEQE renchérir leur approvisionnement électrique et créer ainsi un différentiel de compétitivité avec leurs concurrents extraeuropéens.

Les lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012<sup>1</sup> permettent la mise en œuvre d'aides spécifiques visant à limiter ces fuites de carbone liées aux coûts indirects. L'initiative de telles aides revient aux États-membres.

---

<sup>1</sup> Communication n° 2012/C 158/04 du 05/06/12 relative aux lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012.

L'article 68 de la loi de finances pour 2016 a donc créé la mesure de « compensation des coûts indirects », codifiée à l'article L. 122-8 du code de l'énergie.

Cet article instaure donc une aide en faveur des entreprises exposées à un risque significatif de « fuite de carbone » en raison de la répercussion des coûts du SEQE sur les prix de l'électricité qu'elles consomment.

Le II de cet article prévoit que les bénéficiaires de l'aide sont les entreprises exerçant leurs activités dans un des secteurs ou sous-secteurs exposés, dont la liste est définie en annexe II de la communication de la Commission européenne sur les lignes directrices.

Le III de l'article précise les modalités de calcul de cette « compensation carbone ». Il prévoit que les coûts des quotas du SEQE incorporés au prix de l'électricité pris en compte dans le calcul de l'aide sont calculés en fonction de trois facteurs :

1) le facteur d'émission de l'électricité consommée en France mesuré en tonnes de dioxyde de carbone par mégawattheure (tCO<sub>2</sub>/MWh), dont le montant est fixé par décret dans la limite de 0,76 tCO<sub>2</sub>/MWh – soit le montant retenu par la Commission européenne pour le secteur « centre-ouest » (France, Allemagne, Autriche, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg) ;

2) le prix à terme des quotas du SEQE, fixé par arrêté par référence à la moyenne, en euros par tonne de CO<sub>2</sub> des prix à terme à un an des quotas d'émission. Le montant de la compensation carbone est donc indexé sur l'évolution du prix du carbone ;

3) le volume de l'électricité éligible, lui-même défini en fonction de trois facteurs :

- le référentiel d'efficacité pour la consommation d'électricité relative aux produits. La Commission européenne a ainsi calculé, pour chaque produit listé à l'annexe 3 des lignes directrices précitées, un référentiel d'efficacité sur la base des installations les plus efficaces en Europe. Pour les produits qui ne sont pas mentionnés dans cette annexe, un référentiel de repli égal à 80 % de la consommation réelle est retenu ;

- la production en tonnes par an de produit, dans la limite d'un plafond basé sur la production passée, dont les modalités de calcul sont fixées par voie réglementaire ;

- le ratio d'électricité soumise aux coûts des quotas du SEQE, calculé par site et identique pour tous les produits du site. Pour pouvoir être considérée comme soumise aux coûts des quotas, l'électricité considérée doit être produite par l'entreprise éligible pour ses propres besoins à partir d'une installation soumise aux dispositions du SEQE, soit être achetée sur les marchés de l'électricité au prix de ces marchés, soit être achetée à un

fournisseur d'électricité justifiant qu'elle est produite au moins en partie à partir d'une installation soumise aux dispositions du SEQE.

Le V et le VI de l'article prévoient, conformément aux lignes directrices précitées, que **l'aide est versée, de manière dégressive, pour les coûts subis à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 et jusqu'au 31 décembre 2020**. Ainsi, le montant de l'aide représente 85 % des coûts des quotas du SEQE incorporés dans le prix de l'électricité supportés par les entreprises éligibles en 2015, puis 80 % de ces coûts pour les années 2016, 2017 et 2018, **et 75 % de ces coûts en 2019 et 2020**.

L'aide est **octroyée en une seule fois, en année « n » en fonction des coûts supportés en année « n-1 »**. Ainsi, les entreprises éligibles perçoivent en 2020 une aide équivalent à 75 % des coûts supportés au cours de l'année 2019.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE MISE EN COHÉRENCE DU MÉCANISME DE « COMPENSATION DES COÛTS INDIRECTS » AVEC LES NOUVELLES LIGNES DIRECTRICES EUROPÉENNES**

Le présent article additionnel a été inséré à l'Assemblée nationale par l'adoption de deux amendements identiques, à l'initiative du Gouvernement et de notre collègue députée Olga Givernet et plusieurs députés du groupe La République en Marche (LREM), avec un avis favorable de la commission des finances.

Il propose une réécriture complète de **l'article L. 122-8 du code de l'énergie**, régissant la mesure de « compensation des coûts indirects ». En effet, **l'entrée en vigueur des lignes directrices révisées concernant les aides d'État liées au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre pour la période post-2021, rendues publiques le 21 septembre dernier, nécessite de faire évoluer le dispositif actuel**.

Il modifie d'abord les références aux précédentes lignes directrices, pour assurer l'adéquation entre secteurs éligibles et secteurs exposés à un risque élevé de fuites de carbone en raison de leur forte exposition aux échanges internationaux. Ainsi, le II indique que les bénéficiaires de l'aide sont les entreprises **exerçant leurs activités dans un des secteurs ou sous-secteurs exposés, dont la liste est définie en annexe I de la communication C (2020) 6400 de la Commission européenne du 21 septembre 2020 sur les lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2021**.

S'agissant des **modalités de calcul** de la « compensation carbone », les trois facteurs restent les mêmes, mais leur détermination évolue :

- s'agissant du **facteur d'émission de l'électricité consommée en France** mesuré en tonnes de dioxyde de carbone par mégawattheure (tCo<sub>2</sub>/MWh), il serait toujours fixé par décret, mais établi :

a) soit dans la limite de la valeur figurant pour la France à l'annexe III de la communication précitée ;

b) soit sur la base d'une étude de la teneur en CO<sub>2</sub> de la technologie marginale déterminant le prix effectif sur le marché de l'électricité qui démontre le caractère approprié du facteur d'émission de CO<sub>2</sub>, établi sur la base d'un modèle du marché de l'électricité simulant la formation des prix et sur la base des données observées relatives à la technologie marginale définissant le prix effectif de l'électricité sur l'ensemble de l'année précédant celle pour laquelle l'aide est accordée, y compris les heures pendant lesquelles les importations définissaient le prix<sup>1</sup> ;

- s'agissant du **volume de l'électricité éligible**, il serait désormais défini en fonction de deux facteurs :

a) le **référentiel d'efficacité pour la consommation d'électricité spécifique au produit**, fixé à l'annexe II de la communication précitée ;

b) la production en tonnes par an de produit.

**Le facteur de ratio d'électricité soumise aux coûts des quotas du SEQE disparaît donc.**

Un **III bis** est désormais prévu au sein de l'article L. 122-8 du code de l'énergie, prévoyant que la liste des pièces justificatives exigées pour le dépôt d'une demande est déterminée par arrêté du ministre chargé de l'industrie. Elles servent de base au calcul du montant de l'aide.

Le IV prévoit que **le montant de l'aide est fixé à 75 % des coûts des quotas du système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité supportés pour les années 2021 à 2030.**

Deux nouveaux paragraphes sont également introduits dans cet article.

**Le premier instaure un nouveau mécanisme devant permettre de garantir une protection adéquate contre le risque de « fuite de carbone » lorsque l'aide de 75 % n'est pas suffisante : ainsi, pour les secteurs pour lesquels le mécanisme ne permet pas d'apporter le soutien nécessaire, « le montant des coûts indirects résiduels à supporter par l'entreprise, après versement**

---

<sup>1</sup> Ce rapport est soumis à la commission de régulation de l'énergie pour approbation et transmis à la Commission européenne lorsque la mesure d'aide d'État est notifiée à cette dernière conformément à l'article 108, paragraphe 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

de l'aide, peut être limité à 1,5 % de la valeur ajoutée brute de l'entreprise concernée au cours de l'année au titre de laquelle l'aide est accordée ».

En outre, **cette limitation s'applique à toutes les entreprises éligibles dans le secteur concerné**. S'il est décidé d'appliquer la limitation fixée à 1,5 % de la valeur ajoutée brute uniquement à certains des secteurs énumérés à l'annexe I de la communication précitée, le choix des secteurs est fait sur la base de critères objectifs, non discriminatoires et transparents. Un décret fixe la liste des secteurs concernés.

Enfin, le VI de l'article L. 122-8 du code de l'énergie tel que proposé par le présent article prévoit que **les bénéficiaires des aides réalisent un audit énergétique**, qu'il s'agisse d'un audit effectué de manière indépendante ou d'un audit effectué dans le cadre d'un système certifié de management de l'énergie ou de management environnemental, notamment le système de management environnemental et d'audit de l'UE. Les audits énergétiques réalisés en application de l'article L. 233-1 du code de l'énergie ou la mise en œuvre d'un système de management de l'énergie<sup>1</sup> sont réputés satisfaire à cette nouvelle obligation.

Les bénéficiaires soumis à l'obligation de réaliser un audit énergétique sont également tenus de respecter plusieurs éléments :

- la mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport d'audit, dans la mesure où le délai d'amortissement des investissements concernés ne dépasse pas trois ans et que les coûts de leurs investissements sont proportionnés ;

- ou la réduction de l'empreinte carbone de leur consommation d'électricité, de manière à couvrir au moins 30 % de leur consommation d'électricité générée à partir de sources décarbonées ;

- ou l'investissement d'une part d'au moins 50 % du montant de l'aide dans des projets qui entraînent une réduction substantielle des émissions de gaz à effet de serre de l'installation, bien en deçà du référentiel applicable utilisé pour l'allocation de quotas à titre gratuit dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE.

Par un sous-amendement à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable du Gouvernement, il est précisé que **le présent article entre en vigueur à la date de publication au Journal officiel de l'Union européenne de la décision du régime correspondant d'aides d'État dans le cadre des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et au plus tôt le 31 décembre 2021.**

---

<sup>1</sup> Conforme au second alinéa de l'article L233-2 du code de l'énergie

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE ÉVOLUTION RENDUE NÉCESSAIRE PAR LA RÉVISION DES LIGNES DIRECTRICES EUROPÉENNES CONCERNANT LES AIDES D'ÉTAT LIÉES AU SYSTÈME D'ÉCHANGE DE QUOTAS D'ÉMISSION DE GAZ À EFFET DE SERRE POUR LA PÉRIODE POST-2021

Le mécanisme de « compensation des coûts indirects » prévu à l'article L. 122-8 du code de l'énergie permet de compenser une partie du coût du quota carbone européen répercuté sur le prix de l'électricité payé par les industriels.

**Le prix de l'électricité constitue en effet un élément essentiel de la compétitivité de ces entreprises.** Ce dispositif constitue ainsi une **mesure de soutien indispensable aux entreprises électro-intensives qui sont exposées à la concurrence internationale.**

Le présent article modifie les dispositions législatives régissant le mécanisme de « compensation des coûts indirects » afin d'assurer leur compatibilité avec les nouvelles lignes directrices révisées concernant les aides d'État liées au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2021.

Ainsi, le mécanisme refondu concernera les **entreprises des secteurs et sous-secteurs mentionnés à l'annexe I des lignes directrices précitées**, par exemple la sidérurgie, la métallurgie, ou encore la production d'aluminium.

Les modifications proposées visent également à **limiter la faculté des technologies les moins efficaces à bénéficier du dispositif et à assurer une plus grande conditionnalité en termes de performance énergétique.** Les entreprises bénéficiaires devront ainsi réaliser un **audit énergétique** et s'investir dans une démarche de diminution de leurs émissions de gaz à effet de serre lorsqu'elles bénéficient de l'aide.

**Une nouvelle mesure de limitation des coûts indirects résiduels supportés par l'entreprise après versement de l'aide est également prévue par l'article, lorsque l'intensité d'aide de 75 % n'est pas suffisante.** Ce complément paraît d'autant plus nécessaire que le prix des quotas d'émission de CO<sub>2</sub> a vocation à augmenter dans les années à venir, compte tenu de la création de la réserve de stabilité en 2019 : cette augmentation pourrait avoir des répercussions importantes sur le coût de l'électricité consommée.

**Compte tenu de l'absence d'évaluation des conséquences de cette réforme, Le rapporteur général s'interroge sur l'impact des évolutions proposées sur le coût du dispositif du soutien dans les années à venir, d'autant plus que la trajectoire haussière attendue du prix des quotas**

pèsera sur l'aide. Cette indexation a déjà conduit à **augmenter fortement le montant de l'aide versée ces dernières années.**

**Le coût total de ce dispositif, supporté par le budget de l'État, est retracé dans la mission « Économie ». Le tableau ci-dessous illustre la forte progression du soutien accordé aux électro-intensifs.**

**Évolution de la « compensation des coûts indirects » entre 2015 et 2020**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Année de paiement (budget de l'État)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Prix du CO <sub>2</sub>	5,90 €/t	7,8 €/t	5,4 €/t	5,88 €/t	16,2 €/t	23,5 €/t
Montant de la compensation porté par la mission « Économie »	95 millions d'euros	135 millions d'euros	93 millions d'euros	102 millions d'euros	265 millions d'euros	388 millions d'euros

*Source : rapport d'information n° 649 (2018-2019) de Mme Valérie LÉTARD, rapporteure, fait au nom de la mission d'information sur les enjeux de la filière sidérurgique, déposé le 9 juillet 2019*

**Toutefois, compte tenu de l'importance pour les entreprises électro-intensives soumises à forte concurrence internationale de bénéficier d'une telle « compensation carbone », votre rapporteur général vous propose de ne pas remettre en cause ce dispositif.**

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



*ARTICLE 46 sexies (nouveau)*

**Transfert de la gestion de la taxe versée par l'employeur de salariés étrangers de l'Ofii au ministre chargé de l'économie et des finances**

Le présent article transfère la charge de constater, de liquider et de recouvrer la taxe prévue à l'article L. 311-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile au ministre chargé de l'économie et des finances, alors que cette mission est aujourd'hui assurée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii).

Cette évolution est justifiée dès lors que cette taxe, qui était affectée à l'Ofii jusqu'en 2018, est maintenant versée au budget général de l'État.

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

**I. LE DROIT EXISTANT : LA TAXE VERSÉE PAR L'EMPLOYEUR D'UN SALARIÉ ÉTRANGER EST PERÇUE PAR L'OFII**

La taxe employeur, prévue à l'article L.311-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) est une taxe acquittée par les employeurs de main-d'œuvre étrangère permanente, temporaire ou saisonnière lors du recrutement d'un salarié étranger non communautaire..

Jusqu'en 2018, le produit de cette taxe était affecté à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). Le 1° du IV de l'article 36 de la loi du 29 décembre 2016 de finances pour 2017<sup>1</sup> a toutefois acté l'affectation à l'Ofii du produit des taxes sur la délivrance et le renouvellement de titres de séjour ainsi que de la taxe, acquittée par les employeurs qui embauchent un travailleur étranger ou un salarié détaché, leur versement relève désormais du budget général à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Depuis 2018, le produit de cette taxe est donc affecté au budget général.

**Aux termes de l'avant-dernier alinéa de l'article L ? 311-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, « l'office français de l'immigration et de l'intégration est chargé de constater, de liquider et de recouvrer la taxe prévue au présent article pour le compte de l'État ».**

<sup>1</sup> Loi n° 2016 -1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LE TRANSFERT DU RECOUVREMENT DE LA TAXE DE L'EMPLOYEUR À L'ÉTAT**

Le présent article adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues Jean-Noël Barrot et Stella Dupont, l'amendement ayant reçu un avis favorable du gouvernement et du rapporteur général, **transfère la charge de constater, de liquider et de recouvrer la taxe prévue à l'article L. 311-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile au ministre chargé de l'économie et des finances (I de l'article).**

Ce transfert entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022 (II).

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN TRANSFERT JUSTIFIÉ DEPUIS QUE LE PRODUIT DE CETTE TAXE EST VERSÉE AU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT**

Le produit de cette taxe, qui s'établit à environ 30 millions d'euros par an, mobilise du personnel de l'Ofii (6 ETPT en 2020). Il apparaît souhaitable que l'Ofii se concentre sur ses missions d'intégration et d'asile, récemment élargies au versement de l'allocation pour demandeur d'asile.

**Ainsi, le rapporteur général approuve le transfert de la gestion de cette « taxe employeur » à la direction générale des finances publiques, d'autant plus que cette dernière est désormais versée au budget général de l'État.**

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

*ARTICLE 46 septies (nouveau)*

**Modalités de transmission de la déclaration des positions symétriques prises par une entreprise**

Le présent article concerne la déclaration des positions symétriques prises par une entreprise, qui doit actuellement être jointe en annexe de la déclaration de résultats. Par mesure de simplification, il est proposé de substituer à l'obligation de transmission une obligation de mise à disposition de cette déclaration annexe. La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : L'OBLIGATION DÉCLARATIVE DES POSITIONS SYMÉTRIQUES PRISES PAR UNE ENTREPRISE**

L'article 38 du code général des impôts (CGI) prévoit les conditions dans lesquelles le bénéfice imposable est déterminé.

S'agissant des **contrats à terme d'instruments financiers** conclus par une entreprise, les **profits et pertes constatés lors du dénouement du contrat sont normalement pris en compte dans le résultat.**

De même, le **résultat imposable doit intégrer les gains et pertes latents sur les contrats en cours à la clôture de l'exercice<sup>1</sup>, sous deux réserves :**

- d'une part, **les gains latents réalisés dans le cadre d'une opération de couverture ;**

- d'autre part, **les pertes latentes compensées par un profit latent sur une position symétrique.**

Une position symétrique désigne la détention de contrats à terme d'instruments financiers subissant des variations de valeur ou de rendement corrélées et de sens inverse, sans qu'il soit nécessaire qu'elles soient de même nature, qu'elles aient été prises sur la même place, ou qu'elles portent sur une durée identique.

En ce cas, le 6 de l'article 38 du code général des impôts (CGI) impose que **la déduction des pertes soit différée, dès lors qu'elles ont pour contrepartie un gain latent sur une position symétrique.**

---

<sup>1</sup> Les gains et pertes sont alors déterminés en fonction des cours du marché sur lequel le contrat a été conclu à cette date.

Dans ces conditions, lorsqu'une entreprise a pris des positions symétriques, **la perte subie sur une de ces positions n'est déductible des résultats imposables que pour la fraction de son montant qui excède les gains non encore imposés sur les positions prises en sens inverse.** La déduction de la fraction restante de la perte est reportée jusqu'à la date d'imposition du profit sur l'autre position.

Pour bénéficier de cette déduction et permettre le contrôle par l'administration fiscale, **l'entreprise doit mentionner sur un document joint à la déclaration de résultat les positions symétriques** prises au cours de l'exercice et celles qui sont en cours à la clôture.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : PASSER D'UNE OBLIGATION DE TRANSMISSION À UNE OBLIGATION DE MISE À DISPOSITION DE LA DÉCLARATION DES POSITIONS SYMÉTRIQUES**

**Le présent article additionnel** a été adopté à l'Assemblée nationale par le biais d'un amendement du Gouvernement, ayant reçu l'avis favorable de la commission des finances.

Il tend à **modifier les conditions dans lesquelles une entreprise doit déclarer les positions symétriques** qu'elle a prises au cours de l'exercice ou qui demeurent en cours à la clôture de son exercice.

Il est proposé de substituer à l'obligation de transmission à l'administration fiscale, en annexe de la déclaration de résultats, **une obligation de mise à disposition, en réponse à une demande de l'administration fiscale.**

**Le I du présent article** modifie à cette fin le dernier alinéa du 3° du 6 de l'article 38 du code général des impôts. **La mesure s'appliquerait aux exercices clos à compter du 31 décembre 2020 (II du présent article).**

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE DE SIMPLIFICATION QUI NE REMET PAS EN CAUSE LA CAPACITÉ DE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION FISCALE**

Le rapporteur général prend acte de l'évolution proposée, qui s'inscrit dans **un objectif de simplification.**

La déclaration des positions symétriques prises par une entreprise fait actuellement l'objet d'une transmission en format papier, ce qui entraîne à la fois **une formalité pour l'entreprise et une contrainte de gestion** pour la direction générale des finances publiques.

En substituant une obligation de transmission à une obligation de mise à disposition, **le dispositif proposé ne devrait *a priori* pas remettre en cause la capacité de contrôle de l'administration fiscale.** Par ailleurs, les conditions dans lesquelles la déclaration de résultats doit être communiquée ne sont pas modifiées.

En cas de doute à la lecture de cette dernière, l'administration fiscale pourra toujours demander à l'entreprise de lui transmettre la déclaration spécifique de ses positions symétriques, sous peine d'amende.

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

ARTICLE 46 octies (nouveau)

**Extension de l'autoliquidation de la TVA  
pour les transferts de certificats de garantie d'origine**

Le présent article vise à étendre le mécanisme d'autoliquidation de la TVA au transfert des nouveaux certificats de garantie d'origine introduits par la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LES MÉCANISMES D'AUTOLIQUIDATION DE LA TVA, UNE EXCEPTION POUR RENFORCER LES MOYENS DE LUTTER CONTRE LA FRAUDE**

En matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), le principe général prévu au premier alinéa du 1 de l'article 283 du code général des impôts (CGI) veut que **la taxe soit normalement acquittée par la personne qui réalise l'opération** de livraison du bien ou de prestation de service – à savoir le fournisseur.

**Ce principe général est toutefois assorti de plusieurs exceptions :**

- **de façon générale**, pour les prestations de services et livraisons de biens réalisées par un **assujetti non établi en France**, la taxe est acquittée par le destinataire (second alinéa du 1 de l'article 283 du CGI) ;

- **de façon spécifique**, des **mécanismes d'autoliquidation** sont prévus pour **certains types d'opérations** – par exemple pour les livraisons d'or sous forme de matière première (2 *quater* de l'article 283 du CGI) ou de **transfert de quotas d'émission de gaz à effet de serre** ou de **certificats de garantie d'origine et de capacités dans le secteur de l'énergie** (2 *septies* du même article).

Les certificats de garantie d'origine attestent qu'une part de l'énergie a été produite à partir de sources d'énergie renouvelables (article L. 314-14 du code de l'énergie), tandis que les certificats de garantie de capacité assurent la sécurité de l'approvisionnement (article L. 335-3 du même code).

Les régimes d'autoliquidation visent à **lutter contre d'éventuels mécanismes abusifs**. Ils sont toutefois **strictement encadrés par la directive du 28 novembre 2006<sup>1</sup>**, qui doit expressément en prévoir la possibilité, comme c'est le cas pour les livraisons d'or (article 198) ou pour les quotas d'émission de gaz à effet de serre (article 199 *bis*, paragraphe 1.a).

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE EXTENSION DU MÉCANISME D'AUTOLIQUIDATION POUR LES CERTIFICATS D'ORIGINE GARANTIE EN MATIÈRE ÉNERGÉTIQUE

**Le présent article** résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement du rapporteur général du budget, Laurent Saint-Martin, avec l'avis favorable du Gouvernement.

**Il tend à étendre l'application du mécanisme d'autoliquidation en matière de certificats d'origine garantie** afin de tenir compte des nouvelles garanties d'origine introduites par la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat<sup>2</sup>.

Pour cela, **le I du présent article** complète le 2<sup>es</sup> *septies* de l'article 283 du code général des impôts, afin de viser également **les certificats d'origine du biogaz**, mentionnés à l'article L. 446-18 du code de l'énergie, ainsi que **les garanties d'origine provenant d'autres États membres de l'Union européenne**, mentionnées à l'article L. 446-20 du même code.

Ces dispositions s'appliquent aux opérations facturées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 (**II du présent article**).

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE DE COORDINATION À DES FINS DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE À LA TVA

**Le présent article étend le mécanisme d'autoliquidation qui trouve déjà à s'appliquer dans le secteur énergétique**. Comme les quotas d'émission, **ces certificats sont cessibles et négociables**.

Le Gouvernement fait valoir que des **tentatives de fraude à la TVA** sur les marchés de certificats de garantie ont récemment été identifiées par d'autres États membres ainsi que par les services français, sous la forme classique de **schémas « carrousel »**.

---

<sup>1</sup> [Directive 2006/112/CE](#) du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

<sup>2</sup> Article 50 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

**L'introduction d'un régime d'autoliquidation doit permettre de prévenir ces schémas.**

Cette faculté est expressément permise par l'article 199 *bis* de la directive du 28 novembre 2006<sup>1</sup>. Il reviendra toutefois au Gouvernement d'en informer le comité de la TVA, conformément à ce que prévoit cette même directive.

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

---

<sup>1</sup> Paragraphe 1, point f de la directive n° 2006/112/UE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de la TVA.



*ARTICLE 46 nonies (nouveau)*

**Délégation de signature pour l'homologation des rôles**

Le présent article procède à une actualisation du dispositif d'homologation des rôles. Il prévoit, d'une part, d'autoriser le directeur général des finances publiques à déléguer sa signature pour cette homologation et, d'autre part, de supprimer l'accord préalable du directeur départemental des finances publiques pour la fixation de la date de mise en recouvrement d'un rôle, une disposition devenue sans objet.

Ces ajustements techniques ne soulevant pas de difficultés, la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : L'HOMOLOGATION DES RÔLES ET LA FIXATION DE LA DATE DE MISE EN RECOUVREMENT**

Aux termes de l'article 1658 du code général des impôts (CGI), **les impôts directs et les taxes assimilées sont recouverts par voie de rôle** ou par avis de mise en recouvrement. Les rôles sont **homologués par arrêté du directeur général des finances publiques** ou par le préfet.

Pour l'homologation des rôles, **le préfet peut déléguer ses pouvoirs** aux agents de catégorie A placés sous l'autorité des directeurs départementaux des finances publiques ou des responsables de services à compétence nationale ayant au moins le grade d'administrateur des finances publiques adjoint<sup>1</sup>. La publication des arrêtés au recueil des actes administratifs de la préfecture assure la publicité de ces délégations.

La **délégation de signature permet au représentant d'une autorité administrative d'autoriser un agent, qui lui est subordonné, à signer certaines décisions à sa place, mais sous son contrôle et sous sa responsabilité. La délégation doit être autorisée par un texte législatif, préciser le champ des attributions déléguées, être consentie à une personne nominativement désignée et être publiée.**

---

<sup>1</sup> Article 1658 du code général des impôts et article 376-0 bis de l'annexe II du code général des impôts.

L'article 1659 du CGI dispose quant à lui que **la date de mise en recouvrement des rôles est fixée par l'autorité compétente pour les homologuer** en accord avec le directeur départemental des finances publiques. Cette date constitue le point de départ de différents délais (exigibilité des droits dus, détermination de la date limite de paiement, de réclamation et de prescription).

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE ACTUALISATION DU DISPOSITIF D'HOMOLOGATION ET DE DÉLÉGATION

Le présent article, issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable de la commission des finances, procède à une actualisation des dispositifs de délégation et d'homologation prévus aux articles 1658 et 1659 du code général des impôts.

Il complète d'abord l'article 1658 du CGI afin de **permettre au directeur général des finances publiques d'également déléguer sa signature à des fonctionnaires de catégorie A<sup>1</sup>**. La publicité de ces délégations sera assurée par un arrêté publié au Journal officiel (1 du présent article).

Il procède ensuite à la **suppression de l'alinéa de l'article 1659 du CGI imposant que la date de mise en recouvrement des rôles soit fixée en accord avec le directeur départemental des finances publiques** (2 du présent article).

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES MESURES PUREMENT TECHNIQUES

La modification apportée à l'article 1658 du CGI a été présentée par le ministre délégué chargé des comptes publics, Olivier Dussopt, comme « **une mesure de déconcentration** »<sup>2</sup> puisqu'elle autorise le directeur général des finances publiques (DGFIP) à déléguer, comme le préfet, sa signature à des fonctionnaires de catégorie A pour l'homologation des rôles. Elle permet également de **sécuriser le processus d'homologation**, en cas d'indisponibilité ou d'absence prolongée du DGFIP. Les agents ayant reçu délégation de signature pourront également fixer la date de mise en recouvrement des rôles.

---

<sup>1</sup> Un principe jurisprudentiel veut qu'une autorité ne peut, sauf texte contraire, donner délégation qu'à un agent placé sous son autorité.

<sup>2</sup> Assemblée nationale, [compte-rendu intégral](#) de la troisième séance du vendredi 13 novembre 2020.

Par ailleurs, d'après les informations transmises par le Gouvernement, la suppression de l'accord du directeur départemental des finances publiques pour la fixation de la date de mise en recouvrement, prévue à l'article 1659 du CGI, **met fin à une disposition devenue obsolète.**

Ces dispositions d'actualisation et de délégation sont avant tout techniques et n'appellent pas d'observations particulières de la commission des finances.

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

ARTICLE 46 *decies* (nouveau)

**Rationalisation des procédures de prélèvement d'échantillons  
en matière de contributions indirectes**

Le présent article propose d'instaurer un cadre unique pour permettre aux agents de l'administration en charge des contributions indirectes de procéder, dans le cadre de leurs contrôles, à des prélèvements par échantillon. Il renforce ainsi les procédures de contrôle de ces impositions, tout en simplifiant leur cadre et en y apportant les garanties habituellement applicables en la matière.

La commission des finances propose donc de l'adopter sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT: L'ÉCLATEMENT DES DISPOSITIONS  
RELATIVES AUX PRÉLÈVEMENTS D'ÉCHANTILLON POUR LE  
CONTRÔLE DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES**

Afin de procéder à des inventaires et aux opérations nécessaires à la constatation et à la garantie de l'impôt **en matière de contributions indirectes**<sup>1</sup>, l'article L. 26 du livre des procédures fiscales (LPF) autorise **les agents de l'administration à intervenir, sans formalité préalable et sans que leur contrôle puisse être retardé**, dans les locaux professionnels, les dépôts des entreprises de transport, les ateliers publics, les locaux des associations coopératives où sont effectuées des distillations, les bureaux de postes et les locaux des entreprises assurant l'acheminement de plis et de colis.

Ces contrôles sont effectués par les agents des douanes, qui ont également le droit de saisir les objets, les produits, les marchandises et les appareils passibles de confiscation, après en avoir informé le contrevenant.

**Les modalités de contrôle sont prévues aux articles L. 26 à L. 36 A du LPF et concernent des professions aussi diverses que les fondeurs d'or ou d'argent, certains opérateurs effectuant des échanges intracommunautaires d'alcools, de boissons alcooliques et de tabacs manufacturés ou encore les distillateurs de profession. Des prélèvements par échantillons sont plus spécifiquement prévus pour les contrôles effectués auprès des débitants de boissons, des viticulteurs et des bouilleurs de cru.** L'article 516 du code général des impôts (CGI) ajoute à

---

<sup>1</sup> Il s'agit des impôts établis sur les objets de consommation, tels que les droits sur les boissons, sur le tabac ou encore les droits de douanes.

cette liste les dénatureurs d'alcool et les personnes qui font usage d'alcool dénaturé pour les besoins de leur industrie.

**Les modalités de contrôle par prélèvement d'échantillon pour les contributions indirectes sont donc fragmentées** : les professions et les produits sont spécifiquement énumérés, tandis que ces dispositions se retrouvent à la fois dans le livre des procédures fiscales et dans le code général des impôts. Elles n'ont pas fait l'objet de la même harmonisation que celle relative aux prélèvements d'échantillon par les agents de l'administration fiscale pour le contrôle des taxes sur le chiffre d'affaire (cadre commun prévu à l'article L. 16 E du LPF).

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA CRÉATION D'UN CADRE UNIQUE POUR RÉGIR LES PRÉLÈVEMENTS PAR ÉCHANTILLONS POUR LE CONTRÔLE DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES**

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

**Il crée un E** au sein du III de la section II du chapitre premier du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales, qui est consacré aux dispositions particulières aux contributions indirectes, au timbre et aux législations assimilées. Ce nouveau E, intitulé « **Prélèvement d'échantillons** », est composé d'un **article unique**, l'article L. 40 (4 du I du présent article). Cet article crée un **cadre général pour le recours aux prélèvements par échantillons**.

Le I de l'article L. 40 du LPF (nouveau) prévoit tout d'abord que **les agents des douanes puissent, pour les contrôles prévus par le LPF et relatifs à la recherche et aux constats des infractions à la législation des contributions indirectes, procéder à des prélèvements par échantillons**. Ces prélèvements devront être faits en présence du propriétaire, du détenteur du produit ou d'un représentant de l'un d'eux. À défaut, un tiers sera requis et ce témoin ne pourra pas appartenir à l'administration chargée des contributions indirectes.

L'article L. 40 du LPF renvoie à un décret le soin de préciser les modalités de réalisation, de conservation et de restitution des échantillons.

Le II de l'article L. 40 du LPF ajoute que chaque prélèvement doit **faire l'objet d'un procès-verbal** décrivant les opérations effectuées et contenant toutes les informations nécessaires pour **s'assurer de l'authenticité des échantillons prélevés**. La personne présente lors du prélèvement peut insérer au procès-verbal toutes les déclarations qu'elle juge utiles et doit signer le procès-verbal. À défaut, il est fait mention de son refus. Une copie doit être transmise au propriétaire ou au détenteur du

produit, le cas échéant à leur représentant ayant assisté au prélèvement. Ces dispositions sont conformes aux règles généralement prévues en matière de constat des infractions.

Le **1, 2 et 3 du I du présent article** procèdent à des **coordinations** pour tirer les conséquences de ce nouvel article L. 40 du LPF aux articles L. 28 (viticulteurs) et L. 35 (débitants de boisson) du LPF. Il n'est en effet plus besoin de mentionner que les agents peuvent effectuer des prélèvements par échantillon pour les contrôles auprès de ces professions.

Dans le même temps, deux modifications apportées aux articles L. 28 et L. 31 du LPF **élargissent légèrement le champ des contrôles chez les viticulteurs et chez les bouilleurs de cru**. L'intervention des agents des douanes ne devra plus avoir « strictement » mais « notamment » pour objet la vérification des déclarations de récolte ou de stocks (viticulteurs) et la constatation des alcools détenus (bouilleurs de cru).

Enfin, le **II** du présent article abroge le IV de la section V du chapitre 1<sup>er</sup> du titre III de la première partie du livre 1<sup>er</sup> du code général des impôts relatif au « Prélèvements d'échantillons ». **Cette abrogation entraîne celle de l'article 516 du CGI, la disposition n'étant désormais plus nécessaire pour procéder à des prélèvements d'échantillon pour le contrôle des produits utilisés par les distillateurs de profession, les dénaturateurs d'alcool et les personnes qui font usage d'alcool dénaturé.**

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN CADRE COMMUN POUR LES PRÉLÈVEMENTS PAR ÉCHANTILLONS, QUE CE SOIT POUR LE CONTRÔLE DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES OU POUR CELUI DES TAXES SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES**

Le présent article présente **deux avantages**.

Il instaure tout d'abord un **régime unifié pour la réalisation de prélèvements d'échantillons** par les agents de l'administration en charge du contrôle des contributions indirectes, ce qui sera de nature à renforcer les pouvoirs de contrôle de ladite administration. Ces règles sont maintenant clairement applicables à l'ensemble de ces contributions, sans distinction de profession. C'est donc également une **mesure de simplification**, qui entraîne avec elle la suppression de dispositions devenues sans objet.

L'inscription en droit d'un cadre commun permet par ailleurs **de sécuriser la procédure**, en y introduisant les garanties habituelles en matière de contrôle. Les dispositions du nouvel article L. 40 du LPF sont ainsi identiques à celles de l'article L. 16 E du LPF qui encadre **les prélèvements d'échantillons pour le contrôle des taxes sur le chiffre d'affaires**. Le présent article permet donc d'aligner strictement les régimes prévus en matière de prélèvements d'échantillons pour le contrôle des taxes sur le chiffre d'affaires et des contributions indirectes.

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

ARTICLE 46 undecies (nouveau)

**Extension du champ des échanges d'informations entre les organismes de recouvrement de sécurité sociale et l'administration fiscale**

Le présent article prévoit d'étendre le dispositif d'échanges d'informations entre les organismes de recouvrement de sécurité sociale et l'administration fiscale à l'ensemble des éléments nécessaires à l'établissement et au contrôle des impositions dues par tous les travailleurs indépendants. Il ne concerne aujourd'hui que l'impôt sur le revenu et les travailleurs indépendants relevant du régime microsocial.

Ce dispositif portant une double mesure de simplification, pour les contribuables et pour l'administration fiscale, la commission des finances propose de l'adopter sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LES ORGANISMES DE RECOUVREMENT DE SÉCURITÉ SOCIALE DOIVENT COMMUNIQUER CERTAINES INFORMATIONS SANS DEMANDE PRÉALABLE À L'ADMINISTRATION FISCALE<sup>1</sup>**

L'article 19 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020<sup>2</sup> a créé un nouvel article L. 98 C au sein du livre des procédures fiscales (LPF) afin de fixer **le cadre législatif applicable aux échanges entre l'administration fiscale et les organismes de recouvrement de sécurité sociale concernant les travailleurs indépendants relevant du régime microsocial**. Cette disposition venait en réalité sanctionner un dispositif qui existait déjà, mais qui n'était pas couvert par une disposition législative.

L'article L. 98 C du LPF prévoit que les unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) et les caisses générales de sécurité sociale transmettent à l'administration fiscale, avant le 30 juin de chaque année, **les éléments nécessaires à l'établissement de l'impôt sur le revenu des travailleurs indépendants relevant du régime microsocial**. Les informations transmises comportent obligatoirement le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR), à la seule fin de fiabilisation de l'identification du contribuable.

<sup>1</sup> Se reporter au commentaire de l'article 46 du présent projet de loi pour une description plus détaillée des dispositifs relatifs au droit de communication et à l'échange d'informations entre les administrations publiques.

<sup>2</sup> Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.



Ces informations permettent également à la direction générale des finances publiques (DGFIP) de **pré-remplir les déclarations d'impôt sur le revenu des travailleurs indépendants** au regard des déclarations mensuelles ou trimestrielles. La création de l'article L. 98 C du LPF répondait autant à un objectif de simplification pour ces contribuables qu'à l'amélioration du recouvrement et de l'établissement de l'impôt sur le revenu.

Les modalités de cette communication entre les organismes de recouvrement de sécurité sociale et l'administration fiscale sont encadrées par un décret en Conseil d'État.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA SIMPLIFICATION DES MODALITÉS DE TRANSMISSION

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

Il modifie l'article L. 98 C du livre des procédures fiscales afin de procéder à une **double extension du cadre d'échange d'informations entre les organismes de recouvrement de sécurité sociale et la DGFIP** :

- l'extension du champ des informations devant être transmises par les Urssaf et les caisses générales de sécurité sociale à l'administration fiscale. **Cette obligation concernera dorénavant l'ensemble des éléments nécessaires à l'établissement et aux impositions dues par les travailleurs indépendants**, et non plus seulement celles nécessaires au titre de l'établissement de l'impôt sur le revenu ;

- l'extension des contribuables concernés, puisque sont désormais visés **l'ensemble des travailleurs indépendants**, et non plus uniquement ceux relevant du régime microsocial.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE DOUBLE MESURE DE SIMPLIFICATION POUR LES CONTRIBUABLES ET POUR L'ADMINISTRATION FISCALE

La commission des finances est favorable au présent dispositif, qui prévoit **d'étendre le cadre des échanges dits « sans demande préalable »** entre l'administration fiscale et les organismes de recouvrement de sécurité sociale, prévu à l'article L. 98 C du livre des procédures fiscales.

Ce dispositif porte une **double simplification** de procédure. D'une part, les travailleurs indépendants pourront tous, qu'ils relèvent ou non du régime microsocial, bénéficier du **pré-remplissage de leur déclaration d'impôt sur le revenu**. D'autre part, l'administration fiscale aura maintenant l'autorisation d'exploiter les données transmises pour l'établissement de

l'assiette et pour **le contrôle de l'ensemble des impositions dues par les travailleurs indépendants**, ce qui inclut par exemple la cotisation foncière des entreprises.

S'il soutient les modifications proposées à l'article L. 98 C du livre des procédures fiscales, le rapporteur général regrette toutefois que **le décret en Conseil d'État**, qui doit préciser les modalités de communication entre les Urssaf, les caisses générales de sécurité sociale et l'administration fiscale, **n'ait toujours pas été publié, ce qui nuit à son effectivité**. Sa publication était pourtant envisagée en mai 2020.

Le **Gouvernement modifie donc le dispositif avant même que les mesures d'encadrement n'aient été adoptées pour sa version initiale**. D'après les informations transmises au rapporteur général, et compte tenu des retards constatés, il a été jugé préférable de désormais attendre l'adoption du présent projet de loi, afin de ne publier qu'un seul décret, *a priori* au début de l'année 2021<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Selon les informations transmises au rapporteur général.

*ARTICLE 46 duodecies (nouveau)*

**Transmission par l'Acoss d'informations relatives  
aux particuliers employeurs à l'administration fiscale**

Le présent article vise à autoriser la communication par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) à l'administration fiscale des éléments nécessaires à l'établissement et au contrôle de l'impôt sur le revenu des particuliers employeurs, bénéficiant du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile.

La commission a adopté cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : DES MODALITÉS SIMPLIFIÉES DE  
DÉCLARATION DES EMPLOIS DIRECTS ÉLIGIBLES AU CRÉDIT  
D'IMPÔT SERVICES À LA PERSONNE**

**A. UN CRÉDIT D'IMPÔT POUR FINANCER L'EMPLOI D'UN SALARIÉ À  
DOMICILE**

L'article 199 *sexdecies* du code général des impôts prévoit l'existence d'un crédit d'impôt au profit des contribuables employant un salarié à leur domicile pour réaliser des services à la personne comme la garde d'enfant, l'assistance aux personnes âgées ou handicapées et l'aide aux tâches ménagères ou familiales.

Ce crédit d'impôt est égal à **50 % des dépenses effectivement supportées au titre de services à domicile, dans la limite de 12 000 euros par foyer**<sup>1</sup>, majorée de 1 500 euros par enfant à charge ou pour tout autre membre du foyer fiscal âgé de plus de 65 ans, sans pouvoir excéder 15 000 euros.

Pour en bénéficier, le particulier employeur peut :

- **embaucher directement le salarié**, sans aucun intermédiaire. Il est alors tenu d'assurer la gestion de toutes les démarches administratives ;

- **faire appel à un organisme mandataire**. Il conserve alors son statut d'employeur, mais confie à l'organisme la charge de le conseiller dans cette fonction (1° de l'article L. 7232-6 du code du travail) ;

<sup>1</sup> Ce plafond est relevé, sous certaines conditions, à 15 000 euros au titre de la première année d'application de l'avantage fiscal et à 20 000 euros si l'un des membres du foyer fiscal répond à certaines conditions d'invalidité.

- **recourir à un organisme prestataire.** Dans ce cas, c'est cet organisme qui a le rôle de l'employeur (2° et 3° de l'article L. 7232-6 du code du travail).

Au moment de sa déclaration annuelle de revenus, le contribuable **renseigne le montant des dépenses engagées pour l'emploi du salarié à domicile, déduction faite des aides reçues pour l'emploi du salarié** – allocation personnalisée d'autonomie, complément de libre choix du mode de garde, aide financière de l'employeur. Le montant du crédit d'impôt est ensuite calculé par l'administration fiscale et apparaît sur l'avis d'imposition.

Dans le cadre de la réforme du prélèvement à la source, l'article 1665 *bis* du code général des impôts a mis en place un **mécanisme d'acompte de crédit d'impôt.**

Ainsi, au plus tard le 1<sup>er</sup> mars de l'année de liquidation de l'impôt (N), le contribuable perçoit **un acompte équivalent à 60 % du crédit d'impôt acquis au titre de l'avant-dernière année (N-2).**

Le solde de crédit d'impôt est ensuite versé après la déclaration de revenus perçus pendant l'année N-1, effectuée par le contribuable au printemps de l'année N.

L'article 7 de la loi de finances pour 2020<sup>1</sup> a par ailleurs prévu que les contribuables bénéficiant de l'acompte de crédits d'impôt versé en début d'année puissent **demandeur une diminution du montant de cet acompte** avant le 1<sup>er</sup> décembre de l'année qui précède celle au cours de laquelle l'acompte est perçu, afin d'éviter d'avoir à acquitter d'éventuels trop perçus lors de la liquidation définitive de l'impôt à l'été.

En 2019, **4,2 millions de ménages ont bénéficié de ce crédit d'impôt**, pour une dépense fiscale s'élevant à 4,84 milliards d'euros.

#### **B. DES MODALITÉS DE DÉCLARATION ET DE PAIEMENT SIMPLIFIÉES POUR LES PARTICULIERS EMPLOYEURS**

Le bénéfice de l'aide est subordonnée au fait que les contribuables **justifient de la réalité des sommes versées et du respect des conditions particulières propres à l'avantage fiscal, en déclarant cet emploi.**

Dans ce cadre, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne<sup>2</sup> a créé le **chèque emploi service universel (CESU)**, nouvel instrument de paiement simplifié des services à la personne, dont le régime est défini à l'article L. 1271-1 du code du travail.

Le Cesu est un **outil de déclaration et de financement des services à la personne du réseau des Urssaf.** Au terme de l'article L. 133-5-7 du code

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

<sup>2</sup> Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

de la sécurité sociale, ce dispositif simplifié permet aux particuliers employeurs de :

- **déclarer et payer les cotisations et contributions sociales** d'origine légale ou conventionnelle ;
- satisfaire aux **formalités obligatoires** liées à l'embauche et l'emploi de leurs salariés ;
- **déclarer et reverser les montants donnant lieu à la retenue à la source.**

En pratique, les Urssaf calculent le montant des cotisations sociales à verser et les prélèvent directement sur le compte bancaire du particulier employeur. Le salarié reçoit ensuite une attestation de l'Urssaf, faisant office de bulletin de salaire.

Il incombe toutefois au particulier employeur de **rémunérer directement le salarié**. Le particulier employeur verse au salarié sa **rémunération nette de prélèvement à la source**, qui est indiquée lors de la déclaration ; le Cesu prélève sur le compte du particulier employeur le montant de l'impôt à la source sur le compte bancaire du particulier employeur, **afin de le reverser à l'administration fiscale**.

L'article 42 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017<sup>1</sup> a également créé un **service de gestion dématérialisée « tout en un », dit « Cesu+ »**, officiellement actif depuis juin 2019, au terme duquel les Urssaf peuvent également prendre en charge l'intégralité du processus de rémunération du salarié pour le compte de l'employeur.

Dans ce cas, l'employeur est juste tenu de déclarer la rémunération de son employé à domicile à partir de son espace personnel ; le Cesu se charge ensuite de **prélever directement le salaire sur le compte bancaire de l'employeur**, et de le verser sur le compte bancaire du salarié.

Enfin, au terme de l'article L. 531-8 du code de la sécurité sociale, les particuliers ayant recours à un **service de garde de leur enfant éligible au complément de libre choix du mode de garde** doivent adhérer à un dispositif distinct proposant des services identiques, intitulé « Pajemploi+ ».

### **C. UNE EXPÉRIMENTATION DE CONTEMPORANISATION DU CRÉDIT D'IMPÔT DE SERVICES À LA PERSONNE**

L'article 20 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020<sup>2</sup> a créé un **dispositif expérimental, d'une durée deux ans**, destiné à certains particuliers ayant recours à des services à la personne, afin de **les dispenser de faire l'avance d'une part de leurs charges directes couvertes par les aides** auxquels ils sont éligibles.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017.

<sup>2</sup> Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

L'expérimentation vise ainsi à ce qu'à Paris et dans le Nord, les personnes âgées ou handicapées ayant recours à un employé à domicile ne soient plus tenues de verser que **les charges nettes des aides sociales et fiscales auxquelles elles sont éligibles**, leur évitant ainsi d'effectuer des avances de trésorerie.

En pratique, afin d'assurer aux particuliers le bénéfice immédiat de ces aides, **un dispositif de versement contemporain des aides sociales et fiscales a été mis en place**. Celles-ci sont soit **déduites du montant dû par le particulier au titre des cotisations et salaires de l'emploi à domicile**, par l'intermédiaire du service du Cesu, soit versées en temps réel pour éviter toute avance de trésorerie.

En parallèle, une aide spécifique a été créée, afin de verser aux bénéficiaires, de façon contemporaine, **des montants équivalents à ceux dus au titre du crédit d'impôt pour un emploi à domicile**. Cette dernière constitue une avance de crédit d'impôt à la charge de la branche recouvrement de la sécurité sociale.

La mise en œuvre de ce dispositif nécessitant des échanges d'information entre la branche recouvrement de la sécurité sociale et les différents gestionnaires des aides, l'article 20 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020<sup>1</sup> a prévu que **l'Acoss conclue des conventions avec la direction générale des finances publiques** afin de déterminer les modalités d'échanges d'informations :

- sur la situation fiscale des particuliers qui adhéreront au dispositif ;
- sur les montants des prestations et de l'aide spécifique versés par le dispositif ;
- sur les modalités de remboursement par l'État des montants d'aide versés correspondant aux montants de crédit d'impôt dont bénéficient les particuliers concernés.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DES ÉCHANGES D'INFORMATIONS ENTRE L'ACOSS ET L'ADMINISTRATION FISCALE**

Issu d'un amendement présenté par M. Laurent Saint Martin, rapporteur général de la commission des finances à l'Assemblée nationale, et adopté avec un avis favorable du Gouvernement, le présent article vise à autoriser **un flux d'informations entre l'Acoss et la direction générale des finances publiques**.

Il crée pour ce faire un **nouvel article L. 98 D du livre des procédures fiscales**. Au terme du **I de ce nouvel article**, les Urssaf et les caisses générales de sécurité sociale sont tenues de communiquer à

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

l'administration fiscale, avant le 1<sup>er</sup> mars de chaque année, **plusieurs éléments nécessaires à l'établissement et au contrôle de l'impôt sur le revenu.**

Il s'agit notamment :

- des éléments relatifs aux particuliers employeurs utilisant le **chèque emploi service universel** et le **dispositif Pajemploi** ;

- des éléments relatifs aux particuliers employeurs recourant à un **organisme mandataire**, tout en procédant eux-mêmes au versement des cotisations et contributions sociales dues au titre de l'emploi des salariés concernés ;

- des éléments relatifs aux particuliers qui recourent à un **organisme prestataire**, que ce dernier soit une association ou une entreprise.

Le **II du présent article dispose que les données partagées** à la direction générale des finances publiques peuvent comporter « *le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques* ».

Il est précisé que ces numéros ne seront utilisés que pour permettre à l'administration fiscale de **vérifier la fiabilité des éléments d'identification des personnes physiques** figurant dans les traitements de données relatives à l'assiette, au contrôle et au recouvrement de l'impôt sur le revenu.

Selon l'exposé des motifs de l'amendement, ces informations permettront notamment le **pré-remplissage de la déclaration de revenus des particuliers recourant à ces services** et, par suite, l'extension du champ de la déclaration de revenus automatique.

Enfin, le même **II du présent article** renvoie à un décret en Conseil d'État pour déterminer les modalités de réalisation de ces communications.

Selon les informations transmises au rapporteur spécial, cette rédaction se fonde sur celle de l'article L. 98 B, pré-existant, concernant **les salariés de particuliers employeurs**, le champ de collecte étant le même dans les deux cas ; il s'agit, en pratique, **d'inclure dans le dispositif l'ensemble des emplois directs éligibles au crédit d'impôt.**

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF PERMETTANT D'ÉTENDRE LE PRÉ-REEMPLISSAGE DES DÉCLARATIONS D'IMPÔT**

Le dispositif proposé vise en premier lieu à accompagner le déploiement de la contemporanéisation du crédit d'impôt de services à la personne ; l'administration fiscale doit en effet être en mesure de **suivre le montant des avances de crédit d'impôt consenties auprès des particuliers**, afin de pouvoir prendre en compte ces dernières lors de l'établissement du montant total de crédit d'impôt dont le contribuable bénéficie au titre de

l'année en cours. Il s'agit ainsi de garantir que le contribuable ne bénéficie qu'une fois de ce crédit d'impôt.

Le présent article s'inscrit par ailleurs dans la continuité des efforts réalisés par l'administration pour **alléger les obligations déclaratives pesant sur les contribuables**, notamment dans le cadre de la mise en place du prélèvement à la source.

En pratique, il s'agit **d'élargir le champ des foyers fiscaux dont la déclaration de revenus pourra être pré-remplie par l'administration fiscale**, de manière à généraliser la **déclaration de revenus automatique**.

Un premier pas en ce sens a été réalisé en loi de finances pour 2020<sup>1</sup>, puisqu'au terme de l'article 155, certains contribuables peuvent remplir leurs obligations déclaratives par **validation tacite des informations portées à leur connaissance par l'administration fiscale**.

Cette possibilité n'est cependant ouverte qu'aux foyers fiscaux ayant été imposés au cours de l'année précédente, **uniquement sur la base de revenus déclarés intégralement par des tiers**, et qui n'ont signalé aucun changement de situation, ce qui représente environ 12 millions de contribuables.

Dans ce contexte, les **4,2 millions de contribuables qui ont déclaré en 2019 des dépenses éligibles au crédit d'impôt « services à la personne »** seront donc susceptibles de bénéficier du préremplissage de ces éléments sur leur déclaration de revenus.

Ces **modifications sont opportunes**, puisqu'elles tendent *in fine* à la **suppression de l'obligation pour les contribuables de souscrire une déclaration annuelle de revenus**. Cette obligation constitue en effet une **démarche de plus pour les contribuables et les entreprises**, tout en suscitant **une charge de travail supplémentaire pour l'administration**, tenue de traiter les déclarations et de relancer les contribuables ayant omis de se soumettre à cette obligation.

L'un des principaux intérêts du passage au prélèvement à la source résidant dans la simplification du système fiscal pour les salariés et l'amointrissement de la charge de travail pour l'administration, **la disparition totale de cette obligation déclarative constituerait, à terme, une avancée notable**.

Le rapporteur général note cependant que **la nature exacte des informations qui pourront être transmises à l'administration fiscale n'est pas clairement définie**, puisque le dispositif se contente de préciser que les communications pourront « *comporter le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques aux seules fins de la vérification par l'administration fiscale de la fiabilité des éléments d'identification* ».

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.



*des personnes physiques figurant dans les traitements de données relatives à l'assiette, au contrôle et au recouvrement de l'impôt sur le revenu ».*

En pratique, selon les informations recueillies par le rapporteur général, l'Acoss transmettra à la DGFIP :

- les **éléments d'identification des particuliers** dont elle a connaissance – à savoir l'état civil et le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR) ;

- le **montant des dépenses éligibles** à crédit d'impôt ;

- dans le cadre de l'expérimentation de la contemporanéisation du crédit d'impôt « services à la personne », le **montant d'avance immédiate de crédit d'impôt déjà perçue** par le particulier ;

- dans le cas où le particulier passe par un prestataire, **l'identité de ce dernier**.

Si la plupart de ces informations ne sont pas particulièrement sensibles, **tel n'est pas le cas du NIR, dont l'utilisation fait l'objet d'un encadrement spécifique**. Le renvoi à un décret en Conseil d'État pour fixer « *les modalités de réalisation de ces communications* » semble néanmoins à même **d'offrir des garanties suffisantes en termes de protection des données personnelles**.

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

ARTICLE 46 terdecies (nouveau)

**Extension aux agents de Pôle emploi des droits d'accès au Ficovie**

Le présent article autorise les agents de Pôle emploi à accéder au fichier des contrats de capitalisation ou des placements de même nature (Ficovie). Actuellement, cet accès n'est ouvert qu'aux agents des organismes de protection sociale (article L. 134 D du livre des procédures fiscales).

L'objectif de cette extension du droit d'accès au Ficovie est de permettre aux agents de Pôle emploi de mieux détecter les situations frauduleuses, dans le cadre notamment du contrôle des ressources des bénéficiaires d'avantages et de prestations sociales soumis à condition de ressources. Seuls les agents individuellement désignés et spécifiquement habilités à cet effet auront accès à ces informations. Tenant compte de ces deux aspects, la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : L'EXTENSION DE L'ACCÈS DES AGENTS DES ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE AUX FICHIERS TENUS PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES**

**A. LE RESPECT DU SECRET FISCAL ET L'ACCÈS AUX DONNÉES DÉTENUES PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES**

La direction générale des finances publiques (DGFIP) est tenue au respect du secret fiscal, défini à l'article L. 103 du livre des procédures fiscales : « l'obligation du secret professionnel, telle qu'elle est définie aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal, s'applique à toutes les personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou attributions à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévus au code général des impôts ».

Toutefois, elle est déliée de cette obligation dans certains cas limitativement énumérés par la loi, notamment dans le cadre des échanges d'informations avec certaines administrations, autorités administratives, collectivités, services et organismes publics, pour les seules informations nécessaires à l'exercice de leurs missions respectives.

**Chacun de ces dispositifs d'échange d'informations dispose d'une base juridique propre, voire de plusieurs.** Ces dispositions, adaptées par le législateur **au cas par cas et de manière progressive**, présentent des modalités hétérogènes. Les échanges peuvent ainsi être, selon les cas :

- **à la demande, spontanés ou automatiques**, sous forme d'accès directe à certaines bases de données ;

- **limités à certaines missions** limitativement énumérées des administrations et entités concernées, **ou prévus pour l'ensemble de leurs missions respectives** ;

- **réciproques ou à sens unique.**

**Les dispositifs d'accès aux informations détenues par la DGFIP sont essentiellement prévus aux articles L. 115 à L. 135 ZM du livre des procédures fiscales.**

#### ***B. FICOVIE, UN FICHER UTILE À LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE, DONT L'ACCÈS A ÉTÉ PROGRESSIVEMENT ÉTENDU***

Ficovie fait partie des quatre applications<sup>1</sup> de la DGFIP contenant des données susceptibles d'être particulièrement utiles à des tiers dans le cadre de la lutte contre la fraude.

##### **1. Le fichier des contrats de capitalisation et des placements de même nature (Ficovie)**

Aux termes de l'article 1649 *ter* du code général des impôts (CGI), **les entreprises d'assurance, les institutions de prévoyance, les mutuelles et les organismes assimilés établis en France doivent déclarer la souscription et le dénouement des contrats de capitalisation ou des placements de même nature, notamment des contrats d'assurance vie.** Ils déclarent également le montant cumulé des primes versées au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de la déclaration et la valeur de rachat ou le montant du capital garanti, y compris sous forme de rente, à la même date, lorsque ce montant dépasse 7 500 euros.

**Ces informations forment le fichier dit « Ficovie »** et varient selon l'opération effectuée sur ces placements. Elles incluent notamment le nom ou la raison sociale et la domiciliation de l'organisme, la nature du contrat ou placement, la date de souscription, la référence du contrat, l'état-civil du souscripteur et des assurés ainsi que la date et la cause du dénouement et le montant des sommes, rentes ou valeurs devant être versées aux bénéficiaires.

---

<sup>1</sup> Les trois autres applications sont le fichier « Ficoba » (fichier national des comptes bancaires et assimilés), la base « Patrim » (recherche des transactions immobilières) et la base « BNDP » (base nationale des données patrimoniales).

Il existe deux types d'accès au fichier :

- **le premier concerne le souscripteur du contrat d'assurance vie, l'assuré et le bénéficiaire**, qui peuvent exercer leur droit d'accès et de rectification aux données enregistrées dans le Ficovie. Ces droits s'exercent auprès de la direction départementale des finances publiques dont dépendent le souscripteur et l'assuré ;

- **le second concerne l'accès ouvert à d'autres personnes ou organismes pour l'exercice de leurs missions. Les agents habilités de la DGFIP sont, par principe, seuls destinataires de ces données**, couvertes par le secret professionnel. Les agents d'autres administrations ou organismes publics peuvent y accéder, mais **sous réserve d'en obtenir l'autorisation, par l'intermédiaire d'une disposition législative.**

## 2. L'extension de l'accès des administrations et des organismes au Ficovie

**L'accès au Ficovie est octroyé par voie législative et les modalités d'habilitation et de désignation des agents par voie réglementaire.**

La liste des administrations et organismes dont les agents sont autorisés à accéder à ce fichier s'est progressivement allongée, le plus récemment dans le cadre de la loi relative à la lutte contre la fraude<sup>1</sup>, qui a ouvert les accès suivants :

- pour les besoins de leurs missions, **aux agents spécialisés de la DGFIP affectés au sein des juridictions** (article L. 135 ZJ du LPF) ;

- pour **la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale**, aux agents de l'inspection du travail, des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) et de la caisse de la mutualité sociale agricole (MSA) (article L. 135 ZK du LPF) ;

- pour les besoins de l'accomplissement de leurs missions de contrôle et de recouvrement, **aux agents de la direction générale des douanes et des droits indirects** (article L. 135 ZL du LPF) ;

- pour les besoins de l'accomplissement de leurs missions de contrôle et de recouvrement portant sur les infractions prévues à l'article L. 114-16-2 du code de la sécurité sociale (**fraude aux prestations sociales**), aux agents des caisses primaires d'assurance maladie, des caisses d'allocations familiales, des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse, des caisses générales de sécurité sociale (**article L. 134 D du LPF**).

---

<sup>1</sup> Article 6 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DONNER LE DROIT AUX AGENTS DE PÔLE EMPLOI D'ACCÉDER AU FICOVIE

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

Il modifie l'article L. 134 D du livre des procédures fiscales afin **d'ajouter les agents de Pôle emploi à la liste des agents des organismes étant autorisés à accéder au Ficovie** pour les besoins de l'accomplissement de leurs missions de contrôle et de recouvrement portant sur **les infractions relevant de la fraude aux prestations sociales**. Comme pour les agents des organismes déjà visés par l'article L. 134 D du LPF, ils devront être **individuellement désignés et dûment habilités à accéder aux données contenues dans ce fichier**, selon des modalités fixées par décret.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : L'EXTENSION DES ÉCHANGES D'INFORMATIONS DOIT PERMETTRE DE MIEUX LUTTER CONTRE LA FRAUDE

Le présent article prévoit de **renforcer l'accès aux informations utiles à l'accomplissement des missions de contrôle et de versement des prestations sociales par les agents de Pôle emploi**. Ces derniers ont d'ores et déjà accès au fichier national des comptes bancaires et assimilés (Ficoba).

Le rapporteur général est favorable à cette disposition, qui doit permettre **d'améliorer et de renforcer les instruments dont disposent les agents de Pôle emploi pour lutter contre la fraude aux prestations sociales et avantages consentis sous conditions de ressources**. Ils pourront ainsi mieux détecter les situations frauduleuses et prendre plus rapidement les mesures conservatoires en conséquence.

Comme pour les autres organismes de sécurité sociale, les modalités d'accès seront précisées par décret, afin de **dûment encadrer les conditions de désignation et d'habilitation des agents pouvant accéder à ces données sensibles**. Cette garantie étant assurée, la commission des finances considère que le présent article ne soulève pas de difficulté particulière.

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

*ARTICLE 46 quaterdecies (nouveau)*

**Contrôle des dépenses engagées au titre des frais de mandat**

Le présent article confie au bureau de chaque assemblée parlementaire le soin de déterminer les modalités selon lesquelles l'organe chargé de la déontologie parlementaire contrôle les dépenses engagées au titre de l'indemnité représentative des frais de mandat (IRFM), dans les quatre années suivant leur engagement. Dans le cadre de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, l'IRFM a été remplacée au 1<sup>er</sup> janvier 2018 par une allocation pour frais de mandat (AFM). Cette dernière est également contrôlée par l'organe chargé de la déontologie parlementaire.

Indépendamment de l'opportunité du dispositif, le présent projet de loi de finances ne constitue pas le bon véhicule législatif pour examiner cet article. Ce dernier risque en effet de constituer un cavalier budgétaire au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

C'est pourquoi la commission propose de le supprimer.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE BUREAU DE CHAQUE ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DÉTERMINE LES MODALITÉS DE CONTRÔLE DES DÉPENSES ENGAGÉES AU TITRE DES FRAIS DE MANDAT**

L'article 20 de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique<sup>1</sup> a prévu que **chaque assemblée parlementaire fixe les règles relatives au remboursement des frais de mandat de ses membres, dans la limite de plafonds qu'elle détermine et sur présentation de justificatifs.**

Cette disposition est inscrite à l'article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires<sup>2</sup>. Il revient au bureau de chaque assemblée parlementaire, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, de **définir le régime de prise en charge des frais et d'arrêter la liste des dépenses éligibles. C'est également le bureau qui détermine les modalités selon lesquelles cet organe contrôle que les dépenses ayant donné lieu à une prise en charge directe, à un remboursement ou à une avance aient bien constitué des frais de mandat.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

L'étude d'impact du projet de loi pour la confiance dans la vie politique précisait que **seules les assemblées parlementaires sont compétentes pour garantir la bonne application de ces nouvelles modalités de remboursement de frais de mandat**. Le 1 de l'article 81 du code général des impôts (CGI) précise que les allocations spéciales, dont les frais de mandat visés à l'article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, sont « *toujours réputées utilisées conformément à leur objet et ne peuvent donner lieu à aucune vérification de la part de l'administration* » (fiscale).

Ce système de contrôle et de prise en charge des frais de mandat s'est substitué à **l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM)**, une allocation forfaitaire qui était spécifiquement destinée à couvrir les frais inhérents à l'exercice du mandat parlementaire.

**Le bureau de chaque assemblée parlementaire devait également définir les dépenses éligibles à l'IRFM, ainsi que ses principes de gestion.** Au Sénat, ces règles étaient fixées par le chapitre XX *sexies* de l'Instruction générale du Bureau et par un guide d'utilisation de l'IRFM qui lui était annexé. Ces dispositions ont été complétées et précisées par la doctrine du comité de déontologie parlementaire.

S'il a donc modifié le système de prise en charge des frais de mandat, l'article 20 de la loi pour la confiance dans la vie politique a conservé plusieurs caractéristiques du système qui prévalait pour l'IRFM, tel que le seul contrôle par les assemblées parlementaires, par l'intermédiaire de l'organe chargé de la déontologie parlementaire.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LE CONTRÔLE DES DÉPENSES ENGAGÉES AU TITRE DE L'IRFM

L'Assemblée nationale a adopté, avec un avis de sagesse du Gouvernement et un avis favorable de la commission des finances, un amendement de notre collègue député Florian Bachelier.

L'article ainsi adopté vise à compléter l'article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires afin de préciser que **le bureau de chaque assemblée parlementaire doit également définir les modalités selon lesquelles l'organe de déontologie parlementaire doit contrôler les dépenses au titre de l'indemnité représentative des frais de mandat (IRFM)**.

L'IRFM ayant été remplacée en 2017 par un nouveau système pour les frais de mandat, il est proposé que ce contrôle soit **borné dans le temps**. L'organe de déontologie parlementaire devrait exercer ce contrôle dans les **quatre années** suivant l'année d'engagement des dépenses d'IRFM.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : SUPPRIMER UN DISPOSITIF QUI PRÉSENTE LE RISQUE D'ÊTRE CONSIDÉRÉ COMME UN CAVALIER BUDGÉTAIRE**

**Il apparaît que le présent projet de loi de finances ne constitue pas le bon véhicule législatif pour le présent article. Celui-ci présente en effet le risque d'être considéré comme un cavalier budgétaire, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel.**

En effet, dans son considérant de principe, le Conseil constitutionnel juge irrecevable tout article qui « *ne concerne ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Il n'a pas trait à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Il n'a pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Il n'est pas relatif au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ». Le présent dispositif ne semble ainsi relever d'aucune des catégories dont la présence est autorisée en loi de finances<sup>1</sup>.

**Indépendamment de toute analyse du dispositif sur le fond, le rapporteur général a donc proposé l'amendement FINC.40 de suppression de cet article.**

**Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.**

---

<sup>1</sup> Ces catégories sont reprises à l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.



ARTICLE 46 quinquies (nouveau)

**Validité des autorisations de prélèvement des contribuables  
en cas de changement d'instrument de prélèvement**

Le présent article vise à prévoir que l'ensemble des autorisations ou toute autre autorisation de prélèvement données aux administrations de l'État et aux organismes de sécurité sociale demeurent valables pour tout changement d'instrument de prélèvement, à condition que cet instrument soit conforme au règlement européen du 14 mars 2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros.

Le présent article portant une mesure de simplification pour les contribuables et de sécurisation du recouvrement pour les administrations, la commission des finances y est favorable. Elle a simplement adopté un amendement visant à unifier sous un cadre général les désormais trois dispositions qui prévoient désormais de conserver la validité des autorisations de prélèvement en cas de changement d'instrument, sous réserve que cet instrument satisfasse bien aux exigences du règlement européen précité. La commission des finances propose donc d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA VALIDITÉ DES AUTORISATIONS DE PRÉLÈVEMENT DES CONTRIBUABLES**

Dans le cadre de la loi du 21 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises<sup>1</sup>, l'article 31 avait été adopté afin que **les autorisations de prélèvement signées dans le cadre des dispositifs de télérelèvement des créances avec les administrations de l'État et les organismes de sécurité et de protection sociale demeurent valides lors de la migration vers le prélèvement entre entreprises.**

Cette disposition avait été introduite à l'occasion de la **mise en œuvre du nouveau système européen unifié de paiement dit « SEPA »** (*single euro payments area*), qui avait pour objectif d'harmoniser les modes de paiement en euros par virement, par prélèvement ou par carte sur le territoire européen<sup>2</sup>. Ce mode de prélèvement est conforme aux exigences du règlement (UE) n° 260/2012 du 14 mars 2012 établissant des exigences

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises.

<sup>2</sup> Concrètement, il permet de faire en sorte qu'un paiement à l'intérieur de la zone SEPA soit traité comme un paiement domestique, notamment en termes de coût.

techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros<sup>1</sup>. Au titre de ce règlement, et depuis le 1<sup>er</sup> août 2014, date à laquelle a pris fin la période de transition, les instruments de paiement nationaux ne sont plus utilisables. Un tel dispositif était nécessaire pour **éviter plusieurs millions de re-signatures** d'autorisations de prélèvement et donc des difficultés de recouvrement.

Dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017<sup>2</sup>, l'article 31 de la loi du 20 décembre 2014 avait été modifié et élargi afin d'introduire la même disposition, cette fois-ci pour toutes les autorisations de prélèvement données aux administrations et organismes précités et pour tout changement opéré par ces derniers vers un instrument de prélèvement conforme au règlement européen précité. Elle visait, dans son contexte d'adoption, à **permettre aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) de pouvoir continuer à utiliser les autorisations de prélèvement dont elles disposaient**, nonobstant la migration vers le modèle « SEPA » pour les nouveaux prélèvements.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : MAINTENIR LA VALIDITÉ DES AUTORISATIONS DE PRÉLÈVEMENT EN CAS DE CHANGEMENT D'INSTRUMENT

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

Il ajoute un nouvel alinéa à l'article 31 de la loi du 20 décembre 2014 précitée afin de prévoir que **l'ensemble des autorisations ou toute autre autorisation de prélèvement données aux administrations de l'État et aux organismes de sécurité sociale demeurent valables pour tout changement d'instrument de prélèvement**, à condition que cet instrument soit conforme au règlement européen du 14 mars 2012.

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 260/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros et modifiant le règlement (CE) n° 924/2009.

<sup>2</sup> Loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE SIMPLIFICATION POUR LES CONTRIBUABLES ET POUR LES ADMINISTRATIONS EN CAS DE CHANGEMENT DU SYSTÈME DE PRÉLÈVEMENT

Le présent article est une **mesure de simplification** et vise à ériger un cadre général et stable pour les autorisations de prélèvement données aux administrations de l'État et aux organismes de sécurité sociale. **Elles demeureront valables en cas de migration vers un autre instrument de prélèvement, sous réserve que ce dernier respecte les exigences européennes en la matière.** Un tel dispositif présente à la fois **un gain pour les entreprises**, qui n'ont pas à re-signer leurs autorisation de prélèvement, et **pour l'efficacité des procédures de recouvrement** par les administrations et organismes de sécurité sociale.

Dans son exposé, la commission des finances de l'Assemblée nationale a cité le cas particulier du **système de télépaiement de la DGDDI** mis à la disposition des redevables professionnels et dont l'utilisation est obligatoire pour le règlement de certaines créances (taxe générale sur les activités polluantes, taxe à l'essieu, contributions indirectes), sous peine de l'application d'une majoration de 0,2 % du montant des sommes versées par le biais d'un autre moyen. Or, **la DGDDI a entamé des travaux pour migrer de ce système (SEPA B2B) vers un nouveau (SDD Core)**, pour des raisons de simplification pour les entreprises.

Sans la présente disposition, les entreprises devraient re-signer une autorisation de prélèvement, ce qui créerait une charge pour les entreprises et potentiellement des difficultés de recouvrement pour l'administration douanière. En effet, si les entreprises renvoient trop tard leurs autorisations, le prélèvement de certaines créances ne pourra pas être effectué, ce qui conduira au rejet bancaire de l'opération de télépaiement et donc à l'enclenchement de mesures de régularisation par les agents des douanes, donnant potentiellement lieu à des contentieux.

En outre, le système de prélèvement SDD Core est aujourd'hui utilisé par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss). La présente disposition pourrait donc **faciliter le transfert vers un système technique unifié pour le recouvrement des créances fiscales, sociales et douanières.**

La mesure proposée au présent article est donc bienvenue et s'appliquera plus généralement à tous les contribuables, particuliers comme professionnels.

La commission des finances a toutefois adopté un **amendement FINC.41** visant à **unifier sous un cadre général les désormais trois dispositions qui prévoient de conserver la validité des autorisations de prélèvement en cas de changement d'instrument, sous réserve que cet instrument satisfasse bien aux exigences du règlement européen précité.** Cet amendement répond à un objectif de lisibilité du droit.

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

*ARTICLE 46 sexdecies (nouveau)*

**Fusion de rapports relatifs  
à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution**

**Le présent article vise à intégrer le contenu du rapport d'activité de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) au sein d'un autre rapport que cette dernière doit également remettre chaque année au Président de la République et au Parlement.**

**La commission propose d'adopter cet article sans modification.**

**I. LE DROIT EXISTANT: LE SUIVI ET LE CONTRÔLE DE  
L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION**

**A. LES MISSIONS DE L'AUTORITÉ**

**L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)**, créée par l'ordonnance du 21 janvier 2010<sup>1</sup> et dont les missions ont été complétées par la loi du 26 juillet 2013<sup>2</sup>, est chargée de l'ensemble des missions **d'agrément et de supervision prudentielle** des établissements et organismes des secteurs de la banque et de l'assurance. L'Autorité est également chargée de la **protection de la clientèle** des établissements soumis à son contrôle.

Ses missions sont définies aux articles L. 612-1 à L. 612-3 du code monétaire et financier.

L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution est **adossée à la Banque de France pour la gestion de ses moyens.**

**La quasi-intégralité de ses ressources financières provient de l'affectation** des contributions pour frais de contrôle acquittées par les personnes soumises à son contrôle et prévues à l'article L. 612-20 du code monétaire et financier.

L'affectation de cette contribution fait l'objet d'un plafonnement déterminé chaque année par la loi de finances. Ce montant s'établit à 195 millions d'euros en 2021. De même, la loi de finances détermine un plafond d'équivalents temps plein (ETP) pour l'Autorité, fixé à 1 050 ETP pour 2021.

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010, ratifiée par la loi bancaire et financière n° 2010-1249 du 22 octobre 2010.

<sup>2</sup> Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

## **B. LE CONTRÔLE DE L'AUTORITÉ**

Depuis la loi du 20 janvier 2017<sup>1</sup>, **l'Autorité n'est plus une autorité administrative indépendante, mais une autorité administrative.**

Par conséquent, **elle ne relève plus, à compter du projet de loi de finances pour 2018, du document budgétaire** ou « jaune » sur les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes annexé au projet de loi de finances annuel.

**Pour éviter que le Parlement ne dispose plus des informations nécessaires à l'examen des plafonds de recettes affectées et d'emplois de l'ACPR adoptés lors du vote de la loi de finances initiale, la loi de finances pour 2019 a prévu la remise d'un rapport d'activité annuel.**

Devant être produit avant le 31 mai de chaque année, ce rapport détaille les éléments suivants :

- une prévision budgétaire triennale ;
- une présentation des actions, des dépenses et des emplois avec une justification au premier euro ;
- une répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Autorité et une justification des variations par rapport à la situation existantes ;
- une analyse des écarts entre les données prévues et constatées pour les crédits, les ressources et les emplois, ainsi que pour les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés.

**Ce rapport, conçu comme un outil de contrôle budgétaire, s'ajoute toutefois à celui que doit établir chaque année l'ACPR au Président de la République et au Parlement, en application de l'article L. 612-12 du code monétaire et financier.**

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : REGROUPER LE CONTENU DE DEUX RAPPORTS**

**Le présent article additionnel** résulte de l'adoption, par l'Assemblée nationale, de **deux amendements des députés Philippe Chassaing et Jean-Noël Barrot, ayant fait l'objet d'un sous-amendement** de Laurent Saint-Martin, rapporteur général du budget. Ils ont reçu un avis favorable de la commission et du Gouvernement.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

L'article vise à **regrouper le contenu des deux rapports que doit produire l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)** chaque année en application de deux dispositions distinctes.

Pour cela, **le I du présent article** abroge l'article 205 de la loi de finances pour 2019, lequel prévoyait la remise d'un rapport annuel d'activité, tandis que **son II en intègre le contenu aux éléments devant figurer dans le rapport annuel de l'ACPR**, communiqué au Président de la République et au Parlement. Le sous-amendement du député Laurent Martin, rapporteur général du budget, visait à reprendre l'intégralité des données du rapport prévu par la loi de finances pour 2019, en particulier le volet performances, non repris dans l'amendement initial.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE FUSION OPPORTUNE, SANS REMISE EN CAUSE DES INFORMATIONS TRANSMISES**

Le rapporteur général prend acte de cette mesure de simplification, qui ne remet pas en question le contenu et l'exhaustivité des informations communiquées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

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

ARTICLE 46 septdecies (nouveau)

**Report de la mise en œuvre de la dématérialisation de la déclaration et du paiement de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance et des contributions assimilées**

Le présent article vise à reporter d'un an, soit en 2023, la mise en œuvre de la dématérialisation de la déclaration et du paiement de la TSCA et des contributions ayant les mêmes modalités de liquidation, qui sont visées par le dispositif prévu par la loi de finances pour 2020.

La commission prend acte du report d'un an de la mise en œuvre de cette réforme, qui peut être compréhensible eu égard au contexte perturbé par la crise sanitaire. Toutefois, un report supplémentaire à l'avenir n'apparaîtrait pas justifié, étant donné que l'échéance de 2023 apparaît comme suffisamment lointaine pour permettre les adaptations administratives nécessaires.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE CHOIX D'UNE DÉMATÉRIALISATION DE LA DÉCLARATION ET DU RECOUVREMENT DE LA TAXE SPÉCIALE SUR LES CONVENTIONS D'ASSURANCE**

S'agissant de l'assiette et du taux de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA), le lecteur est invité à se reporter au commentaire de l'article 43 *quaterdecies* du présent rapport.

En termes de recouvrement, le paiement de la TSCA est effectué<sup>1</sup> :

- soit **par l'assureur lui-même**, s'il s'agit d'une société française ou d'un assureur étranger établi en dehors de l'Espace économique européen ayant en France un représentant responsable ;

- soit **par le courtier ou l'intermédiaire**, lorsque la taxe est due sur les conventions passées avec des assureurs étrangers n'ayant en France ni établissement, ni agence, ni représentant responsable.

Concrètement, la TSCA est liquidée **chaque mois** et versée dans les quinze jours qui suivent la fin du mois considéré (article 385 de l'annexe III du code général des impôts). Lorsque son montant est supérieur à 1 500 euros, la TSCA fait l'objet d'un virement directement opéré sur le compte du Trésor public (article 1723 *quindecies* du code général des impôts).

<sup>1</sup> Bulletin officiel des finances publiques-Impôts (BOI-TCAS-ASSUR-50-10-20120912).



En parallèle, **les assureurs doivent fournir à l'appui de chacun des versements mensuels une déclaration** (CERFA n° 11096), en application de l'article 196 A de l'annexe IV du code général des impôts.

**Certaines taxes sont dites « assimilées » à la TSCA**, car elles sont perçues en addition à celle-ci et constituent des contributions au profit de différents **fonds de garantie**. Elles sont recouvrées et liquidées selon les mêmes règles. Il s'agit des contributions additionnelles perçues au profit :

- du **fonds commun des accidents du travail agricole** ;
- du **fonds national de gestion des risques en agriculture** ;
- du **fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO)** ;
- du **fonds de garantie contre les actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI)** ;
- du **fonds de prévention des risques naturels majeurs**, dit « Fonds Barnier ».

Pour l'ensemble de ces taxes et contributions, les modalités déclaratives et de recouvrement sont les mêmes que celles prévues pour la TSCA.

Par ailleurs, **deux autres taxes sont recouvrées dans les mêmes conditions que la TSCA**, bien qu'elles n'alimentent pas les ressources d'un fonds de garantie :

- **le prélèvement effectué sur les sommes transmises au titre de l'assurance vie dans le cadre d'une succession**, prévu à l'article 990 I du code général des impôts ;

- **la taxe sur la transformation de contrats d'assurance vie en contrats eurocroissance**, créée par la loi de finances rectificative pour 2013<sup>1</sup>. Cette taxe, dont le taux est fixé à **0,32 %**, est payée par les assureurs et s'applique aux transformations de contrats effectuées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Les contrats concernés sont ceux dont au moins une partie des primes étaient affectées à des fonds euros, et qui sont transformés en des contrats pour lesquels les sommes correspondant aux engagements en euros sont affectées à l'acquisition d'unités de compte ou d'eurocroissance.

Concernant cette dernière taxe, l'article 16 du présent projet de loi propose toutefois sa suppression.

Ainsi, **le recouvrement de la TSCA constitue la matrice du recouvrement de l'ensemble des taxes et contributions qui lui sont assimilées**.

---

<sup>1</sup> Article 9 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

L'article 166 de la loi de finances pour 2020<sup>1</sup> a introduit une **obligation de télédéclaration et de télépaiement** de la TSCA et d'autres contributions assimilées dont les modalités déclaratives et de paiement sont identiques. Ainsi, **outre la TSCA, sont concernées par ces nouvelles obligations déclaratives :**

- le **prélèvement sur les contrats d'assurance de biens alimentant les ressources du fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI)**, défini à l'article L. 422-1 du code des assurances ;

- les **contributions additionnelles aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurances affectées au fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA)** (article 1635 *bis* A du code général des impôts) ;

- le **prélèvement pour le fonds de prévention des risques naturels majeurs**, dit « Fonds Barnier » (article 1635 *bis* AD du code général des impôts) ;

- le **prélèvement sur les sommes versées par les assurances à raison de contrats d'assurances en cas de décès de l'assuré** (article 990 I du code général des impôts) ;

- la **contribution forfaitaire à la charge des professionnels de santé alimentant le fonds de garantie des dommages consécutifs à des actes de prévention, de diagnostic ou de soins** (article L. 426-1 du code des assurances) ;

- la **taxe sur les contrats eurocroissance**<sup>2</sup>.

Le Gouvernement avait alors justifié cette obligation de télédéclaration et de télépaiement par le fait que les encaissements de l'ensemble de ces taxes et contributions s'élevaient à **8 milliards d'euros en 2018**, et que, « *au regard des enjeux financiers des prélèvements concernés, (...) une gestion papier n'est plus adaptée* »<sup>3</sup>.

Le législateur a prévu **une entrée en vigueur différée** de ce dispositif.

S'agissant du prélèvement alimentant le FGTI, l'obligation de télédéclaration et de télépaiement s'applique aux contributions pour lesquelles le fait générateur d'imposition intervient à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022. Pour la TSCA et les autres contributions visées par cet article de la loi de finances pour 2020, cette nouvelle obligation s'applique à compter d'une date fixée par décret, au plus tard pour les impositions dont le fait générateur intervient à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

<sup>2</sup> Prévue par l'article 9 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, mais dont la suppression est proposée par l'article 16 du présent projet de loi.

<sup>3</sup> Évaluation préalable de l'article 59 annexée au projet de loi de finances pour 2020.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN REPORT EN 2023 EN RAISON DES RETARDS PRIS CETTE ANNÉE**

Le présent article additionnel résulte de l'adoption, par l'Assemblée nationale, d'un **amendement introduit à l'initiative du Gouvernement** avec l'avis favorable de la commission.

Il modifie les V et VI de l'article 166 de la loi de finances pour 2020 afin de **reporter d'un an, soit en 2023, la mise en œuvre de la dématérialisation de la déclaration et du paiement de la TSCA et des contributions ayant les mêmes modalités de liquidation**, qui sont visées par le dispositif prévu par la loi de finances pour 2020.

En séance publique, le ministre délégué chargé des comptes publics, Olivier Dussopt, a justifié ce décalage par le retard pris cette année.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN SURSIS ACCEPTABLE, SOUS RÉSERVE QU'IL PERMETTE UNE DÉMATÉRIALISATION RÉUSSIE**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, la commission des finances avait estimé que la dématérialisation de la déclaration et du paiement de la TSCA et des contributions aux modalités de recouvrement identiques constituait un **élément de modernisation du service public, au bénéfice des usagers et de l'administration**.

Le rapporteur général **prend acte du report d'un an** de la mise en œuvre de cette réforme, qui peut être compréhensible eu égard au contexte perturbé par la crise sanitaire. Toutefois, **un report supplémentaire à l'avenir n'apparaîtrait pas justifié, étant donné que l'échéance de 2023 apparaît comme suffisamment lointaine** pour permettre les adaptations administratives nécessaires.

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

*ARTICLE 46 octodecies (nouveau)*

**Pouvoirs de contrôle des douanes en matière  
de base d'imposition de la TVA à l'importation**

Le présent article vise à préciser les pouvoirs de contrôle de l'administration des douanes en matière de base d'imposition de la TVA à l'importation.

Pour apporter une réponse aux difficultés résultant de l'absence de sanction en cas de non-respect de l'obligation de transmission des informations nécessaires à l'établissement de la base imposable par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), le présent article propose de l'autoriser à intervenir sur la base des procédures prévues par le code des douanes.

Si cette évolution vise à renforcer les moyens de contrôle, elle correspond mal à la logique de la réforme opérée par la loi de finances pour 2020, consistant à unifier auprès de la direction générale des finances publiques (DGFIP) les compétences en matière de recouvrement de la TVA à l'importation, selon les dispositions de la législation fiscale et non douanière.

Or, pour surmonter la difficulté visée par le présent article, des évolutions sont également proposées aux articles 45 *sexies* et 45 *nonies* du présent projet de loi.

C'est pourquoi, sans remettre en cause l'objectif poursuivi et partagé d'amélioration de la lutte contre la fraude, la commission propose de supprimer cet article.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN RÉGIME DE SANCTION POUR LA  
DÉCLARATION DE LA BASE D'IMPOSITION DE TVA À  
L'IMPORTATION À PRÉCISER**

**A. LE TRANSFERT DE LA PROCÉDURE D'AUTO-LIQUIDATION DE LA  
TVA À L'IMPORTATION À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES  
FINANCES PUBLIQUES À COMPTER DU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2022**

Pour simplifier le recouvrement de la TVA à l'importation, la loi de finances pour 2020<sup>1</sup> a généralisé la procédure de paiement-déduction simultanés pour les importations et les sorties de régime suspensif à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022. Cette réforme se traduit concrètement par la déclaration à la direction générale des finances publiques (DGFIP), ainsi devenue « guichet unique », de la TVA due sur les importations des assujettis et les sorties de régimes suspensifs.

<sup>1</sup> Article 181 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Il en résulte que **l'ensemble du contentieux relèvera de la législation fiscale et donc du juge administratif.**

La direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) continue néanmoins à **servir de « guichet » pour constater la base de la TVA**, à chaque fois qu'un bien est importé. Le redevable va remplir sa déclaration à partir de ces informations mais l'infraction fiscale ne démarre qu'en cas de fausse déclaration.

Aux termes de l'article 292 du CGI, **la base d'imposition à l'importation est constituée par la « valeur définie par la législation douanière conformément aux règlements communautaires en vigueur »**, à savoir la valeur transactionnelle, constituée en principe par **le prix facturé**. Les impôts, droits, prélèvements et autres taxes dus en raison de l'importation – dont les droits de douane – sont à comprendre dans la base d'imposition.

À cette fin, la base d'imposition figure sur la déclaration en douane déposée lors de l'importation. **Elle est constatée par l'administration des douanes, y compris en cas de régularisation.**

Pour que la DGDDI remplisse au mieux cette fonction de « constat », y compris après le transfert de la procédure d'autoliquidation de la TVA à la DGFIP, il est impératif que les redevables lui transmettent les informations nécessaires et donc qu'il y ait une **obligation de communication**, prévue au 3 du J du I de l'article 181 de la loi de finances pour 2020. La DGDDI devra ensuite transmettre ces informations à la DGFIP, qui mettra en œuvre la procédure de paiement-déduction simultanés.

## **B. UN RÉGIME DE SANCTION À MIEUX PRÉCISER**

Si l'obligation de déclaration est bien prévue par le droit en vigueur, elle **n'emporte pas avec elle de sanctions**, puisque **l'article 321 du code des douanes exclut l'application de toutes sanctions relevant de la législation douanière aux taxes recouvrées et contrôlées selon les mêmes modalités que celles applicables en matière de contributions indirectes ou de taxes sur le chiffre d'affaires**. Par ailleurs, il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une démarche fiscale obligatoire.

Pour surmonter cette difficulté, **les articles 45 sexies et 45 nonies du présent projet de loi, introduits à l'Assemblée nationale, visent à permettre à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) d'assurer les contrôles relatifs aux éléments matériels constituant la base de la TVA à l'importation sur le fondement du code des douanes.**

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PRÉCISION RELATIVE AUX POUVOIRS DE CONTRÔLE DES DOUANES EN MATIÈRE DE BASE D'IMPOSITION DE LA TVA À L'IMPORTATION

**Le présent article additionnel** résulte de l'adoption, par l'Assemblée nationale, d'un amendement de Laurent Saint-Martin, rapporteur général de la commission des finances, complété d'un sous-amendement rédactionnel, avec **un avis défavorable du Gouvernement**.

Il tend à compléter l'article 292 du code général des impôts, dans sa rédaction résultant de l'article 181 de la loi de finances pour 2020<sup>1</sup>, afin de prévoir **un dispositif de poursuites et de sanctions des manquements constatés par les agents des douanes sur la base d'imposition à la TVA lors d'un acte d'importation**.

Pour cela, il est proposé que tout manquement concernant cette base d'imposition soit **contrôlé selon les mêmes procédures et avec les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que les droits de douanes**.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN OBJECTIF LOUABLE DE RENFORCEMENT DES MOYENS DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE À LA TVA À L'IMPORTATION, MAIS FAISANT L'OBJET DE DISPOSITIONS CONCURRENTES DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES

**Le présent article vise à apporter une réponse aux difficultés résultant de l'absence de sanction en cas de non-respect de l'obligation de transmission des informations nécessaires à l'établissement de la base imposable par la DGDDI**. Pour cela, il propose d'autoriser la DGDDI à intervenir sur la base des procédures prévues par le code des douanes.

Si cette évolution vise à renforcer les moyens de contrôle, elle **correspond mal à la logique de la réforme opérée par la loi de finances pour 2020**, consistant à unifier auprès de la DGFIP les compétences en matière de recouvrement de la TVA à l'importation, selon les dispositions de la législation fiscale et non douanière.

**Or, pour surmonter la difficulté visée par le présent article, des évolutions sont également proposées aux articles 45 *sexies* et 45 *nonies* du présent projet de loi**.

---

<sup>1</sup> Article 181 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

C'est pourquoi, sans remettre en cause l'objectif partagé de lutte contre la fraude fiscale, **la commission a adopté un amendement FINC.42 de suppression.**

**Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.**

*ARTICLE 46 novodecies (nouveau)*

**Habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi pour la mise en œuvre de la facturation électronique et la transmission de données complémentaires**

Le présent article porte une demande d'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la mise en œuvre de la facturation électronique ainsi qu'à l'amélioration de la collecte et du contrôle par l'administration de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Une obligation de transmission dématérialisée des informations relatives aux opérations réalisées par des assujettis à la TVA mais ne figurant pas sur les factures électroniques (données complémentaires, opérations non soumises à une obligation de facturation électronique) serait également instituée.

Ces mesures devraient permettre d'améliorer les résultats de la lutte contre la fraude à la TVA.

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

**I. LE DROIT EXISTANT : LA FACTURATION ÉLECTRONIQUE, UN DÉVELOPPEMENT STRICTEMENT ENCADRÉ**

***A. LE PRINCIPE DE FACTURATION, UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE***

Impôt sur la consommation, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) s'applique aux livraisons de biens et aux prestations de services situées en France.

Elle est **assise sur la valeur ajoutée** et repose donc sur un **régime de déductions** permettant à la personne assujettie de déduire, de la TVA qu'il a collectée auprès de l'acheteur, la TVA qu'il a lui-même acquittée en amont pour produire le bien ou le service vendu.

**Le régime de déduction repose sur le système de facturation** : pour pouvoir déduire la TVA déjà acquittée, l'assujetti doit détenir un justificatif - essentiellement sous la forme d'une facture.



Les règles de facturation sont prévues par l'article 289 du code général des impôts<sup>1</sup> (CGI). Elles précisent les opérations pour lesquelles une facture doit être émise, les conditions dans lesquelles le client peut émettre la facture au nom et pour le compte de l'assujetti, le fait générateur de l'émission (selon les cas au moment de la livraison ou de la prestation de services, au 15 du mois suivant ou encore de façon périodique), l'obligation de conserver un double et les conditions de modification ainsi que les règles applicables à la facturation électronique.

## **B. LA FACTURATION ÉLECTRONIQUE, UNE OBLIGATION D'ICI LE 1<sup>ER</sup> JANVIER 2025**

### **1. En l'état actuel du droit, le recours à la facturation électronique est facultatif**

Concernant la facturation électronique, le VI de l'article 289 du CGI prévoit que « *les factures électroniques sont émises et reçues sous une forme électronique quelle qu'elle soit* » et qu'elles « *tiennent lieu de factures d'origine* ».

Pour qu'une **facture électronique** tienne lieu de facture d'origine, **trois formes d'émissions** sont acceptées par le VII de l'article 289 du CGI, à savoir :

- sous forme électronique, « *dès lors que des contrôles documentés et permanents sont mis en place par l'entreprise et permettent d'établir une piste d'audit fiable entre la facture émise ou reçue et la livraison de biens ou prestation de services qui en est le fondement* » ;

- en recourant « *à la procédure de signature électronique avancée* » prévue par la directive du 28 novembre 2006<sup>2</sup> ;

- par le biais d'un « *message structuré selon une norme convenue entre les parties, permettant une lecture par ordinateur et pouvant être traité automatiquement et de manière univoque* ».

La **facturation électronique est facultative**, puisque sa **transmission et sa mise à disposition sont soumises, aux termes de l'article 289 du CGI, à l'acceptation du destinataire**. Cette situation résulte de l'article 395 de la directive du 28 novembre 2006 précitée, qui **prohibe à tout État membre de rendre obligatoire la facturation électronique dans les rapports interentreprises sans avoir au préalable obtenu l'autorisation du Conseil de l'Union européenne**, accordée à l'unanimité sur proposition de la Commission européenne.

---

<sup>1</sup> Elles sont précisées par le décret n° 2013-346 du 24 avril 2013 relatif aux obligations de facturation en matière de taxe sur la valeur ajoutée et au stockage des factures électroniques.

<sup>2</sup> Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

**La France n'a pas sollicité cette autorisation**, contrairement à l'Italie, qui a généralisé l'obligation de la facturation électronique des transactions interentreprises au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

À l'inverse, **la directive du 28 novembre 2006 contraint les États membres à accepter la remise d'une facture électronique dans les relations avec leurs fournisseurs**. C'est le cas en France depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012<sup>1</sup>. De même, la directive du 16 avril 2014 a rendu obligatoire la facture électronique pour le paiement des prestations réalisées par les entreprises en exécution des contrats publics<sup>2</sup>.

Le principe d'une **transmission électronique des factures de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à leurs fournisseurs** a ensuite été posé par l'ordonnance du 26 juin 2014<sup>3</sup> complétant le code de la commande publique. Cette obligation a été mise en œuvre de façon échelonnée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, en fonction de la taille des entreprises.

Dans le cadre de son plan d'action du 15 juillet 2020<sup>4</sup>, la Commission européenne a fait part de son intention d'examiner « *la nécessité de développer davantage la facturation électronique* » afin de moderniser les obligations de déclaration en matière de TVA. Elle précise également qu'elle déposera une proposition législative en ce sens, mais qui pourrait ne pas être présentée avant au moins 2022, pour une traduction juridique en 2026 ou 2027.

## **2. Un recours obligatoire à la facturation électronique au plus tard d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2025**

L'article 153 de la loi de finances pour 2020<sup>5</sup> prévoit que **les factures des transactions entre assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) devront obligatoirement être émises sous forme électronique au plus tôt le 1<sup>er</sup> janvier 2023 et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2025**, ce qui nécessitera l'obtention de l'autorisation prévue à l'article 395 de la directive européenne précitée du 28 novembre 2006.

Il prévoit également que **les informations figurant dans les factures électroniques devront être transmises à l'administration fiscale** pour leur exploitation, « *à des fins notamment de modernisation de la collecte et des modalités de contrôle de la TVA* ».

---

<sup>1</sup> Article 25 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

<sup>2</sup> Directive 2014/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics.

<sup>3</sup> Ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique.

<sup>4</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Un plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance (15 juillet 2020).

<sup>5</sup> Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Le Gouvernement devait également remettre au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> septembre 2020, **un rapport sur les conditions de mise en œuvre de l'obligation de facturation électronique, qui devait également évaluer les gains escomptés en matière de recouvrement de la TVA et les bénéfices attendus pour les entreprises**. Le dispositif proposé s'appuie sur ce rapport, qui a été remis au Parlement le 4 novembre 2020<sup>1</sup>.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE DEMANDE D'HABILITATION DU GOUVERNEMENT POUR PRENDRE PAR ORDONNANCE LES MESURES NÉCESSAIRES À LA MISE EN ŒUVRE DE LA FACTURATION ÉLECTRONIQUE ET DE LA TRANSMISSION DES DONNÉES COMPLÉMENTAIRES**

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

Sur la base du rapport remis par le Gouvernement au Parlement, ainsi que de l'évaluation conduite par l'inspection générale des finances sur l'impact de la dématérialisation obligatoire des factures entre assujettis à la TVA pour les entreprises, **le dispositif proposé s'articule autour de deux objectifs :**

- la **généralisation du recours à la facturation électronique ;**

- **l'obligation de transmettre à l'administration et de manière dématérialisée les informations relatives aux opérations réalisées par des assujettis à la TVA qui ne sont pas issues des factures électroniques**. Ces informations comprennent les données complémentaires à celles figurant sur les factures, les données qui ne se rapportent pas à une opération soumise à une obligation de facture électronique, les données qui se rapportent à une opération non soumise à l'obligation de facturation pour les besoins de la TVA.

Le Gouvernement demande au Parlement **une habilitation à prendre par voie d'ordonnance l'ensemble des mesures relevant du domaine de la loi permettant la mise en œuvre de ces deux objectifs**. L'ordonnance devrait être prise dans un **délai de neuf mois** à compter de la promulgation de la loi de finances pour 2021. Le projet de loi de ratification devrait être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de cette ordonnance.

---

<sup>1</sup> *Rapport de la direction générale des finances publiques. La TVA à l'ère du digital en France (octobre 2020).*

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF BÉNÉFIQUE POUR LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE À LA TVA ET LES ENTREPRISES, DONT LA MISE EN ŒUVRE DÉPENDRA DE LA DEMANDE D'AUTORISATION AUPRÈS DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Le dispositif proposé, dans ses deux dimensions - facturation électronique et transmission des données complémentaires - doit répondre à deux objectifs : améliorer les résultats de la lutte contre la fraude à la TVA et moderniser les procédures de gestion des entreprises.

#### A. DES BÉNÉFICES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE À LA TVA

Pour répondre aux deux objectifs précités, **le rapport de la direction générale des finances publiques (DGFIP) sur la TVA à l'ère du digital en France privilégiait la solution « mixte »**, soit celle qui est aujourd'hui retenue dans le cadre de la demande d'habilitation (facturation électronique et transmission des données complémentaires).

Le principal objectif est de **lutter contre la fraude fiscale et de diminuer l'écart de TVA**, au moyen de recouvrements automatisés. Selon la Cour des comptes et l'Insee, cet écart s'élèverait à 10 milliards à 20 milliards d'euros en France<sup>1</sup>, tandis que la Commission européenne l'estimait à 12,8 milliards d'euros en 2018, soit 7,1 % de son rendement potentiel théorique<sup>2</sup>.

Les données à inscrire dans les factures électroniques seront les mêmes que celles qui doivent aujourd'hui, en l'état actuel des textes, figurer de manière obligatoire dans les factures<sup>3</sup> : les informations relatives aux fournisseurs du bien ou du service et aux clients (numéro d'identification, dénomination, adresse), au bien ou à la prestation réalisée (nature, quantité, prix unitaire, date de livraison ou de réalisation), aux factures (*cf. supra*) et à la taxe.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires* (décembre 2019).

<sup>2</sup> Commission européenne, DG TAXUD, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report*, 2020.

<sup>3</sup> Article 242 nonies A de l'annexe II au code général des impôts.

Toutefois, la facturation électronique inter-entreprise ne portant que sur les transactions domestiques, elle ne serait pas suffisante pour répondre aux besoins exprimés par l'administration fiscale en matière de lutte contre la fraude. C'est pour cette raison que le périmètre de la demande d'habilitation inclut également la transmission d'informations autres que celles figurant dans ces factures. L'administration veut ainsi avoir accès aux données concernant<sup>1</sup> :

- les transactions avec des opérateurs étrangers, dans l'optique de la lutte contre la fraude au « carrousel »<sup>2</sup> ;

- les transactions des entreprises vers les particuliers, ce qui permettrait une meilleure évaluation du montant de TVA à reverser par une entreprise et un meilleur contrôle des ventes à distance ;

- le statut du paiement d'une facture (détermination de la date d'exigibilité et de déductibilité de la TVA pour les prestations de services).

Dans le cadre de l'ordonnance et des mesures prises pour la mise en œuvre de la facturation électronique et de l'obligation de transmission des données, il conviendra de s'assurer que le droit d'accès de l'administration fiscale est bien strictement limité aux informations qui lui sont nécessaires, en respectant le règlement général sur la protection des données<sup>3</sup>.

## **B. DES BÉNÉFICES POUR LES ENTREPRISES EN TERMES DE COÛT ET DE GESTION**

Le ministère de l'action et des comptes publics a missionné, par lettre du 23 juin 2020, l'inspection générale des finances (IGF) afin qu'elle réalise une **évaluation des coûts et des gains attendus pour les entreprises de la mise en œuvre de la dématérialisation obligatoire des factures entre assujettis à la TVA et de la communication à l'administration fiscale de certaines données.**

La mise en place de la facturation électronique, selon un calendrier progressif, doit permettre de **limiter les effets de cette transition sur les entreprises et de les inclure progressivement, selon leur taille.** D'après les informations transmises par le Gouvernement, le calendrier serait le suivant :

---

<sup>1</sup> D'après les informations figurant dans le rapport du Gouvernement au Parlement, réalisé par la direction générale des finances publiques (DGFIP), sur la TVA à l'ère du digital en France.

<sup>2</sup> Définie par le rapport précité comme une « fraude à la TVA organisée entre plusieurs entreprises installées dans différents États de l'Union pour obtenir le remboursement par un État d'une taxe qui n'a jamais été acquittée en amont ».

<sup>3</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

- 2023 : l'ensemble des entreprises devront être en mesure de recevoir une facture électronique (facture entrante), le cas échéant *via* une plateforme publique mise à disposition gratuitement par l'État (*via* l'application Chorus Pro) ;

- 1<sup>er</sup> janvier 2023 : obligation d'émission des factures sous forme électronique (facture sortante) pour les grandes entreprises ;

- 1<sup>er</sup> janvier 2024 : même obligation pour les entreprises de taille intermédiaire ;

- 1<sup>er</sup> janvier 2025 : même obligation pour les petites et moyennes entreprises et les très petites entreprises.

Beaucoup d'entreprises utilisent d'ailleurs déjà ce mode de facturation. Le rapport remis au Parlement par le Gouvernement préconise ainsi d'accepter plusieurs formats, mais à la condition qu'ils intègrent un socle minimal de données, afin de permettre leur transmission.

Par ailleurs, **les avantages attendus de la mise en œuvre de la facturation électronique permettront sans doute de compenser les éventuels frais de transition pour les entreprises.** Dans son rapport, l'IGF estime que le coût complet d'émission d'une facture électronique est de moins d'un euro, contre plus de 10 euros pour une facture « papier ». La facturation électronique réduirait ainsi la charge administrative de constitution, d'envoi et de traitement des factures au format « papier ».

En Italie, où l'obligation de facturation électronique est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019, **les économies pour une entreprise générant environ 3 000 factures par an sont estimées entre 7,5 et 11 euros par facture**, tandis que **l'écart entre la TVA qui aurait dû être perçue et celle effectivement reçue se serait réduit de deux milliards d'euros**, le coût pour l'État du système d'échange s'élevant à 10 millions d'euros par an.

**En plus de cet avantage de coût, les entreprises perçoivent aussi des avantages plus qualitatifs**, telle que la possibilité de suivre l'avancée du traitement des factures, la réduction des délais de paiement ou encore la simplification du contrôle<sup>1</sup>. L'objectif serait également, à terme, de progresser vers un **pré-remplissage des déclarations de TVA**. Ce dernier présente deux avantages pour les entreprises : un gain de temps puisqu'elles n'ont plus qu'à vérifier les éléments transmis par l'administration et une simplification des procédures. Comme pour l'impôt sur le revenu, ce pré-remplissage sera toutefois mis en œuvre de manière progressive.

---

<sup>1</sup> D'après un sondage de l'Agence pour l'informatique financière de l'État cité dans le rapport remis par le Gouvernement au Parlement sur la TVA à l'ère digitale.

### C. UN DISPOSITIF SUBORDONNÉ À L'AUTORISATION DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Lors de l'examen de l'article 153 de la loi de finances pour 2020, la **commission des finances** avait alerté sur le dispositif présenté par le **Gouvernement, dépourvu de quasiment toute portée normative**. Elle relevait en outre que le **Gouvernement avait présenté un dispositif législatif incomplet, sans disposer de l'autorisation du Conseil de l'Union européenne**. Sur ce point, et d'après les informations transmises au rapporteur général, **la demande devrait être formulée au cours du premier semestre 2021**, soit, en comptant le délai d'instruction de huit mois maximum, bien avant l'entrée en vigueur du dispositif (1<sup>er</sup> janvier 2023 pour les factures entrantes de toutes les entreprises et pour les factures sortants des grandes entreprises).

Pour rappel, il est indispensable que la France bénéficie d'une **décision du Conseil de l'Union européenne**, à l'unanimité, sur proposition de la Commission, pour **déroger à une ou plusieurs dispositions de la directive TVA précitée**. Chaque dérogation doit être justifiée et doit permettre « *de simplifier la procédure de perception de la TVA ou d'éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales* », conformément à l'article 395 de la directive TVA.

La demande de dérogation doit être initiée par l'État membre et donne lieu à instruction par les services de la Commission européenne. En principe, **la procédure doit être achevée dans les huit mois suivant la date de réception de la demande**. Elle s'achève soit par une décision du Conseil de l'Union européenne, soit par une communication de la Commission, lorsqu'elle considère que les conditions d'octroi de la dérogation ne sont pas satisfaites. Les dérogations sont d'interprétation stricte et doivent être nécessaires à la réalisation des objectifs poursuivis.

Dans le présent cadre, d'après les informations figurant dans le rapport transmis au Parlement sur la TVA à l'ère digitale, les dérogations suivantes pourraient être demandées :

- s'agissant de la facturation électronique, une dérogation aux règles des articles 218 et 232 de la directive, qui portent respectivement sur l'acceptation du format électronique par le destinataire de la facture et sur la mise en place d'un format structuré unique de facturation électronique ;

- s'agissant du contenu des factures, une dérogation aux règles des articles 178 et 226, qui portent respectivement sur le droit à déduction au dépôt de la facture sur une plateforme sous une forme dématérialisée et sur l'ajout de mentions supplémentaires sur les factures.

**L'ordonnance devrait donc procéder aux coordinations nécessaires au regard de ce cadre européen**. Le **délai de publication de l'ordonnance** (neuf mois) permettra par ailleurs à la commission des finances de **connaître**

**des modalités prévues pour la mise en œuvre de la facturation électronique et la transmission des données complémentaires avant le projet de loi de finances pour 2022. Il sera alors possible de procéder à des ajustements.**

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



## ARTICLE 47

### Financement du fonds national d'aide au logement par Action Logement

**Le présent article prévoit que la société Action Logement Services verse en 2020 une contribution de 1 milliard d'euros au fonds national d'aide au logement (FNAL).**

**Faisant suite à une contribution de 500 millions d'euros au profit du même fonds dans la loi de finances pour 2020, ce prélèvement est fondé sur l'existence d'une trésorerie importante dans les comptes de cet organisme.**

**La commission propose d'adopter cet article sans modification.**

#### I. LE DROIT EXISTANT

##### A. LE GROUPE ACTION LOGEMENT EST UN ACTEUR PRÉPONDÉRANT DU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL ET INTERMÉDIAIRE

**Le groupe Action Logement est l'opérateur le plus important dans le domaine du logement social<sup>1</sup>.** Il possède près de 900 000 logements, soit 17 % du parc social français. Il détient également 64 000 logements relevant de la catégorie des logements intermédiaires.

Les principales filiales de la structure Action Logement Groupe (ALG), sont :

- Action Logement Services, chargée de la collecte et de la distribution de la participation des employeurs à l'effort de construction (voir *infra*) ;

- Action Logement Immobilier (ALI), qui détient notamment les titres des participations dans les filiales immobilières, en particulier les entreprises sociales de l'habitat (ESH) qui sont des organismes de logement social de droit privé ;

- l'Association Foncière Logement (AFL), chargée de produire des logements locatifs et en accession, avec un objectif de mixité, en particulier dans des quartiers en renouvellement urbain ;

---

<sup>1</sup> Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), Rapport public annuel de contrôle 2019, novembre 2020.

- l'association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL), qui pilote en particulier le dispositif de cautionnement Visale.

Action Logement repose sur le principe d'une **gouvernance paritaire**, regroupant des syndicats d'employeurs et de salariés, présents dans les conseils d'administration de chacune des entités, où siègent également des commissaires du Gouvernement.

#### **B. ACTION LOGEMENT SERVICES COLLECTE ET GÈRE LES FONDS ISSUS DE LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS À L'EFFORT DE CONSTRUCTION**

**Action Logement Services** (ALS), en application de l'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation, est une société par actions simplifiée (SAS) dont l'unique associé est le groupe Action Logement. Ses statuts sont approuvés par décret<sup>1</sup>.

Elle assure la collecte de la **participation des employeurs à l'effort de construction** (PEEC, ex-« 1 % logement ») et en distribue les emplois au moyen d'opérations de crédit, de subventions ou de participations dans des sociétés, en application d'une convention quinquennale conclue entre l'État et Action Logement.

L'article L. 313-19-2 du même code prévoit que la société Action Logement Services répartit ses ressources en plusieurs fonds :

- un fonds réservé à la PEEC. Certaines ressources de ce fonds sont prélevées pour être affecté à un fonds séparé réservé aux opérations d'octroi de garanties ;
- un fonds réservé à la participation des employeurs agricoles à l'effort de construction (PEEC agricole) ;
- un fonds réservé à la participation supplémentaire des employeurs à l'effort de construction (PSEEC), versée volontairement en supplément de la PEEC ou par des employeurs non soumis à la PEEC ;
- un fonds de garantie pour le financement de la garantie des loyers impayés (GRL) et du dispositif Visale ;
- un fonds de fonctionnement.

La convention quinquennale 2018-2022 en vigueur a été signée le 16 janvier 2018 entre l'État et Action Logement<sup>2</sup>. Elle a défini un programme d'investissement de l'ordre de 3 milliards d'euros par an sur cinq ans.

---

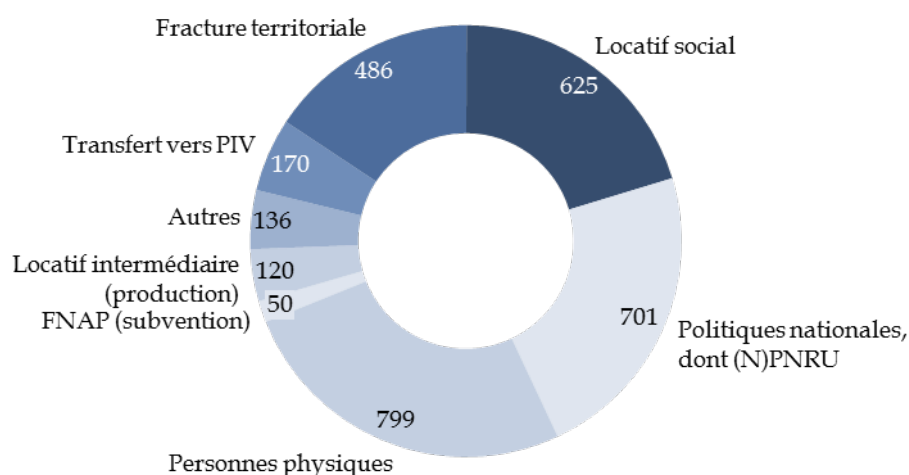
<sup>1</sup> [Décret n° 2016-1769 du 19 décembre 2016](#) relatif à l'approbation des statuts d'Action Logement Services.

<sup>2</sup> [Convention quinquennale 2018-2022 du 16 janvier 2018](#) entre l'État et Action Logement, parue au Journal officiel du 8 février 2018.

Le tableau d'équilibre entre emplois et ressources a été modifié par le « plan d'investissement volontaire » 2019-2022, signé le 25 avril 2019 avec l'État, qui a prévu des investissements d'un montant de 9 milliards d'euros, avec un recours à l'endettement.

### Emplois de la PEEC en 2020 après la signature du plan d'investissement volontaire

(en millions d'euros)



FNAP : fonds national des aides à la pierre. PNRU : programme national de rénovation urbaine. NPNRU : programme national de renouvellement urbain. PIV : plan d'investissement volontaire d'Action Logement.

Source : commission des finances du Sénat, à partir du rapport sur les emplois de la PEEC annexé au projet de loi de finances pour 2021

D'après le « jaune budgétaire » consacré à la programmation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction, à la fin 2019, la trésorerie consolidée de l'ensemble des fonds s'élevait à 6 milliards d'euros, dont 4,9 milliards d'euros pour le fonds PEEC (en augmentation de 2,1 milliards d'euros par rapport à fin 2018), en raison notamment :

- de l'émission obligataire d'un montant de 985 millions d'euros réalisée au troisième trimestre 2019 et destinée à financer le plan d'investissement volontaire ;

- du report de 2019 à 2020 du versement de plusieurs dotations en fonds propres ;

- de la sous-consommation d'une partie de la convention quinquennale.

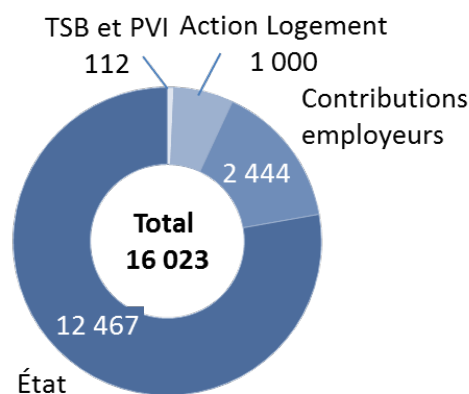
### C. LE FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT CENTRALISE LES FINANCEMENTS DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Le fonds national d'aide au logement (FNAL) assure la compensation aux administrations de sécurité sociale du coût du versement des aides personnelles au logement : allocation de logement à caractère social (ALS), aide personnalisée au logement (APL), allocation de logement à caractère familial (ALF), prime de déménagement, dépenses de gestion se rapportant à ces quatre prestations et dépenses du Conseil national de l'habitat (CNH).

Plusieurs organismes contribuent au financement du FNAL. Toutefois la principale de ses ressources est la contribution versée par l'État, sur le programme 109 « Aide à l'accès au logement » de la mission « Cohésion des territoires », afin d'assurer l'équilibre du fonds.

#### Ressources prévisionnelles du FNAL en 2021

(en millions d'euros)



TSB : taxe sur les locaux à usage de bureaux, locaux commerciaux, locaux de stockage et surfaces de stationnement en Île-de-France. PVI : surtaxe sur les plus-values immobilières.

Source : commission des finances du Sénat<sup>1</sup> (à partir des documents budgétaires)

<sup>1</sup> Rapport de M. Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2021, relatif aux crédits de la mission « Cohésion des territoires » consacrés au logement et à l'urbanisme.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE CONTRIBUTION DE 1 MILLIARD D'EUROS D'ACTION LOGEMENT SERVICES AU PROFIT DU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT

Le présent article prévoit que la société Action Logement Services verse en 2021, au plus tard le 16 mars, une contribution de 1 milliard d'euros au fonds national d'aide au logement.

## III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE ADOPTION SANS MODIFICATION

L'Assemblée nationale a **adopté** cet article **sans modification**.

## IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ACTER LA POSITION POUR ASSURER LE FINANCEMENT DU FNAL

**Le groupe Action Logement fait l'objet de critiques récurrentes.** Un rapport de l'Inspection générale des finances, puis tout dernièrement le rapport public annuel de contrôle 2019 de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), pointent l'existence de dysfonctionnements nombreux et importants dans l'organisation et le fonctionnement du groupe, telles qu'un risque d'immixtion de la part de la structure Action Logement Groupe dans la gestion opérationnelle des filiales ou l'importance des frais de fonctionnement. Ces rapports mettent également en cause l'utilité sociale des emplois, qui ne cibleraient que de manière limitée les salariés en difficulté.

**Ces questions dépassent toutefois le cadre du présent article.** Le Gouvernement a en effet renoncé à la volonté, un temps exprimée, de demander dans le cadre de la présente loi de finances une habilitation à légiférer par ordonnance pour réformer le fonctionnement du groupe et les modalités de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Une concertation doit à présent être conduite, le Parlement sera ensuite saisi le cas échéant.

Les mêmes rapports, de même que, chaque année, le « jaune » budgétaire relatif à la PEEC pointent l'existence de **réserves très importantes au sein d'Action Logement**. L'ANCOLS souligne par exemple dans son dernier rapport qu'une sous-réalisation des objectifs entraîne un excédent des ressources sur les emplois de 468 millions d'euros pour la seule année 2018, puis de 816 millions d'euros en 2019.

Ces considérations ont justifié l'an passé un prélèvement de 500 millions d'euros sur la trésorerie du groupe, qui est répété dans le présent article à hauteur de 1 milliard d'euros.

L'effet de ces prélèvements sur la situation du groupe **Action Logement ne saurait être négligé**. Action Logement a été chargé par l'État, au fil des ans, de participer à plusieurs autres politiques publiques majeures, au premier rang desquelles figure le **nouveau programme national de renouvellement urbain** (NPNRU) dont il est le principal financeur, loin devant l'État. En outre, le groupe contribue notamment au programme « Action Cœur de ville ». Il est important que cet organisme conserve les marges de manœuvre nécessaires pour éviter un ralentissement de ces politiques.

En outre le groupe a mis en œuvre un plan d'investissement volontaire basé sur l'emprunt : si ce choix peut faire l'objet de réserves, compte tenu des liquidités très importantes dont dispose le groupe, il a pour conséquence la nécessité pour le groupe de disposer de fonds propres suffisants pour respecter les ratios de solvabilité.

Enfin, l'affectation du montant prélevé au financement des aides au logement, loin de constituer une manière de maintenir ce « milliard » dans le secteur du logement comme l'a expliqué le Gouvernement, permet en fait à l'État de réduire d'autant sa participation au financement de ces aides. **Ce prélèvement** sur des sommes qui, à plus ou moins long terme, auraient nécessairement été consacrées au logement **constitue en réalité un abondement indirect du budget général de l'État**, sans lequel le déficit aurait été aggravé d'un milliard d'euros supplémentaires.

Pour mémoire, la commission, sur la proposition du rapporteur général, s'est déjà **opposée à la suppression, par l'article 24 du présent projet de loi de finances, de l'affectation à Action Logement d'une fraction de taxe spéciale sur les contrats d'assurance**, d'une part, au motif qu'il s'agissait d'une compensation des effets d'une loi antérieure, d'autre part, parce que cette mesure priverait Action Logement d'une ressource annuelle indépendamment de la situation financière future de l'organisme.

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

ARTICLE 48

**Suppression pour l'année 2021 de l'indexation de la réduction de loyer de solidarité (RLS)**

Le présent article propose, au titre de l'année 2020, de ne pas appliquer la règle d'indexation de la réduction de loyer de solidarité en fonction de l'inflation. La loi de finances pour 2020 avait déjà décidé de ne pas appliquer cette règle.

La commission propose d'adopter sans modification cet article qui entre dans le cadre d'un accord avec les bailleurs sociaux.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE REVALORISATION DE LA RÉDUCTION DE LOYER DE SOLIDARITÉ EN FONCTION DE L'INFLATION**

Mise en place par l'article 126 de la loi de finances pour 2018 et définie à l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation, la **réduction de loyer de solidarité (RLS)** consiste en une **diminution de loyer** modulée en fonction de la composition du ménage et de la zone géographique, qui s'applique aux locataires de logements sociaux dont les ressources sont inférieures à un plafond.

Les **aides au logement** sont **diminuées pour les ménages qui bénéficient de la RLS**, ce qui signifie que la diminution du budget de l'État consacré à l'aide au logement est supportée par les bailleurs sociaux. Les ménages sont légèrement bénéficiaires, car la réduction de loyer est supérieure à la diminution des aides.

Le septième alinéa de l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que les **montants maxima légaux de la RLS**, définis en fonction de la zone géographique et de la taille du ménage, sont indexés, chaque année au 1<sup>er</sup> janvier, sur l'indice de référence des loyers (IRL). Les **montants mensuels effectifs** de RLS, qui sont définis par arrêté, sont eux aussi revalorisés à un niveau au moins égal à l'IRL.

Le douzième alinéa du même article prévoit pour sa part que les **plafonds de ressources mensuelles** ouvrant droit à la RLS, fixés par arrêté en fonction de la taille du ménage et de la zone géographique, d'une part, et la **limite de fixation de ces plafonds**, celle-ci étant inscrite dans la loi, d'autre part, sont indexés chaque année, au 1<sup>er</sup> janvier, sur 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.

La RLS ayant représenté un poids plus élevé que prévu pour les bailleurs sociaux, **une concertation organisée au début de 2019** a conduit à un « pacte productif » qui prévoyait notamment :

- de la part des bailleurs sociaux, un **niveau toujours élevé de production de logements sociaux**, avec 110 000 agréments par an ;

- de la part de l'État, une **augmentation limitée de la réduction de loyer de solidarité**, qui représenterait un montant total de 1,3 milliard d'euros par an et non, comme il était prévu initialement, 1,5 milliard d'euros.

L'État s'engageait également à **supprimer les règles de l'indexation annuelle automatique** des forfaits de RLS.

En application de cet accord, l'article 200 de la loi de finances initiale pour 2020 a prévu que, par dérogation au douzième alinéa précité de l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation, le montant des plafonds de ressources mensuelles ouvrant droit à la réduction de loyer de solidarité ne serait pas indexé en 2020.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : RECONDUIRE EN 2021 LA NON-INDEXATION

Le présent article prévoit, en termes identiques à ceux de l'article 200 précité de la loi de finances initiale pour 2020, que, par dérogation au douzième alinéa de l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation, **le montant des plafonds de ressources mensuelles** ouvrant droit à la réduction de loyer de solidarité **ne serait pas indexé en 2021** sur l'évolution en moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation des ménages hors tabac constatée en 2019.

## III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE ADOPTION SANS MODIFICATION

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.



#### IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : CONFIRMER LA POSITION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La non-indexation permet de limiter le coût, pour les bailleurs sociaux, de la réduction de loyer de solidarité. Elle contribue à préserver sur le long terme le niveau des ressources des bailleurs sociaux et donc leur capacité à financer les projets de construction de logements sociaux.

Cette mesure a un coût certain pour l'État, qui n'est pas chiffré dans l'évaluation préalable du présent article, ce qu'on peut regretter. Il s'agit toutefois de l'un des éléments de l'équilibre atteint **dans l'accord intervenu le 25 avril 2019** entre le Gouvernement et les organismes du secteur du logement social, qui permettra de limiter le coût de la RLS à 1,3 milliard d'euros par an.

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

ARTICLE 49

**Garantie de l'État aux projets immobiliers des établissements français d'enseignement à l'étranger**

Le présent article instaure un nouveau dispositif de garantie de l'État pour les projets immobiliers des établissements français d'enseignement à l'étranger. Il permet à l'État d'octroyer sa garantie directement aux prêts contractés par ces établissements, sous certaines conditions. Le précédent dispositif, qui prévoyait que la garantie transite par l'Association nationale des écoles françaises à l'étranger (ANEFE), a en effet fait l'objet de critiques lors de son audit en 2018 par le Contrôle général économique et financier (CGEfi). Il présentait par ailleurs un caractère très dérogatoire, ce qui compromettait sa sécurité juridique.

Le présent article permet d'assurer la conformité du dispositif de garantie de l'État aux réglementations nationales et européennes, tout en soutenant le réseau des établissements français d'enseignement à l'étranger.

La commission propose donc de l'adopter sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE DISPOSITIF DE GARANTIES OCTROYÉES AUX PROJETS IMMOBILIERS DES ÉTABLISSEMENTS FRANÇAIS D'ENSEIGNEMENT À L'ÉTRANGER, QUI TRANSITE PAR L'ASSOCIATION NATIONALE DES ÉCOLES FRANÇAISES DE L'ÉTRANGER, A ÉTÉ SUSPENDU**

**A. UN DISPOSITIF DE GARANTIE ANCIEN, PORTÉ PAR L'ASSOCIATION NATIONALE DES ÉCOLES FRANÇAISES DE L'ÉTRANGER**

**1. Une association créée pour accompagner les établissements français d'enseignement à l'étranger et porter la garantie de l'État à leurs projets immobiliers**

Les établissements d'enseignement français à l'étranger bénéficient depuis 1975 du soutien de l'Association nationale des écoles françaises de l'étranger (ANEFE), créée à l'initiative du sénateur Jacques Habert, alors premier vice-président du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

À l'initiative des sénateurs des Français établis hors de France, le Parlement adopta dans le cadre de la loi de finances pour 1971 une disposition prévoyant que l'État puisse octroyer sa garantie aux emprunts réalisés pour financer la construction et l'aménagement des locaux

d'enseignement des « petites écoles françaises de l'étranger »<sup>1</sup>. Un décret du 4 octobre 1971<sup>2</sup> est venu préciser les conditions de l'octroi de ces prêts : ils ne pouvaient pas être consentis directement aux établissements, mais devaient être supportés par une association privée à caractère national dont le siège serait situé en France. **Cette disposition sert de support à la création de l'ANEFÉ, chargée de cette mission de service public.**

Le décret du 19 février 1979<sup>3</sup> a remplacé la dénomination de « petites écoles françaises de l'étranger » par « écoles françaises de l'étranger », en précisant qu'elles pouvaient également être gérées par une fondation ou une société d'enseignement à but non lucratif et qu'elles pouvaient admettre des élèves ne disposant pas de la citoyenneté française.

## **2. Un dispositif d'accompagnement double, rénové en 1979**

**Pour accompagner les projets immobiliers des établissements d'enseignement français à l'étranger, l'ANEFÉ dispose de deux options :**

- **financer directement ces projets immobiliers**, par le biais d'un système de prêts souscrits par l'ANEFÉ auprès d'établissements financiers ;
- **apporter sa caution financière** aux projets immobiliers portés directement par les établissements d'enseignement.

**Dans les deux cas, l'ANEFÉ bénéficie de la garantie de l'État**, un dispositif prévu à l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 1964<sup>4</sup> et codifié à l'article L. 442-17 du code de l'éducation. Ce dernier dispose que *« la garantie de l'État peut être accordée, dans des conditions fixées par décret, aux emprunts émis par des groupements ou par des associations à caractère national, pour financer la construction, l'acquisition et l'aménagement de locaux d'enseignement utilisés par des établissements privés préparant à des diplômes délivrés par l'État »*.

Comme pour tout dispositif de garantie, l'État n'est appelé que lorsque l'association ne peut pas honorer ses échéances de prêt ou de la caution qu'elle a apportée à un établissement scolaire. L'octroi de la garantie ne se traduit donc pas immédiatement par un engagement budgétaire de l'État, ce dernier ne se matérialisant qu'en cas d'appel de la garantie.

---

<sup>1</sup> Le décret de 1971 a également précisé les conditions que devait remplir un établissement pour être considéré comme relevant des « petites écoles françaises de l'étranger » : avoir été créé pour scolariser des enfants immatriculés au Consulat, être géré par une association ou une société de parents d'élèves à majorité française, être à but non lucratif, avoir un conseil d'administration dont le président ou le trésorier sont français, dispenser un enseignement conforme pour l'essentiel au programme scolaire français.

<sup>2</sup> Décret n°71-831 du 4 octobre 1971 relatif aux conditions d'octroi de la garantie de l'État aux emprunts réalisés par les petites écoles françaises de l'étranger.

<sup>3</sup> Décret n°79-142 du 19 février 1979 relatif aux conditions d'octroi de la garantie de l'État aux emprunts réalisés par les écoles françaises de l'étranger.

<sup>4</sup> Article 51 de la loi n° 64-1278 du 23 décembre 1964 de finances rectificative pour 1964, tel que modifié par l'article 89 de la loi n° 70-1199 du 21 décembre 1970 de finances pour 1971.

Afin de ne pas recourir systématiquement à la garantie de l'État et pour pouvoir répondre de manière autonome à ses engagements financiers, l'ANEFE dispose également d'un fonds de garantie mutuelle, alimenté par les cotisations des membres et par une cotisation spéciale annuelle proportionnelle de 0,4 % acquittée, par chaque établissement bénéficiaire d'un prêt ou d'une caution, sur le montant de ses emprunts restant dû. Récemment, le fonds a été mobilisé pour régler les échéances dues au titre des projets immobiliers menés par les lycées d'Abidjan et de Damas.

Le décret du 19 février 1979<sup>1</sup> a abrogé le décret du 4 octobre 1971. Il est venu préciser les conditions d'octroi de la garantie de l'État à ces projets immobiliers :

- l'article 1 précise que ce dispositif est ouvert aux établissements scolaires français à l'étranger figurant sur la liste établie par le ministère chargé de l'éducation, en accord avec le ministère des affaires étrangères et le ministère chargé de la coopération. La liste est révisable annuellement et tient compte des critères précédemment énoncés pour la qualification « d'école française de l'étranger » ;

- l'article 2 précise les emprunts éligibles à la garantie. Ils doivent avoir soit pour objet l'extension ou les travaux d'entretien lourd de bâtiments existants, soit la construction ou l'aménagement de nouveaux locaux d'enseignement ;

- l'article 3 précise que les emprunts ne sont éligibles à la garantie de l'État que s'ils ont été contractés par l'ANEFE. L'article 4 ajoute que les emprunts, s'ils sont contractés par l'association gestionnaire d'un établissement, doivent bénéficier de la caution de l'ANEFE pour pouvoir recevoir la garantie de l'État ;

- l'article 5 prévoit que la garantie de l'État ne soit octroyée que pour les emprunts pour lesquels il existe des garanties complémentaires. Ces garanties sont estimées par l'ANEFE, qui doit également créer un fonds de garantie alimenté par une cotisation spéciale des établissements bénéficiaires ;

- l'article 6 dispose enfin que les demandes de garantie sont soumises à l'instruction d'une commission interministérielle et que l'octroi de la garantie de l'État est prévu par un arrêté du ministre chargé de l'économie. La commission interministérielle se compose de représentants des ministères de l'Europe et des affaires étrangères, de l'éducation nationale, de l'économie et des finances. Elle est présidée par un conseiller maître ou un conseiller référendaire à la Cour des comptes.

---

<sup>1</sup> Décret n°79-142 du 19 février 1979 relatif aux conditions d'octroi de la garantie de l'État aux emprunts réalisés par les écoles françaises de l'étranger.

## **B. UN DISPOSITIF CRITIQUÉ ET SUSPENDU DEPUIS PLUS D'UN AN**

L'article 1<sup>er</sup> du décret du 21 novembre 2019<sup>1</sup> a modifié l'article 6 du décret du 19 février 1979 en **supprimant la procédure d'instruction des demandes de garanties par la commission interministérielle**. Concrètement, cela signifie que **le dispositif d'attribution de nouvelles garanties est suspendu, les instructions étant interrompues depuis lors**.

L'adoption de ce décret et cette suspension font suite aux critiques et aux interrogations émises par **le Contrôle général économique et financier (CGEfi) lors d'un audit mené en 2018** sur ce dispositif, qui présentait selon lui plusieurs irrégularités. Ses interrogations portaient plus particulièrement sur **l'adéquation du mode de fonctionnement du mécanisme de garantie de l'ANEFE au regard :**

- **des règles prudentielles qui s'imposent à un établissement ayant des activités à caractère financier** (par exemple un montant minimal de fonds propres) ;

- **des règles relatives au monopole bancaire**, le statut juridique de l'ANEFE (association loi 1901) n'étant pas approprié à l'exercice d'une fonction financière. L'ANEFE ne dispose par ailleurs pas d'un agrément auprès de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (APCR).

Ces inquiétudes étaient renforcées par la **fragilité de la structure financière de l'association**. L'encours de prêt de l'association s'élève à un peu plus de 331 millions d'euros<sup>2</sup>, pour trois à quatre millions d'euros de fonds mobilisables<sup>3</sup>. Cette fragilité réduit *de facto* la capacité de l'ANEFE à faire face à ses engagements sans recourir à l'appel en garantie de l'État, c'est-à-dire sans faire peser une contrainte trop forte sur les finances publiques.

**Le dispositif devait donc être révisé.**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2019-1211 du 21 novembre 2019 modifiant le décret n° 79-142 du 19 février 1979 relatif aux conditions d'octroi de la garantie de l'État aux emprunts réalisés par les écoles françaises de l'étranger.

<sup>2</sup> 331,5 millions d'euros au 31 décembre 2019, avec une date extinctive du stock existant en 2047.

<sup>3</sup> Selon les données transmises dans l'évaluation préalable du présent article.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: LA FIN D'UN DISPOSITIF DÉROGATOIRE ET L'INSTAURATION D'UN NOUVEAU DISPOSITIF DE GARANTIES OCTROYÉES DIRECTEMENT AUX ÉTABLISSEMENTS FRANÇAIS D'ENSEIGNEMENT À L'ÉTRANGER POUR LES PRÊTS CONTRACTÉS POUR LEURS PROJETS IMMOBILIERS

Le présent article complète le chapitre I du titre V du livre IV du code de l'éducation, relatif aux dispositions générales applicables aux établissements français d'enseignement à l'étranger, d'un **nouvel article L. 451-2**. Il permet à **l'État d'octroyer directement sa garantie aux établissements français d'enseignement à l'étranger pour les prêts qu'ils contractent pour leurs projets immobiliers**. Les établissements concernés sont **les établissements partenaires** du réseau de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) ainsi que **les établissements conventionnés**.

Le premier alinéa du nouvel article L. 451-2 du code de l'éducation prévoit ainsi que **l'État puisse accorder sa garantie à des établissements de crédit au titre de prêts qu'ils consentent à des établissements français d'enseignement à l'étranger, que ce soit pour financer l'acquisition, la construction ou l'aménagement de leurs locaux**. La garantie demeure octroyée par le biais d'un arrêté du ministère chargé de l'économie, comme c'était le cas dans le cadre du décret du 19 février 1979.

Un **arrêté du ministère chargé de l'économie** devra également **définir les prêts couverts par la garantie, les opérations financées et les établissements de crédits** visés par le premier alinéa de l'article L. 451-2 du code de l'éducation (alinéa 2). Ce même arrêté définira **les caractéristiques de la garantie**, et notamment le fait générateur de son appel et les diligences que devront accomplir les établissements de crédit avant de pouvoir bénéficier du paiement des sommes éventuellement dues par l'État (alinéa 5 de l'article L. 451-2 du code de l'éducation). **Un arrêté devra également définir la rémunération de la garantie**. Cette commission, variable, tiendra compte des risques encourus par l'État (alinéa 6).

Le troisième alinéa de ce nouvel article dispose ensuite que **la garantie s'exerce en principal et en intérêts dans la limite d'un encours total de 350 millions d'euros<sup>1</sup>**. Le quatrième alinéa opère **une distinction entre la couverture pouvant être octroyée aux établissements français d'enseignement situés sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne (80 %) et ceux situés hors Union européenne (90 %)**.

---

<sup>1</sup> Ce montant s'ajoute aux 345 millions d'euros de stock, gérés sous l'ancien régime de garantie.

L'ensemble de ce dispositif suppose donc l'abrogation du décret du 19 février 1979, qui définissait les modalités d'octroi du précédent système de garantie, *via* l'ANEFE. L'évaluation préalable du présent article précise par ailleurs **que le suivi et l'évaluation du dispositif pourraient être confiées à une commission interministérielle**, en lien avec les services de la direction générale du Trésor et de **l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE), qui serait en charge de l'instruction des dossiers de prêts.**

#### **L'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE)**

L'AEFE est un établissement public national placé sous la tutelle du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Créée en 1990, elle vise à assurer la mission de service public relative à l'éducation des enfants français résidant hors de France, *via* les établissements d'enseignement qui constituent son réseau.

Elle gère ainsi l'ensemble des concours financiers et humains apportés par l'État au fonctionnement de ces établissements (recrutement du personnel, formation, subventions de financement). Elle gère directement 71 établissements et 155 lui sont associés par le biais d'une convention. 309 autres établissements composent la catégorie des « établissements partenaires », dans lesquels l'AEFE n'affecte pas de personnel.

*Source : site internet de l'AEFE*

Le dispositif d'octroi des garanties aux projets immobiliers des établissements français d'enseignement à l'étranger ne reposera donc plus sur l'article L. 442-17 du code de l'éducation, qui conditionne l'octroi de la garantie de l'État à la souscription d'un emprunt par des groupements ou par des associations à caractère national (l'ANEFE ici), mais sur ce nouvel article L. 451-2 du code de l'éducation.

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : FACILITER LA TRANSITION ENTRE LES DEUX SYSTÈMES DE GARANTIE POUR LES ÉTABLISSEMENTS EN COURS DE RÉNÉGOCIATION DE PRÊTS**

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques du Gouvernement et de notre collègue député Alexandre Holroyd, avec un avis favorable de la commission des finances. Ces amendements complètent l'article L. 451-2 du code de l'éducation afin de **faciliter la transition entre les deux régimes de garantie.**

Ainsi, aux termes du II de l'article L. 451-2 du code de l'éducation, les établissements bénéficiant d'une garantie relevant du régime du décret du 19 février 1979 pourront **demandeur l'octroi du nouveau système de**

**garantie à l'occasion de la renégociation de leur prêt** et ce pour la période d'extension de la maturité du prêt non couverte par la garantie initiale.

Dans ce cadre, et par dérogation aux alinéas de l'article L. 451-2 du code de l'éducation prévoyant les conditions de rémunération de la garantie et de couverture du prêt (80 % ou 90 % selon le territoire d'établissement), **les établissements dont l'offre de prêt sera formulée dans les quatre mois suivant l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2021 bénéficieront d'une garantie couvrant la même quotité et rémunérée au même taux que ceux prévus pour la garantie initiale.** La garantie octroyée ne prendra alors effet qu'au terme de la garantie initiale.

#### **IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MISE EN CONFORMITÉ DU DISPOSITIF DE GARANTIE ABSOLUMENT NÉCESSAIRE**

En préalable, le rapporteur général tient à souligner que **le dispositif des garanties octroyées par l'État** aux prêts visant à financer les projets immobiliers des établissements français d'enseignement à l'étranger est **absolument essentiel et concourt au développement du réseau.** Pour mémoire, les objectifs du Gouvernement en la matière sont extrêmement ambitieux puisque le Président de la République a fait part de sa volonté de **doubler d'ici 2025 le nombre d'élèves dans le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)**<sup>1</sup>.

Le dispositif prévu au présent article a vocation à se substituer à l'avenir au dispositif de garantie actuelle. **Les deux dispositifs coexisteront donc jusqu'à l'extinction des créances couvertes par les garanties octroyées à l'ANEFE.**

Il est à cet égard **dommageable que le processus d'instruction des demandes de garantie soit suspendu depuis plus d'un an** et que le dispositif de garanties fasse l'objet d'un blocage depuis l'audit du CGEFi en 2018. Les associations chargées de la gestion des établissements ou représentant les Français de l'étranger ont eu l'impression que la direction générale du Trésor menait une « politique de la chaise vide », un sentiment renforcé par le manque de communication sur les conclusions du rapport.

Le Gouvernement se justifie en expliquant que si la définition et la mise en œuvre d'un nouveau mécanisme d'octroi de la garantie de l'État avaient bien été initiées au plus tôt, dès les conclusions de l'audit connues, la particularité du dispositif existant, porté jusqu'à maintenant par une structure relevant de la loi 1901 sur les associations, avait conduit à allonger les discussions.

---

<sup>1</sup> *Discours du Président de la République à l'Institut de France pour la stratégie sur la langue française, 20 mars 2018.*



**Le nouveau dispositif présente néanmoins le mérite de répondre aux critiques principales du CGEfi et de se conformer à la réglementation financière et européenne en vigueur.**

Lors de l'examen de cet article, le rapporteur général s'est montré attentif à certaines critiques suscitées par le dispositif, pour en évaluer le bien-fondé :

**- sur la composition de la commission interministérielle chargée de donner un avis avant l'octroi de la garantie**, le ministre délégué aux comptes publics, M. Olivier Dussopt, a précisé lors de l'examen de cet article en séance à l'Assemblée nationale<sup>1</sup> que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères travaillait au **meilleur moyen d'associer toutes les parties prenantes, dont les familles et les associations de parents d'élèves**. La composition de la commission interministérielle ne relève en effet pas du domaine législatif, mais du **domaine réglementaire**. Elle sera définie par voie d'arrêté ;

**- sur la rémunération variable et le taux de couverture des prêts** (80 % ou 90 % selon le lieu où est situé l'établissement français d'enseignement à l'étranger), les dispositions permettent de revenir sur le caractère dérogatoire du précédent dispositif. **La fixation d'un taux de couverture inférieur à 100 % permet par ailleurs d'assurer un partage des risques** entre l'État et l'établissement de crédit, partage qui vise à éviter toute situation d'aléa moral lors de l'instruction des demandes de prêt<sup>2</sup>. **Surtout, la couverture de 80 % pour les établissements situés sur le territoire de l'Union européenne et la rémunération variable répondent aux exigences du droit européen en matière d'aides d'État attribuées sous forme de garanties.**

---

<sup>1</sup> [Assemblée nationale, troisième séance publique du vendredi 13 novembre 2020.](#)

<sup>2</sup> *Le fait, pour l'établissement de crédit, de porter une part du risque doit le conduire à s'assurer, lors de l'instruction de la demande, de la qualité du dossier.*

### Le régime public de garantie et le droit européen

La Commission européenne considère que les conditions suivantes sont suffisantes pour exclure la présence d'une aide d'État :

- l'emprunteur n'est pas en difficulté financière ;
- la portée de la garantie peut être mesurée de façon adéquate lors de son octroi. Concrètement, elle doit être attachée à une opération financière précise, porter sur un montant maximum déterminé et être limitée dans le temps ;
- la garantie ne couvre pas plus de 80 % du solde restant dû du prêt ou autre obligation financière. La Commission précise que cette disposition vise bien à faire en sorte que le prêteur supporte effectivement une partie du risque ;
- la garantie donne lieu au paiement d'une prime conforme au prix du marché.

*Source : Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties (2008/C 155/02)*

**Le respect du droit européen peut contribuer à rassurer les établissements de crédit sur la validité de la garantie** et donc favoriser le soutien aux projets immobiliers des établissements français d'enseignement à l'étranger. Dans sa communication de 2008 précitée, la Commission européenne invitait en effet les prêteurs « à vérifier, par mesure de précaution systématique, si les règles communautaires en matière d'aides d'État [avaient] bien été respectées lorsque des garanties [étaient] accordées », puisqu'il pouvait « arriver que les tribunaux nationaux doivent examiner si le droit interne empêche d'honorer les contrats de garantie et la Commission considère que leur appréciation doit tenir compte de la violation du droit communautaire »<sup>1</sup>.

En termes d'impact sur les finances publiques, **il convient de rappeler qu'une garantie octroyée par l'État ne se traduit par une dépense budgétaire que lorsqu'il est effectivement fait appel à la garantie**, c'est-à-dire lorsque l'établissement ne peut pas honorer ses obligations financières. À cet égard, **le dispositif proposé au présent article est moins porteur de risques budgétaires que la situation qui prévaut actuellement pour l'ANEFE**, fragile financièrement. L'encours de prêts portés par l'association a beaucoup progressé ces dernières années.

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties (2008/C 155/02).

D'après les informations transmises au rapporteur général, ainsi que celles figurant dans l'évaluation préalable du présent article, **ce risque apparaît maîtrisé pour l'État**. Le taux de couverture est en effet de 80 % ou de 90 %, les établissements devant mobiliser leur trésorerie à hauteur de 10 % ou 20 % du montant de leur projet immobilier (garantie de solidité financière). L'État recevrait par ailleurs une partie du produit des récupérations, qui abondera le budget général au titre des recettes non fiscales. Enfin, des dispositions devraient être prises pour s'assurer du sérieux des établissements bancaires<sup>1</sup>. La gestion des recours et l'instruction des dossiers de prêt seraient déléguées aux établissements de crédit.

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

---

<sup>1</sup> *D'après les données transmises dans l'évaluation préalable du présent article, pour les établissements ne disposant pas d'un agrément de l'Union européenne, une obligation de notation minimale sera mise en place.*

*ARTICLE 49 bis (nouveau)*

**Détermination d'une trajectoire de cessation d'octroi de garanties de l'État  
au commerce extérieur pour les projets d'exploration  
et de production d'énergies fossiles**

L'article 201 de la loi de n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a interdit le soutien public à l'export pour plusieurs types de projets :

- pour les projets de recherche, d'exploitation et de production de charbon ainsi que de production d'énergie à partir de charbon ;
- pour les projets de recherche, d'exploitation et de production d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique ou par toute autre méthode non conventionnelle ;
- pour les projets de production d'hydrocarbures liquides prévoyant un torchage de routine du gaz émis lors de l'exploitation du gisement.

Le Parlement a par ailleurs demandé la remise d'un rapport devant proposer notamment des scénarios de cessation d'octroi des garanties publiques au commerce extérieur pour des projets de recherche et d'exploitation de nouveaux gisements pétroliers et gaziers.

Le présent article traduit donc les préconisations du rapport portant sur une stratégie climat pour les financements export, remis en octobre au Parlement. Il propose une trajectoire de cessation d'octroi de garanties publiques pour les projets d'exploration et de production d'énergies fossiles en trois temps :

- cessation du soutien aux projets d'exploitation de pétroles lourds, schistes et sables bitumineux dès 2021 ;
- cessation du soutien aux projets d'exploitation de nouveaux gisements pétroliers dès 2025 ;
- cessation du soutien à des projets d'exploitation de nouveaux gisements gaziers d'ici 2035.

La commission des finances a adopté un amendement rédactionnel au présent article.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE PRISE EN COMPTE RÉCENTE DES  
ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX DANS LES GARANTIES  
APPORTÉES PAR L'ÉTAT**

**A. LES GARANTIES PUBLIQUES À L'EXPORT COUVRENT UN LARGE  
CHAMP**

Aux termes de l'article L. 432-1 du code des assurances, « 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 ».

Ces garanties peuvent être octroyées :

- aux entreprises françaises exportatrices ainsi qu'aux personnes morales de droit étranger qu'elles contrôlent seules ou conjointement lorsque le recours à une entité de droit local est nécessaire ;

- aux entreprises françaises importatrices ou investissant à l'étranger ;

- dans des conditions précisées par décret, pour des opérations de construction navale ou de construction d'engins spatiaux civils, à des entreprises françaises en concurrence avec une personne étrangère bénéficiant d'un soutien public ;

- aux établissements de crédit, aux sociétés de financement, aux entreprises d'assurance et de réassurance, aux mutuelles et institutions de prévoyance, de droit français ou étranger ;

- aux organismes de placement collectif.

En application de l'article L. 432-2 du code des assurances, **Bpifrance Assurance Export** est l'organisme chargé par l'État de gérer et délivrer sous son contrôle, pour son compte et en son nom, ces garanties publiques pour le commerce extérieur.

Ces garanties publiques à l'export peuvent prendre plusieurs formes, également mentionnées à l'article L. 432-2 du code des assurances :

- une **assurance de crédits à l'export**, qui couvre le financement d'une exportation contre le risque de non-paiement ou d'interruption de contrat ; elle représente la principale garantie en volume ;

- une **assurance prospection**, couvrant les exportateurs contre les pertes pouvant résulter des dépenses engagées pour prospecter certains marchés étrangers, faire de la publicité et constituer des stocks en vue de développer les exportations ;

- une **garantie des cautions** remises par l'exportateur au client étranger et une **garantie des préfinancements** ;

- une **assurance contre les risques de change**, couvrant l'exportateur contre les effets d'une variation du taux de change entre l'euro et la monnaie concernée par l'exportation ;

- une **garantie des financements de projets** portés par des entreprises françaises à l'étranger et **présentant un intérêt stratégique pour l'économie française** ;

- une **assurance des investissements** contre le **risque politique**.

**B. LA LOI DE FINANCES POUR 2020 A TRADUIT UNE PRISE EN COMPTE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX DANS LES GARANTIES APPORTÉES PAR L'ÉTAT**

L'article 201 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a complété l'article L. 432-1 du code des assurances afin de **prendre en compte les enjeux environnementaux dans les garanties publiques à l'export.**

Il prévoit que la **garantie de l'État ne peut être accordée pour des opérations ayant pour objet la recherche, l'exploitation et la production de charbon** ainsi que **la production d'énergie à partir de charbon**, sans préjudice des opérations ayant pour effet de réduire l'impact environnemental négatif d'installations de production d'énergie existantes sans augmenter la durée de vie ou la capacité de production.

La garantie de l'État ne peut être accordée pour **couvrir des prêts octroyés à des acheteurs étrangers en vue d'exporter des biens et services dans le cadre des opérations ayant pour objet la recherche, l'exploitation et la production d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique ou par toute autre méthode non conventionnelle<sup>1</sup>**, telle le gaz ou pétrole de schiste.

Enfin, la garantie de l'État ne peut être accordée pour **couvrir des prêts octroyés à des acheteurs étrangers en vue d'exporter des biens et services dans le cadre des projets de production d'hydrocarbures liquides prévoyant un torchage de routine du gaz émis lors de l'exploitation du gisement.**

Dans ces deux derniers cas, l'interdiction d'octroi de garantie publique pour ces opérations ne vaut que pour l'assurance-crédit, soit 97 % du soutien apporté, afin de ne pas pénaliser les PME et ETI très utilisatrices de garanties des cautions et préfinancements pour pouvoir participer à des appels d'offre internationaux.

---

<sup>1</sup> Telles que définies à l'article L. 111-13 du code minier

Le VI de l'article 201 a également prévu la remise d'un rapport au Parlement avant le 30 septembre 2020, remis en octobre, devant proposer :

- la définition d'une **méthode d'élaboration de normes de performance environnementale ayant pour finalité de conditionner l'octroi de garanties publiques pour le commerce extérieur aux opérations présentant directement des effets environnementaux et sociaux potentiellement négatifs de niveau élevé ou moyen**. Ce rapport dresse également un état des avancées technologiques présentes sur le marché permettant de respecter ces normes de performance ainsi que leur accessibilité économique pour les entreprises françaises ;

- des **scénarios de cessation d'octroi des garanties publiques au commerce extérieur pour des projets de recherche et d'exploitation de nouveaux gisements pétroliers et gaziers**. Ce rapport précise ainsi les impacts de cette mesure en matière de transition énergétique des marchés mondiaux, sur le développement des pays producteurs et sur le secteur industriel français ;

- un **soutien à l'export des énergies renouvelables par l'octroi de garanties de l'État**. Ce rapport précise la part des énergies renouvelables dans le portefeuille des garanties de l'État, les freins éventuels au soutien et les pistes, en particulier les incitations à mettre en place, pour soutenir davantage les énergies renouvelables à l'export.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE TRAJECTOIRE PROGRESSIVE DE CESSATION D'OCTROI DE GARANTIES DE L'ÉTAT POUR LES PROJETS PÉTROLIERS ET GAZIERS

Le présent article a été inséré par l'Assemblée nationale avec l'adoption d'un amendement de notre collègue député Anthony Cellier et plusieurs députés du groupe La République en Marche (LREM), après avoir reçu un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Le 1° du I complète le dernier alinéa de l'article L. 432-1 du code des assurances, en prévoyant que **la garantie de l'État ne peut être accordée pour couvrir des prêts octroyés en vue d'exporter des biens et services dans le cadre d'opérations d'exploitation de sables bitumineux, de schistes bitumineux et d'hydrocarbures lourds**.

De plus, le 2° du I détermine une trajectoire d'évolution des interdictions de garanties de l'État :

- **à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025**, la garantie de l'État ne pourra plus être accordée pour couvrir des prêts octroyés à des acheteurs étrangers en vue d'exporter des biens et services dans le cadre d'**opérations ayant pour objet l'exploration de gisements ou l'exploitation d'hydrocarbures liquides**

dans le cadre de permis correspondant à des gisements non encore exploités ;

- au plus tard à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2035, la garantie de l'État ne pourra plus être accordée pour couvrir des prêts octroyés à des acheteurs étrangers en vue d'exporter des biens et services dans le cadre **d'opérations ayant pour objet l'exploration de gisements ou l'exploitation d'hydrocarbures gazeux dans le cadre de permis correspondant à des gisements non encore exploités.**

Le II du présent article prévoit pour ce dernier cas que l'État observe un **délai de quatre ans** entre l'entrée en vigueur de la loi de finances fixant l'échéance de fin effective de l'octroi de garanties publiques et cette fin effective, si celle-ci est antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2035.

Il prévoit enfin que le Gouvernement remette au Parlement un **rapport d'évaluation de la politique de soutien export public aux projets d'exploration ou d'exploitation sur de nouveaux gisements gaziers**, prenant en compte l'évolution des enjeux climatiques et industriels, avant le 30 septembre 2023.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE TRAJECTOIRE DE SORTIE DU SOUTIEN À L'EXPORT PROGRESSIVE, PERMETTANT D'ASSURER LA COMPATIBILITÉ DU SOUTIEN À L'EXPORT AVEC LES OBJECTIFS CLIMATIQUES DE NOTRE PAYS**

Le rapport portant sur une stratégie climat pour les financements export remis au Parlement en octobre 2020 en application de l'article 201 de la loi de finances pour 2020 propose notamment une **trajectoire de cessation d'octroi de garanties publiques pour les projets d'exploration et de production d'énergies fossiles** en trois temps :

- **cessation du soutien aux projets d'exploitation de pétroles lourds, schistes et sables bitumineux dès 2021 ;**

- **cessation du soutien aux projets d'exploitation de nouveaux gisements pétroliers dès 2025 ;**

- **cessation du soutien à des projets d'exploitation de nouveaux gisements gaziers d'ici 2035.**

Le présent article traduit ainsi les préconisations de ce rapport.

S'agissant du **soutien aux projets d'exploitation de pétroles lourds, schistes et sables bitumineux, dont la fin est proposée dès l'année prochaine**, le rapport précité indique qu'aucun soutien significatif en



assurance-crédit n'est identifié à ce titre<sup>1</sup> : la perte d'opportunité serait ainsi le principal risque de l'arrêt du soutien à la filière ces prochaines années, sans impact important en termes d'emploi (700 emplois environ, au titre de ces pertes d'opportunités).

**La situation est en revanche plus complexe pour l'industrie parapétrolière et paragazière française**, pour deux raisons : d'une part, cette industrie emploie directement environ 50 000 personnes en France ; d'autre part, elle réalise 90 % de son chiffre d'affaires à l'export.

D'après le rapport précité, entre 2010 et 2019, Coface Garanties Publiques puis Bpifrance Assurance Export ont émis **4,5 milliards d'euros de polices d'assurance pour une cinquantaine de projets dans le secteur parapétrolier et paragazier (exploration-production, transport, raffinage et pétrochimie)**.

**L'encours sous garantie pour des projets parapétroliers et paragaziers s'élevait au 31 mai 2020 à près de 2,7 milliards d'euros et pesait pour environ 4 % de l'encours total tous secteurs confondus. En outre, cet encours se concentre sur quatre projets<sup>2</sup> soutenus entre 2015 et 2019, représentant 97 % des 4,5 milliards d'euros précités.**

L'assurance-crédit constitue aujourd'hui le principal outil de soutien export pour la filière pétrolière et gazière. Toutefois, le ciblage du présent article de l'arrêt du soutien s'agissant de **l'assurance crédits à l'export** permet de ne pas pénaliser les PME et ETI très utilisatrices de garanties des cautions et préfinancements pour pouvoir participer à des appels d'offre internationaux.

**Toutefois, la trajectoire de cessation du soutien public aux filières gazière et pétrolière aura un impact certain sur l'activité et l'emploi en France, en raison d'une moindre capacité à remporter des appels d'offre internationaux et donc d'une baisse du chiffre d'affaires.**

S'agissant de la filière pétrolière, l'article propose de cesser **dès 2025 le soutien à l'exploration et à l'exploitation de nouveaux gisements pétroliers**. Le rapport précité chiffre les conséquences des pertes d'opportunité à une perte de 1 800 emplois.

La situation est plus complexe encore sur le secteur gazier : **l'impact direct sur l'emploi en France d'un arrêt du soutien à l'exploitation gazière est estimé à 3 000 emplois** dans le rapport précité : *« la principale source d'incertitude tient à la croissance du secteur et du positionnement de l'offre française sur ce segment, qui pourrait entraîner un impact plus important »*.

---

<sup>1</sup> Les gisements d'huiles extra-lourdes sont essentiellement situés au Venezuela et les sables bitumineux exploités au Canada dans l'Alberta.

<sup>2</sup> La construction et la mise en service d'un gazoduc entre la frontière turco-grecque et la mer Adriatique, le développement d'un champ sous-marin et d'une unité flottante de liquéfaction et de stockage de gaz naturel au large du Mozambique et deux programmes de création d'installations de liquéfaction de gaz naturel en Russie.

Afin d'éviter un impact immédiat sur l'emploi en France, le présent article prévoit donc l'arrêt du soutien aux nouveaux gisements gaziers « d'ici 2035 ». Toutefois, fixer dans la loi un tel objectif d'arrêt programmé entraînera certainement plus rapidement un retrait des donneurs d'ordres étrangers.

L'article prévoit un réexamen régulier de la situation, pour fixer l'échéance la plus adaptée aux enjeux climatiques et industriels, en garantissant un délai d'au moins quatre ans entre la décision d'arrêt de l'éligibilité au soutien export et sa mise en œuvre effective, si elle intervient avant 2035.

Ce délai de quatre ans doit permettre de donner de la visibilité aux entreprises de la filière, de leur permettre de s'adapter en réduisant progressivement leur dépendance aux garanties publiques et en leur permettant de mettre en place des plans d'accompagnement pour les 3 000 emplois susceptibles d'être affectés par la mesure.

Un horizon plus lointain pour l'arrêt du soutien au secteur gazier que pour le secteur pétrolier se justifie, car le gaz peut contribuer à la transition énergétique, sous certaines conditions.

Le présent article propose donc un compromis entre une prise en compte de l'enjeu climatique et environnemental que sous-tendent les projets d'exploitation pétrolière et gazière et un calendrier permettant de préparer les conséquences économiques et sociales d'un arrêt du soutien export sur le tissu économique français.

Si les mesures proposées sont indispensables pour réduire la dépendance mondiale aux énergies fossiles, le constat suivant établi dans le rapport précité ne peut être que partagé : *« seule la cessation des soutiens publics d'un nombre suffisant de pays permettrait de peser, quantitativement et qualitativement, sur l'exploitation et la mise sur le marché des énergies fossiles à l'échelle mondiale ».*

En effet, avec un encours relatif aux énergies fossiles représentant 4 % de portefeuille, Bpifrance Assurance Export ne représente ainsi qu'1 % à 2 % de l'activité de soutien à l'export public mondial dans le secteur.

Actuellement, seule la Suède est allée au-delà de l'interdiction du soutien à l'exploitation pétrolière et gazière dite « non-conventionnelle », en interdisant les soutiens export publics à la prospection et l'extraction de combustibles fossiles au plus tard en 2022.

La commission de finances a adopté un amendement rédactionnel FINC.43 au présent article.

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

*ARTICLE 50*

**Modification du régime d'appel de la garantie de l'État  
au Comité international olympique (CIO)**

Le présent article vise à étendre le périmètre de la garantie accordée par l'État au Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJO), « Paris 2024 », autorisée par la seconde loi de finances rectificative pour 2017 pour couvrir l'hypothèse d'un remboursement de la contribution du Comité international olympique (CIO), à hauteur de 1,2 milliard d'euros, en cas d'annulation totale ou partielle de la compétition.

L'encours total de la garantie n'est pas modifié, dans la mesure où la part de la contribution du CIO au titre des droits de diffusion télévisuelle, estimée à 750 millions d'euros, est déjà incluse dans l'encours de la garantie octroyée en application de la seconde loi de finances rectificative pour 2017.

Ce sont les conditions dans lesquelles la garantie de l'État est susceptible d'être appelée qui sont modifiées, pour une exposition maximale de 750 millions d'euros, à savoir la part correspondant aux droits de diffusion télévisuelle.

Pour correspondre aux termes de l'accord sur le remboursement des droits de diffusion télévisuelle conclu entre l'État, le COJO et le Comité international olympique (CIO), il est proposé d'étendre l'appel de la garantie en cas de modification du programme des jeux amenant les diffuseurs à renoncer à leur diffusion - par exemple en raison de la situation sanitaire ou géopolitique.

Ce faisant, la garantie accordée au COJO se trouve fortement élargie, accentuant l'exposition des comptes publics. Or, le contexte actuel conduit à rester vigilant, les risques d'appel en garantie ne devant pas être sous-estimés. Cependant, l'extension proposée reprend les exigences du CIO pour engager le versement des différentes avances prévues au titre des revenus de diffusion télévisée, indispensables pour permettre au COJO d'intensifier la préparation de l'épreuve, en prenant le relai de son financement par l'emprunt.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission propose d'adopter cet article sans modification.

## I. LE DROIT EXISTANT : UNE GARANTIE DE 1,2 MILLIARD D'EUROS ACCORDÉE AU COMITÉ D'ORGANISATION DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE PARIS 2024

La préparation et l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 à Paris fait intervenir **deux structures principales**, instituées en 2018 :

- la **Société de livraison des ouvrages olympiques** (Solidéo), constituée sous forme d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), qui a pour mission de **livrer les équipements pérennes nécessaires à l'organisation de la compétition**, puis de les reconfigurer pour l'usage du grand public après l'évènement, dont les ressources sont quasi **intégralement constituées de financements publics**, provenant de l'État et des collectivités territoriales partenaires<sup>1</sup>, pour un montant total estimé à près de **1,4 milliard d'euros (valeur 2016)**<sup>2</sup> ;

- le **Comité d'organisation des Jeux olympiques (COJO)** – ou « Paris 2024 » –, constitué sous le statut d'association reconnue par la loi de 1901, qui a pour **rôle essentiel de planifier, d'organiser et de livrer les Olympiades**, ainsi que de financer les dépenses d'organisation et les installations provisoires.

Le budget du COJO s'élève à près de **3,8 milliards d'euros, provenant principalement de sources privées**, selon la décomposition suivante :

- **des contributions du Comité international olympique (1,148 milliard d'euros)**<sup>3</sup> ;

- des parrainages (1,1 milliard d'euros) ;

- de la billetterie (1,1 milliard d'euros) ;

- une contribution publique à l'organisation des jeux paralympiques de 80 millions d'euros<sup>4</sup> ;

- divers autres revenus – dons, cessions de biens, etc. (300 millions d'euros).

Le contrôle de la gestion et des comptes du Comité est assuré par la Cour des comptes.

---

<sup>1</sup> À savoir la région Île-de-France, la Ville de Paris, la métropole du Grand Paris, les Conseils départementaux des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et des Yvelines, les établissements publics territoriaux de Plaine Commune et de Paris, Terres d'envol, la communauté d'agglomération de Saint-Quentin en Yvelines, ainsi que les communes du Bourget, de Dugny et de Marseille.

<sup>2</sup> À savoir 932,9 millions d'euros pour l'État et 445,2 millions d'euros pour les collectivités territoriales partenaires.

<sup>3</sup> 1,309 milliard de dollars, conversion retenue par l'évaluation préalable sur la base d'un taux de change de 1,14 dollar américain pour 1 euro.

<sup>4</sup> Selon la décomposition suivante : 80 millions d'euros provenant de l'État, 10 millions d'euros de la région Île-de-France et 10 millions d'euros de la Ville de Paris.

**L'article 81 de la seconde loi de finances rectificative pour 2017<sup>1</sup> a autorisé le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État au COJO 2024 pour deux fondements.**

**La première garantie porte sur le remboursement des sommes versées par le Comité international olympique au COJO en application du contrat « Ville hôte 2024 » signé le 13 septembre 2017 en cas d'annulation totale ou partielle de l'événement sportif (I de l'article 81 de la seconde loi de finances rectificative pour 2017).**

**Il s'agit du financement à hauteur de 1,148 milliard d'euros mentionné ci-avant, correspondant à deux types de revenus :**

**- d'une part, les revenus de diffusion dérivés des accords de retransmission des épreuves (pour un montant de 750 millions d'euros) ;**

**- d'autre part, les revenus tirés du programme international de marketing du CIO (pour un montant de près de 400 millions d'euros).**

**Cette garantie ne vaut que pour les sommes qui ne seraient pas remboursées au CIO et dans la limite de 1,2 milliard d'euros<sup>2</sup>. Si aucune date limite fixant le terme de la garantie n'est précisée, elle est *de facto* limitée dans le temps compte tenu de son périmètre.**

En cas de mise en œuvre de cette garantie, l'État se trouve subrogé dans les droits du CIO à l'égard du COJO au titre des créances indemnisées.

**La seconde garantie vise les emprunts bancaires contractés par le COJO, affectés au financement d'un décalage temporaire de trésorerie entre ses recettes et ses dépenses (II de l'article 81 de la seconde loi de finances rectificative pour 2017), pour un montant de 93 millions d'euros en principal – étant entendu que la garantie couvre à la fois le principal et les intérêts afférents.**

Les emprunts garantis ne peuvent excéder une durée de deux ans, et un montant unitaire de 50 millions d'euros en principal. Ils doivent être souscrits avant le 31 décembre 2024.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

<sup>2</sup> Le montant prévu au contrat étant déterminé en dollar américain, l'encours de la garantie a fait l'objet d'un arrondi légèrement supérieur.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE EXTENSION DU PÉRIMÈTRE DE LA GARANTIE, SANS MODIFICATION DE L'ENCOURS

Le présent article vise à étendre le périmètre de la garantie pouvant être octroyée par le ministre chargé de l'économie au Comité d'organisation des Jeux olympiques (COJO) « Paris 2024 » en application de l'article 81 de la seconde loi de finances rectificative pour 2017, **sans toutefois modifier son encours maximal, fixé à 1,2 milliard d'euros.**

Seul le premier volet de la garantie est modifié par le présent article, à savoir celle prévue au I de l'article 81 de la seconde loi de finances rectificative pour 2017 relative **au remboursement des sommes versées par le Comité international olympique (CIO) au COJO en application du contrat « Ville hôte 2024 »** signé le 13 septembre 2017, dont l'appel est actuellement réservé au seul cas d'annulation totale ou partielle de l'évènement.

Il est proposé d'étendre les conditions dans lesquelles cette garantie est susceptible d'être appelée, en ajoutant un C au I de l'article 81 de la seconde loi de finances rectificative pour 2017.

Pour les sommes versées par le CIO au titre des revenus de diffusion dérivés des accords de retransmission des épreuves, dont le montant s'élève à 750 millions d'euros<sup>1</sup>, la garantie pourrait désormais être appelée *« dans le cas de la réalisation de l'un des évènements définis dans l'Accord sur le remboursement des droits de diffusion télévisuelle »*, signé par l'État, le COJO et le CIO.

Selon l'évaluation préalable du présent article, ces évènements couvrent des **modifications du programme des jeux amenant les diffuseurs à renoncer à leur diffusion** - relocalisation des Jeux en dehors de Paris, modification importante du calendrier des épreuves, retrait de l'équipe du pays du diffuseur, durée de la compétition écourtée. De tels évènements peuvent résulter des conditions sanitaires ou d'évènements géopolitiques.

La garantie est accordée pour une durée de vingt-quatre mois suivant la fin de la compétition et, au plus tard, jusqu'au 31 décembre 2027.

\*

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un **amendement de précision** accepté par la commission des finances.

La modification concerne **la durée d'octroi de la garantie**, afin de préciser qu'elle est accordée jusqu'à vingt-quatre mois après la fin des Olympiades de 2024, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2027.

---

<sup>1</sup> 855 millions de dollars américains.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE EXTENSION REQUISE PAR L'ACCORD DE RETRANSMISSION, MAIS QUI CONDUIT À EXPOSER DAVANTAGE LES FINANCES PUBLIQUES

Depuis la création du Comité d'organisation des Jeux olympiques (COJO) de Paris 2024 en 2018, **son fonctionnement a été financé par des emprunts, conclus avec la garantie de l'État**, autorisée par la seconde loi de finances rectificative pour 2017 pour un total d'encours de 93 millions d'euros.

**Le COJO entre désormais dans une nouvelle phase de préparation de la compétition**, ce qui doit le conduire à percevoir des avances de trésorerie de la part du Comité international olympique (CIO), au titre des revenus de télédiffusion, pour un montant total de 855 millions de dollars américains – soit environ 750 millions d'euros.

**Pour cela, le contrat de ville hôte signé le 13 septembre 2017 renvoie à la conclusion d'un accord spécifique entre le CIO et le COJO**, précisant en particulier les conditions dans lesquelles les contributions peuvent être remboursées au CIO.

**Tel est l'objet de l'accord sur le remboursement de la contribution liée à la diffusion**, ayant fait l'objet d'un projet en octobre dernier. Cependant, **sa conclusion requiert que l'État se porte garant du COJO** pour l'ensemble des clauses pouvant conduire à un remboursement de la contribution, ce qui n'est pas le cas de la garantie actuellement autorisée aux termes du I de l'article 81 de la seconde loi de finances rectificative pour 2017.

**C'est le sens de la modification proposée par le présent article**, qui reprend les exigences du CIO pour engager le versement des différentes avances prévues au titre des revenus de diffusion télévisée, indispensables pour permettre au COJO d'intensifier la préparation de l'épreuve, en prenant le relais de son financement par l'emprunt. Ces exigences concernent à la fois les événements susceptibles d'entraîner un remboursement et la durée de la garantie, à prévoir jusqu'au 31 décembre 2027.

**En cela, le rapporteur général prend acte de l'extension du périmètre de la garantie faisant l'objet du présent article.**

**Néanmoins, il formule deux observations :**

- d'une part, **le périmètre de la garantie accordée au COJO se trouve fortement élargi, accentuant l'exposition des comptes publics**, dans un contexte rappelant que les risques d'appel ne doivent pas être sous-estimés ;

- d'autre part, **cet octroi doit s'accompagner d'une démarche de maîtrise des dépenses du COJO et d'une évaluation renforcée de son fonctionnement.** À ce titre, le prochain rapport de la Cour des comptes, dont la publication devrait intervenir au début de l'année 2021 et ses éventuelles recommandations sont attendues.

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



ARTICLE 51

**Garantie de l'État des emprunts de l'Unedic émis en 2021**

Le présent article prévoit de fixer à 10 milliards d'euros le plafond d'emprunts contractés en 2021 par l'Unedic pouvant bénéficier de la garantie de l'État. Les comptes de l'assurance chômage sont en effet fortement affectés par les conséquences sociales de la crise sanitaire, et en particulier par la nécessité de contribuer au financement de l'activité partielle. Le montant de cette garantie, qui avait été fixé à 2 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2020, a été successivement porté à 10 puis à 15 milliards d'euros par les deuxième et troisième lois de finances rectificatives pour 2020.

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

**I. LE DROIT EXISTANT : FIXÉ INITIALEMENT À 2 MILLIARDS D'EUROS EN 2020, LE PLAFOND D'EMPRUNTS DE L'UNÉDIC POUVANT BÉNÉFICIER DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT A ÉTÉ PORTÉ À 15 MILLIARDS D'EUROS EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE**

**A. EN TANT QU'ASSOCIATION, L'UNÉDIC EST EN PRINCIPE SOUMISE AUX RÈGLES DE DROIT COMMUN DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER**

Gérée de manière paritaire par les organisations syndicales et patronales représentatives, l'Unedic a notamment pour mission d'établir les règles d'indemnisation du chômage négociées par les partenaires sociaux dans le cadre de conventions d'assurance chômage renouvelées tous les deux ou trois ans, de contrôler la mise en œuvre de ces conventions et d'assurer le financement du régime. Les partenaires sociaux peuvent également la saisir pour la réalisation d'études et de prévisions en matière d'assurance chômage.

En tant qu'association, l'Unedic relève des dispositions de droit commun du code monétaire et financier relatives aux associations et, notamment, de son article L. 213-15, lequel fixe plus particulièrement l'obligation pour de telles associations de reconstituer leurs fonds propres dans un délai de deux ans lorsqu'ils diminuent de plus de la moitié par rapport au montant atteint à la fin de l'exercice précédant celui de l'émission d'obligations. En cas d'inobservance de cette obligation, l'association ne

**peut plus émettre de nouveaux titres et tout porteur de titres déjà émis peut demander le remboursement immédiat de la totalité de l'émission.**

***B. UN MÉCANISME DE GARANTIE DE L'ÉTAT MIS EN PLACE PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2004 PERMET À L'UNÉDIC DE BÉNÉFICIER D'UN RÉGIME DÉROGATOIRE POUR LES ÉMISSIONS QUI BÉNÉFICIENT DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT***

Face à la dégradation continue de la situation financière de l'assurance chômage et étant donné l'impossibilité pour elle de satisfaire l'obligation fixée à l'article L. 213-15 précité, **l'article 107 de la loi de finances rectificative pour 2004<sup>1</sup> a prévu un régime d'exemption pour les émissions de l'Unédic qui bénéficient de la garantie de l'État.**

L'Unédic a ainsi la possibilité d'émettre de nouveaux titres obligataires pour assurer l'équilibre de ses comptes.

Depuis 2012, les emprunts contractés par l'Unédic bénéficient d'une garantie de l'État à hauteur de 4,5 milliards d'euros en 2012<sup>2</sup>, 7 milliards d'euros en 2013<sup>3</sup>, 5 milliards d'euros en 2014<sup>4</sup>, 6 milliards d'euros en 2015<sup>5</sup>, 5 milliards d'euros en 2016<sup>6</sup>, 4,5 milliards d'euros en 2017<sup>7</sup> et 2018<sup>8</sup>, et 2,5 milliards d'euros en 2019<sup>9</sup>.

***C. LES DEUXIÈME ET TROISIÈME LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2020 AVAIENT RELEVÉ LE PLAFOND D'EMPRUNTS DE L'UNÉDIC BÉNÉFICIAIRE DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT À 15 MILLIARDS D'EUROS***

**L'article 199 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020** prévoyait de garantir les emprunts contractés par l'Unédic dans la limite d'un plafond de **2 milliards d'euros en 2020.**

Ce montant correspondait :

- au remboursement de 1,5 milliard d'euros de titres obligataires arrivant à échéance en 2020 ;

- à la couverture du besoin de financement prévisionnel de l'assurance chômage estimé à 420 millions d'euros en 2020.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

<sup>2</sup> Article 85 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

<sup>3</sup> Article 80 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

<sup>4</sup> Article 75 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

<sup>5</sup> Article 111 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

<sup>6</sup> Article 105 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

<sup>7</sup> Article 122 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

<sup>8</sup> Article 82 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

<sup>9</sup> Article 213 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Au vu de l'impact massif de la crise sanitaire et économique sur les finances de l'Unédic, **l'article 17 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020** a porté ce plafond à **10 milliards d'euros**.

**L'article 40 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020** a ensuite porté ce montant à **15 milliards d'euros**.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN PLAFONNEMENT À 10 MILLIARDS D'EUROS DU MONTANT D'EMPRUNTS GARANTIS EN 2021**

Le présent article prévoit la possibilité pour le ministre chargé de l'économie de porter jusqu'à **10 milliards d'euros** le montant maximum d'emprunts de l'Unédic pouvant bénéficier de la garantie de l'État en 2021.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ACCOMPAGNEMENT NÉCESSAIRE DE L'UNÉDIC, FORTEMENT TOUCHÉE PAR LA CRISE**

### ***A. L'IMPACT DE LA CRISE SUR LES FINANCES DE L'UNÉDIC EST MASSIF***

La crise actuelle bouleverse profondément la situation financière de l'Unédic, sous le double effet des mesures décidées par le Gouvernement et de la détérioration de la conjoncture économique. Son **déficit devrait s'élever en 2020 à 18,7 milliards d'euros** (contre - 0,9 milliard d'euros dans les prévisions d'avant crise)<sup>1</sup>. Cette dégradation résulte de trois facteurs principaux :

- pour 57,2 %, celle-ci provient du financement de l'activité partielle (10,2 milliards d'euros dont 8,3 milliards d'euros de dépenses supplémentaires et 1,9 milliard d'euros de moindres recettes) ;

- pour 28,2 %, du versement des allocations chômage provoquées par la crise ;

- pour 14,6 %, de moindres recettes du fait de la contraction de l'activité économique (les contributions à l'assurance chômage étant assises sur les salaires) et des reports de cotisations décidées pour soutenir les entreprises.

Si cette dernière prévision est moins pessimiste que celle publiée au mois de juin 2020, selon laquelle le déficit 2020 aurait dû s'élever à 25,7 milliards d'euros, **elle ne tient cependant pas compte de la seconde période de confinement**.

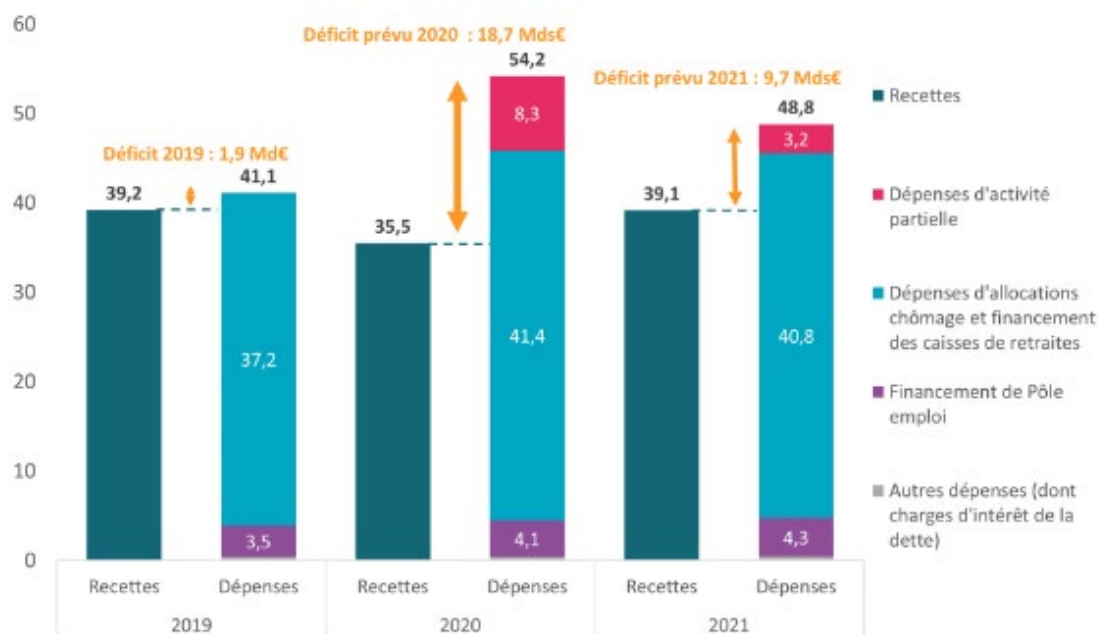
---

<sup>1</sup> Unédic, *Situation financière de l'assurance chômage*, 21 octobre 2020.

Pour l'année 2021, la prévision de déficit est estimée à - 9,7 milliards d'euros.

### Évolution du déficit de l'assurance chômage

(en milliards d'euros)



Source : Unédic, Situation financière de l'assurance chômage, 21 octobre 2020.

Il est en par ailleurs à noter que les décisions de report de la réforme de l'assurance chômage, qui aurait dû permettre de générer d'importantes économies pour l'Unédic, représentent un coût estimé à 500 millions d'euros.

#### **B. L'APPORT DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT APPARAÎT NÉCESSAIRE POUR ACCOMPAGNER LA STRATÉGIE FINANCIÈRE DE L'UNÉDIC FACE À LA CRISE ET DEVRA PROBABLEMENT S'INSCRIRE DANS LA DURÉE**

Pour faire face à la crise, l'Unédic a développé une stratégie financière impliquant la sollicitation du coussin annuel de liquidité mis en place par cet organisme en 2012 (4 milliards d'euros) et l'émission de dette supplémentaire. Depuis le début de la crise, l'Unédic a ainsi émis 17 milliards d'euros de dette de moyen et long terme, dont 15 milliards d'euros sont garantis par l'État dans le respect du plafond fixé par la troisième loi de finances rectificative pour 2020.

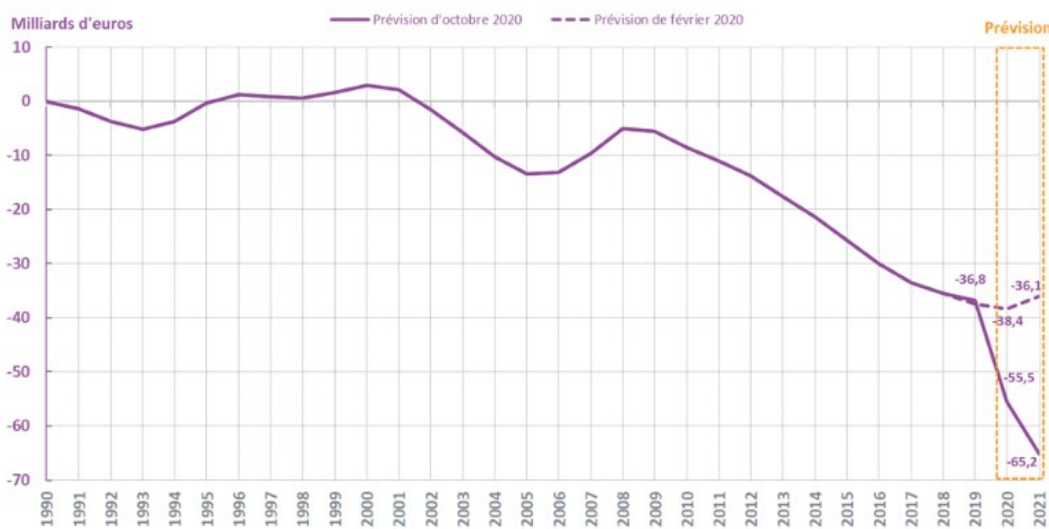
Dans la mesure où la dégradation de la situation financière de l'Unédic s'explique essentiellement par les mesures prises par le Gouvernement en réponse à la crise sanitaire, il semble légitime de relever

en conséquence le plafond d'emprunts de l'Unédic bénéficiant de la garantie de l'État, afin d'assurer à cet organisme les meilleures conditions de financement.

Fortement corrélé à la conjoncture économique, l'effort supporté par l'Unédic, ainsi que par l'État qui garantit sa dette, devrait néanmoins être durable. Après de nombreuses années de réduction de son déficit, le solde financier de l'assurance-chômage devait initialement être excédentaire à partir de 2021 (2,3 milliards d'euros). De 38,4 milliards d'euros en 2020, la dette de l'Unédic devait quant à elle se limiter à 36,1 milliards d'euros en 2022<sup>1</sup>. Cette perspective baissière tenait à la fois à l'amélioration observée de la conjoncture sur le marché du travail et aux réformes de l'assurance chômage. **La crise actuelle a bouleversé cette trajectoire**, puisque la prévision d'endettement pour 2021 s'élève désormais à 65,2 milliards d'euros.

### Évolution de la dette de l'assurance chômage par rapport aux prévisions

(en milliards d'euros)



Source : Unédic, Situation financière de l'assurance chômage, 21 octobre 2020.

<sup>1</sup> Unédic, Situation financière de l'assurance-chômage, 25 février 2020.

**Cette évolution affecte mécaniquement les engagements hors bilan de l'État.** Au 31 décembre 2018, l'engagement de l'État au titre des emprunts contractés depuis 2012 représentait une masse financière de 30,1 milliards d'euros<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> *Compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement 2019.*

*ARTICLE 51 bis (nouveau)*

**Diminution du droit de consommation applicable au rhum  
produit dans les collectivités d'outre-mer**

**Le présent article fixe à 1340,19 euros le droit de consommation applicable au rhum produit dans les collectivités de l'article 74 de la Constitution.**

**Il prévoit ainsi un montant égal à la moyenne de celui en vigueur pour le rhum des DOM et celui applicable aux autres alcools. Cette évolution, dont l'impact budgétaire devrait être très limité, est de nature à favoriser les importations de rhums des COM dans l'hexagone.**

**La commission propose d'adopter cet article sans modification.**

**I. LE DROIT EXISTANT : UN DROIT DE CONSOMMATION  
DIFFÉRENT APPLICABLE AUX RHUMS PROVENANT DES DROM  
ET À CELUI PROVENANT DES COM**

**Aux termes de l'article 403 du code général des impôts, les alcools supportent un droit de consommation dont le tarif par hectolitre d'alcool pur est fixé à 1 741,04 euros lors de la mise à la consommation en France métropolitaine.**

Toutefois, ce même article prévoit que ce montant s'élève à 871,01 euros, dans la limite de 144 000 hectolitres d'alcool pur par an pour le rhum<sup>1</sup> produit dans les départements d'outre-mer à partir de canne à sucre récoltée sur le lieu de production, ayant une teneur en substances volatiles égale ou supérieure à 225 grammes par hectolitre d'alcool pur et un titre alcoométrique acquis égal ou supérieur à 40 % vol.

**En conséquence, les droits de consommation applicables aux rhums importés des collectivités d'outre-mer (COM) qui ne bénéficient pas du tarif préférentiel est deux fois supérieur à celui applicable aux rhums provenant des départements et régions d'outre-mer.**

---

<sup>1</sup> Tel qu'il est défini aux a et f du point 1 de l'annexe II au règlement (CE) n° 110/2008 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 concernant la définition, la désignation, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des boissons spiritueuses et abrogeant le règlement (CEE) n° 1576/89 du Conseil.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE DIMINUTION DE LA FISCALITÉ PESANT SUR LES RHUMS DES COM**

Le présent article, adopté à l'initiative de Maina Sage, avec l'avis favorable du rapporteur général et du gouvernement, **fixe à 1340,19 euros le droit de consommation applicable au rhum produit dans les collectivités de l'article 74 de la Constitution.**

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE DE SOUTIEN AUX IMPORTATIONS DU RHUM DES COM DANS L'HEXAGONE**

Le présent article a pour objectif de **réduire la fiscalité pesant sur les droits de consommation pour les rhums des COM en prévoyant un montant égal à la moyenne de celui en vigueur pour les rhum des DOM et celui applicable aux autres alcools.** Cette évolution, dont l'impact budgétaire n'est pas connu mais devrait être très limité, est de nature à favoriser les importations de rhums des COM dans l'hexagone.

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



ARTICLE 51 ter (nouveau)

**Exonération d'accise pour la fabrication de bière par un particulier dans un but non commercial**

Le présent article vise à exonérer d'accise la bière dès lors qu'elle est fabriquée par des particuliers dans un but strictement personnel.

La commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE IMPOSITION DES BRASSEURS PARTICULIERS ALIGNÉE SUR CELLE DES PETITES BRASSERIES INDÉPENDANTES**

Les bières, c'est-à-dire 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, ayant dans l'un ou l'autre cas un titre alcoométrique acquis supérieur à 0,5 % vol., sont soumises à une imposition spécifique figurant à **l'article 520 A du code général des impôts**.

Ainsi, l'accise sur les bières s'élève à 3,81 euros par degré alcoométrique pour les bières dont le titre alcoométrique n'excède pas 2,8 % et 7,61 euros par degré alcoométrique pour les autres bières.

Toutefois, les **petites brasseries indépendantes bénéficient d'un taux réduit** de 3,81 euros par degré alcoométrique, quel que soit leur degré. Cela concerne ainsi les bières brassées par les entreprises dont la production annuelle est inférieure ou égale à 50 000 hectolitres.

Les droits d'accises sont par ailleurs encadrés au niveau européen par la **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**. Celle-ci dispose à son article 6 que, « *sous réserve des conditions qu'ils fixent pour assurer l'application simple de l'exonération, les États membres peuvent exonérer de l'accise, la bière fabriquée par un particulier et consommée par le producteur, les membres de sa famille ou ses invités, à condition qu'il n'y ait pas de vente.* »

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE TRANSPOSITION DE LA FACULTÉ D'EXONÉRATION OUVERTE PAR LA DIRECTIVE EUROPÉENNE EN CAS DE PRODUCTION NON COMMERCIALE

Le présent article a été introduit lors des débats à l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, Laurent Saint-Martin et notre collègue députée Anne-Laure Cattelot avec avis favorable du Gouvernement.

Il vise à exonérer d'accise la bière fabriquée par un particulier, quel que soit son degré alcoométrique, en créant **un article 520 B du CGI**. Ce faisant, il **transpose en droit interne** la faculté laissée par l'article 6 de la directive du 19 octobre 1992 précédemment mentionnée.

Pour bénéficier de cette exonération, outre le fait d'être fabriquées par un particulier, les bières devront être consommées « *par lui-même, les membres de sa famille ou ses invités* », reprenant ainsi les termes figurant dans la directive. **La production de la bière ne doit en aucun cas s'inscrire dans un cadre commercial.**

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE EXONÉRATION DE NATURE À SIMPLIFIER LE RÉGIME DES BRASSEURS PARTICULIERS

A l'heure actuelle, les brasseurs amateurs sont soumis au régime des petites brasseries indépendantes. Ils sont donc redevables des accises selon les modalités décrites plus haut, et peuvent faire l'objet d'un contrôle des douanes.

**Une telle charge paraît démesurée au regard des enjeux**, dès lors que les exonérations sont strictement cantonnées à une consommation exclusivement personnelle. Les volumes de production étant également faibles, la perte de recettes pour les finances publiques, quoique difficilement chiffrable, devrait être limitée.

Il semble donc pertinent de faire usage du régime d'exonération prévu par le droit européen.

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

*ARTICLE 51 quater (nouveau)*

**Modification des droits d'accise sur le tabac à rouler fine coupe**

**Le présent article vise à reprendre les dispositions de la directive européenne du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés en précisant que l'accise pour le tabac à rouler fine coupe est calculée au poids et non *ad valorem*.**

**La commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.**

**I. LE DROIT EXISTANT : UN CALCUL AD VALOREM DES DROITS D'ACCISE SUR LE TABAC À ROULER**

Les tabacs manufacturés sont définis à l'article 564 *decies* du code général des impôts comme les produits destinés à être fumés, prisés ou mâchés, ainsi que les cigarettes et produits à fumer, même s'ils ne contiennent pas de tabac.

La fiscalité qui leur est appliquée est constituée par deux éléments :

- la **taxe sur la valeur ajoutée**, au taux normal de 20 % ;

- le **droit de consommation**. Celui-ci se décompose en une **part proportionnelle** au prix de vente au détail et en une **part spécifique**, toutes deux assises sur les quantités. Le droit de consommation ne peut être inférieur à un **minimum de perception**, exprimé en euros pour 1 000 cigarettes ou 1 000 grammes.

**L'article 575 A du code général des impôts (CGI)**, tel que modifié par l'article 195 la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, définit comme ci-dessous le taux proportionnel, la part spécifique et le minimum de perception pour chaque catégorie à base de tabac.

### Droits d'accise applicable à chaque catégorie de tabac

Période	Du 1er mars 2020 au 31 octobre 2020	À compter du 1er novembre 2020
Cigarettes		
Taux proportionnel (en %)	54	55
Part spécifique pour mille unités (en euros)	62,8	62,9
Minimum de perception pour mille unités (en euros)	314	333
Cigares et cigarillos		
Taux proportionnel (en %)	34,5	36,3
Part spécifique pour mille unités (en euros)	43,7	48,2
Minimum de perception pour mille unités (en euros)	237	266
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes		
Taux proportionnel (en %)	48,1	49,1
Part spécifique pour mille unités (en euros)	79,8	82,6
Minimum de perception pour mille unités (en euros)	281	302
Autres tabacs à fumer		
Taux proportionnel (en %)	50,7	51,4
Part spécifique pour mille unités (en euros)	29,1	31,0
Minimum de perception pour mille unités (en euros)	126	134
Tabac à priser		
Taux proportionnel (en %)	57,2	58,1
Tabacs à mâcher		
Taux proportionnel (en %)	40,1	40,7

Source : article 575 A du CGI

**Les droits d'accise sur le tabac à rouler fine coupe sont donc à l'heure actuelle définis par unité et non au poids.**

Toutefois, la directive 2011/64/UE du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés (dite directive « tabac ») définit à son article 13 les modalités de calcul de l'accise sur les produits de tabac autres que les cigarettes.

Selon la directive, concernant le tabac à rouler fine coupe, l'accise globale est fixée à partir du prix moyen pondéré de vente au détail, lui-même calculé par référence à la valeur totale de l'ensemble du tabac à fumer fine coupe destiné à rouler les cigarettes mis à la consommation, basée sur le prix de vente au détail toutes taxes comprises, divisé par la quantité totale de tabac à fumer fine coupe destiné à rouler les cigarettes mis à la consommation.

Ainsi, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020, la directive précise que l'accise globale perçue sur le tabac à fumer fine coupe destiné à rouler les cigarettes représente au moins 50 % du prix moyen pondéré de vente au détail du

tabac à fumer fine coupe destiné à rouler les cigarettes mis à la consommation, ou **au moins 60 euros par kilogramme**.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE MODIFICATION RÉDACTIONNELLE REVENANT À UN CALCUL AU POIDS DE L'ACCISE SUR LE TABAC À ROULER**

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, Laurent Saint-Martin.

**Il vise à modifier le tableau figurant aux articles 575 et 575 A du CGI en revenant sur une erreur de rédaction introduite par la loi de finances pour 2020.**

Cette modification permettrait de **mettre en cohérence les dispositions du CGI et de la directive « tabac » de 2011** en faisant en sorte que l'accise du tabac à rouler fine coupe soit calculée non à l'unité, mais au poids, de manière à respecter le prix plancher fixé dans la directive. Ce faisant, **la rédaction reviendrait à son état antérieur à celle de 2020.**

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MISE EN CONFORMITÉ AVEC LE DROIT EUROPÉEN**

La modification opérée par le présent article corrige une erreur matérielle issue de la loi de finances pour 2020 **et permet d'aligner le droit interne sur les dispositions de la directive européenne.**

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

*ARTICLE 51 quinquies (nouveau)*

**Modification du dispositif plafonnant l'importation de tabac  
entre États membres de l'Union européenne**

**Le présent article vise à préciser la rédaction de l'article 575 I du CGI relatif au transport de tabac par des particuliers entre États membres de l'Union européenne, en conformité avec le droit européen.**

**La commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.**

**I. LE DROIT EXISTANT : UN SEUIL D'IMPORTATION  
ENTRAINANT UNE PRÉSUMPTION D'ACTIVITÉ COMMERCIALE**

Le seuil d'imposition s'appliquant aux importations de tabac est encadré par le droit européen. La **directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise** dispose à son article 32 que les États membres peuvent établir des niveaux indicatifs permettant de trancher les seuils indicateurs d'une activité commerciale. En dessous de certains seuils, **l'importation de tabac est en effet réputée correspondre à une consommation personnelle.**

**L'article 575 I du code général des impôts (CGI)** fixe les plafonds au-dessus desquels est réputée détenir des tabacs manufacturés à des fins commerciales toute personne qui les transporte. Ces derniers ont été abaissés par l'article 51 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020<sup>1</sup>, passant notamment de 800 à 200 cigarettes et d'un kilogramme à 250 grammes de tabac à rouler.

Le 2 de ce même article **575 I du CGI précise que** le 1 s'applique à toute personne qui introduit en France des tabacs manufacturés, **quelle que soit sa provenance**. Cette mention a été introduite par la troisième loi de finances rectificative pour 2020 : **les seuils mentionnés ci-dessus s'appliquent à toute personne qui introduit ces produits en France, qu'elle vienne d'un autre État membre de l'Union européenne ou d'un pays tiers.**

---

<sup>1</sup> Loi n°2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LES SEUILS DIFFÉRENTS POUR L'IMPORTATION DE TABAC EN PROVENANCE DE PAYS NON MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

Le présent article a été introduit lors des débats à l'Assemblée nationale par le rapporteur général de la commission des finances, Laurent Saint-Martin avec avis favorable du Gouvernement.

Il vise à modifier la rédaction du 2 de l'article 575 I CGI pour supprimer la mention « *quelle que soit sa provenance* » et la remplacer par « *en provenance d'un autre État membre de l'Union européenne* ». Ce faisant, le présent article précise que les seuils de présomption d'importation dans un but commercial **s'appliquent uniquement aux tabacs manufacturés en provenance d'un autre État membre de l'Union européenne**. L'importation de tabac en provenance d'État tiers est en effet encadrée

En effet, dans la mesure où il découle de l'article 32 de la directive 2008/118/CE relative au régime général d'accise, **l'article 575 I ne peut concerner que les tabacs ayant déjà été mis à la consommation dans un État membre et transportés à des fins commerciales dans un autre État membre** pour y être livrés ou utilisés. Son application est donc limitée aux mouvements internes à l'Union européenne.

En effet, l'article 8 de la **directive 2007/74/CE du 20 décembre 2007** concernant les franchises de la taxe sur la valeur ajoutée et des accises perçues à l'importation de marchandises par des voyageurs en provenance de pays tiers fixe d'autres limites pour l'importation de tabac en provenance de pays tiers. Ces limites sont inférieures à celles fixées par l'article 575 I.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MODIFICATION BIENVENUE MAIS QUI MAINTIEN DES DIFFICULTÉS DE CONFORMITÉ AVEC LE DROIT EUROPÉEN

La modification opérée par le présent article permet de revenir sur le régime existant avant la troisième loi de finances rectificative pour 2020 pour l'importation de tabac en provenance de pays non membres de l'Union européenne.

Il permet donc de limiter le **risque juridique** lié à la modification des seuils d'importation en loi de finances rectificative, dans la mesure où les nouveaux seuils sont actuellement fixés au-delà de ce que permet le droit européen. En outre, l'importation de tabac depuis des États non-membres représente un volume bien inférieur à celui en provenance de pays européens frontaliers.

Toutefois, le présent article **ne résout pas les difficultés juridiques découlant des seuils d'importation depuis des États membres de l'UE**. Le Gouvernement doit donc poursuivre les négociations à ce propos auprès de nos partenaires européens.

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



ARTICLE 51 *sexies* (nouveau)

**Élargissement de l'exonération de cotisations patronales sur les attributions d'actions gratuites aux entreprises de taille intermédiaire**

Le présent article vise à étendre aux entreprises de taille intermédiaire (ETI) l'exonération de cotisation patronale sur les attributions d'actions gratuites, sous réserve qu'elles n'aient distribué aucun dividende depuis leur création.

La commission partage les ambitions du dispositif proposé, qui permet de renforcer l'actionnariat salarié, et à ce titre, de mieux associer les salariés au partage de la valeur ajoutée créée par l'entreprise. Le dispositif introduit au présent article avait été annoncé par le Président de la République, Emmanuel Macron, en janvier 2020, lors de la présentation de la « stratégie de la Nation pour les entreprises de taille intermédiaire ».

Le coût de ce dispositif est estimé à 45 millions d'euros par an environ.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN RÉGIME FAVORABLE POUR LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES QUI ATTRIBUENT DES ACTIONS GRATUITES À LEURS SALARIÉS**

Aux termes des articles L. 225-197-1 à L. 225-197-6 du code de commerce, **l'assemblée générale extraordinaire peut**, sur le rapport du conseil d'administration ou du directoire et sur le rapport des commissaires aux comptes de la société, **autoriser le conseil d'administration à procéder, au profit des membres du personnel salarié de la société ou de certaines catégories d'entre eux, à une attribution gratuite d'actions (AGA) existantes ou à émettre.**

Le nombre total d'actions attribuées ne peut excéder **10 %** du capital social de la société à la date de la décision de leur attribution, ou **30 %** lorsque l'attribution bénéficie à l'ensemble des salariés de l'entreprise.

L'objectif de ce dispositif d'actionnariat salarié est **d'intéresser les salariés à la performance de l'entreprise**. L'attribution gratuite d'actions aux salariés se distingue des options sur titres, aussi appelées « *stocks options* », dans la mesure où, l'attribution de ces dernières est réalisée à titre onéreux.

La valeur des actions gratuitement attribuées est exclue des cotisations sociales. Toutefois, en application de l'article L. 137-13 du code de la sécurité sociale, les employeurs sont redevables d'une contribution assise sur la valeur, à leur date d'acquisition, des actions attribuées.

**Le taux de cette contribution a récemment été modifié à plusieurs reprises.** Actuellement fixé à **20 %** depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018<sup>1</sup>, il avait été rehaussé en 2017 à **30 %** à la faveur de la loi de finances pour 2017<sup>2</sup>. Son rétablissement à **20 %** a permis de revenir aux dispositions issues de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques de 2015<sup>3</sup>, dite « loi Macron ».

Le produit de cette contribution est affecté à la **Caisse nationale des allocations familiales**, en application de l'article L. 137-13 du code de la sécurité sociale.

Toutefois, **les petites et moyennes entreprises (PME) qui n'ont procédé à aucune distribution de dividendes depuis leur création sont exonérées de cette contribution sur l'attribution d'actions gratuites**, dans la limite, pour chaque salarié, du plafond annuel de la sécurité sociale (41 136 euros en 2020). Ce plafond s'apprécie au titre des acquisitions intervenues pendant l'année en cours et les trois années précédentes.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN ÉLARGISSEMENT DU BÉNÉFICE DE L'EXONÉRATION POUR LES ENTREPRISES DE TAILLE INTERMÉDIAIRE**

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du député **Éric Bothorel**, avec un **double avis favorable** de la commission et du Gouvernement.

**Il vise à étendre aux entreprises de taille intermédiaire (ETI), c'est-à-dire à celles comprenant entre 250 et 4 999 salariés et réalisant un chiffre d'affaire annuel inférieur à 1,5 milliard d'euros<sup>4</sup>, ou dont le total de bilan n'excède pas 2 milliards d'euros<sup>5</sup>, l'exonération de cotisation patronale sur les attributions d'actions gratuites**, dès lors qu'elles n'ont distribué aucun dividende depuis leur création.

---

<sup>1</sup> Article 11 de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

<sup>2</sup> Article 61 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

<sup>3</sup> Article 135 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

<sup>4</sup> D'après la définition de l'INSEE.

<sup>5</sup> 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.

Par conséquent, le présent article complète le troisième alinéa de **l'article L. 137-13 du code de la sécurité sociale** afin d'étendre aux ETI l'exonération de contribution aujourd'hui applicable aux PME.

Il précise également que cette nouvelle exonération ne s'applique qu'aux actions gratuites dont l'attribution est autorisée par une décision de l'assemblée générale extraordinaire **à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021**.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF RENFORÇANT L'ACTIONNARIAT SALARIÉ**

**La commission partage les ambitions du dispositif proposé**, qui permet de **renforcer l'actionnariat salarié**, et à ce titre, de **mieux associer les salariés au partage de la valeur ajoutée créée par l'entreprise**.

**L'annonce du dispositif proposé au présent article avait été faite par le Président de la République, Emmanuel Macron, en janvier dernier**, lors de la présentation de la « stratégie de la Nation pour les entreprises de taille intermédiaire »<sup>1</sup>. Par conséquent, le dispositif ne saurait être défini comme un outil permettant de répondre aux conséquences économiques de celle-ci pour les entreprises. En revanche, son objectif reste bien d'encourager l'investissement et l'actionnariat salarié des ETI, plutôt que la distribution de dividendes.

Compte tenu du fait que le Gouvernement avait déjà annoncé le dispositif proposé dès le mois de janvier dernier, **il convient de s'interroger sur l'introduction de cet article par voie d'amendement en première lecture à l'Assemblée nationale**. À cet égard, **la commission regrette que ce dispositif n'ait pas été intégré au texte du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement**, ce qui aurait permis de disposer d'une évaluation préalable plus détaillée.

D'après les informations transmises par le Gouvernement au rapporteur général, le coût de ce dispositif est estimé à environ **45 millions d'euros par an**. Ce coût limité par rapport au champ relativement large des ETI s'explique par le fait que **seules les ETI n'ayant jamais distribué de dividendes sont éligibles au dispositif proposé**, et que **l'attribution gratuite d'actions est plafonnée à 10 %**, ou sous certaines conditions à 30 %, du capital social de l'entreprise, à la date de la décision de leur attribution par le conseil d'administration.

**La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale ne prendra effet qu'en 2022**, car l'article L. 225-197-1 du code de commerce prévoit un délai minimum d'un an entre l'attribution des actions et leur acquisition définitive par le salarié.

---

<sup>1</sup> *Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, devant 500 entreprises de taille intermédiaire (ETI) le 21 janvier 2020.*

D'après les informations transmises au rapporteur général, **les modalités de compensation ne sont pas encore définies**. En tout état de cause, elles pourront l'être dans le cadre du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

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

*ARTICLE 51 septies (nouveau)*

**Exonération temporaire de forfait social sur certains abondements  
d'un plan d'épargne salariale**

Le présent article vise à encourager le développement de l'actionnariat salarié à travers deux dispositifs.

Tout d'abord, il prévoit que le taux réduit de 10 % du forfait social s'applique aux versements unilatéraux de l'employeur, c'est-à-dire même en l'absence de contribution du salarié au plan d'épargne salariale, dans un plan d'épargne entreprise lorsque ces versements visent à acquérir des actions, ou des certificats d'investissement, émis par l'entreprise, ou par une entreprise du même périmètre comptable.

À cette disposition pérenne s'ajoute une disposition temporaire. En effet, le présent article prévoit également une exonération temporaire de forfait social, pour les années 2021 et 2022, sur les abondements de l'employeur complétant les versements volontaires du salarié sur un plan d'épargne entreprise pour acquérir des actions, ou des certificats d'investissement, émis par l'entreprise.

Le Gouvernement estime le coût de cette exonération temporaire de forfait social à 40 millions d'euros par an, soit 80 millions d'euros au total.

Constatant que le dispositif proposé poursuit le double objectif d'encourager l'actionnariat salarié d'une part, et de renforcer les fonds propres des entreprises d'autre part, la commission partage l'ambition du présent article.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN TAUX RÉDUIT DE FORFAIT SOCIAL  
POUR CERTAINS VERSEMENTS SUR UN PLAN D'ÉPARGNE  
D'ENTREPRISE**

Aux termes de l'article L. 137-15 du code de la sécurité sociale, les revenus d'activité assujettis à la contribution sociale générale mais exonérés de cotisations de sécurité sociale sont soumis à une contribution à la charge de l'employeur, appelée « **forfait social** ».

Ainsi, les sommes versées aux salariés au titre de l'intéressement, de la participation, et les abondements de l'entreprise aux plans d'épargne salariale (plans d'épargne d'entreprise, plans d'épargne interentreprises, plans d'épargne retraite collectifs) sont soumis au forfait social.

Aux termes de l'article L. 3332-2 du code du travail, outre **les salariés de l'entreprise**, les bénéficiaires d'un plan d'épargne d'entreprise (PEE) peuvent être **les anciens salariés ayant quitté l'entreprise à la suite d'un départ à la retraite**, ainsi que les personnes suivantes pour les entreprises de moins de 250 salariés :

- les chefs de ces entreprises ;
- les présidents, directeurs généraux, gérants ou membres du directoire, s'il s'agit de personnes morales ;
- le conjoint ou le partenaire lié par un pacte civil de solidarité du chef d'entreprise, s'il a le statut de conjoint collaborateur.

L'article L. 3332-11 du code du travail définit les **modalités d'abondement de l'employeur à un PEE** au profit des salariés.

En plus de la contribution des bénéficiaires du PEE qui peut être constituée des sommes provenant de l'intéressement, de la participation aux résultats de l'entreprise et des versements volontaires des bénéficiaires, le PEE peut être alimenté par l'abondement de l'employeur. Cet abondement ne peut excéder **ni le plafond défini par voie réglementaire, ni le triple de la contribution du bénéficiaire**. Ce plafond est actuellement fixé à 8 % du plafond annuel de la sécurité sociale<sup>1</sup>, soit environ **3 290 euros en 2020**.

Ce plafond d'abondement complémentaire de l'employeur peut être majoré de **80 % lorsque ces sommes visent à acquérir des actions, ou des certificats d'investissement, émis par l'entreprise**.

De plus, depuis l'entrée en vigueur de la loi « Pacte »<sup>2</sup>, **même en l'absence de contribution du salarié, l'entreprise peut effectuer des versements sur le PEE pour l'acquisition d'actions, ou de certificats d'investissement, émis par l'entreprise** (1° de l'article L. 3332-11 du code du travail). **Cet abondement dit « unilatéral » doit être prévu par le règlement du PEE et doit donner lieu à une attribution à l'ensemble des salariés**. Les actions sont acquises par le salarié mais ne seront disponibles qu'à l'expiration d'un délai minimum de **cinq ans** à compter de la date du versement.

**L'article L. 137-16 du code de la sécurité sociale** définit les taux de forfait social applicable. Le taux de droit commun est fixé à **20 %** mais le législateur a prévu plusieurs taux dérogatoires réduits :

- **un taux de 8 %** s'applique pour les contributions des employeurs destinées au financement des **prestations complémentaires de prévoyance** des salariés, anciens salariés et de leurs ayant droit, et pour **les sommes affectées à la réserve spéciale de participation dans les sociétés coopératives et participatives** de moins de cinquante salariés ;

---

<sup>1</sup> Article R. 3332-8 du code de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> Article 162 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

- un taux de **10 %** pour les entreprises d'au moins cinquante salariés<sup>1</sup> applicable aux **versements qui abondent la contribution versée par le salarié à un PEE pour l'acquisition d'actions, ou de certificats d'investissement, émis par l'entreprise. L'article ne précise pas, en revanche, le taux applicable pour les versements dits « unilatéraux » ;**

- un taux de **16 %** pour les entreprises d'au moins cinquante salariés, applicable aux versements alimentant **un plan d'épargne retraite collectif**, sous certaines conditions.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE EXONÉRATION TEMPORAIRE DE FORFAIT SOCIAL POUR ACQUÉRIR DES ACTIONS ÉMISES PAR L'ENTREPRISE**

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de la députée Cendra Motin, avec un amendement ayant reçu **un double avis favorable de la commission et du Gouvernement**. Il a fait l'objet d'un **sous-amendement de coordination adopté à l'initiative du rapporteur général du budget, Laurent Saint-Martin, avec un avis favorable** du Gouvernement.

Dans la continuité du dispositif proposé à l'article 51 *sexies* du présent projet de loi, cet article vise à **encourager le développement de l'actionnariat salarié via deux dispositions**.

Premièrement, il propose une modification pérenne de l'article L. 137-16 du code de la sécurité sociale afin de prévoir que **le taux réduit de 10 % du forfait social s'applique aux versements unilatéraux de l'employeur**, c'est-à-dire même en l'absence de contribution du salarié au plan d'épargne salariale, lorsque ces versements visent à acquérir des actions ou des certificats d'investissements, émis par l'entreprise, ou par une entreprise du même périmètre comptable.

Cette disposition vise à **aligner le taux réduit de forfait social des versements unilatéraux sur celui appliqué aux versements employeurs abondant la contribution versée par le salarié**, pour l'acquisition d'actions ou de certificats d'investissement, émis par l'entreprise.

**Deuxièmement**, à cette disposition pérenne s'ajoute une disposition temporaire. En effet, le présent article prévoit une **exonération temporaire de forfait social, pour les années 2021 et 2022, sur les abondements de l'employeur complétant les versements volontaires du salarié sur un plan d'épargne entreprise pour acquérir des actions ou des certificats d'investissement, émis par l'entreprise**.

---

<sup>1</sup> Les entreprises de moins de 50 salariés étant désormais exonérées de forfait social sur ces versements.

Ces versements volontaires peuvent être effectués par **les salariés**, ou les personnes visées à l'article L. 3332-2 du code du travail, soit **notamment les anciens salariés ayant quitté l'entreprise à la suite d'un départ à la retraite**.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF INTÉRESSANT POUR RENFORCER LES FONDS PROPRES DES ENTREPRISES

Conformément à la position de la commission exprimée sur le dispositif proposé à l'article 51 *sexies* du présent projet de loi, **la commission partage l'ambition du présent article**, qui vise un **double objectif**. Il s'agit, d'une part, de **mieux associer les salariés aux performances de l'entreprise** et, d'autre part, de **renforcer les fonds propres de celles-ci**.

La commission relève que le dispositif proposé s'inscrit dans **la continuité des dispositions législatives relatives à l'actionnariat salarié et insérées dans la loi « Pacte » de 2019**.

À ce titre, l'Association française de la gestion financière attribue essentiellement à la loi « Pacte » **l'augmentation rapide du nombre d'entreprises disposant d'un plan d'épargne salariale**. Ainsi, elle estime qu'en 2019, le nombre d'entreprises disposant d'un plan d'épargne entreprise (PEE) ou d'un plan d'épargne interentreprises (PEI) a augmenté de 11 %, pour s'établir à **378 000**<sup>1</sup>.

D'après les informations transmises par le Gouvernement au rapporteur général, le coût de cette exonération temporaire de forfait social s'élève à **40 millions d'euros par an**, soit **80 millions d'euros sur toute la durée d'existence du dispositif**.

**Le rapporteur général s'interroge sur les modalités de compensation de cette perte pour les organismes de sécurité sociale**. En effet, le Gouvernement lui a indiqué que cette perte serait compensée par les crédits de la mission « Plan de relance » créée par le projet de loi de finances pour 2021. Or, le projet annuel de performances de cette mission budgétaire ne mentionne aucune dépense en ce sens.

---

<sup>1</sup> Association française de la gestion financière, *L'épargne salariale et l'épargne retraite d'entreprise collective, données d'enquête fin 2019*.



Par ailleurs, il a été indiqué au rapporteur général que **l'application du taux réduit de 10 % du forfait social** sur les versements unilatéraux de l'employeur pour l'acquisition d'actions, ou de certificats d'investissement, émis par l'entreprise **n'avait pas fait l'objet d'un chiffrage, dans la mesure où il s'agissait d'explicitier le droit en vigueur.**

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

*ARTICLE 51 octies (nouveau)*

**Exonération de la taxe sur le prix des entrées de cinéma**

Le présent article propose d'annuler la perception de la taxe due par les exploitants de salles de cinéma sur les prix des entrées en salles de cinéma entre les mois de février et décembre 2020.

La commission des finances a adopté cet amendement sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA TAXE SUR LE PRIX DES ENTRÉES DE CINÉMA EST AFFECTÉE AU CENTRE NATIONAL DU CINÉMA ET DE L'IMAGE ANIMÉE**

Les modalités de mise en œuvre de la taxe sur prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques sont détaillées au sein des articles L115-1 à L115-5 du code du cinéma et de l'image animée.

Aux termes de l'article L.115-1, la taxe s'applique au **prix de l'entrée effectivement acquitté par le spectateur** ou, dans le cas d'un abonnement, à un prix de référence par place.

L'article L.115-2 prévoit que son taux atteigne 10,72 % et 5 % dans les départements ultramarins, ce taux étant multiplié par 1,5 en cas de représentation d'œuvres à caractère pornographique ou incitant à la violence.

L'article L.115-3 prévoit que **la taxe est due mensuellement** par les établissements de spectacles cinématographiques. Ceux-ci en sont exonérés si son montant mensuel est inférieur à 80 euros. Aux termes de l'article L115-4, les redevables remplissent une déclaration comportant les indications nécessaires à la détermination de l'assiette et à la perception de la taxe. Celle-ci est déposée au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) avant le 25 du mois suivant celui au cours duquel les opérations imposables ont été réalisées. Aux termes de l'article L115-5, **le versement de la taxe auprès de l'agent comptable du CNC intervient en même temps que le dépôt de la déclaration. Celui-ci intervient avant le 25 du mois suivant celui au cours duquel les opérations imposables ont été réalisées.**

L'article L115-3 précise que le montant de la taxe ne peut entrer en compte dans la détermination de l'assiette des divers impôts, taxes et droits de toute nature autres que la taxe sur la valeur ajoutée auxquels est soumise la recette des salles de spectacles cinématographiques.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE EXONÉRATION DE LA TAXE POUR LA PÉRIODE COMPRISE ENRE FÉVRIER ET DÉCEMBRE 2020**

À l'initiative du rapporteur général au nom de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté le présent article qui **exonère les établissements de spectacles cinématographiques du versement de la taxe sur les prix des entrées aux séances pour la période allant du mois de février 2020 au mois de décembre 2020, afin de tenir compte de l'impact de la pandémie sur l'activité des salles de cinéma.**

Le Gouvernement a présenté un sous-amendement visant à limiter cette exonération à la période couvrant les mois de février et mars. Cette modification, qui avait reçu un avis favorable du rapporteur général de la commission des finances, n'a pas été approuvée par l'Assemblée nationale.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE ÉXONÉRATION QUI DOIT TENIR COMPTE DES AUTRES DISPOSITIFS DE SOUTIEN**

### **A. UNE RECETTE FRAGILISÉE PAR LES MESURES DE CONTRAINTE SANITAIRE**

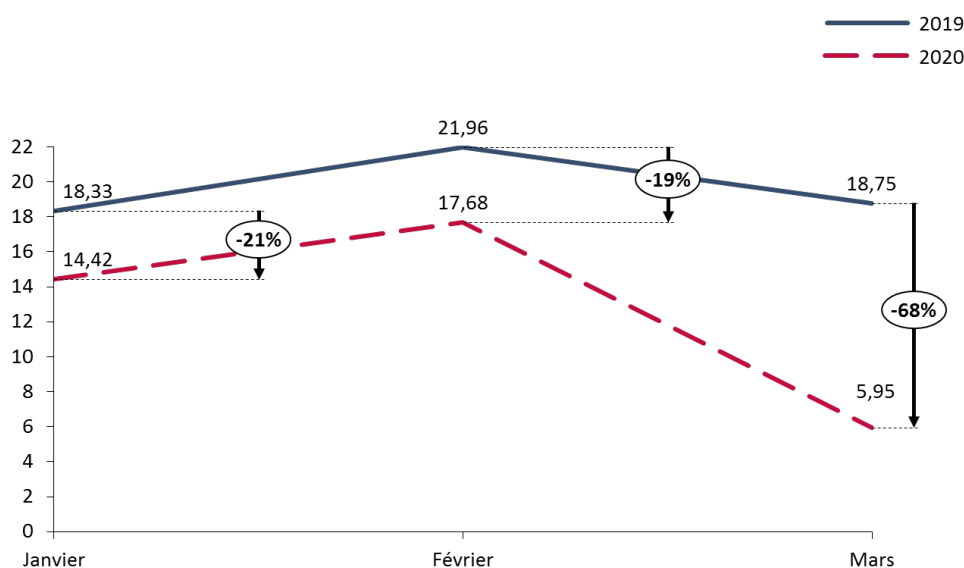
**Le produit de la taxe sur les entrées attendu en 2020 était estimé, lors de l'élaboration du budget du CNC fin 2019, à 146,7 millions d'euros et devait représenter 21,7 % des recettes de celui-ci.**

**Les salles de cinéma (2 040 établissements au 31 décembre 2018) ont été considérablement fragilisées par les mesures de confinement, les salles étant fermées du 15 mars au 22 juin dernier avant d'être de nouveau fermées le 30 octobre dernier. La réouverture a coïncidé avec une réduction de la jauge puis, le 16 octobre dernier, avec des mesures de couvre-feu visant les séances qui représentent 40 % du chiffre d'affaires des salles.**

La fréquentation des salles a atteint 5,95 millions d'entrées au mois de mars 2020, soit une baisse de 68,3 % par rapport à mars 2019. Elle a globalement reculé de 35,5 % au premier trimestre 2020 (38,05 millions d'entrées) soit le plus faible niveau de fréquentation depuis 1997 (36,35 millions d'entrées). Le premier confinement est venu, de fait, exacerber une tendance à la baisse depuis le début de l'année.

## Fréquentation des salles de cinéma aux premiers trimestres 2019 et 2020

(en millions de spectateurs)



Source : Commission des finances du Sénat d'après les données du Centre national du cinéma et de l'image animée

**De même, la fréquentation en sortie de confinement a atteint 40 % de celle enregistrée à la même époque en 2019.** L'effondrement n'a pas, cependant, été total, au regard de la fréquentation constatée dans les pays voisins. L'occupation moyenne des salles au sein de l'Union européenne s'est en effet établie entre 5 et 20 % entre juin et octobre dernier.

Le CNC prévoyait jusqu'aux nouvelles mesures de confinement une réduction de moitié de la fréquentation des salles de cinéma en 2020 qui atteindrait 108 millions de spectateurs, en tenant compte notamment de l'instabilité du calendrier de sorties de films, plusieurs productions importantes ayant été reportées en 2021. Avant la mise en place des mesures de couvre-feu puis du nouveau confinement, le CNC tablait ainsi sur une baisse de 95 millions d'euros du produit de la taxe sur les entrées en salles de cinéma par rapport à 2019, son montant étant estimé à 59,8 millions d'euros. Par rapport aux prévisions retenues lors de l'élaboration du budget 2020, la moins-value serait établie à 87 millions d'euros. Ces perspectives sont, aujourd'hui, largement remises en cause. Les prévisions sont en effet encore davantage révisées à la baisse.

**Trajectoire prévisionnelle du produit de la taxe  
sur les entrées de cinéma 2018-2023**

*(en millions d'euros)*

2018	2019	2020 (p)	2021 (p)	2022 (p)	2023 (p)	2024 (p)
146	154,4	59,8	146,9	148,4	149,9	149,9

Source : commission des finances du Sénat, d'après le document stratégique de performance du CNC 2019-2021

**B. UNE EXONÉRATION QUI VA PLUS LOIN QUE LA SUSPENSION MISE  
EN PLACE PAR LE CENTRE NATIONAL DU CINÉMA**

Le CNC avait procédé en mars dernier à la suspension de la collecte de la taxe sur les entrées en salles de spectacles cinématographiques (TSA) s'agissant des échéances de mars (prélevée sur les recettes du mois de février) et avril 2020 (prélevée sur les recettes du mois de mars). **Le montant cumulé des deux échéances atteint 17,2 millions d'euros. Le présent article additionnel transforme donc cette suspension en exonération, en étendant, par ailleurs, sa portée.**

**Il convient de rappeler à ce stade que les exploitants ont accès aux dispositifs transversaux mis en place par l'État** (activité partielle, exonération et reports de charges, fonds de solidarité, prêt garanti par l'État).

Le CNC a, par ailleurs, mis en place un fonds de compensation de perte de chiffre d'affaires des salles de cinéma, doté de 50 millions d'euros. 40 millions d'euros ont d'ores et déjà été versés par ce fonds aux exploitants. La consommation de la totalité des crédits d'ici la fin de l'année ne fait guère de doutes, cette période générant le plus de recettes habituellement. Les modalités de l'indemnisation s'effectuent sur la base d'une prise en charge de 50 % des pertes des cinémas indépendants et de 40 % de celles des groupes. Le dispositif a atteint son objectif puisqu'aucune faillite d'exploitant n'est encore constatée.

**La quatrième loi de finances rectificative pour 2020 prévoit, par ailleurs, que 10 millions d'euros soient dégagés afin d'abonder le fonds de compensation.**

**Un dispositif de soutien doté de 52 millions d'euros est également mis en place pour le secteur de l'exploitation cinématographique dans le cadre du plan de relance.** Le CNC souhaite que ce nouveau dispositif favorise non une indemnisation mais bien une relance de l'exploitation, via des investissements pour la modernisation des salles.

34,3 millions d'euros seront ainsi orientés vers les salles de cinéma en vue d'assurer leur viabilité à court terme et à long terme, tout en cherchant à attirer le public de demain sur tous les territoires. 17,7 millions d'euros sont par ailleurs dédiés à la relance de l'exploitation en salles, en incitant les distributeurs à exploiter leurs films pendant la période de reprise.

L'importance de ces soutiens financiers mis en place ou à venir tendent à s'interroger sur la pertinence d'une portée d'une exonération. Il apparaît en outre, que les échéances au titre des mois de juin à octobre ont été déjà été perçues par le CNC et ont permis d'abonder d'autres dispositifs de soutien à destination des exploitants mais aussi des producteurs et des distributeurs. Dans ces conditions, une exonération du versement de la taxe au-delà du mois de mars peut apparaître complexe à mettre en œuvre.

Pour autant, les salles de spectacle devraient bénéficier d'une exonération de taxe sur les spectacles totale sur l'année 2020, en vertu de l'article 24 *ter* tel qu'adopté par le Sénat en première partie, lequel a même prolongé cette exonération jusqu'en juin 2021, après avis favorable du Gouvernement. Cette exonération vient compléter un fonds de compensation des pertes de billetterie mis en place pour les salles de spectacle doté de 50 millions d'euros.

Les salles ont enregistré 27 millions d'entrées sur la période courant du 22 juin au 30 octobre 2020. Le montant de TSA reversée au CNC s'élève à 19,6 millions d'euros. **Sans mésestimer la complexité technique d'une rétrocession de la TSA aux établissements et d'une compensation au CNC sur crédits budgétaires, le coût pour l'État d'une exonération apparaît largement supportable.**

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

*ARTICLE 52*

**Garantie de l'État aux prêts participatifs des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire**

Le présent article vise à autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État à des fonds d'investissement alternatifs pour couvrir le risque de perte lié aux investissements dans des prêts participatifs ou des obligations assurant un financement à long terme aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux entreprises de taille intermédiaire (ETI).

Outre une modification rédactionnelle, la commission propose d'adopter cinq amendements visant à :

- subordonner l'accès au financement à une notation minimale de crédit et à la présentation d'un plan d'entreprise, afin de garantir que le mécanisme bénéficie à des entreprises viables ayant pour projet de développer leur activité ;
- plafonner le niveau de financement par entreprise, pour garantir une diversification des entreprises financées et de ne pas desinciter au renforcement des capitaux propres ;
- subordonner l'entrée en vigueur du dispositif à l'accord de la Commission européenne, afin de garantir sa compatibilité avec le droit de l'Union européenne ;
- permettre au Parlement de suivre la mise en œuvre de la garantie.

## **I. LE DROIT EXISTANT : UN ENCADREMENT STRICT DES CONDITIONS DANS LESQUELLES UNE GARANTIE PEUT ÊTRE ACCORDÉE POUR L'OCTROI DE PRÊTS PARTICIPATIFS**

### **A. LES PRÊTS PARTICIPATIFS CONSTITUENT UNE SOURCE DE FINANCEMENT À MI-CHEMIN ENTRE LES DETTES ET LES CAPITAUX PROPRES**

#### **1. Outil de financement à long terme, les prêts participatifs sont assimilés à des fonds propres par le code monétaire et financier**

Outil de financement à long terme « *à la croisée du prêt à long terme et d'une prise de participation capitalistique* »<sup>1</sup>, les prêts participatifs sont définis et encadrés aux articles L. 313-13 à L. 313-20 du code monétaire et financier.

**Trois principales caractéristiques les distinguent** des autres instruments de financement à long terme.

**Premièrement, les prêts participatifs ne peuvent être distribués que par certains organismes habilités par la loi.**

En application de l'article L. 313-13 du code monétaire et financier, il s'agit de l'État, des établissements de crédit, des sociétés de financement, des sociétés commerciales, des sociétés et mutuelles d'assurances et de certains établissements publics et associations sans but lucratif.

**Deuxièmement, ces prêts peuvent être assortis d'une clause de participation au bénéfice de l'emprunteur.**

L'article L. 313-17 du code monétaire et financier autorise ainsi à majorer l'intérêt fixe du prêt participatif « *dans les conditions qui sont déterminées par le contrat, notamment par le jeu d'une clause de participation au bénéfice net de l'emprunteur ou au bénéfice réalisé par l'emprunteur lors de l'utilisation des biens dont l'acquisition a été financée totalement ou partiellement par ce prêt ou à la plus-value réalisée lors de leur cession ou sous forme de rétrocession de la marge réalisée* ».

**Troisièmement, les prêts participatifs constituent une créance subordonnée, aussi appelée sous-chirographaire.**

En cas de liquidation amiable, de liquidation judiciaire ou de redressement judiciaire par cession de l'entreprise débitrice, l'article L. 313-15 du code monétaire et financier prévoit ainsi que les prêts participatifs « *ne sont remboursés qu'après désintéressement complet de tous les autres créanciers privilégiés ou chirographaires* ».

---

<sup>1</sup> Jean-François Quievy, « Prêt participatif », Répertoire Dalloz des Sociétés, janvier 2019, p. 1.



Ces deux dernières caractéristiques rapprochent donc les prêts participatifs des fonds propres : ils sont plus risqués que les prêts traditionnels, dès lors qu'ils sont remboursés après ces derniers, mais peuvent en contrepartie être plus rémunérateurs, du fait de l'intéressement aux bénéficiaires de l'entreprise.

De ce fait, la doctrine les classe généralement parmi les instruments « hybrides », à mi-chemin entre la dette et les fonds propres, aux côtés des obligations convertibles ou des obligations remboursables en actions.

C'est aussi ce qui justifie que l'article L. 313-14 du code monétaire et financier indique qu'ils « *sont, au regard de l'appréciation de la situation financière des entreprises qui en bénéficient, assimilés à des fonds propres* ».

## **2. Comptablement, fiscalement et du point de vue du droit des sociétés, les prêts participatifs restent néanmoins considérés comme de la dette subordonnée**

La portée juridique de cette assimilation est toutefois **très faible**. En effet, celle-ci n'empêche pas que les prêts participatifs soient considérés comme de la dette subordonnée sur le plan comptable, par le droit fiscal et en droit des sociétés.

**Sur le plan comptable**, le Conseil national de la compatibilité a ainsi « *estimé que, quelle que soit la base de calcul de la rémunération du prêteur, ils demeurent une dette pour l'emprunteur, dont la rémunération ne peut être qu'une charge financière représentative du coût des capitaux empruntés* »<sup>1</sup>. Cette position est valable que le prêt participatif comporte ou non une clause de participation au bénéfice.

**Sur le plan fiscal**, l'intérêt fixe et la participation revêtent, du point de vue du prêteur, la nature de produits financiers composant le bénéfice net fiscal et, du point de vue de l'emprunteur, sont déductibles du bénéfice de l'exercice dans les conditions générales de déduction des charges<sup>2</sup>. **Leur traitement fiscal correspond donc à celui d'une dette.**

**Il en va de même pour l'application du droit commercial.** En particulier, les prêts participatifs ne sont pas comptabilisés comme des capitaux propres pour apprécier si ces derniers sont devenus inférieurs à la moitié du capital social<sup>3</sup>, ce qui entraîne pour les associés l'obligation d'apurer les pertes de la société ou de dissoudre cette dernière, en application des articles L. 223-42 et L. 225-248 du code de commerce.

---

<sup>1</sup> Banque de France, « Les prêts participatifs », *Référentiel des financements des entreprises*, 2016, p. 3.

<sup>2</sup> Jean-François Quievy, « Prêt participatif », *Répertoire Dalloz des Sociétés*, janvier 2019, paragraphes 78 à 80.

<sup>3</sup> Rép. min. à Moinet, JO Sénat, 4 mars 1982, p. 697.

**B. LA POSSIBILITÉ D'ACCORDER UNE GARANTIE POUR L'OCTROI DE DETTE SUBORDONNÉE OU L'ÉMISSION D'INSTRUMENTS HYBRIDES FAIT L'OBJET D'UN ENCADREMENT STRICT AU NIVEAU EUROPÉEN**

Pour faciliter l'accès des entreprises à certaines sources de financement de long terme telles que les prêts participatifs, une garantie publique peut être accordée. Dès lors qu'une telle garantie peut permettre d'obtenir un prêt dans des conditions plus avantageuses, son octroi fait l'objet d'un **encadrement strict** par le droit de l'Union européenne.

**1. Lorsque les régimes publics de garanties ne sont pas conformes au principe de l'investisseur avisé en économie de marché, ils sont réputés contenir un élément d'aide d'État**

Pour déterminer si une garantie publique constitue une aide d'État, **la Cour de justice de l'Union européenne et la Commission européenne appliquent le principe dit de l'investisseur avisé en économie de marché** : ce n'est que si la garantie est accordée à des conditions différentes de celles du marché qu'elle peut être considérée comme équivalente à une subvention publique. En effet, dans ce cas, les entreprises bénéficiaires peuvent obtenir de la part des établissements financiers des prêts qui ne leur auraient pas été octroyés (ou à des conditions moins favorables) en l'absence de garantie publique, ce qui constitue un avantage concurrentiel.

Une communication de la Commission européenne de 2008 précise les **critères d'analyse** en la matière<sup>1</sup>.

Schématiquement, la présence d'une aide d'État est exclue lorsque **cinq principales conditions** sont remplies (point 3.4) :

- **le régime n'est pas ouvert aux emprunteurs en difficulté ;**
- **les garanties ne couvrent pas plus de 80 %** du solde restant dû des prêts ou autres obligations financières ;
- **les pertes sont supportées proportionnellement et de la même façon par le prêteur et le garant**, par opposition aux garanties dites de « premières pertes », qui prévoient que les pertes sont d'abord imputées au garant public ;
- **le régime est autofinancé ;**
- **la garantie donne lieu au paiement d'une prime conforme au prix de marché**, c'est-à-dire permettant de couvrir les risques de défaillance, les coûts administratifs du régime et une rémunération normale du capital.

---

<sup>1</sup> Commission européenne, « Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties », 2008/C 155/02, 20 juin 2008.

**Ce dernier critère est particulièrement exigeant.** À titre d'illustration, pour une PME fragile dont la notation de la Banque de France est de 5, ce qui implique un taux de défaillance à un an de 3,1 %<sup>1</sup>, le prix de la garantie qui n'est pas considérée comme une aide sera de l'ordre de 3,5 % par an<sup>2</sup>.

La Commission européenne précise toutefois que le non-respect de l'une des conditions « *n'implique pas que la garantie ou le régime de garanties est automatiquement qualifié d'aide d'État* » (point 3.6). En cas de doute, le projet doit systématiquement être notifié.

Lorsque la garantie est qualifiée d'aide d'État, il faut alors **quantifier celle-ci en calculant l'« équivalent-subsidation » qui en résulte** (point 4.1). Schématiquement, celui-ci correspond à la différence entre le coût de la garantie et le prix de marché considéré comme normal, ce qui implique lorsque l'aide est accordée sur plusieurs années de réaliser un calcul d'actualisation<sup>3</sup>.

**Pour ne pas être illégale, l'aide d'État ainsi calculée doit ensuite pouvoir être rattachée à l'un des régimes d'exemption en vigueur** (ex : règle de *minimis*, règlement général d'exemption pour les aides en faveur des PME, etc.).

Par exemple, le dispositif de **prêts participatifs du fonds de développement économique et social (FDES)** introduit par la deuxième loi de finances rectificative pour 2020, qui est réservé aux entreprises très fragiles qui n'ont pas réussi à obtenir un prêt garanti par l'État (PGE), entrera à compter de 2021 dans le cadre prévu par les règlements européens relatifs aux aides de *minimis*, ce qui implique un plafonnement strict des montants des prêts<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Banque de France, « Cotation Banque de France – Évaluation des performances 2019 », avril 2020, p. 14.

<sup>2</sup> Pour une garantie égale à 100, le capital s'élève à 8, rémunéré à 400 points de base, soit la prime de risque considérée comme normale pour les fonds propres par la Commission européenne. La prime de garantie correspond à la somme du taux de défaillance, du coût administratif du régime et de la rémunération normale du capital, soit  $3,1 \% + 0,1 \% + 8 \% \cdot 4 \% = 3,52 \%$  par an.

<sup>3</sup> Un [outil en ligne](#) de l'Agence nationale de la cohésion des territoires permet de calculer aisément l'équivalent-subsidation à partir des caractéristiques de la garantie et du prêt.

<sup>4</sup> Voir le commentaire de l'article 54 nonies du présent projet de loi de finances.

## 2. L'assouplissement temporaire lié à la crise sanitaire

La crise sanitaire étant susceptible de perturber l'accès aux financements d'entreprises viables, un **assouplissement temporaire des règles d'encadrement des aides d'État** a été décidé par la Commission européenne<sup>1</sup>.

À cet égard, les régimes de garanties portant sur des prêts participatifs sont susceptibles de relever du cadre applicable à la **dette subordonnée** ou aux **instruments hybrides**, selon qu'ils comportent ou non une clause de participation aux bénéfices.

En effet, les instruments hybrides sont définis comme des « *instruments assortis d'une composante fonds propres, en particulier les clauses de participation aux bénéfices, les participations tacites et les obligations convertibles garanties ou non garanties* » (point 52). Les **prêts participatifs espagnols** ont ainsi été considérés comme relevant du cadre applicable aux instruments hybrides (SA.57659, points 15 et 18).

Cette distinction est fondamentale, dès lors qu'elle emporte des **contraintes très différentes**.

## 3. Le cadre temporaire applicable à la dette subordonnée

Pour la dette subordonnée, les contrats de prêt doivent être signés au plus tard le **30 juin 2021** et sont limités à **six ans au maximum**, sauf exceptions (point 27 c).

Les taux minimums auxquels peuvent être accordés les prêts subordonnés sont majorés de **2 points de pourcentage pour les grandes entreprises** et de **1,5 point de pourcentage pour les PME** (point 27 *bis*) par rapport au barème des prêts classiques rappelé ci-dessous :

---

<sup>1</sup> Commission européenne, « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 », version consolidée à jour de la communication C(2020) 7127 du 13 octobre 2020.

## Niveau minimum des taux d'intérêt pour les prêts subventionnés classiques

(en pourcentage)

Type de bénéficiaire	1 <sup>ère</sup> année	2 <sup>ème</sup> et 3 <sup>ème</sup> années	4 <sup>ème</sup> , 5 <sup>ème</sup> et 6 <sup>ème</sup> années
PME	Taux de base + 0,25 %	Taux de base + 0,5 %	Taux de base + 1 %
Grandes entreprises	Taux de base + 0,5 %	Taux de base + 1 %	Taux de base + 2 %

Précision : le taux de base correspond au taux IBOR à 1 an du marché monétaire ou à un taux équivalent publié par la Commission européenne.

Source : commission des finances du Sénat (d'après la communication de la Commission européenne précitée)

Dès lors que le taux de base se situe à - 0,3 % environ pour la France<sup>1</sup>, cela signifie donc que pour un prêt subordonné de six ans à une PME, le taux d'intérêt doit atteindre au minimum **2,2 %**, contre **3,7 %** pour une grande entreprise.

S'agissant des montants, les instruments de dette subordonnée ne peuvent dépasser les **deux plafonds spécifiques** suivants :

- pour les grandes entreprises, les deux tiers de la masse salariale annuelle et 8,4 % du chiffre d'affaires ;
- pour les PME, la masse salariale annuelle et 12,5 % du chiffre d'affaires.

Il existe par ailleurs un **plafond commun à la dette subordonnée et aux prêts garantis classiques**, fixé au double de la masse salariale annuelle 2019 du bénéficiaire ou à 25 % du chiffre d'affaires 2019 (point 27 d).

Au-delà de ces plafonds, il y a lieu d'apprécier les instruments de dette subordonnée conformément aux conditions applicables aux mesures de recapitalisation (point 26).

### 4. Le cadre temporaire applicable aux instruments hybrides

Dès lors qu'ils relèvent des mesures de recapitalisation, qui sont susceptibles de perturber plus fortement le jeu normal de la concurrence, **les instruments hybrides sont soumis à des règles plus strictes.**

Il faut tout d'abord **démontrer que le bénéficiaire est dans l'incapacité de se financer sur les marchés à des conditions abordables** et qu'en l'absence d'intervention de l'État, il cesserait ses activités ou éprouverait de graves difficultés à les poursuivre (point 49).

---

<sup>1</sup> L'historique des taux est disponible sur le [site internet](#) de la Commission européenne.

En outre, les mesures de recapitalisation doivent se limiter à **rétablir la structure de capital** qui était celle du bénéficiaire avant la crise sanitaire (point 54).

S'agissant de la **rémunération minimale** des instruments hybrides jusqu'à leur éventuelle conversion fonds propres « durs », elle doit être au moins égale au taux de base précité, majoré de la prime indiquée ci-dessous (point 66) :

#### Niveau minimum de la prime pour les instruments hybrides

(en pourcentage)

Type de bénéficiaire	1 <sup>ère</sup> année	2 <sup>ème</sup> et 3 <sup>ème</sup> années	4 <sup>ème</sup> et 5 <sup>ème</sup> années	6 <sup>ème</sup> et 7 <sup>ème</sup> années	8 <sup>ème</sup> année et années ultérieures
PME	2,25 %	3,25 %	4,5 %	6 %	8 %
Grandes entreprises	2,5 %	3,5 %	5 %	7 %	9,5 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après la communication de la Commission européenne précitée)

Pour des horizons comparables, le taux d'intérêt minimum est donc **significativement supérieur** à celui prévu pour la dette subordonnée.

En outre, il est assorti de **conditions strictes pour l'entreprise**, dont la violation n'est possible que dans des circonstances exceptionnelles.

Tant qu'au moins 75 % des mesures de recapitalisation n'ont pas été remboursées, la rémunération de chaque membre de la direction des bénéficiaires ne peut excéder la **part fixe de sa rémunération** au 31 décembre 2019 (point 78) et les bénéficiaires autres que les PME ne peuvent pas acquérir une **participation supérieure à 10 %** dans des concurrents (point 74).

De plus, si les mesures de recapitalisation n'ont pas été remboursées intégralement, les bénéficiaires ne peuvent pas distribuer de **dividendes**, ni verser de coupons non obligatoires, ni racheter d'actions (point 77).

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: UNE GARANTIE DE L'ÉTAT PLAFONNÉE À 2 MILLIARDS D'EUROS POUR ACCORDER 20 MILLIARDS D'EUROS DE PRÊTS PARTICIPATIFS

L'article 52 du présent projet de loi de finances propose d'autoriser le ministre chargé de l'économie à **accorder la garantie de l'État**, à titre onéreux et dans le cadre de conventions conclues à cet effet, à des fonds d'investissement alternatifs, pour **couvrir le risque de perte lié aux investissements dans des prêts participatifs** consentis à des PME ou à des ETI immatriculées en France (alinéa 1).

Concrètement, les **réseaux bancaires** seraient chargés d'octroyer les prêts participatifs, qui seraient ensuite **cédés à des fonds de dette** pouvant bénéficier de la garantie de l'État<sup>1</sup>. Les parts de ces fonds seraient ensuite souscrites par des **investisseurs institutionnels** tels que les assureurs.

Dans la version initiale de l'article, le volume total d'encours des fonds bénéficiant de cette garantie ne pouvait excéder **20 milliards d'euros**, la garantie s'exerçant dans la limite de **2 milliards d'euros** (alinéa 2). Le dispositif était ouvert aux prêts consentis à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 et jusqu'au **31 décembre 2021**.

Outre des adaptations outre-mer (alinéa 4 à 14), l'article initial renvoyait à un décret la fixation des conditions d'application du dispositif, s'agissant « notamment » des « règles applicables aux garanties, à la maturité des prêts et aux conventions » (alinéa 16).

### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE: UNE GARANTIE PLAFONNÉE À 35 % DE L'ENCOURS ET DONT LE BÉNÉFICE EST ÉTENDUE AUX OBLIGATIONS SOUSCRITES PAR DES FONDS

En première lecture, un amendement gouvernemental adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de la commission des finances est venu **modifier substantiellement le dispositif**.

#### A. UNE GARANTIE DÉSORMAIS PLAFONNÉE À 35 % DE L'ENCOURS TOTAL DES FONDS

Le premier changement tient aux **paramètres de la garantie**.

Plutôt que de s'exercer dans la limite de 2 milliards d'euros, la garantie serait désormais limitée à une **quotité de 35 % de l'encours total des fonds** en bénéficiant (alinéa 2), afin d'éviter que les investissements ne soient pénalisés sur le plan prudentiel pour les acteurs soumis à des tests de résistance (*stress test*) fondés sur des scénarios très pessimistes.

Dès lors que le volume total d'encours des fonds reste plafonné à 20 milliards d'euros, cela signifie que **l'exposition brute maximale de l'État passerait de 2 milliards d'euros à 7 milliards d'euros**.

---

<sup>1</sup> Évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances, p. 330.

#### **B. UNE EXTENSION MATÉRIELLE DU DISPOSITIF AUX OBLIGATIONS SOUSCRITES PAR DES FONDS D'INVESTISSEMENT ALTERNATIFS**

Un deuxième changement majeur tient à l'**extension du dispositif aux obligations souscrites par des fonds d'investissement** (alinéas 4 et 5).

**Le bénéfice de la garantie ne serait donc plus réservé aux prêts participatifs.** Les fonds d'investissement alternatifs pourraient eux-mêmes souscrire des obligations émises par des PME ou des ETI immatriculées en France et les conserver à leur actif.

En complément, les fonds d'investissement alternatifs habilités à consentir des prêts aux entreprises non financières seraient désormais autorisés à **consentir des prêts participatifs**, par modification de l'article L. 313-13 du code monétaire et financier (alinéa 3).

Les fonds d'investissement deviendraient donc un **canal de distribution alternatif aux réseaux bancaires**, *via* l'octroi de prêts participatifs ou la souscription d'obligations.

#### **C. UNE EXTENSION TEMPORELLE DU DISPOSITIF JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 2022**

Un troisième changement majeur tient à la **prolongation du dispositif jusqu'au 31 décembre 2022**, alors qu'il devait initialement s'éteindre au 31 décembre 2021 (alinéas 1 et 4).

#### **D. DES PRÉCISIONS SUR LES MODALITÉS DE RECOUVREMENT DES CRÉANCES**

Sur un plan plus technique, l'amendement précise les **modalités de recouvrement des créances au terme de la garantie** (alinéas 6 et 7).

Le recouvrement serait confié par l'État, dans le cadre de conventions conclues à cet effet, aux **établissements de crédit, sociétés de financement et fonds d'investissements alternatifs** qui ont initialement octroyés les prêts participatifs ou qui ont initialement acquis les obligations.

#### **E. UN ENCADREMENT DU RENVOI AU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE**

Enfin, le renvoi au pouvoir réglementaire est étendu à la fixation des **caractéristiques des obligations éligibles** et aux « *conditions permettant que les entités qui originent les prêts ou qui acquièrent les obligations restent exposées, directement ou indirectement, au risque de perte lié à ces prêts ou obligations* » (alinéa 22).



#### IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF BIENVENU MAIS QUI DOIT S'ACCOMPAGNER DE GARDE-FOUS

##### A. UN SUBSTITUT IMPARFAIT AUX FONDS PROPRES DURS QUI PERMET NÉANMOINS DE RÉPONDRE AUX BESOINS DE FINANCEMENTS DE LONG TERME DES PME ET ETI

Ainsi que cela a été rappelé dans le tome 1 du présent rapport, les entreprises françaises **conservent à leur bilan une part substantielle des pertes liées au premier confinement**, comprise entre 20 et 40 % selon les études, ce qui pourrait **grever leur capacité d'investissement et leurs perspectives de croissance à long terme**.

Avant même le reconfinement, la direction générale du Trésor estimait ainsi que **les besoins de fonds propres nécessitant un soutien public étaient déjà compris entre 15 et 20 milliards d'euros<sup>1</sup>**, tandis qu'un retour au taux d'endettement privé d'avant crise impliquerait un apport en fonds propres de l'ordre de 50 milliards d'euros. Le deuxième reconfinement devrait en toute logique conduire à majorer ces besoins, dans des proportions aujourd'hui difficiles à estimer.

Dans ce contexte, d'après les informations transmises par le Gouvernement, les prêts participatifs octroyés dans le cadre du présent article pourraient avoir une **maturité comprise entre 8 et 10 ans**, avec un **différé d'amortissement important** (de l'ordre de 4 ans) et un **taux situé autour de 4 à 5 %**, dont 1-1,5 % au titre de la prime de garantie.

Ainsi, le dispositif proposé devrait permettre **d'apporter des financements de long terme aux PME et ETI concernées**, pour un montant cohérent avec les besoins évalués après le premier confinement.

**Les assureurs constitueraient les principaux financeurs du dispositif grâce à la garantie octroyée**, qui permettrait aux investissements d'être suffisamment bien notés pour ne pas être associés à des exigences en fonds propres trop importantes.

**L'ouverture du dispositif aux fonds de capital-investissement constitue également une bonne nouvelle**, en permettant de diversifier le vivier d'investisseurs.

**Du point de vue des entreprises bénéficiaires, il ne s'agit toutefois que d'un substitut imparfait aux fonds propres « durs »**, dès lors que les prêts participatifs et les obligations devront être remboursés à échéance et ne comporteraient pas de clause de participation aux bénéfices. Il s'agit ainsi clairement d'une **dette subordonnée et non de quasi-fonds propres**.

---

<sup>1</sup> Rapport économique, social et financier pour 2021, p. 166.

**Ce compromis devrait néanmoins permettre une « massification » de la distribution auprès des PME, en évitant de difficiles négociations sur la valorisation des entreprises et l'ouverture du capital à de nouveaux actionnaires.**

**B. ... DONT LES PARAMÈTRES EXACTS DÉPENDRONT DE L'ISSUE DE LA NÉGOCIATION AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE**

**Si le rapporteur général soutient l'économie générale du dispositif proposé, il regrette néanmoins que celui-ci soit examiné par le Parlement avant même qu'un accord ait été trouvé avec la Commission européenne, ce qui crée une incertitude très forte sur ses paramètres exacts, dont la détermination fait l'objet d'un large renvoi au pouvoir réglementaire.**

La date d'extinction du dispositif (31 décembre 2022) et les caractéristiques de la garantie et des prêts sur lesquelles le Gouvernement entend négocier conduisent d'ores et déjà à **exclure un rattachement à l'assouplissement temporaire des règles d'encadrement des aides d'État<sup>1</sup>.**

Interrogé sur ce point, le Gouvernement a **confirmé vouloir obtenir une décision favorable de la Commission européenne sur la base du droit commun des aides d'État**, prise « à la lumière » des règles de l'encadrement temporaire. Cela permettrait à la fois d'allonger la durée de vie du dispositif, d'allonger les maturités des prêts et de réduire les taux exigés.

En contrepartie, cela suppose néanmoins de **convaincre la Commission européenne que le dispositif cible uniquement des entreprises parfaitement viables et pourra être autofinancé** par les primes versées à l'État, qui permettraient de couvrir les pertes liées aux défaillances.

Cette négociation s'annonce d'autant plus difficile que **certains paramètres retenus au présent article dérogent déjà clairement aux conditions de droit commun** fixées par la Commission européenne.

En particulier, **les pertes enregistrées ne seraient pas supportées proportionnellement et de la même façon par le prêteur et le garant**, le dispositif proposé constituant une garantie dites de « premières pertes », en vertu de laquelle les pertes sont d'abord imputées au garant public.

**En l'état, dès lors que le Gouvernement n'a toujours pas obtenu l'accord de la Commission européenne, il apparaît nécessaire de sécuriser le dispositif.**

Aussi, à l'image de ce qui est prévu à l'article 42 H du présent projet de loi de finances, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement **FINC.48** reportant l'entrée en vigueur du dispositif « **à compter**

---

<sup>1</sup> Commission européenne, « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 », version consolidée à jour de la communication C(2020) 7127 du 13 octobre 2020.

*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, ou à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 si la réponse est reçue avant cette date ».*

### C. UN ENCADREMENT NÉCESSAIRE DU DISPOSITIF

Au-delà des questions de compatibilité avec le droit de l'Union européenne, **le dispositif est également porteur de risques pour les finances publiques et le financement des entreprises** qu'il convient de limiter.

Un premier risque tient à ce que **les prêts participatifs soient accordés à des entreprises non viables**, exposant l'État à des pertes considérables à terme, tout en faisant survivre des entreprises non viables pendant une période très longue. Ce risque apparaît d'autant plus important que la garantie proposée au présent article **couvre les premières pertes** et que les modifications apportées par l'Assemblée nationale ont **considérablement accru l'exposition maximale brute de l'État**, passée de 2 milliards d'euros à 7 milliards d'euros.

Aussi, afin de garantir que le dispositif constitue une mesure de soutien apportée à des entreprises viables, la commission des finances a adopté un amendement **FINC.47 conditionnant l'accès au dispositif à une notation minimale de crédit**, dont la détermination du niveau serait laissée au pouvoir réglementaire. Les associations professionnelles entendues ont estimé qu'une cote de crédit 5+ à la Banque de France, qui est associée à un taux de défaut à 3 ans de l'ordre de 3,6 %, pourrait constituer un seuil d'accès acceptable<sup>1</sup>. Ce « garde-fou » viendra utilement compléter l'obligation pour les banques et les fonds ayant réalisé les prêts, ou souscrit les obligations, de conserver une part du risque à leur bilan, introduite par l'Assemblée nationale en première lecture.

En complément, afin de marquer l'attachement du législateur à ce que le dispositif **ne serve pas à refinancer des prêts bancaires existants**, ce qui se traduirait par un transfert du risque des banques vers l'État, un amendement **FINC.44** a fixé le principe selon lequel l'octroi des prêts et la souscription d'obligations se font « *sur la base d'un plan d'entreprise établi en vue de développer son activité et d'accroître ses investissements* », par parallélisme avec ce que prévoient les règles d'encadrement des aides d'État pour le financement des risques.

---

<sup>1</sup> Banque de France, « Cotation Banque de France – Évaluation des performances 2019 », avril 2020, p. 6.

Ces deux amendements entendent ainsi différencier plus nettement les prêts participatifs des prêts garantis par l'État (PGE) classiques, les premiers ayant vocation à favoriser le développement d'entreprises viables, tandis que les seconds, plus « défensifs », ciblent une gamme d'entreprises plus large dans l'objectif de leur permettre d'étaler le coût de la crise sanitaire.

Au-delà de l'aléa pour les finances publiques, **il existe également un risque que le dispositif désincite les plus grosses entreprises à lever des fonds propres « durs »** auprès des professionnels du capital-investissement. Ces derniers présentent pourtant l'avantage de constituer une source de financement permanente et imposent des débats nécessaires sur la valorisation et la structure du capital de l'entreprise, en particulier dans la perspective d'opérations de croissance externe de grande ampleur.

Dans le cas présent, ce risque est d'autant plus fort que le dispositif cible **l'ensemble des PME et des ETI**.

Aussi, la commission des finances a adopté un amendement **FINC.45** imposant un **plafond de financement par entreprise**, correspondant au plus petit montant entre le plafond en pourcentage du chiffre d'affaires prévu par l'encadrement temporaire européen pour la dette subordonnée – soit 8,4 % pour les ETI et 12,5 % pour les PME – et une limite « dure » de 3 millions d'euros pour les PME et de 7 millions d'euros pour les ETI.

Cela permettra en outre de **financer un plus grand nombre d'entreprises** et de **diversifier les risques** pour les investisseurs et l'État.

Enfin, un amendement rédactionnel **FINC.46** a été adopté.

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

*ARTICLE 52 bis (nouveau)*

**Réduction du délai de prescription en matière d'activité partielle**

Le présent article vise à ramener de 12 à 6 mois le délai dont dispose une entreprise autorisée à placer des salariés en position d'activité partielle pour effectuer sa demande d'indemnisation.

La commission propose d'adopter le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE ENTREPRISE AUTORISÉE À PLACER DES SALARIÉS EN POSITION D'ACTIVITÉ PARTIELLE DISPOSE DE 12 MOIS POUR EFFECTUER SA DEMANDE D'INDEMNISATION**

**A. LE DISPOSITIF D'ACTIVITÉ PARTIELLE : UN INSTRUMENT DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ DÉPLOYÉ MASSIVEMENT DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE SANITAIRE**

Prévu par les articles L. 5122-1 et suivants du code du travail, le dispositif d'activité partielle, vise à permettre aux entreprises en situation difficile de réduire ou suspendre temporairement leur activité tout en maintenant dans l'emploi leurs salariés, le temps de retrouver une situation plus favorable. Cinq motifs sont susceptibles de justifier le recours à l'activité partielle : la conjoncture économique ; des difficultés d'approvisionnement en matières premières ou en énergie ; un sinistre ou des intempéries de caractère exceptionnel ; la transformation, restructuration ou modernisation de l'entreprise ou enfin toute autre circonstance de caractère exceptionnel.

Le salarié reçoit dans ce cadre une indemnisation versée par l'employeur fixée, jusqu'à récemment, à 70 % de son salaire brut (soit 84 % du salaire net) pour tous les salariés.

En retour, l'employeur perçoit une allocation qui, avant la crise, était forfaitaire et permettait de prendre en charge les indemnités au niveau du Smic. Durant la crise sanitaire, l'allocation est devenue proportionnelle à l'indemnité versée, avec un taux de prise en charge égal à 100 % des indemnités afférentes aux salaires allant jusqu'à 4,5 Smic (70 % du salaire brut), avant d'être abaissée à compter du 1<sup>er</sup> juin 2020 à 60 % du salaire brut (soit un reste à charge de 15 %). D'autres modifications ont été apportées par ordonnances et par décrets au dispositif de droit commun,

permettant notamment un élargissement important des publics pouvant être couverts par le dispositif (voir encadré ci-dessous).

### **Le dispositif exceptionnel d'activité partielle durant la crise sanitaire**

En France, le code du travail autorisait dès avant le déclenchement de la crise le placement de salariés en activité partielle en cas de fermeture temporaire de leur établissement ou de réduction de leur temps de travail<sup>1</sup>. Afin d'éviter une vague de licenciements liée à l'effondrement de l'activité durant la crise sanitaire, le Gouvernement, à l'instar de l'essentiel des pays européens, a déployé un effort financier exceptionnel en faveur de ce dispositif. Les paramètres du dispositif ont été revus par rapport au droit commun pour rendre le dispositif plus généreux. Une série d'ordonnances<sup>2</sup> et de mesures réglementaires<sup>3</sup> ont sensiblement modifié le dispositif initial pour :

- **accélérer les procédures**, avec l'instauration d'un principe de « silence vaut acceptation » 48 heures après la demande d'autorisation préalable de placement en activité partielle ;

- **porter la prise en charge par l'État et l'Unédic à 100 % du coût des indemnités d'activité partielle versées par l'employeur afférentes aux rémunérations allant jusqu'à 4,5 SMIC brut**. Dans le dispositif ordinaire, celle-ci était forfaitaire et ne permettait de couvrir que l'indemnité au niveau du SMIC, le solde étant à la charge de l'employeur. L'indemnisation du salarié demeure quant à elle inchangée par rapport au droit commun à 70 % de son salaire brut (soit environ 84 % du salaire net) et ne pouvant être inférieure au SMIC ;

- **étendre le champ des salariés éligibles au dispositif**, pour y inclure notamment les salariés de droit privé de certaines entreprises publiques (par exemple la RATP et la SNCF), les salariés employés à domicile et assistants maternels ou encore les salariés en forfaits heures et en forfait jours. Il est par ailleurs à noter que la loi de finances rectificative du 25 avril 2020<sup>4</sup> a prévu le placement en activité partielle à compter du 1<sup>er</sup> mai 2020 des salariés vulnérables ou cohabitant avec des personnes vulnérables, ainsi que les parents d'enfants de moins de seize ans sans solution de garde, jusqu'ici couverts par le régime des indemnités journalières financé par l'employeur et l'assurance maladie.

*Source : Emmanuel CAPUS et Sophie TAILLÉ-POLIAN, Note de suivi des mesures de crise dans le domaine du travail et de l'emploi du 17 juillet 2020 à destination des membres de la commission des finances*

<sup>1</sup> Articles L. 5122-1 et suivants du code du travail.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle ; ordonnance n° 2020-386 du 1<sup>er</sup> avril 2020 adaptant les conditions d'exercice des missions des services de santé au travail à l'urgence sanitaire et modifiant le régime des demandes préalables d'autorisation d'activité partielle ; ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

<sup>3</sup> Décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle ; décret n° 2020-435 du 16 avril 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle ; arrêté du 31 mars 2020 modifiant le contingent annuel d'heures indemnifiables au titre de l'activité partielle pour l'année 2020 ; arrêté du 6 mai 2020 portant fixation des montants horaires des salaires forfaitaires servant au calcul de l'indemnité et de l'allocation d'activité partielle des marins à la pêche rémunérés à la part.

<sup>4</sup> Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

**Le dispositif d'activité partielle a en effet constitué l'un des instruments majeurs du plan d'urgence face à la crise sanitaire**, avec la mobilisation de **33,9 milliards d'euros** pour son financement, dont deux tiers sont financés par l'État et un tiers financé par l'Unédic. Pour 2021, environ 6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) sont prévus pour le financement de ce dispositif, financés sur le programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance ».

L'évolution du montant de l'indemnisation et de l'allocation d'activité partielle est liée à celle de la situation sanitaire. Suite à la décision de second confinement, le décret n° 2020-1319 du 30 octobre 2020 relatif à l'activité partielle prévoit que l'abaissement du taux horaire de l'allocation versée aux entreprises de 60 % à 36 % du salaire brut, initialement prévu pour le 1<sup>er</sup> novembre 2020, soit reporté au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Ce taux de 36 % est appelé à être pérenne, mais pourrait être à nouveau remis en cause en fonction de l'évolution de la situation sanitaire.

De même, les règles de modulation du taux d'allocation en faveur des secteurs et des entreprises les plus affectées par la crise<sup>1</sup> devaient prendre fin à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, mais la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire prévoit de proroger l'habilitation du Gouvernement à moduler par ordonnance le taux d'allocation en fonction des secteurs au-delà de cette date.

### Évolution des taux d'indemnisation et d'allocation de l'activité partielle

	Taux d'indemnisation des salariés	Taux d'allocation des employeurs
<b>Avant le 12 mars 2020</b>	70 % du salaire brut	Allocation forfaitaire au niveau du Smic
<b>Du 12 mars au 31 mai 2020</b>	70 % du salaire brut	70 % du salaire brut jusqu'à 4,5 SMIC
<b>Du 1<sup>er</sup> juin au 1<sup>er</sup> janvier 2021</b>	70 % du salaire brut	60 % du salaire brut jusqu'à 4,5 Smic Maintien du taux à 70 % pour les secteurs et les employeurs les plus touchés par la crise
<b>À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021</b>	60 % du salaire brut jusqu'à 4,5 Smic	36 % du salaire brut

Source : commission des finances du Sénat

<sup>1</sup> En application de l'ordonnance n° 2020-770 du 24 juin 2020 relative à l'adaptation du taux horaire de l'allocation d'activité partielle, le décret n° 2020-810 du 29 juin 2020 portant modulation temporaire du taux horaire de l'allocation d'activité partielle prévoit le maintien du taux d'allocation à 70 % du salaire brut pour les employeurs relevant des secteurs les plus affectés par la crise, dont la liste est annexée à ce décret.

**B. LE BÉNÉFICE DE L'ACTIVITÉ PARTIELLE IMPLIQUE LE DÉPÔT D'UNE DEMANDE D'AUTORISATION PRÉALABLE, SUIVI D'UNE DEMANDE D'INDEMNISATION**

Le I de l'article L. 5122-1 du code du travail dispose que le bénéfice du dispositif est subordonné à une autorisation expresse ou implicite de l'autorité administrative. En pratique, l'employeur souhaitant placer ses salariés en position d'activité partielle doit adresser une **demande d'autorisation préalable (DAP)** au préfet de département dans les conditions prévues à l'article R. 5122-1 du code du travail.

Une seconde demande, dite « **demande d'indemnisation** » (DI), est nécessaire pour percevoir l'allocation afférente à l'indemnisation des heures chômées. Elle est adressée au préfet de département dans les conditions prévues à l'article R. 5122-5 du code du travail, dans un délai d'un an maximum.

Le IV de l'article L. 5122-1 du code du travail dispose en effet que les créances constituées au titre de l'allocation d'activité partielle pour lesquelles l'employeur n'a pas déposé de demande de versement auprès de l'autorité administrative **dans un délai d'un an** à compter du terme de la période couverte par l'autorisation de recours à l'activité partielle sont prescrites au profit de l'État et de l'Unédic.

**II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE RÉDUCTION À 6 MOIS DU DÉLAI DONT DISPOSENT LES EMPLOYEURS POUR EFFECTUER LEUR DEMANDE D'INDEMNISATION**

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances.

**Son 1° propose de modifier le IV de l'article L. 5122-1 du code du travail pour ramener de 12 à 6 mois le délai dont disposent les employeurs pour effectuer leur demande d'autorisation à compter de l'acceptation de leur demande d'autorisation préalable.**

**Son 2° prévoit néanmoins un cas de dérogation pour les employeurs qui, du fait de la charge de travail très variable de leur entreprise au cours de l'année, ont mis en place un dispositif d'aménagement du temps de travail pour une durée d'au moins 6 mois, permettant à ces employeurs de régulariser leur demande d'indemnisation dans les 6 mois suivants cette période.**



### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF PERMETTANT UN MEILLEUR SUIVI DU PLACEMENT EFFECTIF DES SALARIÉS EN ACTIVITÉ PARTIELLE

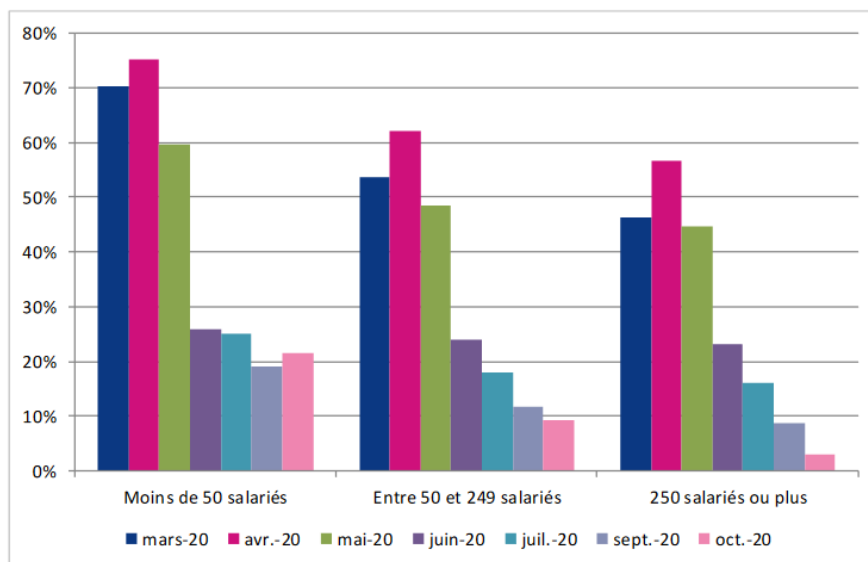
Eu égard aux montants en jeu, le pilotage du dispositif d'activité partielle revêt une importance de premier plan. Les demandes d'autorisation préalable et les demandes d'indemnisation constituent les deux principaux indicateurs de suivi utilisés par la DARES. Toutefois, seule l'analyse des demandes d'indemnisation permet de rendre compte du placement effectif des salariés en activité partielle.

La réduction du délai dont les employeurs disposent pour déposer leur demande d'indemnisation va donc dans le sens d'un meilleur suivi du déploiement du dispositif.

Un délai de six mois paraît suffisant pour que les entreprises puissent se faire une juste idée de leurs besoins en termes de volume d'heures indemnisées. En tout état de cause, il est supposé qu'une entreprise ayant réellement besoin d'une aide de l'État du fait de la situation ne dispose pas d'un an de trésorerie disponible.

#### Taux de conversion des DAP de placement en position d'activité partielle en DI effectives selon la taille de l'entreprise

(en pourcentage)



\* Ratio des effectifs en DI sur les effectifs en DAP.

Sources : ASP-DGEFP-Dares – Extrait du SI APART du 23 novembre 2020, s'arrêtant aux données du 22 novembre 2020

Calculs : Dares.

Champ : France.

Source : DARES, situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 24 novembre 2020

L'analyse des données met d'ailleurs en évidence que le taux de conversion de demandes d'autorisation préalable en demandes d'indemnisation décroît avec la taille de l'entreprise, ce qui laisse supposer que ce sont bien les entreprises les plus solides qui ont tendance à déposer leurs demandes d'indemnisation le plus tardivement.

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

ARTICLE 52 ter (nouveau)

**Prolongation de la garantie de l'État accordée à Dexia**

**Le présent article vise à prolonger la garantie de l'État accordée à Dexia, conformément à l'accord validé par la Commission européenne.**

**La commission des finances prend acte de cette prolongation, indispensable à la mise en extinction progressive du groupe.**

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE GARANTIE POUVANT ALLER JUSQU'À 38,76 MILLIARDS D'EUROS AFIN D'ACCOMPAGNER LA MISE EN EXTINCTION DE DEXIA**

Groupe franco-belge spécialisé dans le financement des collectivités publiques, **Dexia a connu d'importantes difficultés financières à l'automne 2008** à la suite de la chute de la banque américaine Lehman Brothers.

Comme le rappelait Pierre Mariani, alors administrateur délégué de Dexia, devant la commission des finances du Sénat, en octobre 2008, 43 % de son bilan était financé à court terme, soit « **260 milliards d'euros de besoins de financement à court terme - l'équivalent de la dette de la Grèce** ». Selon lui, il s'agit là du « **péché originel** » de la banque<sup>1</sup>.

Après un premier plan de sauvetage en 2008, qui avait reposé sur une recapitalisation de 6 milliards d'euros souscrite à parité par la France et la Belgique et une garantie sur les financements fixée à 150 milliards d'euros, **le redressement insuffisant de la banque, dans un contexte marqué par la crise européenne des dettes souveraines, a conduit à une nouvelle recapitalisation en 2011 afin d'éviter une liquidation immédiate**, qui aurait rendu exigible la totalité de la dette de Dexia, avec des conséquences systémiques et budgétaires très graves.

**Cette nouvelle augmentation de capital destinée à effacer les pertes passées a été de pair avec la décision de procéder à la résolution ordonnée de Dexia.** Concrètement, cela signifie que le groupe n'a plus d'activité commerciale et doit céder ses principales franchises. Son activité se réduit donc à la gestion de ses actifs résiduels, qui sont trop peu liquides pour être cédés dans des conditions financièrement acceptables. L'objectif de cette « mise en extinction » est de porter ces actifs résiduels à maturité grâce

<sup>1</sup> Audition du 12 octobre 2011.

à la garantie de refinancement consentie par la Belgique, la France et le Luxembourg<sup>1</sup>.

Par la suite, la Commission européenne a **autorisé des aides octroyées par la Belgique, la France et le Luxembourg pour la résolution ordonnée du groupe Dexia** basée sur un plan de résolution ainsi que sur des engagements complémentaires<sup>2</sup>.

Dans ce cadre, l'article 4 de la loi n° 2011-1416 du 2 novembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a **autorisé le ministre chargé de l'économie à accorder à titre onéreux la garantie de l'État** :

- aux titres de créances émis par Dexia Crédit Local SA qui figuraient alors à son bilan ;

- à certains financements, obligations ou titres levés ou émis par les sociétés Dexia SA et Dexia Crédit Local SA **jusqu'au 31 décembre 2021**.

Cette garantie porte sur le principal, les intérêts, frais et accessoires des financements, obligations et titres de créances garantis. Elle est accordée pour un encours d'un montant maximal de **38,76 milliards d'euros** en principal.

Une **clé de répartition** est prévue avec la Belgique et le Luxembourg : les montants en principal garantis par la France ne peuvent être supérieurs à **45,59 %** de l'encours total garanti.

Au 19 novembre 2020, l'encours de dette garantie de Dexia s'élève à **53,7 milliards d'euros, dont 24,5 milliards d'euros par la France**, 27,6 milliards d'euros par la Belgique et 1,6 milliard d'euros par le Luxembourg<sup>3</sup>.

Par une nouvelle décision rendue le 27 septembre 2019<sup>4</sup>, la Commission européenne a **autorisé la prolongation de la garantie de financement de Dexia** au-delà du 31 décembre 2021, pour une nouvelle période de 10 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour une analyse approfondie, voir le commentaire de l'article 29 figurant dans le rapport n° 213 (2012-2013) de François Marc relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2012, fait au nom de la commission des finances du Sénat et déposé le 12 décembre 2012.

<sup>2</sup> Décision de la Commission du 28 décembre 2012 concernant l'aide d'État SA.33760 (12/N-2, 11/C, 11/N); SA.33763 (12/N-2, 11/C, 11/N); SA.33764 (12 N-2, 11/C, 11/N); SA.30521 (MC 2/10); SA.26653 (C9/09); SA.34925 (12/N-2, 12/C, 12/N); SA. 34927 (12/N-2, 12/C, 12/N); SA.34928 (12/N-2, 12/C, 12/N) mise à exécution par le Royaume de Belgique, la République française et le Grand-Duché de Luxembourg en faveur de Dexia, DBB/Belfius et DMA, C(2012) 9962, JO L 110 du 12.4.2014.

<sup>3</sup> L'encours garanti est disponible sur le [site internet](#) de la Banque Nationale de Belgique.

<sup>4</sup> Décision de la Commission européenne du 28 décembre 2012 concernant l'aide d'État SA.33760.

<sup>5</sup> Décision de la Commission européenne du 27 septembre 2019 concernant l'aide d'État SA.53592.

Le nouveau plafond de garantie est de **75 milliards d'euros**, contre 85 milliards d'euros actuellement. Il s'accompagne d'une **nouvelle clé de répartition** : l'État luxembourgeois ne prend plus part au mécanisme de garantie et sa quote-part de 3 % est répartie entre les États belge et français en proportion de leur quote-part respective actuelle.

La rémunération de la garantie reste de 5 points de base par an sur les encours garantis, payable mensuellement, mais pourra être augmentée d'une commission différée conditionnelle, payable en cas de liquidation du groupe. La tarification de cette commission serait progressive et atteindrait un taux annuel de 135 points de base sur les encours en 2027.

**Son niveau devra permettre d'absorber le produit net de liquidation de Dexia, de sorte que toute amélioration de la situation financière du groupe bénéficie aux seuls États actionnaires et garants, et non aux détenteurs de titres hybrides subordonnés et aux actionnaires minoritaires, afin de réduire au maximum l'aléa moral.**

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PROLONGATION DE LA GARANTIE**

Le présent article additionnel, introduit à l'Assemblée nationale par un amendement du Gouvernement ayant reçu un avis favorable de la commission des finances, vise à **prolonger la garantie dans les conditions validées par la décision de la Commission européenne.**

Le ministre chargé de l'économie serait autorisé à accorder à titre onéreux la garantie de l'État aux financements, obligations ou titres levés ou souscrits **entre le 1<sup>er</sup> janvier 2022 et le 31 décembre 2031** (alinéa 3).

L'encours maximal pouvant être garanti serait abaissé de 38,76 milliards d'euros à **35,25 milliards d'euros** (alinéa 4).

La quote-part de la France serait augmentée de 45,59 % à **47 %**, afin de tenir compte de la sortie de l'État luxembourgeois (alinéas 5 à 7).

L'article n'entrerait en vigueur qu'à compter de l'extinction de la précédente autorisation, soit le **1<sup>er</sup> janvier 2022** (alinéa 8).

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROLONGATION NÉCESSAIRE À LA MISE EN EXTINCTION DU GROUPE ET CONFORME À LA DÉCISION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Le rapporteur général **prend acte de cette prolongation**, indispensable à la mise en extinction progressive du groupe et conforme à l'accord validé par la Commission européenne en septembre 2019.

Il peut être noté que **la nécessité de prolonger la garantie au-delà de la période initiale de 10 ans était connue dès le départ**, dès lors que les actifs figurant au bilan de Dexia avaient une maturité bien supérieure.

Il est toutefois **regrettable que le présent article ait été introduit au cours de la navette**, ce qui ne permet pas de disposer d'une évaluation préalable de nature à éclairer le Parlement sur les enjeux budgétaires de l'accord intervenu l'an dernier.

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

*ARTICLE 52 quater (nouveau)*

**Changement de bénéficiaire du dispositif de garantie pour un exploitant de nickel, au sud de la Nouvelle-Calédonie**

Le présent article vise uniquement à modifier le bénéficiaire de la garantie publique actuellement accordée à Vale SA, pour la transférer à Prony Ressources qui devrait reprendre son activité d'extraction de minerai et de production de nickel et de cobalt .

La commission propose d'adopter le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA REPRISE DE L'ACTIVITÉ DE VALE SA PAR LA SOCIÉTÉ PRONY RESSOURCES NOUVELLE-CALÉDONIE**

En Nouvelle-Calédonie, le complexe industriel de l'usine du Grand Sud, qui comprend une mine, une usine hydrométallurgique, un port et une centrale électrique est exploité par le groupe Vale S.A. La société Vale Nouvelle-Calédonie SAS (VNC) assure l'extraction de minerai et la production de nickel et de cobalt sur le site.

En 2016, alors que la capacité de stockage des résidus de minerai allait être saturée à horizon 2021, une garantie d'emprunt a été octroyée à Vale SA afin d'assurer « *la préparation d'une nouvelle solution de stockage permettant la poursuite de l'exploitation après 2021* » sous la forme d'une transformation du barrage préexistant en site de stockage.

Cependant, le groupe Vale SA faisait d'ores et déjà l'objet de difficultés financières importantes, que la commission des finances avait alors relevées.

**Notation du groupe Vale S.A en 2016  
par les principales agences de notation**

	Fitch Ratings	Moody's	Standard & Poors
Notation du groupe Vale	BBB	B2	BBB
Qualité correspondante	Qualité moyenne inférieure	Très spéculatif	Qualité moyenne inférieure
Perspectives		Négatives jusqu'en novembre 2016 Stables depuis	Négatives jusqu'en août 2016 Stables depuis

Source : commission des finances du Sénat, rapport sur le PLFR 2016

Vale SA a annoncé son départ de Nouvelle-Calédonie en septembre dernier, avec une date limite de départ fixée au 4 décembre prochain.

La reprise doit être réalisée par le consortium Prony Ressources, auquel participe le groupe Trafigura.

**II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE :  
UNE SUBSTITUTION DE RÉFÉRENCE POUR L'OCTROI DE LA  
GARANTIE**

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement avec un avis favorable de la commission des finances.

**Cette modification doit permettre de garantir les prêts octroyés à la société Prony Ressources Nouvelle-Calédonie, qui reprendra l'activité d'extraction de minerai (latérites et saprolites) et de production de nickel et de cobalt de Vale Nouvelle-Calédonie.**

**Le 1° vise donc à remplacer la référence au groupe « Vale Sa » par la référence au groupe « Prony Ressources Nouvelle Calédonie ».**

**Le 2° supprime la demande de rapport au Parlement sur les résultats de l'examen de la situation économique et financière de la société Vale SA, supprimant ainsi toute référence au groupe Vale SA.**



### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN TRANSFERT DU BÉNÉFICE DE LA GARANTIE QUI TIRE LES CONSÉQUENCES DE LA REPRISE D'ACTIVITÉ DE VALE SA**

Le présent article modifie les dispositions relatives au régime de la garantie accordée à Vale SA, pour les transférer à la société repreneuse, Prony ressources.

Le transfert de la **garantie proposé au présent article est complété par une ouverture de crédits** sur le compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ». Cette ouverture de crédits, de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 100 millions d'euros en crédits de paiement, doit permettre de financer le nouveau consortium, le prêt accordé à Vale Sa devant en parallèle être remboursé lors de la cession.

Compte tenu du calendrier budgétaire et de la nécessité de mettre en œuvre rapidement le mécanisme de garantie, il est pris acte de la modification proposée au présent article.

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

*ARTICLE 52 quinquies (nouveau)*

**Prorogation du dispositif de prêts garantis par l'État**

Le présent article vise à décaler du 31 décembre 2020 au 30 juin 2021 la date limite pour contracter de nouveaux prêts garantis par l'État (PGE). Il tire les conséquences de la communication de la Commission européenne du 13 octobre 2020 qui a prolongé l'encadrement temporaire des aides d'État mis en place pour faciliter le soutien des États aux entreprises, dans le contexte de la crise liée à l'épidémie de Covid-19. Il adapte également les modalités d'appréciation des critères d'éligibilité des entreprises pour les demandes présentées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Instrument de soutien à la trésorerie des entreprises, le dispositif des PGE a fait la preuve de son efficacité. L'encours total des prêts garantis dépasse désormais 120 milliards d'euros. Dans un contexte de reprise épidémique et de prorogation des mesures administratives de restriction, son prolongement pour le premier semestre 2021 est bienvenu.

La commission propose d'adopter l'article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN DISPOSITIF DE GARANTIE SUR LES PRÊTS DE TRÉSORERIE PERMIS PAR L'ASSOUPLISSEMENT TEMPORAIRE DE L'ENCADREMENT EUROPÉEN DES AIDES D'ÉTAT**

**A. LE DISPOSITIF DE GARANTIE PAR L'ÉTAT SUR LES PRÊTS DE TRÉSORERIE, UNE RÉPONSE À LA CRISE SANITAIRE**

La crise liée à la Covid-19 a suscité une forte dégradation de l'activité économique, qui affecte la rentabilité des entreprises françaises. L'article 6 de la loi du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020<sup>1</sup> a autorisé l'octroi d'une garantie de l'État pour des prêts consentis par les établissements de crédit et les sociétés de financement à compter du 16 mars 2020 aux entreprises immatriculées en France, soit un ensemble de près de 3,9 millions d'entreprises<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> Selon les chiffres de l'Insee pour 2017, voir « Les entreprises en France », [édition 2019](#).

**Le dispositif présente plusieurs caractéristiques<sup>1</sup> :**

- **les entreprises éligibles doivent être immatriculées en France, et peuvent exercer une activité de nature financière depuis l'arrêté du 6 mai 2020<sup>2</sup>.** Les entreprises faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou de redressement judiciaire au 24 mars 2020, ou étant en cours de procédure amiable, sont également éligibles au PGE sous conditions ;

- **les prêts garantis** doivent comporter un **différé d'amortissement minimal de douze mois**, ainsi qu'une clause permettant aux emprunteurs, à l'issue de la première année, de les amortir sur une période additionnelle allant jusqu'à cinq années ;

- **le montant du prêt garanti est plafonné à 25 % du chiffre d'affaires** constaté en 2019 pour les entreprises créées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et à la masse salariale en France estimée sur les deux premières années d'activité pour les entreprises créées à compter de cette date<sup>3</sup> ;

- **la quotité du montant emprunté bénéficiant de la garantie de l'État est plafonnée à 90 %** pour les entreprises qui emploient en France moins de 5 000 salariés et réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros, 80 % pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1,5 milliard d'euros et inférieur à 5 milliards d'euros, et à 70 % pour les grandes entreprises ;

- **la garantie est distribuée par Bpifrance pour les prêts conclus par des entreprises employant en France moins de 5 000 salariés ou réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros et par arrêté du ministre chargé de l'économie pour les entreprises dépassant ces deux seuils.**

**Les seuils d'effectif et de chiffre d'affaires sont appréciés au dernier exercice clos, soit en fonction de l'année 2019.**

---

<sup>1</sup> Arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement, ainsi qu'aux prêteurs mentionnés à l'article L. 548-1 du code monétaire et financier, en application de l'article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020. Il a été modifié par l'arrêté du 6 mai 2020 portant modification de l'arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement en application de l'article 6 de la loi n° 2020-289 de finances rectificative pour 2020, par l'arrêté du 13 juillet 2020 portant modification de l'arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement en application de l'article 6 de la loi n° 2020-289 de finances rectificative pour 2020, ainsi que par l'arrêté du 15 septembre 2020 portant modification de l'arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement en application de l'article 6 de la loi n° 2020-289 de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> Arrêté du 6 mai 2020 portant modification de l'arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement en application de l'article 6 de la loi n°2020-289 de finances rectificative pour 2020.

<sup>3</sup> Ces plafonds ont été augmentés pour les jeunes entreprises innovantes et pour les entreprises du secteur touristique pour tenir compte de la saisonnalité de leurs activités.

**L'encours total du dispositif de garantie est limité à 300 milliards d'euros.** Au 13 novembre 2020, il excédait 124,3 milliards d'euros<sup>1</sup>.

Aux termes de l'article 6 de la loi du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020, **la date limite d'octroi de nouveaux prêts garantis par l'État est fixée au 31 décembre 2020.**

Cette limite correspond à la date initiale d'extinction de l'encadrement temporaire européen des aides d'état.

#### ***B. UN DISPOSITIF SOUMIS AU CADRE TEMPORAIRE DES AIDES D'ÉTAT***

**En tant que garantie publique octroyée aux entreprises dérogeant aux conditions du marché, le dispositif de PGE est susceptible d'entrer dans le champ des aides d'État visées par l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).**

Cependant, pour permettre aux États de soutenir les entreprises dans le contexte de la crise liée au Covid-19, **la Commission européenne a mis en place un encadrement temporaire plus favorable de ces aides.**

**Les règles d'encadrement temporaires ont été fixées par la communication de la Commission du 19 mars 2020, modifiée par la communication du 3 avril 2020. Aux termes du point 22, la Commission européenne considère qu'une aide d'État prenant la forme de subvention directe, d'avances remboursables ou d'avantages fiscaux est compatible avec le marché intérieur si les conditions suivantes seront remplies :**

- le total des aides (subventions directes, avantages fiscaux et avantages en matière de paiements ou sous d'autres formes telles que des avances remboursables, des garanties, des prêts et des fonds propres) ne doit pas excéder 800 000 euros par entreprise ;

- l'aide est octroyée sur la base d'un régime s'accompagnant d'un budget prévisionnel ;

- l'aide ne peut pas être octroyée à des entreprises qui étaient déjà en difficulté au 31 décembre 2019.

L'encadrement temporaire ne dispense pas toutefois les États de la procédure de notification des aides nouvelles, en application du paragraphe 3 de l'article 108 du TFUE.

---

<sup>1</sup> Selon le [tableau de bord interactif](#) du ministère de l'économie, des finances et de la relance.

**C. L'ENCADREMENT TEMPORAIRE DES AIDES D'ÉTAT A ÉTÉ PROLONGÉ JUSQU'AU 30 JUIN 2021.**

**Le 13 octobre 2020, la Commission européenne a annoncé qu'elle prolongeait l'encadrement temporaire des aides d'État.**

**Initialement fixée au 31 décembre 2020, la date limite d'octroi des aides d'État sous le régime du cadre temporaire est désormais fixée au 30 juin 2021.** Cette modification de la date d'extinction de l'encadrement temporaire permet donc **l'extension des dispositifs qui en relèvent, notamment le dispositif de PGE.**

**II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA PROLONGATION DU DISPOSITIF DE GARANTIE PERMISE PAR LE MAINTIEN DU CADRE TEMPORAIRE DES AIDES D'ÉTAT**

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

**Il vise à tenir compte du prolongement de l'encadrement temporaire des aides d'État, en étendant la période durant laquelle de nouveaux prêts garantis par l'État peuvent être octroyés par les prêteurs.**

Pour ce faire, il modifie plusieurs dispositions de l'article 6 de la loi du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 :

**- la garantie de l'État peut désormais être accordée pour les prêts octroyés jusqu'au 30 juin 2021, et non plus jusqu'au 31 décembre 2020 (1 du présent article) ;**

**- dans ce cadre, la conclusion d'un PGE après le 1<sup>er</sup> janvier 2021 doit conduire à augmenter les capacités de financement de l'entreprise emprunteuse et non permettre le refinancement de prêts déjà contractés au 31 décembre 2020 (2 du présent article) ;**

**- pour l'appréciation du seuil de 5 000 salariés et du chiffre d'affaires de 1,5 milliard d'euros, l'exercice retenu ne sera pas le dernier exercice clos mais le dernier exercice clos précédent la date du premier octroi d'un PGE à une entreprise (3 du présent article).** Il en résulte deux situations : pour les entreprises qui bénéficieront pour la première fois d'un PGE après le 1<sup>er</sup> janvier 2021, l'appréciation de ces seuils se fera au regard de l'exercice 2020 ; pour les entreprises qui demanderaient un PGE en 2021 après en avoir déjà obtenu un en 2020, l'appréciation se fera au regard de l'exercice 2019.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROROGATION ATTENDUE ET NÉCESSAIRE

La commission considère que **le dispositif des prêts garantis par l'État est essentiel pour soutenir les entreprises affectées par la crise**, en complément de dispositifs tels que le fonds de solidarité ou les reports de charge. Il vient soutenir la trésorerie des entreprises particulièrement affectées par la crise sanitaire et économique, ainsi que par les mesures de confinement.

Alors que la crise les entreprises doivent encore faire face aux conséquences du second confinement et que la situation reste globalement incertaine, **prolonger le dispositif des PGE est primordial. Cet outil permettra d'aider les acteurs économiques à maintenir leur activité.** La prorogation étant permise par le droit de l'Union européenne, la commission des finances ne peut que soutenir le dispositif proposé au présent article.

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

*ARTICLE 52 sexies (nouveau)*

**Prorogation du dispositif de garantie  
des opérations d'affacturage**

Le présent article vise à prolonger le mécanisme de garantie par l'État des créances professionnelles dans le cadre d'opérations d'affacturage. Ce dispositif, ouvert par la troisième loi de finances rectificative pour 2020, permet de soutenir les opérations d'affacturage des entreprises et de soutenir ainsi leur trésorerie.

Le présent article prolonge du 31 décembre 2020 au 30 juin 2021 la date limite d'éligibilité au dispositif. Cette prorogation a été permise par la communication de la Commission européenne du 13 octobre 2020, qui étend le régime d'encadrement temporaire des aides d'État jusqu'au 30 juin 2021.

Le dispositif de garantie sur les opérations d'affacturage constitue un bon outil pour soutenir la trésorerie, alors que les délais de paiement interentreprises s'accroissent, de même que le risque de défaut.

La commission propose l'adoption de cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE GARANTIE D'ÉTAT APPORTÉE AUX LIGNES DE FINANCEMENT OCTROYÉES DANS LE CADRE D'OPÉRATIONS D'AFFACTURAGE**

**A. UN DISPOSITIF DE GARANTIE PAR L'ÉTAT SUR LES LIGNES DE FINANCEMENT OCTROYÉES AUX ENTREPRISES PAR LES SOCIÉTÉS D'AFFACTURAGE...**

L'article 41 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 a étendu la garantie d'État sur les prêts de trésorerie aux prêts accordés dans le cadre d'opérations d'affacturage.

Ces opérations visent à apporter un financement anticipé des créances professionnelles d'une entreprise par un établissement de crédit spécialisé, auquel est transférée la créance. Cette opération permet à la fois de confier la gestion des créances et factures à une autre entreprise et de bénéficier rapidement d'entrées de trésorerie à due concurrence.

Dans le contexte de la crise sanitaire, l'extension de la garantie de l'État à cette activité facilite leur recours par les entreprises et participe du soutien de leur trésorerie à court-terme.

La mise en œuvre de cette garantie figure au VI *quater* l'article 6 de la loi du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

**Cette garantie est octroyée via la constitution d'un contrat-type d'affacturage, dont les modalités sont précisées par un arrêté du 4 septembre 2020<sup>1</sup>. Il prévoit qu'une entreprise ayant reçu une commande, notamment les devis acceptés et les marchés attribués, pourra bénéficier d'une ligne de financement de sa société d'affacturage.**

**Les sommes mises à dispositions de l'entreprise qui cède ses créances sont limitées par un plafond fixé dans le contrat type. L'octroi de ce financement doit être notifié à Bpifrance Financement SA.**

**Au titre du VI *quater* de l'article 6 de la loi du 23 mars 2020, sont éligibles à la garantie de l'État les créances intervenant avant le 31 décembre 2020.**

**En outre, la date d'échéance finale de chaque financement couvert par cette garantie ne peut pas dépasser le 30 juin 2021. La garantie de l'État prend fin à la date d'échéance finale.**

***B. ... SOUMIS AU CADRE TEMPORAIRE EUROPÉEN DES AIDES D'ETAT, PROLONGÉ JUSQU'AU 30 JUIN 2021***

**En tant que garantie publique offerte aux entreprises dérogeant aux conditions du marché, le dispositif de garanties d'affacturage est susceptible d'entrer dans le champ des aides d'État visées par l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE).**

**Pour permettre aux États de soutenir les entreprises dans le contexte de la crise liée à la Covid-19, la Commission européenne a mis en place un encadrement temporaire plus favorable aux aides des États membres apportées à leurs entreprises.**

**Les règles temporaires d'encadrement ont été fixées par la communication du 19 mars 2020, puis modifiée par la communication du 3 avril.**

**La Commission européenne considère qu'une aide d'État prenant la forme de subvention directe, d'avances remboursables ou d'avantages fiscaux est compatible avec le marché intérieur lorsque :**

**- le total des aides apportées à l'entreprise (subventions directes, avantages fiscaux et avantages en matière de paiements ou sous d'autres formes telles que des avances remboursables, des garanties, des prêts et des fonds propres) est inférieur au plafond global de 800 000 euros par entreprise ;**

---

<sup>1</sup> Arrêté du 4 septembre 2020 accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement en application du VI *quater* de l'article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.



- l'aide est octroyée sur la base d'un régime s'accompagnant d'un budget prévisionnel ;

- l'aide n'est pas octroyée à des entreprises qui étaient déjà en difficulté au 31 décembre 2019.

Toutefois, l'encadrement temporaire ne dispense pas les États de la procédure de notification des aides nouvelles, en application du paragraphe 3 de l'article 108 du TFUE.

**La communication de la Commission européenne en date du 13 octobre 2020 a modifié les dispositions des communications précédentes en prolongeant l'encadrement temporaire des aides d'État. Ainsi, la date limite d'octroi des aides d'État sous le régime du cadre temporaire est désormais fixée au 30 juin 2021.**

**Cette modification de la date limite de l'encadrement temporaire permet donc l'extension des dispositifs qui en relèvent, notamment le dispositif d'affacturage.**

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA PROLONGATION DU DISPOSITIF DE GARANTIE SUR L'AFFACTURAGE JUSQU'AU 30 JUIN 2021**

Issu d'un amendement du Gouvernement et adopté avec un avis favorable de la commission des finances, le présent article  **vise à tenir compte du prolongement de l'encadrement temporaire des aides d'État en prolongeant la période pendant laquelle de nouveaux financements garantis par l'État peuvent être octroyés à des opérations d'affacturage.**

En ce sens, **il modifie plusieurs dispositions de l'article 6 de la loi du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.**

**Le 1° du présent article repousse la date limite d'éligibilité d'une créance à un affacturage garanti par l'État, du 31 décembre 2020 au 30 juin 2021.**

**Le 2° du présent article repousse la date d'échéance finale des financements garantis par l'État octroyés dans le cadre des contrats-type d'affacturage, du 30 juin 2021 au 31 décembre 2021.**

Ainsi, toutes les opérations de financement couvertes par le contrat-type prendront fin au maximum le 31 décembre 2021 en même temps que toute garantie de l'État.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN PROLONGEMENT DU DISPOSITIF DE NATURE À SOUTENIR LA TRÉSORERIE DES ENTREPRISES FRANÇAISES**

**Le dispositif de soutien à l'affacturage des entreprises ouvert n'a pas été pleinement mis en œuvre immédiatement. Il a notamment fallu attendre l'arrêté du 4 septembre pour que soit clarifiées les règles applicables à la garantie publique.**

**Si sa mise en œuvre a été tardive, le dispositif d'affacturage n'en est pas moins opérationnel désormais, et il a déjà eu des effets bénéfiques sur la trésorerie des entreprises, en simplifiant le recours à ce type d'opération.**

**Le prolongement du dispositif, autorisé par le droit de l'Union européenne, apparaît par conséquent bienvenu.**

**Son impact budgétaire est limité par le volume de son enveloppe, fixé à 20 milliards d'euros d'opérations garanties et par une date d'échéance finale qui serait désormais fixée au 31 décembre 2021.**

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

*ARTICLE 52 septies (nouveau)*

**Prorogation de l'octroi de la garantie de l'État à la caisse centrale de réassurance**

Le présent article vise à proroger d'un an la période pendant laquelle la caisse centrale de réassurance (CCR) est habilitée à pratiquer, avec la garantie de l'État, des opérations d'assurance et de réassurance des risques d'assurance-crédit couvrant des assurés situés en France.

Le dispositif proposé permet ainsi de proroger la durée des dispositifs de réassurance publique des risques d'assurance-crédit mis en œuvre depuis le début de la crise sanitaire, à savoir les dispositifs « CAP », « CAP + », « CAP Francexport », « CAP + Francexport », et plus récemment, le dispositif de réassurance globale des portefeuilles de risques, « CAP Relais ».

En outre, le présent article précise le contenu du décret d'application des dispositions de l'article 7 de la première loi de finances rectificative pour 2020, qui définit le champ d'intervention de la CCR en matière de réassurance des risques d'assurance-crédit.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA RÉASSURANCE PUBLIQUE D'ASSURANCE-CRÉDIT, UN DISPOSITIF COMPLÉTÉ PAR LA TROISIÈME LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2020**

Dans le cadre des relations interentreprises, **un fournisseur peut accorder un délai de paiement à son client pour une marchandise déjà livrée**. Cette opération, qui correspond à un crédit interentreprises, constitue un élément indispensable à la fluidité des échanges commerciaux.

Pour se protéger contre la défaillance de son client, le fournisseur peut recourir à un **assureur-crédit** afin qu'il couvre ce crédit interentreprises dans le cadre d'un contrat d'assurance.

Lorsque la conjoncture économique se dégrade, **les risques de défaillance d'entreprises augmentent**, ce qui peut conduire à une hausse des primes d'assurances exigées pour ce type de contrat, voire même à une restriction ou un retrait de la couverture offerte par l'assurance-crédit.

## A. UNE RÉASSURANCE PUBLIQUE QUI REPOSE SUR LA CAISSE CENTRALE DE RÉASSURANCE ET BPIFRANCE ASSURANCE EXPORT

### 1. Dès le mois de mars 2020, la Caisse centrale de réassurance a réassuré les risques pour l'assurance-crédit domestique

Afin de prévenir les risques de réduction de couverture, **l'article 7 de la première loi de finances rectificative pour 2020<sup>1</sup> a autorisé l'État à apporter sa garantie à la Caisse centrale de réassurance (CCR), dans la limite de 10 milliards d'euros**, afin de pratiquer des opérations de réassurance des risques d'assurance-crédit intervenant avant le 31 décembre 2020.

Étaient éligibles à ce dispositif de réassurance publique **les risques portant sur les petites et moyennes entreprises (PME) et sur des entreprises de taille intermédiaire (ETI) situées en France**, ainsi que des engagements pris dans le cadre des **contrats de sous-traitance** en matière de construction<sup>2</sup>.

Concrètement, **les entreprises éligibles qui se verraient notifier par leur assureur-crédit une réduction ou un refus de couverture** sur certains clients pourront continuer à être couvertes *via* ce mécanisme de réassurance publique.

Ces opérations de réassurance sont classées en **deux catégories<sup>3</sup>** :

- **une garantie complémentaire**, avec le dispositif dit « **complément d'assurance-crédit public** » (CAP), souscrite lorsque l'assureur-crédit notifie une réduction de garantie. Dans ce cas, la garantie complémentaire ne peut excéder **50 %** de la garantie initialement souscrite auprès de l'assureur-crédit ;

- **une garantie de substitution**, dans le cadre du dispositif dit « **CAP +** », en cas de refus ou de cessation de garantie. Dans ce cas, l'État peut réassurer quasi-intégralement l'assureur-privé, à l'exception d'une part résiduelle qui reste à la charge des assureurs-crédits privés (5 %).

Le recours à ces dispositifs fait l'objet du versement d'une **prime d'assurance** dont le montant est fixé en fonction de la catégorie de risque réassuré.

Les dispositifs « CAP » et « CAP + » ont été notifiés à la **Commission européenne** et autorisés le 12 avril 2020. Leur conformité au droit européen en matière d'aides d'État est justifiée en application

---

<sup>1</sup> Article 7 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> En application du g de l'article L. 231-13 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>3</sup> Foire aux questions CAP, CAP+, Cap Francexport et Cap Francexport +, publiée par le ministère de l'économie et des finances.

de *b* du 3 de l'article 107 du traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>1</sup>.

Ces dispositifs de réassurance des risques de l'assurance-crédit pour les opérations domestiques ont été complétés par **un troisième programme**, dit « **CAP Relais** », présenté en juin dernier. Ce nouveau dispositif diffère des précédents en ce qu'il permet de **réassurer un portefeuille global d'opérations assurées par les assureurs-crédit**, plutôt que de réassurer chaque garantie souscrite individuellement (assurance dite « ligne à ligne »), ce qui nécessite la signature d'avenants à chaque contrat d'assurance souscrit.

Le dispositif « CAP Relais » est conçu comme **un dispositif transitoire**, le temps que les dispositifs de réassurance ligne à ligne se déploient.

Dans ce schéma de réassurance, **les assureurs-crédit cèdent 75 % des primes perçues à la CCR qui, en contrepartie, indemnise 75 % des pertes et l'assureur-crédit prend en charge 25 % des pertes.**

Ce partage des pertes s'applique dans la limite d'un **plafond de pertes** (« *Loss cap* »). Au-delà de ce plafond, défini dans les traités de réassurance conclus entre la CCR et les assureurs-crédit, les assureurs-crédit prennent en charge l'intégralité des pertes issues des sinistres.

Le dispositif « CAP Relais » a été autorisé par la Commission européenne le 17 juillet dernier.

## **2. Bpifrance Assurance Export est chargé de la réassurance des risques pour l'assurance-crédit à l'export**

**S'agissant des risques d'assurance-crédit à l'export**, en application de l'article L. 432-1 du code des assurances, « *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* ».

Ces garanties peuvent notamment être octroyées **aux établissements de crédit, aux sociétés de financement, aux entreprises d'assurance et de réassurance, aux mutuelles et institutions de prévoyance**, de droit français ou étranger.

En application de l'article L. 432-2 du même code, l'organisme chargé par l'État de gérer et délivrer ces garanties publiques, sous son contrôle, pour son compte et en son nom, est **Bpifrance Assurance Export**.

Aux termes de ce même article, les garanties peuvent être octroyées pour plusieurs motifs, dont **des opérations de réassurance des entreprises**

---

<sup>1</sup> En application de ces dispositions, peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur, les aides destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre.

**habilitées à pratiquer en France des opérations d'assurance-crédit, au titre des opérations d'assurance des risques politiques et commerciaux à l'exportation** (e du 1° de l'article L. 432-2 du code des assurances).

Concrètement, les entreprises exportatrices françaises peuvent bénéficier d'une couverture de court-terme de la part des assureurs-crédit privés pour **couvrir le risque de non-paiement du débiteur étranger**, en raison de difficultés politiques ou commerciales.

Afin de permettre une **continuité de la couverture**, Bpifrance Assurance Export a lancé en octobre 2018 un dispositif intitulé « **CAP Francexport** », qui vise à apporter une réassurance publique aux assureurs-crédit<sup>1</sup>.

Dans ce cadre, la réassurance publique prend également **deux formes**, sur le modèle des dispositifs CAP et CAP + gérés par la CCR, à savoir une garantie complémentaire pour les réductions de garanties et une couverture de substitution en cas de refus ou de retrait de l'assureur-crédit.

**Initialement, seules les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) avec un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros pouvaient bénéficier du dispositif.** Au-delà du seuil de 1,5 milliard d'euros, l'assureur-crédit pouvait notifier le refus ou la réduction de garantie à Bpifrance Assurance Export, lequel transmettait la demande au ministère des finances, qui pouvait alors accorder une réassurance publique « *au cas par cas et de manière dérogatoire* »<sup>2</sup>.

**Le montant de la prime acquittée** par l'entreprise souscrivant une garantie du dispositif de réassurance publique varie selon **le niveau de risques du pays** vers lequel la transaction est réalisée.

Les deux premières lois de finances rectificatives pour 2020 ont élargi le dispositif afin d'assurer une montée en charge de celui-ci.

Ainsi, **la première loi de finances rectificative<sup>3</sup> a ouvert ce dispositif aux opérations réalisées vers l'ensemble des pays étrangers**, alors qu'il était auparavant limité aux exportations vers les 17 pays considérés comme les plus risqués en raison d'un équilibre macroéconomique dégradé. Elle a également porté d'un à **deux milliards d'euros le plafond de l'encours réassurable par l'État.**

La deuxième loi de finances rectificative<sup>4</sup> a augmenté de **deux à cinq milliards d'euros** ce même plafond.

---

<sup>1</sup> Cinq assureurs-crédit privés participent à ce jour au dispositif : Coface, Euler Hermes, Groupama, Axa et Astradius.

<sup>2</sup> F.A.Q. CAP, CAP+, Cap Francexport et Cap Francexport + publié le 15 avril 2020 sur le site du ministère de l'économie et des finances.

<sup>3</sup> Article 5 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>4</sup> Article 15 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

**B. LA TROISIÈME LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE A MODIFIÉ LE DISPOSITIF EN PROFONDEUR**

**L'article 34 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020<sup>1</sup> a remplacé l'intégralité des dispositions de l'article 7 de la première loi de finances rectificative pour 2020**, qui constituait la base légale permettant la mise en œuvre des dispositifs précédemment décrits (« CAP », « CAP + » et « CAP Relais »).

Ces nouvelles dispositions apportent les modifications suivantes :

- **le champ des opérations de réassurance pratiquées par la CCR est élargi aux risques portent sur les entreprises de toutes tailles**, et non plus uniquement les PME et ETI ;

- **les opérations de réassurance des risques d'assurance-crédit à l'export pour les opérations de réassurance de portefeuilles de risques sont intégrées dans le champ de la CCR**. Le fait de confier à la CCR l'intégralité des opérations de réassurance globale des portefeuilles de risques s'explique par la difficulté à distinguer, au sein des portefeuilles des assureurs-crédits, les opérations domestiques des opérations à l'export.

La troisième loi de finances rectificative n'a pas modifié le plafond de la garantie de l'État à la CCR, toujours fixé à **10 milliards d'euros** mais a ventilé ce montant en **deux compartiments** :

- un plafond de **8 milliards d'euros** pour la garantie des encours des dispositifs de réassurance des risques individuels (« CAP » et « CAP + ») ;

- un plafond de **2 milliards d'euros** pour la garantie des pertes liées à la mise en œuvre des dispositifs de réassurance de portefeuilles de risques (« CAP Relais »).

La troisième loi de finances rectificative pour 2020 a également précisé que **la garantie de l'État n'était engagée que dans la mesure où l'assureur-crédit cosignataire du traité de réassurance conserve à sa charge, pour chaque risque réassuré, une part minimale de risque**. Cette dernière ne peut ainsi être inférieure à 25 % du risque pour la réassurance de portefeuilles de risques.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PROROGATION D'UN AN DE L'OCTROI DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT À LA CAISSE CENTRALE DE RÉASSURANCE

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances.

Il modifie l'article 7 de la première loi de finances rectificative pour 2020 afin de prévoir **deux ajustements** du dispositif :

- d'une part, **il reporte d'un an, soit au 31 décembre 2021, la date jusqu'à laquelle la garantie de l'État est accordée à la Caisse centrale de réassurance pour pratiquer des opérations d'assurance et de réassurance des risques d'assurance-crédit ;**

- d'autre part, il prévoit que le décret relatif aux conditions d'application du dispositif précise également **les dates d'échéance des traités de réassurance** pour chaque catégorie de réassurance pratiquées.

S'agissant de la seconde modification, elle permet de **dissocier les dates d'échéance des traités de réassurance de celle jusqu'à laquelle la garantie de l'État est accordée à la CCR**, et ainsi, d'éviter une prorogation systématique de ces dispositifs. En effet, comme l'a indiqué le Gouvernement au rapporteur général, le dispositif « CAP Relais » a pour vocation d'apporter une solution de réassurance publique **uniquement le temps que les dispositifs de réassurance ligne-à-ligne se déploient**. Par conséquent, il ne saurait être reconduit aussi longtemps que les autres dispositifs, et en tout état de cause, jusqu'à l'expiration de l'octroi de la garantie de l'État à la CCR.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF UTILE QUI POURSUIT UNE MONTÉE EN CHARGE PROGRESSIVE

Lors de l'examen de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, la commission des finances avait rappelé **l'importance des dispositifs de réassurance publique des risques de l'assurance-crédit**, afin d'éviter, pour le volet domestique, un assèchement de l'assurance-crédit et, pour le volet export, un retrait de certains marchés étrangers des entreprises exportatrices.

Le dispositif initialement adopté lors de la première loi de finances rectificative pour 2020 prévoyait d'accorder la garantie de l'État à la CCR jusqu'au 30 décembre 2020. **La commission souligne que cette première mouture du dispositif de réassurance publique avait été adoptée au tout début de la crise sanitaire**, alors qu'il était encore permis d'attendre un retour à la normale de l'activité économique d'ici la fin de l'année.



Compte tenu des nouvelles mesures administratives prises pour endiguer l'épidémie de la Covid-19, et de la nouvelle dégradation du contexte macroéconomique, **la prorogation de ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2021 apparaît tout à fait pertinente.**

Les informations transmises au rapporteur général sur le montant des encours des dispositifs de réassurance publique des risques de l'assurance-crédit confirment **une accélération de leur déploiement, même si les encours réassurés restent encore inférieurs au montant maximal d'engagement de la garantie de l'État.**

**Encours des dispositifs dits « ligne-à-ligne » de réassurance publique des risques d'assurance-crédit**

*(en millions d'euros)*

	<b>CAP</b>	<b>CAP +</b>	<b>CAP Francexport</b>	<b>CAP + Francexport</b>
Au 15 mai 2020	29,0	12,0	13,7	7,3
Au 19 juin 2020	170,0	95,0	37,0	21,4
Au 13 novembre 2020	529,0	335,0	95,0	56,0

*Source : commission des finances du Sénat (d'après les données transmises par la direction générale du trésor basées sur les remontées des assureurs-crédit dans le cadre des traités de réassurance conclus avec la Caisse centrale de réassurance (CCR) et avec Bpifrance Assurance Export*

Par ailleurs, le présent article apporte une **précision bienvenue** quant au contenu du décret définissant les conditions d'application de l'article 7 de la première loi de finances rectificative pour 2020<sup>1</sup>.

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

<sup>1</sup> Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

ARTICLE 52 octies (nouveau)

**Prorogation jusqu'au 16 février 2021 du fonds de solidarité**

**Le présent article vise à proroger jusqu'au 16 février 2021 le fonds de solidarité.  
La commission propose d'adopter cet article sans modification.**

**I. LE DROIT EXISTANT : LE FONDS DE SOLIDARITÉ, UN OUTIL ESSENTIEL DU SOUTIEN AUX ENTREPRISES TOUCHÉES PAR LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA CRISE SANITAIRE**

**Le fonds de solidarité des entreprises** a été créé par ordonnance le 25 mars dernier<sup>1</sup> pour **une durée initiale de trois mois, prolongeable** par décret pour une durée identique. L'ordonnance du 10 juin dernier<sup>2</sup> a modifié ces dispositions afin de prolonger l'existence du fonds jusqu'à la fin de l'année 2020.

Son objectif est de verser des « *aides financières aux personnes physiques et morales de droit privé exerçant une activité économique particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation du covid-19 et des mesures prises pour en limiter la propagation* »<sup>3</sup>. Aucune restriction relative au statut juridique des entreprises n'est prévue par la loi.

L'article 2 de cette même ordonnance indique que le fonds est **financé par l'État et, sur une base volontaire, par les régions, les collectivités d'outre-mer et toute autre collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale (EPCI)**. Le montant et les modalités de cette contribution font l'objet d'une convention conclue entre l'État et chaque collectivité territoriale.

---

<sup>1</sup> [Ordonnance n° 2020-317](#) du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

<sup>2</sup> [Ordonnance n° 2020-705](#) du 10 juin 2020 relative au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

<sup>3</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 précitée.

Le financement par l'État est assuré par le programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire » de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », créée par la première loi de finances rectificative pour 2020<sup>1</sup>.

Doté de 8,0 milliards d'euros par les trois premières lois de finances rectificatives, le programme 357 a été abondé **de 10,9 milliards d'euros supplémentaires par la quatrième loi de finances rectificative, pour atteindre un total de 18,9 milliards d'euros**. S'y ajoutent les fonds de concours déjà versés, pour près de 900 millions d'euros, apportés principalement par les régions et par les sociétés d'assurance.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PROROGATION DU FONDS DE SOLIDARITÉ JUSQU'AU 16 FÉVRIER 2021

**Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement**, avec l'avis favorable de la commission des finances.

**Il opère deux modifications :**

- d'une part, **il proroge au 16 février 2021 la date d'échéance du fonds de solidarité**, fixée par l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 25 mars dernier l'ayant institué – contre le 31 décembre 2020 actuellement ;

- d'autre part, **il allonge la prolongation de la durée d'existence du fonds possible par voie réglementaire, pour une durée complémentaire de six mois, contre trois mois actuellement** – soit, potentiellement, jusqu'au 16 août 2021.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE DE COORDINATION, QUI NE DOIT PAS OCCULTER LE BESOIN DE SIMPLIFICATION ET DE RENFORCEMENT DU FONDS DE SOLIDARITÉ

Le rapporteur général prend acte de cette extension, tout en soulignant qu'elle **n'épuise pas le besoin de simplification et de renforcement de son action** en soutien des entreprises durement frappées par la crise sanitaire.

En effet, **la logique sectorielle retenue par le Gouvernement ne permet pas de soutenir durablement les entreprises** ne parvenant pas assumer leurs charges, dans un contexte de persistance de l'épidémie. Dans le dispositif prévu actuellement, le fonds de solidarité ne peut bénéficier aux

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

entreprises « hors listes » S1 et S1 *bis* que dans la limite de 1 500 euros, et ce, quel que soit le niveau des charges auxquelles elles ont à faire face.

**Pour corriger cette insuffisance, le rapporteur général propose, dans le cadre de la mission « Plan de relance », de compléter le dispositif actuel de fonds de solidarité, en s’inspirant du dispositif allemand. Il s’agit d’inclure un volet complémentaire afin de tenir compte des coûts fixes des travailleurs indépendants et, plus globalement, des très petites entreprises (TPE)<sup>1</sup>.**

**Décision de la commission : la commission des finances propose d’adopter cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Rapport n° 138 Tome 3 Annexe 22 (2020-2021) de M. Jean-François Husson, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 1<sup>er</sup> décembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné les articles de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2021, non rattachés aux crédits des missions. Elle a adopté 48 amendements.

Le compte rendu de la réunion peut être consulté sur le site du Sénat :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>