



N° 365

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 novembre 2017

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances rectificative pour 2017**
(n° 363),

PAR M. JOËL GIRAUD
Rapporteur général,
Député

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. VUE D'ENSEMBLE	5
II. CRÉATION DE CONTRIBUTIONS EXCEPTIONNELLES SUR L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS DESTINÉES À COMPENSER LE SURCÔÛ DU CONTENTIEUX DE LA CONTRIBUTION DE 3 % SUR LES MONTANTS DISTRIBUÉS	6
A. LA CENSURE INTÉGRALE ET IMMÉDIATE DE LA CONTRIBUTION DE 3 % ENTRAÎNE UN COÛT TOTAL DE L'ORDRE DE 10 MILLIARDS D'EUROS	6
B. LA NÉCESSITÉ D'UNE ACTION RAPIDE POUR GARANTIR LA TRAJECTOIRE DU SOLDE PUBLIC	6
III. CONSÉQUENCES SUR LES FINANCES PUBLIQUES	7
TRAVAUX DE LA COMMISSION	11
AUDITION DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES	11
EXAMEN DES ARTICLES	29
<i>Article liminaire</i> : Prévion de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2017	29
PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER	34
TITRE PREMIER – DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES	34
<i>Article 1^{er}</i> : Instauration d'une contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés pour les sociétés réalisant plus d'un milliard d'euros de chiffre d'affaires et d'une contribution additionnelle à cette dernière pour les sociétés réalisant au moins 3 milliards d'euros de chiffre d'affaires	34
<i>Après l'article 1^{er}</i>	91
TITRE II – RATIFICATION DE DÉCRETS RELATIFS À LA RÉMUNÉRATION DE SERVICES RENDUS	92
<i>Article 2</i> : Ratification d'un décret relatif à la rémunération de services rendus	92
TITRE III – DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES	97
<i>Article 3</i> : Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois	97

SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES	105
TITRE PREMIER – AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2017 – CRÉDITS DES MISSIONS	105
<i>Article 4</i> : Budget général : ouvertures de crédits.....	105
TITRE II – RATIFICATION D’UN DÉCRET D’AVANCE	107
<i>Article 5</i> : Ratification d’un décret portant ouverture et annulation de crédits à titre d’avance.....	107
<i>Après l’article 5</i>	127

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. VUE D'ENSEMBLE

Le présent projet de loi de finances rectificative pour 2017 répond aux conséquences de la censure, par le Conseil constitutionnel⁽¹⁾, de la contribution de 3 % sur les dividendes distribués par les sociétés et organismes français ou étrangers assujettis à l'impôt sur les sociétés en France. Le coût de ce contentieux est estimé à 10 milliards d'euros.

Le projet de loi comprend six articles :

– un article fiscal, créant deux contributions exceptionnelles et ponctuelles sur l'impôt sur les sociétés destinées à garantir, nonobstant la censure de la contribution de 3 %, le respect de la trajectoire de réduction du déficit public et des engagements européens de la France, en permettant la perception de 5,4 milliards d'euros de recettes fiscales supplémentaires, dont 4,8 milliards d'euros dès 2017 ;

– trois articles « de chiffres » :

- l'article liminaire relatif aux prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques ;
- l'article relatif à l'équilibre général du budget, tirant les conséquences des dispositions du présent projet de loi de finances rectificative ;
- un article ouvrant près de 4,4 milliards d'euros de crédits supplémentaires en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 6 octobre 2017 censurant la contribution de 3 % ;

– deux articles ratifiant des mesures de nature réglementaire :

- un article ratifiant un décret relatif à la rémunération de services rendus (rémunération de certaines prestations fournies par l'Agence pour l'informatique financière de l'État)⁽²⁾ ;
- enfin, un article ratifiant le décret d'avance du 20 juillet 2017⁽³⁾, portant notamment sur la recapitalisation d'Areva et les dépenses relatives au plan d'urgence pour l'emploi, aux opérations extérieures et intérieures du ministère des armées, à l'hébergement d'urgence, à l'allocation pour demandeur d'asile et aux crises sanitaires agricoles.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017, Société de participations financière [Contribution de 3 % sur les montants distribués].

(2) Décret n° 2017-1188 du 23 juillet 2017 relatif à la rémunération de certains services rendus par le service à compétence nationale dénommé « Agence pour l'informatique financière de l'État ».

(3) Décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

II. CRÉATION DE CONTRIBUTIONS EXCEPTIONNELLES SUR L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS DESTINÉES À COMPENSER LE SURCÔÛ DU CONTENTIEUX DE LA CONTRIBUTION DE 3 % SUR LES MONTANTS DISTRIBUÉS

Le présent projet de loi de finances rectificative est motivé par la nécessité, dès l'exercice budgétaire 2017, de faire face à environ 5 milliards d'euros de dépenses supplémentaires imprévues résultant de la censure intégrale et immédiate de la contribution de 3 % sur les montants distribués, décidée le 6 octobre 2017 par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾.

A. LA CENSURE INTÉGRALE ET IMMÉDIATE DE LA CONTRIBUTION DE 3 % ENTRAÎNE UN COÛT TOTAL DE L'ORDRE DE 10 MILLIARDS D'EUROS

La programmation budgétaire du Gouvernement, figurant dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022 adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, prévoyait pour le contentieux de la contribution de 3 % de provisionner 5,7 milliards d'euros, dont 300 millions d'euros au titre de l'exercice 2018 et 1,8 milliard d'euros au titre de chacun des trois exercices suivants. Cette évaluation reposait sur les réclamations déjà présentées, ainsi que sur une anticipation de la portée de la décision du Conseil constitutionnel.

L'ampleur de la censure, intégrale et d'effet immédiat, a conduit à une réévaluation à la hausse du coût de ce contentieux, portant les montants devant être remboursés à environ 10 milliards d'euros.

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE ACTION RAPIDE POUR GARANTIR LA TRAJECTOIRE DU SOLDE PUBLIC

L'importance du coût que devra supporter l'État au titre du contentieux de la contribution de 3 % et son caractère plus précoce que prévu mettent en péril la trajectoire du solde public arrêtée par le Gouvernement, au titre de laquelle le déficit public devait s'établir à 2,9 % du produit intérieur brut (PIB) en 2017 et à 2,6 % en 2018.

Une charge de 10 milliards d'euros, supportée dès 2017 à hauteur de 5 milliards d'euros, risque de compromettre la réalisation de cette trajectoire et, par suite, le respect par la France de ses engagements européens.

Une action rapide est donc apparue indispensable pour rétablir l'équilibre budgétaire tel qu'initialement prévu et assurer un niveau de déficit public inférieur à 3 % du PIB.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017, Société de participations financière [Contribution de 3 % sur les montants distribués].

C'est ce à quoi procède le présent projet de loi de finances rectificative examiné dans l'urgence induite par la situation, en proposant la création de deux contributions exceptionnelles sur l'IS, dues par les 320 plus grandes entreprises françaises bénéficiaires, qui sont celles ayant le plus la capacité à absorber cette charge supplémentaire et ponctuelle :

– une contribution exceptionnelle de 15 % de l'IS dû pèsera sur les entreprises dont le chiffre d'affaires excède un milliard d'euros, soit environ 320 entreprises ;

– une contribution additionnelle à la précédente, également de 15 % de l'IS dû, pèsera sur les entreprises dont le chiffre d'affaires est d'au moins 3 milliards d'euros.

Ponctuelles, ces contributions ne seront dues qu'au titre des exercices clos entre le 31 décembre 2017 et le 30 décembre 2018 inclus, soit schématiquement au titre des exercices ouverts en 2017.

Afin de permettre la perception de recettes fiscales en 2017, ces contributions feront l'objet d'un versement anticipé de 95 % de leur montant estimé, payable lors du paiement du dernier acompte d'IS soit, pour la plupart des entreprises concernées, en décembre 2017.

Le gain résultant de ce dispositif est estimé à 5,4 milliards d'euros, dont 4,8 milliards d'euros dès 2017, ainsi que l'illustre le tableau suivant.

IMPACT BUDGÉTAIRE DES CONTRIBUTIONS PROPOSÉES

(en milliards d'euros)

Année	2017	2018	2019	Total
Impact budgétaire	+ 4,8	+ 0,6	0	+ 5,4

Source : évaluation préalable de l'article 1^{er} du présent projet de loi.

Le gain réalisé en 2017 devrait permettre de maintenir le déficit public au titre de cet exercice à 2,9 % du PIB. En 2018, l'État remboursera les 5 milliards d'euros restant dus, augmentant le déficit public qui passerait ainsi de 2,6 % à 2,8 % du PIB, respectant toujours les engagements européens de la France.

Enfin, à compter de 2018, l'ensemble des mesures prévues par le Gouvernement à destination des entreprises entreront en vigueur.

III. CONSÉQUENCES SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Le tableau qui suit récapitule les conséquences sur les finances publiques de l'invalidation de la taxe de 3 % sur les montants distribués, d'une part, et des contributions proposées par l'article 1^{er} du présent projet de loi de finances rectificative, d'autre part.

CONSÉQUENCES SUR LES FINANCES PUBLIQUES DE L'INVALIDATION DE LA TAXE DE 3 % SUR LES MONTANTS DISTRIBUÉS ET DES CONTRIBUTIONS PRÉVUES À L'ARTICLE 1^{ER}

Année	2017	2018
Déficit public	Pas de conséquence : objectif de déficit public maintenu à 2,9 % du PIB	Objectif de déficit rehaussé à 2,8 % au lieu de 2,6 % du PIB
Impact budgétaire	– 0,4 milliard d'euros	– 4,4 milliards d'euros

Source : commission des finances, d'après le présent projet de loi de finances rectificative.

Le coût des remboursements de la contribution de 3 % sur les montants des revenus distribués est évalué à 10 milliards d'euros. Selon le Gouvernement, les remboursements seront répartis en deux parties égales de 5 milliards d'euros en 2017 et en 2018. Il faut ajouter à ces 10 milliards d'euros de remboursements environ 0,2 milliard d'euros de moindres recettes pour 2017.

Parallèlement, les contributions proposées à l'article 1^{er} par le Gouvernement doivent entraîner un gain budgétaire de 5,4 milliards d'euros dont 4,8 milliards d'euros dès 2017 et 0,6 milliard d'euros en 2018.

Au total, l'État devrait donc prendre en charge le coût de l'invalidation de la taxe à 3 % sur les montants distribués à hauteur de 4,8 milliards d'euros tandis que les plus grandes entreprises participeront à hauteur de 5,4 milliards d'euros à travers les deux contributions proposées à l'article 1^{er}.

Les conséquences sur le déficit public et l'impact budgétaire ne sont toutefois pas les mêmes pour 2017 et 2018.

Pour 2017, les conséquences financières de la décision précitée du Conseil constitutionnel et du dispositif proposé à l'article 1^{er} se compensent en grande partie et ne devraient donc pas entraîner de dégradation du déficit public.

La mise en œuvre de la décision du Conseil constitutionnel doit entraîner une diminution des recettes fiscales nettes d'environ 5,2 milliards d'euros pour 2017 dont 5 milliards d'euros au titre des premiers remboursements aux entreprises et 0,2 milliard d'euros de moindres recettes. Dans le même temps, les deux contributions prévues par l'article 1^{er} du présent projet de loi de finances rectificative devraient entraîner un gain budgétaire de 4,8 milliards d'euros dès 2017.

Par conséquent, le solde public devrait être dégradé en 2017 de seulement 0,4 milliard d'euros, soit moins de 0,02 point de PIB, par rapport à la précédente évaluation figurant dans l'article liminaire du projet de loi de finances pour 2018. Ceci ne devrait donc pas être de nature à remettre en cause le niveau du déficit public prévu pour 2017, établi à 2,9 % du PIB et permettre à la France de sortir de la procédure de déficit excessif dont elle fait l'objet depuis 2009.

IMPACT EN 2017 DE L'INVALIDATION PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE LA CONTRIBUTION DE 3 % SUR LES MONTANTS DISTRIBUÉS ET DES CONTRIBUTIONS CRÉÉES PAR L'ARTICLE 1^{ER} DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

(en milliards d'euros)

Mesure	Impact 2017
Remboursements au titre du contentieux de la contribution de 3 %	- 5,0
Moindres recettes au titre de la contribution de 3 %	- 0,2
Recettes des nouvelles contributions	+ 4,8
Total	- 0,4
Total (en % du PIB)	- 0,018 %

Source : commission des finances, d'après le présent projet de loi de finances rectificative.

En revanche, pour 2018, les remboursements excéderont nettement le gain budgétaire afférent aux deux nouvelles contributions proposées. Le déficit public devrait ainsi être dégradé d'environ 4,4 milliard d'euros, soit 0,2 point de PIB. L'objectif de déficit public pour 2018 devrait ainsi être rehaussé à 2,8 % du PIB au lieu de 2,6 % prévu par le projet de loi de finances initiale. Celui-ci demeure toutefois inférieur à 3 % du PIB.

IMPACT EN 2018 DE L'INVALIDATION PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE LA CONTRIBUTION DE 3 % SUR LES MONTANTS DISTRIBUÉS ET DES CONTRIBUTIONS CRÉÉES PAR L'ARTICLE 1^{ER} DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

(en milliards d'euros)

Mesure	Impact 2018
Remboursements au titre du contentieux de la contribution de 3 %	- 5,0
Recettes des nouvelles contributions	+ 0,6
Total	- 4,4
Total (en % du PIB)	- 0,2 %

Source : commission des finances, d'après le présent projet de loi de finances rectificative.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

AUDITION DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Lors de sa réunion du 2 novembre 2017, la commission a entendu M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2017.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances. Je voudrais saluer les héros qui ne font pas le pont entre le 1^{er} novembre et le week-end pour pouvoir examiner le projet de loi de finances. Je vous remercie pour votre engagement et votre disponibilité.

Je suis parfaitement conscient du délai très court dont le Parlement dispose pour prendre connaissance du dispositif qui vous est proposé et pour l'amender. Nous sommes ici dans un cas de force majeure. L'enjeu nous dépasse, vous comme moi, puisqu'il s'agit de l'intérêt général de la Nation française : nous devons avoir des comptes publics bien tenus et donner à nos partenaires européens la garantie que nous respecterons nos engagements. Ces deux raisons nous ont conduits à vous proposer, dans des délais très courts, ce dispositif.

Commençons par un petit retour en arrière. En août 2012, le Gouvernement conduit par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault a introduit, par une loi de finances rectificative (LFR), une taxe de 3 % sur les dividendes, notamment ceux versés par des filiales européennes à leur maison mère en France.

Pour être tout à fait complet et éviter toute polémique sur le sujet, je voudrais rappeler ce qui avait conduit à l'adoption de cette taxe de 3 % sur les dividendes. Certains disent qu'elle avait vocation à se substituer à la retenue à la source sur les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), jugée contraire au droit européen par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). C'est vrai et je le reconnais bien volontiers. Mais, soyons tout à fait honnêtes, cette taxe visait aussi à appliquer pleinement le programme du candidat François Hollande, qui avait prévu d'instaurer une différence de traitement fiscal entre les dividendes distribués et ceux qui étaient réinvestis dans l'entreprise. Allons jusqu'au bout du raisonnement et au bout des motifs qui ont conduit à l'option de cette taxe et aux difficultés présentes.

M. Christian Eckert, rapporteur général de votre commission au moment du vote du texte, a reconnu, dès 2015, alors qu'il était devenu secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics, l'incompatibilité de cette imposition litigieuse avec le droit européen. Lors de la séance du 23 novembre 2015, il déclarait devant le Sénat : *« Il est vrai que le dispositif de cette contribution*

additionnelle a fait l'objet d'une mise en demeure de la Commission européenne.»

Dès avril 2015, en effet, la Commission européenne avait mis en demeure la France à propos de la taxe de 3 % sur les dividendes. Je ne fais que rappeler des faits sur lesquels l'Inspection générale des finances devra faire toute la transparence. Nous sommes ici pour trouver une solution.

Le 17 mai 2017, la CJUE a « retoqué » la taxe, jugée incompatible avec la directive sur le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales. Selon la CJUE, il est contraire au droit européen d'appliquer cette taxe de 3 % aux dividendes perçus de la part d'une filiale établie ailleurs dans l'Union européenne. La CJUE soulignait le risque d'une double imposition. En revanche, les autres types de dividendes pouvaient rester assujettis à ce prélèvement.

Cette décision de la CJUE nous avait d'ailleurs amenés à ne provisionner qu'un peu plus de 5 milliards d'euros dans la trajectoire budgétaire du projet de loi de finances, en estimant que l'annulation des recettes de la taxe ne serait que partielle. Le Conseil constitutionnel en a jugé différemment le 6 octobre dernier : il a déclaré cette différence de traitement inconstitutionnelle car méconnaissant les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. Il a donc annulé l'intégralité de la taxe avec effet rétroactif, ce qui conduit à une facture de 10 milliards d'euros pour l'État, en tenant compte des intérêts moratoires dont le montant s'élève à 1 milliard d'euros environ.

Au sujet de cette taxe sur les dividendes, j'ai parlé de scandale d'État. Je ne retire pas ma formule. Quand il s'agit de 10 milliards d'euros et des comptes de la Nation, je pense qu'il est légitime de s'interroger sur le maintien dans le temps d'une taxe dont le secrétaire d'État au budget avait lui-même reconnu qu'elle faisait l'objet d'une mise en demeure de la part de l'Union européenne, c'est-à-dire d'un ensemble politique auquel nous sommes partie et dont nous devons respecter les règles. Quand l'amateurisme fait perdre une telle quantité d'argent public, je pense qu'on peut effectivement parler de scandale d'État.

C'est l'Inspection générale des finances – et non pas cette réunion de commission – qui devra faire la lumière sur cette affaire et établir les responsabilités des uns et des autres. Pour l'heure, nous devons nous intéresser au choix qui a été fait par le Président de la République, par le Premier ministre et par moi-même : solder au plus vite les comptes du passé pour nous tourner de manière résolue vers l'avenir.

Dès juillet, face aux 4 milliards d'euros de dépenses non budgétées, nous avons fait le nécessaire pour prévoir 5,7 milliards d'euros de réserves afin d'anticiper cette annulation. Par ailleurs, l'article 13 du projet de loi de finances pour 2018, qui prévoit la suppression de la taxe sur les dividendes, a été adopté par votre Assemblée.

Pour cette majorité, il aurait été beaucoup plus commode d'inventer une nouvelle taxe sur une nouvelle base, comme cela se fait depuis deux quinquennats, afin d'éviter d'avoir à effectuer ce remboursement et à affronter les difficultés. Nous avons préféré trancher dans le vif en supprimant cette taxe illégale, en refusant de la remplacer par une nouvelle perception pérenne, et en ayant recours à une contribution exceptionnelle pour solder les comptes du passé et nous tourner vers l'avenir. Je salue le choix – sage et responsable – de la majorité.

L'État doit rembourser 10 milliards d'euros. Les finances de la France doivent être bien tenues. Nous ne mettons pas la poussière sous le tapis ; nous ne cherchons pas dissimuler la difficulté ; nous sommes transparents vis-à-vis des Français sur le problème et sur les solutions.

Notre pays doit aussi respecter ses engagements européens. Nous aurions pu laisser filer les déficits, en arguant que cette ardoise de 10 milliards d'euros nous empêchait de tenir notre parole. Aux Français, nous aurions expliqué que nous n'avions pas le choix, que nous devons payer l'incurie du passé et que nous respecterions nos engagements européens quand nous le pourrions mais, en tout cas, pas en 2017, 2018 ou 2019. Au contraire, avec le Président de la République et le Premier ministre, nous avons choisi de tenir strictement nos engagements européens pour garder à la parole politique française tout son poids et toute sa crédibilité.

Nous avons donc opté pour une solution qui partage la charge à égalité entre l'État et les plus grandes entreprises françaises : 5 milliards d'euros de contributions exceptionnelles seront demandés aux entreprises ; 5 milliards d'euros seront imputés sur le budget 2018 pour ce qui est de la part de l'État. Nous sommes conscients de demander un effort important aux entreprises concernées. Je leur suis reconnaissant de cet effort civique consenti pour que les comptes de la Nation soient bien tenus.

Rappelons qu'environ 320 entreprises – celles dont le chiffre d'affaires dépasse 1 milliard d'euros – sont concernées par ces contributions exceptionnelles. Par souci d'équité, nous avons décidé de faire deux tranches. Les 320 entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 1 milliard d'euros s'acquitteront d'une contribution exceptionnelle représentant 15 % du montant de leur impôt sur les sociétés (IS), ce qui portera leur taux d'IS de 33,33 % à 38,33 % en 2017. Les 110 entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 3 milliards d'euros devront en outre payer une seconde contribution additionnelle de 15 % de leur IS, qui portera leur taux d'IS de 33,33 % à 43,33 % en 2017.

C'est un effort important, mais nécessaire. Nous avons voulu qu'il soit équitable et l'avons donc fait porter principalement sur les entreprises au chiffre d'affaires le plus élevé. Cette mesure ne s'appliquera qu'une fois. Elle ne remet aucunement en question le cadre défini par le projet de loi de finances pour 2018, celui d'une baisse de l'IS. Aux chefs d'entreprise que j'ai longuement rencontrés, j'ai confirmé que l'IS serait bien ramené de 33,33 % à 25 % d'ici à 2022, ce qui représente une perte de plus de 10 milliards d'euros pour les finances publiques de l'État.

Il faut donc comparer l'effort exceptionnel qui est demandé avec le choix de la baisse de l'IS qui sera adopté, si vous en décidez ainsi, la semaine prochaine. En outre, la baisse de l'IS se conjugue avec la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), l'instauration du prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 % sur les revenus du capital, la sanctuarisation du crédit d'impôt recherche (CIR) et la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègements pérennes de charges.

Si je peux comprendre une certaine focalisation sur ces contributions exceptionnelles, j'aimerais cependant que l'on regarde le panorama global dessiné par les décisions que nous avons prises pour les entreprises, la croissance et l'emploi en France. Cette décision, nécessaire et équilibrée, est éminemment politique. Elle était difficile à prendre et nous avons pris le temps d'en mesurer les effets, tout en étudiant des dizaines d'autres options.

L'étalement présentait le défaut majeur d'alourdir la charge financière pesant sur l'État, puisque le taux d'intérêt moratoire est de 4 % par an. Même en négociant un taux plus avantageux, la charge financière de l'État s'en serait trouvée accrue. Nous avons également pensé à appliquer un taux unique, mais il aurait été moins juste pour les entreprises. Quant à la possibilité d'un plafonnement, elle a été disjointe par le Conseil d'État. Or, je ne veux prendre aucun risque juridique dans une affaire où trop de risques juridiques ont déjà été pris.

Nous évaluons les rentrées fiscales de cette surtaxe à 4,8 milliards d'euros en 2017, au titre de l'acompte qui sera payé au plus tard le 20 décembre de cette année. Ce montant représentera 95 % de la contribution exceptionnelle et de la contribution additionnelle dues au titre de l'exercice en cours par les entreprises redevables qui clôturent leurs comptes le 31 décembre 2017. Les rentrées fiscales devraient être de 600 millions d'euros en 2018, ce qui correspond au solde de 5 %, auquel s'ajoutera la contribution due par les entreprises qui n'auront pas clôturé leurs comptes au 31 décembre 2017.

Ces rentrées devraient nous permettre de maintenir notre déficit public sous le seuil de 3 % du PIB en 2017 et de respecter ainsi nos engagements européens. Dans les conclusions qu'il nous a adressées, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) juge d'ailleurs plausible l'hypothèse selon laquelle ces recettes seraient de l'ordre de 5 milliards d'euros en 2017.

Venons-en aux 5 milliards d'euros qui sont à la charge de l'État. Nous devrions avoir purgé le gros de la dette l'année prochaine : 300 millions d'euros provisionnés et 4 milliards d'euros ponctionnés en 2018. Ces 4 milliards d'euros représentent environ 0,2 point de PIB. Le déficit budgétaire devrait ainsi passer de 2,6 % à 2,8 %, c'est-à-dire une fois encore sous la barre des 3 % qui nous est imposée par l'Union européenne.

Le HCFP estime que ce projet de loi de finances rectificative est singulier puisque nous sommes confrontés à une situation singulière. Il nous demande de tenir compte du contexte économique et des estimations de recettes et des dépenses de 2017, ce qui sera fait dans le projet de loi de finances rectificative présenté la semaine du 13 novembre.

Voilà les quelques indications que je voulais porter à votre connaissance, en entrant le plus possible dans le détail. En politique, il faut savoir prendre des décisions difficiles. C'est tout à notre honneur d'affronter les difficultés, de ne pas les cacher. C'est exactement ce que nous proposons de faire avec ce projet de loi de finances rectificative qui permet de solder une affaire qui, à mon sens, n'a que trop duré.

Mme Émilie Cariou, présidente. Merci beaucoup, monsieur le ministre, pour cet exposé très clair de l'histoire jurisprudentielle de la taxe sur les dividendes et des raisons qui conduisent le Gouvernement à présenter ce projet de loi de finances rectificative.

Comme vous l'avez rappelé, nous avons adopté la suppression de la taxe sur les dividendes la semaine dernière. Nous connaissons déjà ces systèmes de contribution additionnelle à l'IS, qui ont été souvent utilisés par le passé. Il n'en reste pas moins que nous sommes, cette fois, soumis à un calendrier très contraint, et que plusieurs questions se posent.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Merci, monsieur le ministre, pour votre exposé à la fois très clair et très didactique.

Sans vouloir m'appesantir sur le passé, car c'est l'avenir qui nous intéresse, je dois néanmoins rappeler les faits. Lors de la discussion de la contribution de 3 %, en commission des finances comme en séance, plusieurs orateurs avaient émis des réserves sur ce nouvel impôt, notamment Gilles Carrez et Charles de Courson. Beaucoup de critiques ont été soulevées depuis contre l'amendement qu'avait déposé Christian Eckert en sa qualité de rapporteur général et qui, pour certains, est à l'origine de la décision de la CJUE et de l'inconstitutionnalité consécutive.

Mais la version initiale du dispositif ne paraissait pas couvrir – ou prévoir de couvrir – le motif de censure retenu par la CJUE en mai dernier. En outre, l'amendement de Christian Eckert avait été bien accueilli par tous, étant perçu comme une amélioration utile, et il avait fait l'objet d'un avis favorable de la part du Gouvernement. Au Sénat, cet amendement avait été salué comme rendant le dispositif « *plus simple, plus équitable et plus efficace* ». Ce bref rappel montre qu'à l'époque, en juillet 2012, nous n'étions pas forcément au fait de futures décisions de justice qui ne sont pas toujours faciles à anticiper. En matière juridique, il faut toujours faire preuve de prudence et d'une certaine humilité.

Ce retour dans le passé étant fait, permettez-moi, monsieur le ministre, de vous poser plusieurs questions précises sur le texte qui nous occupe.

Quel est l'impact de la censure de la contribution de 3 % et du contentieux associé, en comptabilité nationale et en comptabilité budgétaire, pour les exercices 2017 et 2018 ? Combien d'entreprises exactement sont concernées ? Quelle est la répartition des montants en jeu ?

Quel est l'impact, en termes de recettes fiscales, des nouvelles contributions proposées, en comptabilité nationale et en comptabilité budgétaire, en distinguant le rendement de chacune des deux contributions et les exercices concernés ?

Prenons d'abord les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 1 et 3 milliards d'euros. Quel est leur nombre ? Combien y a-t-il parmi elles d'entreprises de taille intermédiaire (ETI) ? Quel est le montant moyen de leur bénéfice soumis à l'IS ? Prenons ensuite les entreprises dont le chiffre d'affaires est égal ou supérieur à 3 milliards d'euros. Quel est leur nombre ? Quel est le chiffre d'affaires moyen par entreprise ? Quel est le montant moyen de leur bénéfice soumis à l'IS ?

Par ailleurs, combien d'entreprises concernées par les contributions ont un exercice qui coïncide avec l'année civile ?

Le versement anticipé des nouvelles contributions est censé intervenir à la date du paiement du dernier acompte d'IS. Les entreprises dont l'exercice sera clos entre le 31 décembre 2017 et le 19 février 2018 paieront cet acompte le 15 décembre 2017. Cependant, les entreprises qui clôtureront le 31 décembre auront cinq jours de plus pour payer le versement anticipé. Ne serait-il pas opportun d'étendre cette mesure à toutes les entreprises qui devront leur dernier acompte le 15 décembre 2017 ? Elles obéissent en effet au même calendrier que celles clôturant au 31 décembre.

Mme Amélie de Montchalin. Je n'ai pas de question précise à poser pour compléter celles de notre rapporteur général mais, au nom de mon groupe, je tiens à saluer cette mesure qui traduit un effort en matière de solidité constitutionnelle. Il a été choisi de jouer la prudence et de suivre au plus près les recommandations du Conseil d'État pour ne pas nous embarquer dans une nouvelle aventure juridique. Il s'agit de ne pas pénaliser nos comptes publics et de ne pas porter un nouveau coup à la crédibilité du travail du Parlement et de l'exécutif.

Cette mesure nous permet de rembourser les 10 milliards d'euros dès 2018 et d'adopter une gestion budgétaire la plus sérieuse et la plus conforme possible au projet de loi de programmation des finances publiques que nous avons adopté.

M. Gilles Carrez. Merci, monsieur le ministre, de votre présentation. Pour ma part, je souhaiterais vous interroger sur plusieurs points.

Le premier concerne le déroulement d'événements que vous qualifiez de « scandale d'État » et auxquels vous accordez donc une très grande importance. Tout d'abord, je souhaiterais revenir sur la séquence qui s'est écoulée depuis la

décision de la CJUE du 17 mai 2017. Au cours du mois de juillet, notre commission a tenu diverses réunions, au titre de décrets d'avance et d'annulation, durant lesquelles vous-même et votre collègue Gérald Darmanin nous avez présenté, de façon détaillée, un certain nombre d'annulations de crédits. À aucun moment vous n'avez évoqué le problème de ce contentieux, au-delà de ces 4 milliards d'euros d'insuffisance de financement héritée de la précédente législature.

Nous savons que le Conseil d'État a transmis une question prioritaire de constitutionnalité sur ce sujet au Conseil constitutionnel dès le mois de juillet. L'État connaissait alors les différents argumentaires présentés par des avocats fiscalistes que nous connaissons bien dans cette commission – je ne citerai pas leurs noms, car nous les avons reçus à plusieurs reprises sous la précédente législature. Or, notre commission n'a pas du tout été informée au mois de juillet.

Nous voici donc fin septembre et début octobre. J'ai relu attentivement les écrits de notre rapporteur général. Dans son commentaire sur l'article qui supprime la contribution sur les dividendes, comme dans son rapport sur la loi de programmation pluriannuelle, il évoque un montant de 5,7 milliards d'euros et fait état de l'échéancier suivant : 300 millions d'euros en 2018, puis 1,8 milliard d'euros chacune des trois années suivantes.

La décision du Conseil constitutionnel date du 6 octobre. Cette décision est globale puisque le Conseil constitutionnel n'a pas souhaité faire le tri entre les résultats distribués venant des filiales et ceux émanant de la société mère. Il a estimé en outre que sa décision devait être d'application immédiate.

Pour avoir regardé les différents argumentaires, je pense que, dès le mois de juillet, on pouvait s'attendre à ce que la décision de la CJUE soit déclinée de manière assez dure en droit interne. J'estime que notre commission – en particulier le rapporteur général – n'a pas eu les informations qu'elle était en droit d'attendre. Je m'interroge sur la manière dont la facture a pu passer, en quelques jours, de 5,7 milliards à 10 milliards d'euros.

Le Gouvernement nous propose, fait tout à fait unique et exceptionnel, une loi de finances rectificative spécifique. Souvenez-vous que j'avais moi-même demandé une loi de finances rectificative en juillet. Si elle avait été présentée, peut-être aurions-nous abordé ce sujet plutôt que d'en passer par des décrets ? Le Gouvernement ne nous propose pas d'attendre le collectif de fin d'année qui pourrait parfaitement traiter cette question. En effet, s'agissant de l'IS, il est d'usage de parler de mesures à compter de l'exercice clos au 31 décembre de l'année, ce qui permet d'embrasser l'exercice en train de s'achever, en l'occurrence 2017. La seule différence, si l'on attend le collectif de fin d'année, c'est que les paiements interviendront en cours d'année 2018 et non pas au moment du dernier acompte. Or, le ministre vient nous dire que l'essentiel des remboursements aura lieu au cours de l'année 2018.

La décision du Conseil constitutionnel date du 6 octobre. Pour qu'une entreprise puisse se faire rembourser cette contribution de 3 %, elle devra présenter un dossier. Vos services, monsieur le ministre, devront s'assurer que la créance est justifiée avant de valider ce dossier. Dans ces conditions, le montant des remboursements atteindra-t-il plusieurs milliards d'euros dès 2017 ?

En comptabilité « maastrichtienne », comment les remboursements sont-ils traités ? Pour être prise en compte en comptabilité maastrichtienne, une créance doit être certaine. Pouvez-vous affirmer que nous aurons des créances certaines avant le 31 décembre prochain ?

S'agit-il de prendre une décision tout à fait nécessaire ou bien de récupérer de façon un peu artificielle 4 à 5 milliards d'euros de recettes sur le dernier acompte d'IS dès 2017, alors que les remboursements, eux, se feront essentiellement en 2018 ? Autrement dit, ce collectif ne joue-t-il pas surtout un rôle d'ajustement des comptes de l'année 2017 ? Ce n'est pas une critique, monsieur le ministre : je le comprendrais parfaitement, compte tenu de l'objectif de limiter le déficit public à 2,9 % du PIB.

La contribution ne porte donc que sur un exercice. Or, sur un exercice, l'entreprise peut bien plus facilement, par le jeu des dotations aux provisions, « gérer » son résultat. Peut-être une contribution sur plusieurs exercices serait-elle préférable. Je comprends qu'elle soit limitée dans le temps, mais comment éviterez-vous les inévitables démarches d'optimisation ? Vous connaissez bien le sujet, madame la présidente ; je n'ai pas besoin de vous faire un dessin.

Se pose par ailleurs la question des gagnants et des perdants. Je souhaite que la ventilation par décile des 320 entreprises soit communiquée à notre commission. Qui gagne ? Qui perd ? Comment se fait le partage ?

Je souhaite aussi que notre commission soit mieux informée de l'ensemble des contentieux. Il en est plusieurs autres : le contentieux *Steria*, le contentieux *De Ruyter* ou encore le contentieux, en droit interne, relatif à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) traité par le projet de loi de finances pour 2018. Je demande la constitution, au sein de notre commission, d'une mission d'information sur ces questions qui coûtent des milliards d'euros.

Un court rappel pour terminer. Intenter des procès en responsabilité ne m'intéresse pas ; ce qu'il faut, c'est essayer de faire du bon travail. Or, à la fin de l'année 2011 et au début de l'année 2012 – vous-même étiez membre du Gouvernement, monsieur le ministre –, je n'ai pas reçu, en ma qualité de rapporteur général d'alors, d'informations sur le contentieux relatif aux OPCVM, sinon la nouvelle de l'inscription en projet de loi de finances pour 2012 de crédits – uniquement en autorisations d'engagement, pas en crédits de paiement. La CJUE a rendu son arrêt au mois de mai 2012. Le gouvernement de l'époque – vous avez eu raison, monsieur le ministre, de le rappeler – a eu deux préoccupations, qui ressortent très clairement des comptes rendus : remplacer la

retenue à la source supprimée, qui s'appliquait aux OPCVM ; appliquer le programme du président Hollande, qui voulait favoriser l'autofinancement et l'investissement des entreprises et défavoriser la distribution de dividendes.

Je m'interroge sur la précipitation actuelle, car seuls deux députés se sont interrogés en 2012 sur l'opportunité de cette contribution sur les dividendes : Charles de Courson et moi-même. Ayons l'honnêteté de le dire : nous n'avons pas soulevé le problème européen. En revanche, nous avons émis l'idée qu'il conviendrait peut-être de mieux expertiser le sujet et d'attendre le collectif de fin d'année, et que d'autres solutions étaient envisageables – Charles de Courson proposait une surtaxe à l'impôt sur les sociétés ; j'en proposais une qui, à mon avis, aurait été meilleure. Si je me permets de rappeler tout cela, c'est pour montrer que l'information de notre commission en matière de contentieux est défailante. Nous ne sommes pas correctement informés ni suffisamment écoutés, et nous agissons dans la précipitation.

J'ai beaucoup apprécié, monsieur le ministre, votre intervention, dictée par le souci de l'intérêt général et de l'intérêt de l'État, mais je souhaite que vous répondiez précisément, car je ne voudrais pas que nous cédions, une fois de plus, à la précipitation.

Mme Émilie Cariou, présidente. J'ajoute, puisqu'il est question des contentieux, que la nécessité de négocier, en matière d'impôt sur les sociétés, des directives au niveau de l'Union européenne, est une nouvelle fois démontrée. Allons vers une plus grande harmonisation, et nos dispositifs nationaux ne contreviendront plus systématiquement au droit communautaire.

M. le ministre. C'est effectivement essentiel, monsieur Carrez : profitons de ces événements pour renforcer le pouvoir de contrôle du Parlement. Mon rôle n'est pas d'en décider à sa place, mais il est bon pour notre démocratie que le Parlement contrôle mieux ; c'est ma conception des institutions. Si le ministère de l'économie et des finances peut y contribuer en fournissant à votre commission les pièces dont elle a besoin, il le fera bien volontiers. En ces matières si sensibles, il faut savoir tirer les leçons de l'expérience de ces dernières années.

Quant à la comptabilité maastrichtienne, monsieur le rapporteur général, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), que nous avons saisi de la question, nous a indiqué qu'il lui paraissait possible de répartir ainsi les créances : 5 milliards d'euros en 2017, 5 milliards d'euros en 2018. Nous attendons maintenant les décisions d'Eurostat, organisme totalement indépendant, mais c'est bien parce que nous avons le feu vert de l'INSEE que nous avons réparti les créances en deux moitiés sur deux exercices budgétaires.

La possibilité de régler l'acompte de surtaxe le 20 décembre plutôt que le 15 décembre, avec cinq jours de décalage, n'est prévue que pour les sociétés qui clôturent leur exercice le 31 décembre, non pour celles qui clôturent leur exercice au mois de janvier ou de février. Cela peut effectivement poser une difficulté, que

je propose, dans un souci de rapidité et d'efficacité, d'examiner la possibilité de résoudre cette question par simple instruction, mais, sur les 320 entreprises redevables, 80 % clôturent leur exercice le 31 décembre et cela représente 94 % du produit de l'impôt sur les sociétés. Le problème ne serait donc que marginal.

Le nombre d'entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 3 milliards d'euros est de 143, dont 109 sont bénéficiaires au titre des exercices clos en 2016. Ces 109 sociétés ont déclaré au total un chiffre d'affaires de 1 620 milliards d'euros, soit un chiffre d'affaires moyen de 14,9 milliards d'euros au titre des exercices clos en 2016. Le montant moyen de bénéfices est estimé, sur la base de ces chiffres, à 412 millions d'euros.

Quelques remarques sur ces chiffres. Premièrement, nombreuses sont les entreprises dont les bénéfices ont connu entre 2016 et 2017 de fortes variations. Deuxièmement, il y a effectivement une très forte concentration de l'IS sur les entreprises au chiffre d'affaires le plus élevé, puisque le ticket moyen est estimé à 412 millions d'euros ; cela explique que le produit de la taxe soit concentré sur les entreprises qui ont un chiffre d'affaires supérieur à 3 milliards d'euros. C'est une information importante à porter à votre connaissance. Les chiffres précis que vous avez demandés, monsieur rapporteur général, vous seront tous évidemment transmis par courrier dans les meilleurs délais.

Monsieur Carrez, reprenons bien la séquence pour aller au fond du sujet et ne laisser planer aucune ambiguïté sur les décisions prises.

La CJUE a effectivement rendu son arrêt au mois de mai dernier. Au mois de juillet, nous nous sommes réunis et, au mois de septembre, j'ai présenté, avec Gérard Darmanin, le projet de loi de finances pour 2018. Dans le même temps, le Conseil d'État a saisi le Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité. Le projet de loi de finances et la trajectoire budgétaire présentée, qui va jusqu'en 2022, prévoient 5,7 milliards d'euros de provisions au titre du remboursement anticipé par nos services de cette taxe jugée illégale. Pourquoi pas 10 milliards d'euros ? La raison en est simple : si la décision du Conseil constitutionnel avait été la transposition rigoureuse de l'arrêt de la CJUE, ne devait être remboursée qu'une partie de la taxe, celle qui concerne les filiales, non les sociétés mères. Le Conseil constitutionnel a pris une option différente. Je reconnais très humblement que nous n'avions pas envisagé l'hypothèse d'une annulation complète de la taxe par le Conseil constitutionnel, avec demande de remboursement intégral ; c'est une décision sensiblement plus dure que l'arrêt rendu.

L'évaluation de notre ministère était fondée à partir du moment où la CJUE estimait que seul un remboursement partiel était nécessaire. Le Conseil constitutionnel est parfaitement libre d'aller plus loin, et je ne critique évidemment pas sa décision. Je constate simplement qu'elle est beaucoup plus dure que l'arrêt, sur lequel se fondait notre estimation. D'autre part, le Conseil constitutionnel a estimé que ce remboursement était d'application immédiate. Cela justifie ce dépôt

rapide d'un projet de loi de finances rectificative. En outre, si nous attendons le collectif de fin d'année, nous n'aurons pas de paiement sur 2017. Or nous voulons et sommes contraints de faire un remboursement dès 2017. Le projet de loi de finances rectificative de fin d'année sera promulgué le 30 décembre, soit postérieurement à la date limite du 20 décembre, à respecter pour que les sommes soient encaissées en 2017. Je réponds de manière très détaillée à la question de Gilles Carrez parce qu'elle est très importante. Nous devons engager des remboursements avant la date limite du 20 décembre.

M. Gilles Carrez. Des remboursements qui seront validés ?

M. le ministre. Ils seront validés, ce qui nous permettra de comptabiliser 4,8 milliards d'euros pour l'exercice 2017 et de respecter nos engagements européens. Si nous avons attendu le projet de loi de finances rectificative déposé le 15 novembre, qui sera promulgué le 30 décembre, ces paiements n'auraient pas été enregistrés au titre de 2017. Les déficits publics seraient donc supérieurs à 3 % du PIB en 2017, et nous ne sortirions pas de la procédure pour déficit public excessif dès 2018, la décision de mettre fin à cette procédure s'appliquant pleinement en 2019 seulement.

Il est vraiment important de prendre le temps de bien comprendre le sens des décisions que le Gouvernement vous propose. C'est l'objet d'un travail jour et nuit depuis une dizaine de jours. Nous avons vraiment pesé le pour et le contre de chacune des décisions. Il n'est pas simple, pour nous, de convoquer la commission des finances un 2 novembre pour présenter un projet de loi de finances rectificative. Je m'en excuse, à nouveau, mais c'était cela ou « sortir des clous » au regard des règles européennes. Tel est le sens de notre décision, qui nous permet de comptabiliser et d'enregistrer 4,8 milliards d'euros de recettes pour l'exercice 2017, de rester dans les clous et de respecter la décision du Conseil constitutionnel.

Des remboursements importants seront donc effectués dès 2017.

M. Gilles Carrez. En aurons-nous connaissance ?

M. le ministre. Oui.

Quant aux contentieux, je le répète, le ministère de l'économie et des finances est à votre disposition pour vous donner toutes les réponses nécessaires – votre rapporteur général a déjà fait un certain nombre de demandes. Il me paraît d'ailleurs de bonne politique que cela se passe dans le cadre de votre commission comme vous l'avez proposé : il s'agit aussi de respecter le secret fiscal, auquel je suis attaché. Respectons la légalité, respectons le droit, et une mission constituée au sein de votre commission nous permettrait sans doute de vous donner le maximum d'informations tout en préservant le secret fiscal.

Mme Émilie Cariou, présidente. Chaque groupe aura la parole, mais cette première salve de questions très techniques appelait des réponses précises. C'est pourquoi M. le ministre y a répondu aussitôt.

M. Jean-Paul Mattei. Comme vous l'avez dit, monsieur le ministre, à situation exceptionnelle, décision exceptionnelle. Il fallait oser proposer un impôt sur les sociétés à 38,33 % et 43,33 % à titre exceptionnel. C'est effectivement courageux, et cela me semble bien plus susceptible d'être conforme à la légalité.

Je m'interroge toutefois sur l'impact de cet impôt exceptionnel sur le développement des entreprises concernées. Par ailleurs, ne risque-t-il pas d'éroder le produit du prélèvement forfaitaire unique ? Ne doit-on pas craindre un « effet domino » ?

Rassurons aussi les grandes entreprises concernées en soulignant la pérennité de la baisse du taux de l'IS. Il faut espérer qu'elles récupéreront cette contribution exceptionnelle grâce à cette baisse du taux de l'IS dont l'ensemble de notre économie pourra bénéficier.

Mme Lise Magnier. Monsieur le ministre, j'ai écouté avec attention votre intervention mais nous en restons persuadés : ce qui nous est demandé aujourd'hui n'est ni plus ni moins que de remplacer une taxe illégale par une taxe arbitraire. Nous sommes donc réservés sur le dispositif proposé, qui soulève à la fois des problèmes de forme et des problèmes de fond.

Sur la forme, je comprends la nécessité d'aller vite, que vous avez maintes fois rappelée. Cependant, vu l'importance de l'enjeu – 10 milliards d'euros ! –, vous auriez gagné à ne pas faire avancer le Parlement à marche forcée et les yeux bandés : dépôt du texte aujourd'hui, examen en commission demain, examen en séance lundi. Ce calendrier particulièrement contraint, alors même que la fragilité juridique de la taxe sur les dividendes est connue depuis 2012, me semble peu respectueux du travail des parlementaires.

Quant au fond, le message délivré par ce projet de loi de finances rectificative contredit votre volonté de créer un environnement fiscal stable, gage de confiance pour les entreprises. Je pense tout particulièrement à celles qui n'ont pas versé de dividendes à leurs actionnaires pour 2017. Que le Gouvernement ait annoncé que cette mesure ne serait pas compensée me semble une erreur. L'État a commis une faute qui a nui et continuera à nuire à notre compétitivité ; il devrait s'engager en contrepartie à faire davantage pour nos entreprises. Êtes-vous prêt à travailler avec nous dans ce sens ?

Le fiasco causé par la non-conformité de cette taxe au droit européen et son inconstitutionnalité aurait pu être évité si le Gouvernement n'avait pas légiféré dans l'urgence en 2012. Nous devons être prudents pour que les mêmes causes ne produisent pas les mêmes effets. Monsieur le ministre, vous avez diligenté une enquête de l'Inspection générale des finances sur ce que vous-même avez qualifié de « scandale d'État ». Les conclusions en seront connues le 10 novembre... quatre

jours après la fin de l'examen du texte en séance publique à l'Assemblée nationale ! Dès lors, comment considérer que nous sommes suffisamment éclairés et garantir à nos entreprises que nous ne retomberons pas dans les mêmes travers avec un dispositif bancal, également promis à la censure ? Pourquoi, monsieur le ministre, avoir écarté l'hypothèse d'une reconnaissance de créances et d'une émission d'obligations du Trésor, solution préférable, juridiquement plus fiable et non préjudiciable à nos entreprises ?

Mme Valérie Rabault. Je souhaiterais, madame la présidente, que les règles habituelles s'appliquent. Dans un premier temps, les représentants de tous les groupes s'expriment, pas seulement ceux des groupes Les Républicains et La République en Marche.

Mme Émilie Cariou, présidente. La manière dont nous avons procédé répond à une demande du ministre que je trouvais parfaitement légitime au vu du nombre et de l'aspect très technique des questions. Nous souhaitons une réponse précise du ministre, mais vous avez maintenant tout le temps de vous exprimer.

Mme Valérie Rabault. Je vais le faire, mais les représentants de certains groupes sont partis. Quand nous sommes convoqués de manière précipitée, il faut au minimum respecter les règles de fonctionnement de cette commission, et je ne crois pas que le ministre doive vous dicter, madame la présidente, comment la présider.

Mme Émilie Cariou, présidente. Le ministre n'a rien dicté. Nous avons besoin de réponses précises et vous avez maintenant tout le loisir et tout le temps de vous exprimer.

Mme Valérie Rabault. Je défends mes collègues d'autres groupes, qui ont dû partir.

Je remercie notre ancien président, Gilles Carrez, et le rapporteur général d'avoir posé les questions qu'ils ont posées, et je vous remercie, monsieur le ministre, de vos réponses.

J'en ajoute trois, très précises.

Parmi les entreprises qui vont se voir rembourser la taxe de 3 % sur les dividendes, combien ne paieront pas la surtaxe de l'impôt sur les sociétés, car leur chiffre d'affaires est inférieur au seuil prévu ?

M. le ministre. Me demandez-vous en somme le nombre de « bénéficiaires nets » ?

Mme Valérie Rabault. Appelons-les ainsi. Combien sont-ils et quel montant net récupéreront-ils ?

Ensuite, combien d'entreprises n'ayant pas acquitté la taxe de 3 %, car elles n'y étaient pas soumises, paieront la surtaxe ? En somme, quel est le nombre de « perdantes nettes » ? Et quel montant perdront-elles ?

Enfin, je m'interroge sur les possibilités d'arbitrage et d'étalement. L'impôt sur les sociétés peut s'étaler sur trois exercices – c'est la mécanique de l'impôt sur les sociétés. Comment vous prémunissez-vous du risque que le montant du produit de cette surtaxe s'en trouve amputé ?

Je vous remercie par ailleurs d'avoir bien précisé, dans l'exposé des motifs, que cette taxe de 3 % avait été créée après le fiasco de la retenue à la source sur les OPCVM. Nous avons là une réaction en chaîne qui n'est à la gloire de personne. Pour ma part, j'appelle votre attention sur le fait que le Conseil constitutionnel, saisi au mois de juillet 2012 par ce qui était alors le groupe de l'Union pour un mouvement populaire (UMP), n'avait rien trouvé à redire à l'article de la loi de finances rectificative instaurant la taxe sur les dividendes. Cinq ans plus tard, il a une autre vision des choses. J'entends bien que l'on puisse changer d'avis, mais 10 milliards d'euros... cela fait cher le changement d'avis ! Les archives du Conseil constitutionnel ne peuvent être consultées qu'au bout de vingt-cinq ans. Il faudra donc attendre pour en savoir plus sur les débats qu'a pu susciter cet article.

M. le ministre. Cela vous explique aussi pourquoi il était assez raisonnable de ne provisionner que 5,7 milliards d'euros et de ne pas craindre une annulation totale. Que voulez-vous, ce sont les mystères du droit...

M. Fabien Roussel. Monsieur le ministre, nous regrettons pour notre part toute cette précipitation, toute cette impréparation mais aussi tous ces mystères qui entourent le remboursement des 10 milliards d'euros. Nous apprenons que le Conseil constitutionnel avait dit non dans un premier temps et qu'il demande maintenant le remboursement de 9 milliards auxquels s'ajoute 1 milliard au titre des intérêts alors que les entreprises en question sont des grands groupes qui ont versé pas moins de 300 milliards d'euros de dividendes en cinq ans, après bénéfice.

« Cas de force majeure », « défense de l'intérêt général de la Nation française », ces bien belles formules que vous avez prononcées dans votre intervention liminaire, nous pourrions penser qu'elles renvoient à la pauvreté dans notre pays, aux difficultés de vie des Français, aux problèmes de logement et de santé. Eh bien non ! Elles s'appliquent au remboursement rapide de milliards d'euros à des grands groupes.

Nous nous posons des questions.

D'abord, pourquoi y a-t-il des intérêts à rembourser ? 1 milliard d'euros, c'est une somme énorme.

Ensuite, pourquoi ne voulez-vous pas pérenniser cette taxe ? Je rappelle que nous avons proposé il y a quelques semaines de créer une taxe portant sur les grands groupes, dont le produit aurait permis de répondre au problème de déficit budgétaire de notre pays. Notre idée avait été balayée d'un revers de main et, aujourd'hui, vous créez une taxe analogue pour répondre à titre exceptionnel à un problème exceptionnel, ce qui montre bien qu'une telle mesure est possible.

Pérenniser cette taxe serait d'autant plus souhaitable que son caractère exceptionnel pourrait pousser les grands groupes à faire de l'optimisation fiscale afin de payer le moins possible. Alors qu'ils versent des milliards de dividendes, ils refuseraient de contribuer au redressement des comptes de la Nation. Mais dans quel monde vit-on !

Attaquons-nous donc aussi à l'évasion fiscale, délit qui plombe les comptes de la Nation en les privant de 60 milliards d'euros, voire 80 milliards d'euros, soit l'équivalent du déficit total de notre pays.

Enfin, vous demandez que le budget de la Nation soit mis à contribution à hauteur de 5 milliards, à parts égales avec les grands groupes. Cela va conduire à aggraver le déficit, donc augmenter les intérêts, ce qui aboutira pour les Français à payer une facture encore plus lourde.

Il y a deux justices dans notre pays. Lorsqu'il s'agit de l'intérêt des grands groupes, le Gouvernement réagit vite ; lorsqu'il s'agit de répondre aux attentes des Français pour lutter contre la pauvreté et défendre leur pouvoir d'achat, les solutions se font attendre. Nous le regrettons.

M. Éric Alauzet. À la suite d'Amélie de Montchalin, je saluerai la méthode choisie par le Gouvernement : méthode chirurgicale d'exérèse d'un corps étranger destinée à éviter la contamination de l'organisme tout entier, à savoir la loi de finances et la loi de programmation des finances publiques.

Pour les deux catégories d'entreprises concernées par la mesure, êtes-vous en mesure de nous indiquer quelles sommes leur seront reversées au titre du remboursement ? Par ailleurs, quels bénéfices retireront-elles en 2019, année double, du CICE et des baisses de cotisations patronales ?

M. Jean-René Cazeneuve. Monsieur le ministre, j'imagine aisément la difficulté qu'a eue le Gouvernement à prendre cette décision que j'estime équilibrée et mesurée. Je tiens à vous remercier pour la vitesse avec laquelle vous l'avez prise. Arrivant très tard dans l'année, elle réduit les possibilités d'optimisation fiscale mais intervient à temps pour permettre aux entreprises de se préparer.

J'aimerais savoir si elle se limitera véritablement à un seul exercice. Nous avons à effectuer un lourd travail pour rétablir la confiance des entreprises et de nos partenaires européens et il nous faut lutter contre le travers français des changements de législation. Comment s'assurer de son caractère exceptionnel ?

Enfin, il y a un double écart entre l'ancienne taxe et la nouvelle. Vont être taxées les entreprises qui ne gagnaient pas d'argent et qui en gagnent aujourd'hui et celles qui versaient peu de dividendes. Pouvez-vous nous donner des précisions sur les grands perdants de cette mesure ?

M. le ministre. M. Mattei s'interroge sur notre choix de recourir à l'impôt sur les sociétés. Cela nous a paru être la solution la plus simple, la plus robuste et la plus efficace au regard des intérêts des finances publiques.

Nous avons considéré que d'autres options auraient eu un impact économique plus négatif sur les entreprises. Je pense en particulier à une augmentation de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), solution à laquelle je me suis opposé pour deux raisons. D'une part, la C3S est l'une de ces impositions dont on dit, année après année, qu'elle doit disparaître.

M. Gilles Carrez. Nous avons engagé le processus.

M. le ministre. D'autre part, elle est assise sur le chiffre d'affaires des entreprises. Des entreprises dont le chiffre d'affaires est très important auraient donc été très lourdement taxées alors même qu'elles font peu ou pas de bénéfices, comme celles de la grande distribution. Cette décision aurait fragilisé des secteurs entiers de production de notre pays.

Je ne dis pas que je suis heureux de prendre la décision que je prends aujourd'hui, bien au contraire, mais je pense que c'est la plus responsable parce qu'elle porte sur les bénéficiaires des entreprises, donc sur des entreprises qui, par définition, se portent correctement.

Certains s'interrogent sur la pérennité de la baisse de l'impôt sur les sociétés. Elle n'est nullement remise en cause par cette taxe exceptionnelle : vous avez voté une trajectoire budgétaire et fiscale qui prévoit la baisse de cet impôt sur cinq ans et elle reste le cap de ce gouvernement.

Madame Magnier, vous affirmez que je réponds à une taxe illégale par une taxe arbitraire. Non, je réponds à un risque budgétaire majeur par une solution responsable qui n'a rien d'arbitraire. La nécessité absolue de bien tenir les comptes de la Nation et de respecter nos engagements européens contraint le calendrier : la rentrée fiscale doit être faite avant le 20 décembre 2017.

L'environnement fiscal sera-t-il stable ? Oui, je vous le confirme. Cette décision exceptionnelle ne change rien au cadre fiscal que nous avons défini avec le Président de la République et le Premier ministre.

Vous nous appelez à la prudence au sujet du dispositif juridique et vous avez raison car c'est une question majeure. Sachant qu'il y aurait de gros perdants, nous avons réfléchi à la solution consistant à fixer un plafond. Le Conseil d'État, que nous avons saisi au début de la semaine, a rendu un avis dans lequel il indique qu'il n'y a aucune difficulté pour augmenter le taux de l'IS – décision souveraine

du Gouvernement – mais qu’un plafonnement risque de créer une rupture de l’égalité devant les charges publiques entre les entreprises, puisqu’il bénéficiera uniquement à celles qui auront été les plus pénalisées. Je le dis très sincèrement : je ne prendrai absolument aucun risque juridique. Dieu sait le nombre de personnes qui prennent d’assaut mon téléphone pour essayer de me convaincre de faire autrement ! L’intérêt général, notre intérêt, votre intérêt, l’intérêt de la représentation nationale comme du Gouvernement est d’éviter de reproduire les erreurs juridiques et fiscales du passé. Nous les payons trop cher, et politiquement et financièrement. J’assume totalement cette décision de ne pas instaurer de plafond.

Parmi les options que nous avons passé des centaines d’heures à étudier, il y avait aussi la possibilité d’une reconnaissance de créances avec un financement par obligations d’État. Elle présentait des avantages, je le reconnais bien volontiers, mais elle avait l’inconvénient ne pas constituer une recette définitive pour l’État. Elle créait donc de la dette, ce qui n’est pas conforme à notre politique de réduction de l’endettement de l’État et de la dépense publique.

Madame Rabault, je vais vous préciser l’impact de notre mesure sur les 318 entreprises concernées par les deux types de surtaxe, selon que leur chiffre d’affaires est compris entre 1 et 3 milliards d’euros ou qu’il dépasse ce dernier montant.

Sur la base de l’impôt sur les sociétés de 2016, 223 entreprises seront perdantes et 95 entreprises seront gagnantes. J’ajoute que quelques entreprises – environ une dizaine – seront fortement perdantes. J’ai eu les chefs d’entreprise concernés au téléphone encore ce matin, je continuerai à discuter avec eux dans les jours qui viennent.

Nous avons fait le choix politique de concentrer cette surtaxe sur les grandes entreprises. Toutes les entreprises dont le chiffre d’affaires est inférieur à 1 milliard d’euros seront par définition gagnantes.

Mme Valérie Rabault. Pourriez-vous nous préciser les sommes ?

M. le ministre. Je ne peux le faire maintenant, mais je demanderai au directeur de la législation fiscale de vous les communiquer ultérieurement. Je tiens d’ailleurs à le remercier, lui et ses équipes, pour la qualité du travail qu’ils ont fourni nuit et jour ces derniers temps.

En matière de chronologie, vous faites bien de rappeler la décision du Conseil constitutionnel de 2012. Je ne commenterai pas les évolutions de la jurisprudence jusqu’en 2017, la seule chose que je soulignerai, c’est qu’en avril 2015, la France a été mise en demeure par la Commission européenne et que nous avons alors maintenu la taxe plutôt que de corriger le tir, ce qui me gêne à titre personnel.

M. Gilles Carrez. Une correction partielle a été opérée dans le projet de loi de finances rectificative à la fin de l'année 2016.

M. le ministre. Oui, monsieur Roussel, nous sommes bien en face d'un cas de force majeure. Nous sommes dans un État de droit et c'est le droit qui nous dicte, à nous tous, notre comportement. À partir du moment où il y a une décision du Conseil constitutionnel, notre responsabilité à vous comme à moi est de la respecter.

Il est par ailleurs hors de question de pérenniser cette contribution, car cela reviendrait à augmenter le niveau de l'impôt sur les sociétés alors que le Gouvernement a choisi de le baisser.

Quant à l'évasion fiscale, je rappelle qu'un certain nombre de parlementaires sont favorables à un durcissement des sanctions et que le ministre de l'action et des comptes publics, Gérald Darmanin, a formulé des propositions que j'appuie totalement. Priver de ses droits civiques une personne qui triche avec la loi fiscale de son pays me paraît une excellente idée.

Monsieur Alauzet, en matière de compensation, la seule chose que je peux indiquer, c'est que la politique fiscale globale qui sera maintenue est celle d'un allègement des charges qui pèsent sur l'investissement dans notre pays.

Permettez-moi un aparté : les derniers chiffres de croissance sont très bons. La croissance cumulée pour 2017 atteint déjà 1,7 %. Ce qui la tire, c'est d'abord la consommation des ménages, d'où les choix que nous avons faits de mieux payer le travail et de supprimer partiellement la taxe d'habitation. C'est ensuite l'investissement, ce qui justifie pleinement la politique fiscale que vous avez adoptée, qui vise à alléger la fiscalité sur l'investissement. Un seul moteur reste malheureusement éteint, c'est celui du commerce extérieur. Il ne redémarrera que lorsque nous aurons à offrir des produits de meilleure qualité et que nous aurons financé l'innovation à la hauteur nécessaire.

Enfin, monsieur Cazeneuve, je le redis avec la plus grande fermeté, cette taxe a un caractère exceptionnel. Notre objectif est de nous débarrasser le plus rapidement possible de cette difficulté budgétaire pour regarder l'avenir selon les perspectives que vous avez retenues en matière de politique fiscale et économique et qui restent inchangées.

EXAMEN DES ARTICLES

Lors de sa réunion du vendredi 3 novembre 2017, à 12 heures, la commission examine les articles du projet de loi de finances rectificative pour 2017 (n° 363).

Mme Émilie Cariou, présidente. Ce projet de loi de finances rectificative pour 2017 nous a été présenté en urgence, afin de tirer les conséquences financières de la décision du Conseil constitutionnel relative à la taxe sur les dividendes. Je vous rappelle que nous avons voté l'annulation de cette taxe, qui posait des problèmes d'une part de compatibilité avec le droit communautaire, d'autre part de constitutionnalité. Hier, M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, est venu nous présenter l'objectif du projet, son fonctionnement, les redevables des nouvelles contributions additionnelles à l'IS et la période visée.

*

* *

Article liminaire

Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2017

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article mentionne sous forme de tableau les prévisions de soldes de l'ensemble des administrations publiques pour 2017. Il prévoit ainsi un déficit public de 2,9 % du produit intérieur brut (PIB) pour 2017, dont un déficit structurel de 2,2 % du PIB, un déficit conjoncturel de 0,6 % du PIB et des mesures exceptionnelles et temporaires de 0,1 % du PIB.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

Le présent article porte sur les finances publiques toutes administrations publiques confondues, et non sur le seul budget de l'État. Il offre ainsi une **vision consolidée de l'ensemble des finances publiques** : administrations publiques centrales, administrations publiques locales et administrations de sécurité sociale. Il porte sur la seule année 2017, soit l'année afférente au présent projet de loi de finances rectificative.

L'article 7 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ⁽¹⁾ impose d'insérer dans la loi de finances de l'année comme dans les lois de finances rectificatives un article liminaire qui présente « *un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre* ».

Le présent article évalue ainsi, pour 2017 :

- le **déficit public à 2,9 %** du produit intérieur brut (PIB) ;
- et le **déficit structurel à 2,2 %** du PIB.

SOLDES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES POUR 2107

(en % du PIB)

Soldes	Prévision 2017
Solde structurel (1)	- 2,2
Solde conjoncturel (2)	- 0,6
Mesures exceptionnelles et temporaires (3)	- 0,1
Solde effectif (4 = 1 + 2 + 3)	- 2,9

Source : article liminaire du présent projet de loi de finances rectificative.

Ces prévisions sont inchangées par rapport à celles figurant, pour 2017, dans l'article liminaire du projet de loi de finances pour 2018 (I).

Le HCFP n'a pas formulé d'appréciation générale sur la prévision de finances publiques du présent article (II).

I. UNE PRÉVISION DE DÉFICIT PUBLIC MAINTENUE À 2,9 % DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT POUR 2017

La prévision de déficit public et sa décomposition entre solde conjoncturel, solde structurel et mesures exceptionnelles et temporaires n'est pas modifiée par rapport à celle figurant pour 2017 dans l'article liminaire du projet de loi de finances pour 2018. Il peut dès lors être utilement renvoyé sur ce point au précédent rapport du Rapporteur général ⁽²⁾.

Pour l'essentiel, le présent projet de loi de finances rectificative se limite, en effet, à tirer les conséquences de l'invalidation par le Conseil constitutionnel de la contribution de 3 % sur les montants distribués ⁽³⁾ et à instituer à l'article 1^{er} des contributions exceptionnelles dues par les plus grandes entreprises.

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

(2) M. Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2018, tome II, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 235, 12 octobre 2017, pages 8-17 ([lien](#)).

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017, Société de participations financière [Contribution de 3 % sur les montants distribués] ([lien](#)).

Or, les conséquences financières de la décision précitée du Conseil constitutionnel et du dispositif proposé à l'article 1^{er} se compensent en grande partie.

La mise en œuvre de la décision du Conseil constitutionnel doit entraîner une diminution des recettes fiscales nettes d'environ 5,2 milliards d'euros pour 2017 dont 5 milliards d'euros au titre des premiers remboursements aux entreprises (5 milliards d'euros supplémentaires devant être remboursés en 2018) et 0,2 milliard d'euros de moindres recettes.

Dans le même temps, les deux contributions prévues par l'article 1^{er} du présent projet de loi de finances rectificative devraient entraîner un gain budgétaire de 4,8 milliards d'euros dès 2017 (et 0,6 milliard d'euros supplémentaires en 2018).

Par conséquent, le solde public devrait être dégradé en 2017 de seulement 0,4 milliard d'euros, soit moins de 0,02 point de PIB, par rapport à la précédente évaluation figurant dans l'article liminaire du projet de loi de finances pour 2018. Ceci ne devrait donc pas être de nature à remettre en cause le niveau du déficit public prévu pour 2017, établi à 2,9 % du PIB.

Ces différents impacts budgétaires sont, par ailleurs, traités en mesures exceptionnelles et temporaires. Dans la mesure où ils se compensent en grande partie, ils ne modifient pas non plus la décomposition du solde public entre solde conjoncturel, solde structurel et mesures exceptionnelles et temporaires.

IMPACT EN 2017 DE L'INVALIDATION PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE LA CONTRIBUTION DE 3 % SUR LES MONTANTS DISTRIBUÉS ET DES CONTRIBUTIONS CRÉÉES PAR L'ARTICLE 1^{ER} DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

(en milliards d'euros)

Mesure	Impact 2017
Remboursements au titre du contentieux de la contribution de 3 %	- 5,0
Moindres recettes au titre de la contribution de 3 %	- 0,2
Recettes des nouvelles contributions	+ 4,8
Total	- 0,4
Total <i>(en % du PIB)</i>	- 0,018 %

Source : commission des finances, d'après le présent projet de loi de finances rectificative.

II. UNE ABSENCE D'APPRÉCIATION DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES SUR LA PRÉVISION

L'article 15 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques précitée donne pour mission au HCFP de donner un avis sur la cohérence de l'article liminaire d'un projet de loi de finances rectificative au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

Article 15 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

Lorsque le Gouvernement prévoit de déposer à l'Assemblée nationale un projet de loi de finances rectificative ou un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, il informe sans délai le Haut Conseil des finances publiques des prévisions macroéconomiques qu'il retient pour l'élaboration de ce projet. Le Gouvernement transmet au Haut Conseil les éléments permettant à ce dernier d'apprécier la cohérence du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, notamment de son article liminaire, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

Dans son avis⁽¹⁾, le HCFP souligne que le présent projet de loi de finances rectificative est « singulier » puisqu'il « ne prend pas en compte des évolutions intervenues depuis la présentation du projet de loi de finances (PLF) pour 2018 concernant le contexte économique ou les estimations des recettes et des dépenses de 2017 ».

Il estime en conséquence que l'appréciation qu'il lui est demandé de porter « présente un caractère très formel ». Il en conclut qu'il n'est pas « en situation de porter une appréciation sur (...) la prévision de finances publiques » du présent projet de loi de finances rectificative.

Pour autant, il estime « plausible » le montant des remboursements de la contribution de 3 % sur les montants distribués, estimé à 5 milliards d'euros pour 2017 et 5 milliards d'euros pour 2018 au regard des règles de la comptabilité nationale. Il relève à cet égard que la méthode de comptabilisation envisagée en comptabilité nationale est « analogue à celle qui a été appliquée aux précédents contentieux fiscaux de série ». Il en est de même de son classement en opérations exceptionnelles et temporaires.

S'agissant des contributions proposées par l'article 1^{er}, il considère que le chiffre retenu « présente quelques incertitudes » mais que son classement en opérations exceptionnelles et temporaires est « justifié ».

(1) Avis n° HCPF-2017-5 du 30 octobre 2017 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2017 ([lien](#)).

Il ne délivre enfin aucune appréciation sur la cohérence du présent article au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽¹⁾ ou dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ⁽²⁾. Il devrait se prononcer sur ce point dans son prochain avis relatif au second projet de loi de finances rectificative pour 2017.

*

* *

*La commission **adopte** l'article liminaire **sans modification**.*

*

* *

(1) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

(2) M. Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 268, 11 octobre 2017 ([lien](#)).

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

Article 1^{er}

Instauration d'une contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés pour les sociétés réalisant plus d'un milliard d'euros de chiffre d'affaires et d'une contribution additionnelle à cette dernière pour les sociétés réalisant au moins 3 milliards d'euros de chiffre d'affaires

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article met en place deux contributions *sui generis*, ponctuelles, assises sur l'impôt sur les sociétés (IS) et dues par les très grandes entreprises :

- une contribution exceptionnelle de 15 % de l'IS dû, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires excède un milliard d'euros (soit environ 320 entreprises) ;
- une contribution additionnelle à la précédente, également de 15 % de l'IS dû, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est d'au moins 3 milliards d'euros (soit environ 110 entreprises).

Ces contributions ne seront dues qu'à titre provisoire, pour les exercices clos entre le 31 décembre 2017 et le 30 décembre 2018 inclus.

Afin d'avoir un impact dès 2017, elles feront l'objet d'un versement anticipé de 95 % de leur montant estimé, à acquitter à la date prévue pour le paiement du dernier acompte d'IS, soit dès décembre 2017 pour la plupart des sociétés concernées.

Ces contributions devraient permettre à l'État d'encaisser 5,4 milliards d'euros de recettes fiscales supplémentaires, dont 4,8 milliards d'euros dès 2017, assurant le respect de la trajectoire du solde public et des engagements européens de la France.

Dernières modifications intervenues

Par un arrêt du 17 mai 2017, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a déclaré incompatible avec la directive mère-fille la contribution de 3 % sur les montants distribués, prévue à l'article 235 *ter* ZCA du code général des impôts, au motif que cette contribution entraîne une double imposition excessive des revenus distribués par une filiale européenne à sa société mère française, lors de leur redistribution par cette dernière.

Par une décision du 6 octobre 2017, le Conseil constitutionnel a censuré l'intégralité de cette contribution de 3 %. La déclaration d'inconstitutionnalité s'appuie sur la rupture d'égalité née de la différence de traitement des revenus distribués selon leur origine (ceux provenant de filiales européennes en étant exonérés). Cette abrogation est d'effet immédiat.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Deux amendements du Rapporteur général ont été adoptés :

– le premier étend le report du paiement du versement anticipé du 15 au 20 décembre 2017 à l'ensemble des entreprises acquittant le dernier acompte d'IS le 15 décembre 2017 (là où, initialement, seules les entreprises clôturant leur exercice le 31 décembre 2017 étaient concernées) ;

– le second précise, de façon expresse, que les nouvelles contributions ne sont pas admises dans les charges déductibles pour l'établissement de l'IS, à l'image de ce qui est déjà prévu pour d'autres contributions.

I. L'INVALIDATION EN 2017 LA CONTRIBUTION DE 3 % SUR LES REVENUS DISTRIBUÉS CRÉÉE EN 2012

La contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés (IS) au titre des montants distribués (ci-après, « contribution de 3 % ») a été créée par l'article 6 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012⁽¹⁾, qui a introduit dans le code général des impôts (CGI) un nouvel article 235 *ter* ZCA.

Dans un arrêt du 17 mai 2017⁽²⁾, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé cette contribution incompatible avec la directive mère-fille de 2011⁽³⁾. Le Conseil constitutionnel, dans une décision rendue le 6 octobre 2017, a censuré intégralement la contribution, sur le fondement de la rupture d'égalité, avec effet immédiat⁽⁴⁾.

Ne seront présentés ici que les principaux aspects de la contribution et de ces décisions. Pour plus de détails, il est prié de se référer au commentaire de l'article 13 du projet de loi de finances pour 2018, figurant dans le tome II du rapport sur le projet de loi précité⁽⁵⁾.

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

(2) *CJUE, 17 mai 2017, Association française des entreprises privées et autres, n° C-365/16. Cet arrêt a été rendu dans le cadre d'une question préjudicielle posée par le Conseil d'État le 27 juin 2016.*

(3) *Directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents.*

(4) *Conseil constitutionnel, décision n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017, Société de participations financière [Contribution de 3 % sur les montants distribués].*

(5) *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2018, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 273, 12 octobre 2017, pages. 506-516.*

Des éléments complémentaires sur la genèse de la contribution, du contentieux qui a conduit à sa création à la discussion du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012 qui l'a mise en place, figurent au point B du présent I. Ils montrent que la contrariété de la contribution avec la directive mère-fille n'avait pas été évoquée lors des débats parlementaires, y compris par le Gouvernement, mais aussi l'absence, à l'époque, du caractère absolument évident de cette contrariété au regard du fondement retenu par la CJUE en 2017.

A. LA CENSURE INTÉGRALE DE LA CONTRIBUTION DE 3 % SUR LES REVENUS DISTRIBUÉS

1. Présentation de la contribution de 3 % sur les montants distribués

La contribution de 3 % a été conçue, dès l'origine, comme un impôt de rendement ⁽¹⁾ destiné à compenser la perte de recettes due à l'incompatibilité avec le droit européen de la retenue à la source applicable aux distributions de dividendes de source française à des organismes de placement collectif de valeurs mobilières (OPCVM) étrangers ⁽²⁾.

a. Les sociétés assujetties à la contribution de 3 %

La contribution de 3 % était due par les sociétés et organismes soumis à l'IS français, qu'ils soient français ou étrangers. En étaient néanmoins dispensés :

– les petites et moyennes entreprises (PME) au sens du droit européen ⁽³⁾, c'est-à-dire les entreprises qui occupent moins de 250 salariés et dont le chiffre d'affaires n'excède pas 50 millions d'euros, ou dont le total de bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros ;

– certains organismes de placement collectif, notamment les OPCVM.

La contribution était intégralement acquittée par la société distribuant les revenus lors du versement de l'acompte d'IS suivant le mois au cours duquel ces revenus étaient distribués.

b. L'assiette de la contribution de 3 %

L'assiette de la contribution était constituée, en application du premier alinéa du I de l'article 235 *ter* ZCA du CGI, des revenus définis aux articles 109 à 117 du même code, soit essentiellement les sommes sortant du fonds social et revenant ou étant réputées revenir aux associés, actionnaires ou porteurs de parts.

(1) Ainsi que l'a indiqué le Conseil constitutionnel au point 9 de sa décision n° 2016-571 QPC du 30 décembre 2016, Société Layher SAS [Exonération de la contribution de 3 % sur les montants distribués en faveur des sociétés d'un groupe fiscalement intégré].

(2) Cf. *infra*, V, pour une présentation détaillée.

(3) Définies à l'article 2 de l'annexe I du règlement général d'exemption par catégorie de 2014, c'est-à-dire le 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.

Étaient toutefois exonérés :

– les montants distribués entre sociétés d'un groupe fiscalement intégré au sens des articles 223 A et 223 A *bis* du CGI, ceux distribués entre sociétés qui, sans constituer un tel groupe, satisfont à la condition de détention d'au moins 95 % du capital et ceux distribués à une société européenne qui satisfait à la condition de détention du capital ⁽¹⁾ ;

– les montants distribués aux caisses locales de crédit agricole mutuel ou aux sociétés d'un même groupe bancaire mutualiste ;

– certains montants distribués par des sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC) ;

– les distributions payées en titres (actions ou certificats coopératifs d'investissement ou d'associés).

2. La censure en deux temps de la contribution de 3 %

L'abrogation de la contribution de 3 % résulte d'un processus en deux temps :

– d'abord, cette contribution a été jugée contraire à la directive mère-fille, conduisant à la rendre inapplicable aux dividendes redistribués par une société mère qui provenaient d'une filiale européenne ;

– ensuite, cette exclusion des dividendes européens redistribués a été vue comme induisant une différence de traitement avec les autres dividendes, créant une rupture d'égalité inconstitutionnelle.

a. L'incompatibilité de la contribution de 3 % avec la directive mère-fille

La directive mère-fille du 30 novembre 2011 modifiée a pour objectif d'exonérer de retenue à la source les dividendes distribués par des filiales à leur société mère et d'éliminer la double imposition de ces revenus au niveau de la société mère.

(1) Initialement cantonnée aux montants distribués entre sociétés membres d'un groupe fiscalement intégré, cette exonération a été étendue par l'article 95 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, tirant les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-571 QPC du 30 septembre 2016, Société Layher SAS [Exonération de la contribution de 3 % sur les montants distribués en faveur des sociétés d'un groupe fiscalement intégré].

La directive mère-fille

Le régime fiscal applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents est issu de la directive du 30 novembre 2011, modifiée en 2014 et en 2015. Il vise à exonérer de retenue à la source les dividendes et autres bénéfices que des filiales européennes distribuent à leur société mère établie dans un autre État membre, et à éliminer la double imposition de ces revenus au niveau de la société mère.

À cet effet, son article 4 prévoit que l'État membre de la société mère qui perçoit des bénéfices de sa filiale :

- s'abstient d'imposer ces bénéfices s'ils ne sont pas déductibles par la filiale ;
- ou les impose, en autorisant la société mère à déduire de son IS la fraction de l'impôt afférente à ces bénéfices et acquittée par la filiale ;
- peut imposer les dividendes dans une limite maximale de 5 % de ceux-ci, au titre d'une quote-part pour frais et charge.

Son article 5 précise quant à lui que « *les bénéfices distribués par une filiale à sa société mère sont exonérés de retenue à la source* » et son article 6 prohibe la mise en place, par l'État membre dont relève la société mère, d'une telle retenue à la source.

Aux termes de l'article 4 de cette directive, l'État membre de la société mère doit s'abstenir d'imposer ces revenus ou, s'il décide de les imposer, autorise la société mère à déduire de son impôt la fraction de l'impôt afférente à ces revenus acquittée par la filiale. Est seule autorisée l'imposition d'une quote-part forfaitaire pour frais et charges qui ne peut excéder 5 % du montant des revenus distribués à la société mère ⁽¹⁾.

Dans son arrêt du 17 mai 2017, la CJUE a jugé la contribution française de 3 % contraire à la directive mère-fille.

D'après la Cour, cette directive interdit aux États membres d'imposer la société mère au titre de revenus que lui a distribués une filiale, sans distinguer selon que le fait générateur de cette imposition est :

- la perception, par la société mère, des revenus de ses filiales ;
- ou leur redistribution par la société mère.

La contribution de 3 %, qui correspond à cette seconde hypothèse, conduisait donc selon la Cour à une double imposition irrégulière en ce qu'elle entraînait une imposition excédant la part autorisée.

(1) La quote-part ne pouvant excéder 5 % des revenus distribués, la charge fiscale maximale admise correspond à l'application du taux normal d'IS sur cette assiette, soit 1,67 % en France (33 1/3 % × 5 %).

b. La censure intégrale de la contribution de 3 % pour inconstitutionnalité

À la suite de l'arrêt de la CJUE, le Conseil d'État, saisi d'une demande en ce sens, a transmis au Conseil constitutionnel le 7 juillet 2017⁽¹⁾ une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) dirigée contre la contribution (plus exactement, contre le premier alinéa du I de l'article 235 *ter* ZCA du CGI, dans sa rédaction résultant de la loi de finances rectificative pour 2015⁽²⁾).

En raison de son incompatibilité avec la directive mère-fille, la contribution de 3 % ne pouvait s'appliquer aux revenus redistribués par une société mère s'ils provenaient de ses filiales européennes, mais elle continuait à frapper l'ensemble des autres revenus distribués, hors du champ d'application de la directive. C'est ce qui ressort expressément du point 8 de la décision de renvoi du Conseil d'État du 7 juillet 2017 précité.

Par une décision rendue le 6 octobre 2017, le Conseil constitutionnel a considéré que l'inapplicabilité de la contribution de 3 % aux revenus redistribués et provenant initialement de filiales européennes entraînait une différence de traitement reposant sur la provenance des revenus distribués par une société française⁽³⁾. Or, l'article 235 *ter* ZCA du CGI n'établit aucune distinction selon l'origine des revenus.

Cette différence de traitement n'a pas été considérée par le Conseil constitutionnel comme reposant sur un motif d'intérêt général susceptible de la justifier. Elle a donc conduit à la censure de la contribution de 3 % pour rupture d'égalité devant la loi fiscale et rupture d'égalité devant les charges publiques⁽⁴⁾.

La censure est intégrale, ne distinguant pas entre les revenus distribués provenant de filiales et ceux directement distribués par la mère pour la première fois et issus du résultat opérationnel de cette dernière. L'abrogation est d'effet immédiat et s'applique aux affaires engagées et non définitivement jugées à la date de la publication de la décision au *Journal officiel*, soit le 8 octobre 2017.

(1) Conseil d'État, 7 juillet 2017, Société SOPARFI, n° 399757.

(2) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

(3) En application de la jurisprudence « Metro Holding », au titre de laquelle le Conseil constitutionnel censure les discriminations « par ricochet » (à rebours) nées d'un traitement moins favorable des situations françaises par rapport à des situations européennes : Conseil constitutionnel, décision n° 2015-520 QPC du 3 février 2016, Société Metro Holding France SA venant aux droits de la société CRFP Cash [Application du régime fiscal des sociétés mères aux produits de titres auxquels ne sont pas attachés des droits de vote].

(4) Si, en réalité, seul le premier alinéa du I de l'article 235 *ter* ZCA dans sa rédaction résultant de la loi de finances rectificative pour 2015 a été abrogé, c'est bien l'ensemble de la contribution qui a disparu : cet alinéa porte en effet sur le principe de la contribution. La circonstance qu'une rédaction particulière soit visée ne fait pas non plus obstacle à la disparition de l'article dans ses rédactions antérieures, la déclaration d'inconstitutionnalité d'une disposition s'appliquant également aux dispositions identiques dans leur substance (voir à cet égard la décision du Conseil d'État n° 386031 du 16 janvier 2015, Société Métropole Télévision).

B. LA GENÈSE DE LA CONTRIBUTION DE 3 % SUR LES MONTANTS DISTRIBUÉS

Conçue dès l'origine comme un impôt de rendement destiné à compenser la perte de recettes liée à la disparition de la retenue à la source sur les OPCVM étrangers, la contribution de 3 % sur les montants distribués n'avait pas été vue, lors de sa création, comme susceptible de méconnaître le droit européen. Si la contrariété avec ce dernier apparaît clairement aujourd'hui, elle n'était pas évidente en juillet 2012 et n'avait été évoquée lors des débats budgétaires ni par les parlementaires, ni par le Gouvernement.

1. Le contentieux « OPCVM » : un enjeu financier d'environ 6 milliards d'euros et un contentieux mal anticipé

a. La retenue à la source de l'article 119 bis

Le 2 de l'article 119 *bis* du CGI, dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 17 août 2012, prévoyait une retenue à la source applicable aux revenus distribués lorsqu'ils bénéficiaient à des personnes dont le domicile fiscal n'était pas établi en France.

Le taux de cette retenue à la source, en application de l'article 187 du CGI, était de 25 % jusqu'en 2011, et de 30 % à compter de 2012 ⁽¹⁾.

b. La contestation de la retenue à la source devant les juridictions nationales

En 2009 et 2010, plusieurs sociétés établies à l'étranger (Allemagne, Belgique, Espagne et États-Unis d'Amérique) ont saisi le tribunal administratif de Montreuil aux fins de décharge et de restitution des retenues à la source prélevées au titre des années 2004 et 2005 sur le fondement de l'article 119 *bis* du CGI.

Le 1^{er} décembre 2010, le tribunal administratif de Montreuil, par dix jugements, a sollicité du Conseil d'État un avis contentieux portant sur la compatibilité de la retenue à la source avec le droit européen ⁽²⁾. Le Conseil d'État, dans son avis contentieux du 23 mai 2011, a considéré que la retenue à la source prévue au 2 de l'article 119 *bis* du CGI introduisait une différence de traitement entre OPCVM non-résidents en France, soumis à cette retenue, et OPCVM résidents en France, qui n'y étaient pas soumis, et concluait à l'opportunité de soumettre la question à titre préjudiciel à la CJUE ⁽³⁾.

(1) En application de l'article 20 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

(2) Tribunal administratif de Montreuil, 1^{er} décembre 2010, Société Santander Asset Management SGIIC SA, n°s 0709782 et 0709887 ; Société Internationale Kapitalanlagegesellschaft mbH, n° 1002473 ; Société Allianz Global Investors Kapitalanlagegesellschaft mbH, n° 1005888 ; SICAV Select Immo, n° 1006838 ; Société SGSS Deutschland Kapitalanlagegesellschaft mbH, n° 1007188 ; Fonds International Value Series of the DFA Investment Trust Company, n° 1008779 ; Fonds Continental Small Company Series of the DFA Investment Trust Company, n° 1008780 ; SICAV GA Fund B, n° 1008861 ; Société Generali Investments Deutschland Kapitalanlagegesellschaft mbH, n° 1009683.

(3) Conseil d'État, 9^e et 10^e sous-sections réunies, 23 mai 2011, Société Santander Asset Management SGIIC SA, n° 344678, au Recueil.

c. L'incompatibilité prévisible de la retenue à la source avec le droit européen

Saisie à titre préjudiciel par le tribunal administratif de Montreuil, la CJUE a dit pour droit, dans un arrêt *Santander Asset Management* rendu le 10 mai 2012 ⁽¹⁾, que la retenue à la source prévue au 2 de l'article 119 *bis* du CGI était contraire au droit européen – liberté de circulation des capitaux – en tant qu'elle s'appliquait aux OPCVM non-résidents. Selon la Cour, la législation française instaurait une discrimination non justifiée entre les OPCVM, en fonction de leur résidence fiscale, alors que ces OPCVM étaient placés dans une situation objectivement comparable.

L'incompatibilité avec le droit européen était prévisible, la CJUE ayant rendu des décisions similaires dès 2006 :

– en 2006, elle avait jugé incompatible avec la liberté d'établissement la législation française qui faisait supporter le poids d'une imposition sur les dividendes à une société mère non résidente, et en dispensait presque totalement les sociétés mères résidentes. Dans cette affaire, était déjà en cause la retenue à la source prévue au 2 de l'article 119 *bis* du CGI ⁽²⁾ ;

– en 2009, elle avait jugé incompatible avec la liberté d'établissement la législation finlandaise prévoyant l'application d'une retenue à la source sur les dividendes versés par une société finlandaise à une SICAV luxembourgeoise ⁽³⁾.

Le contentieux « OPCVM » a connu un rebondissement en 2014, avec l'arrêt rendu par la CJUE le 10 avril 2014 dans l'affaire *Emerging Markets* concernant la Pologne ⁽⁴⁾. Dans cet arrêt, la CJUE a dit pour droit qu'un État membre ne pouvait, par principe, exclure du bénéfice d'une exonération de retenue à la source les dividendes versés au profit de fonds d'investissement établis dans un État tiers à l'Union européenne mais lié à l'État membre considéré par une convention d'assistance administrative mutuelle en matière fiscale.

Cette décision a imposé à l'administration fiscale française un examen au cas par cas des réclamations des fonds concernés, afin de vérifier la comparabilité de leur fonctionnement à celui des fonds français ⁽⁵⁾.

d. La gestion critiquable d'un contentieux de 6,3 milliards d'euros

Lors de la discussion de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012, le coût du contentieux « OPCVM » était évalué à 5 milliards d'euros, selon les estimations faites par la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2012 sur la situation et les perspectives des finances publiques ⁽⁶⁾.

(1) CJUE, 10 mai 2012, *Santander Asset Management SGIIC SA et autres*, C-338/11 à C-347-11.

(2) CJUE, 14 décembre 2006, *Denkavit International BV et Denkavit France SARL*, C-170/05.

(3) CJUE, 18 juin 2009, *Aberdeen Property Fininvest Alpha*, C-303/07.

(4) CJUE, 10 avril 2014, *Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company*, C-190/12.

(5) *Cela a conduit à l'article 58 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.*

(6) *Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juillet 2012, page 57.*

Plus de 10 000 demandes de remboursement avaient déjà été présentées devant le tribunal administratif de Montreuil lors de la publication du rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur ce projet de loi en première lecture, le 12 juillet 2012.

Les 5 milliards d'euros dus portaient initialement sur la période 2012-2014, dont 1,5 milliard d'euros dès l'exercice 2012.

L'ampleur du coût était notamment due à une mauvaise anticipation des conséquences financières du contentieux par le Gouvernement en charge du dossier, ainsi que le soulignait la Cour des comptes dans son rapport précité : *« Les procédures en cours devant le tribunal administratif compétent ont repris et pourraient aboutir d'ici la fin de l'année 2012. Les remboursements pourraient alors atteindre 1,5 Md€ dès 2012. Les autres dossiers (3,5 Md€) seront sans doute traités en 2013 et les décaissements étalés sur 2013 (probablement 1,75 Md€) et 2014 (1,75 Md€). En comptabilité nationale (...), le déficit pourrait être accru de 1,5 Md€ en 2012, puis de 1,75 Md€ en 2013 et 1,75 Md€ en 2014. **Aucun remboursement au titre de ce contentieux n'a été intégré** dans le programme de stabilité notifié en avril **alors même que la probabilité d'une condamnation était élevée.** (...) Il est enfin noté qu'**une modification plus précoce de cette législation aurait permis d'éviter l'accumulation de sommes à rembourser** constitutives d'impôts prélevés à tort et d'intérêts moratoires. »*⁽¹⁾

La Cour des comptes poursuivait en soulignant que le contentieux « OPCVM » avait été provisionné en comptabilité générale à hauteur de 3,3 milliards d'euros au 31 décembre 2011, indiquant que le risque associé au contentieux était connu et correctement évalué, mais qu'aucune conclusion n'en avait été tirée s'agissant du programme de stabilité⁽²⁾ (cette lacune peut être étendue à la première loi de finances rectificative pour 2012⁽³⁾).

Enfin, en 2013, la Cour des comptes confirmait la mauvaise gestion et l'absence d'anticipation utile des coûts induits par le contentieux « OPCVM ». Elle relevait, dans son référé relatif aux contentieux communautaires « précompte mobilier » et « OPCVM », *« plusieurs dysfonctionnements s'agissant du contentieux OPCVM »*, et avançait que *« le risque de décaissement, pourtant recensé dans la comptabilité générale de l'État depuis l'exercice 2008, n'a pas été considéré à temps en loi de finances ainsi que dans la trajectoire des finances publiques du programme de stabilité, nuisant à la sincérité de ces exercices »*⁽⁴⁾.

(1) Cour des comptes, rapport précité, page 59.

(2) Id., pages 59-60.

(3) Loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

(4) Cour des comptes, référé n° 66865, relatif aux contentieux communautaires précompte immobilier et OPCVM, 30 mai 2013.

La mauvaise anticipation du contentieux « OPCVM » avait par ailleurs été soulignée par les rapporteurs généraux des deux commissions des finances, celle de l'Assemblée nationale et celle du Sénat, dans leur rapport respectif sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012 ⁽¹⁾.

Les décaissements effectués au titre du contentieux « OPCVM » ont connu un rythme beaucoup plus lent que celui anticipé en 2012 par la Cour des comptes. Dans son rapport spécial consacré à la mission *Remboursements et dégrèvements* fait sur le projet de loi de finances pour 2017, notre ancien collègue Dominique Lefebvre faisait état de 3,85 milliards d'euros effectivement décaissés entre 2012 et 2015 ou programmés au titre des exercices 2016 et 2017 ⁽²⁾.

Les données actualisées, obtenues de l'administration fiscale, font état d'un enjeu financier global de 6,3 milliards d'euros, parmi lesquels :

– 2,6 milliards d'euros ont été effectivement décaissés à la fin 2016 (1,85 milliard d'euros entre 2012 et 2015 et 0,75 milliard d'euros en 2016 – soit un milliard d'euros de moins que la prévision initiale pour 2016) ;

– un milliard d'euros ont été programmés au titre de 2017 ;

– un milliard d'euros ont été programmés au titre de 2018.

Ce type de décalage par rapport aux prévisions initiales mais aussi, en cours de gestion du coût du contentieux, entre le projet de loi de finances initiale et l'exécution de l'exercice considéré, n'est *a priori* pas anormal dans la mesure où différents facteurs difficiles à anticiper interviennent (le moment auquel le juge se prononcera et le sens de la décision, le comportement des justiciables, ainsi que la capacité des services fiscaux à traiter les demandes, qui peut rapidement atteindre son point de saturation lorsque sont en jeu des milliers de réclamations devant faire l'objet d'un examen approfondi).

2. La création par la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 de la contribution de 3 % sur les revenus distribués

Afin de compenser la perte de recettes résultant du contentieux « OPCVM », le Gouvernement, à l'occasion de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012, première loi financière de la XIV^e législature, a proposé la mise en place d'une contribution assise sur les dividendes.

(1) Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2012, *Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 79, 12 juillet 2012, pages 145-146* ; Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2012, *Sénat, session 2011-2012, n° 689, 23 juillet 2012, page 119*.

(2) Rapport sur le projet de loi de finances pour 2017 – annexe n° 41 : *Remboursements et dégrèvements, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 4125, 13 octobre 2016, page 46*.

a. Le projet du Gouvernement

L'article 5 du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012 (devenu article 6 de la loi du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012) avait deux objets :

– d'une part, il procédait à la mise en conformité au droit européen de la retenue à la source prévue au 2 de l'article 119 *bis* du CGI ;

– d'autre part, il introduisait dans le CGI un nouvel article 235 *ter* ZCA portant sur la contribution de 3 % sur les revenus distribués.

i. Les dividendes déduits de l'assiette de la contribution de 3 %

Le dispositif prévoyait que certains dividendes étaient déduits de l'assiette de la contribution, l'alinéa 15 de l'article 5 disposant :

« Cette contribution est égale à 3 % des montants distribués après déduction des montants distribués exonérés de retenue à la source en application de l'article 119 ter, et de ceux éligibles au régime prévu aux articles 145 et 216 à la condition qu'ils proviennent de titres de participation représentant au moins 10 % du capital de la société émettrice (...). »

D'une part, étaient concernés les montants exonérés de retenue à la source en application de l'article 119 *ter* du CGI, c'est-à-dire les dividendes versés par une société soumise à l'IS à une personne morale établie dans un État membre de l'Union européenne et détenant depuis au moins deux ans 10 % du capital de la société distributrice. Cela concerne donc les dividendes versés par une filiale française à sa société mère européenne.

D'autre part, étaient déduits les montants éligibles au régime mère-fille prévu aux articles 145 et 216 du CGI, sous réserve que les titres de participation représentent au moins 10 % du capital de la filiale distributrice (ce régime prévoyant en principe une détention de 5 %). Le seuil de 10 %, plus strict que celui prévu à l'article 145 du CGI, visait à traiter de façon similaire les filiales françaises, qu'elles soient détenues par des sociétés françaises ou par des sociétés européennes.

Dans la mesure où ces dividendes étaient déduits des montants à retenir de l'assiette de la contribution, ils étaient exonérés de cette dernière.

ii. Un dispositif initial qui ne paraissait pas avoir vocation à répondre à l'incompatibilité censurée par la CJUE en 2017

Les hypothèses d'exonération prévues par le Gouvernement ne semblaient pas couvrir – ou prévoir de couvrir – la configuration dont a eu à connaître la CJUE, à savoir la redistribution par une société soumise à l'IS français de dividendes perçus d'une filiale européenne.

En effet, la rédaction de l’alinéa 15 prévoyait de ne pas imposer les dividendes éligibles au régime mère-fille, sous réserve que la société émettrice soit détenue à au moins 10 % par la mère. Le dispositif semblait donc exonérer de la contribution la filiale, au titre des dividendes versés à sa mère, et non cette dernière au titre des dividendes qu’elle aurait reçus de sa filiale et ensuite redistribués.

Cette lecture est corroborée par celle de l’évaluation préalable de l’article, qui indiquait que « *les dividendes versés à une société susceptible de bénéficier du régime mère-fille et détenant une participation supérieure à 10 % du capital de la société ou l’organisme distributeur seraient exonérés de la nouvelle contribution sur les montants distribués, que cette société soit établie en France ou dans un autre État de l’Union européenne* »⁽¹⁾.

La dimension européenne a donc été évoquée au titre de la destination des dividendes soumis à la contribution, non au titre de leur provenance. Or, c’est bien sur la question de la provenance européenne des dividendes, non sur celle de leur destination, que la CJUE s’est appuyée en 2017.

En conséquence, la version initiale de l’article 5 du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012 ne paraissait pas plus robuste juridiquement et, en tout état de cause, ne semblait pas prévoir de couvrir l’hypothèse censurée par la CJUE, c’est-à-dire la redistribution de dividendes européens.

b. L’absence d’évocation d’une contrariété avec le droit européen lors des débats à l’Assemblée nationale

i. La discussion en commission des finances

Lors de l’examen du texte par la commission des finances de l’Assemblée nationale, un amendement CF316 présenté par le rapporteur général, M. Christian Eckert, a substitué aux exonérations initiales deux nouvelles hypothèses :

– d’une part, l’exonération des distributions payées en action ;

– d’autre part, l’exonération des montants distribués entre sociétés membres du même groupe fiscalement intégré, au sens des articles 223 A et suivants du CGI.

(1) *Deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012, Évaluations préalables, page 176. L’indifférence du lieu d’établissement ne paraissait pas concerner la filiale, désignée sous les termes « société » ou « organisme », mais bien la mère, sinon la fin de la phrase aurait été « que cette société ou cet organisme soit établie en France ou dans un autre État de l’Union européenne ».*

La disparition de la référence au régime mère-fille était justifiée par le fait que n'était en cause ni une retenue à la source, prohibée par l'article 5 de la directive mère-fille de 2011, ni une imposition des dividendes reçus, susceptible de conduire à une double imposition contraire à l'article 4 de cette directive⁽¹⁾.

Dès la présentation de l'amendement, il avait été indiqué que le Gouvernement était prêt à l'accepter. Cela témoigne du fait que le dispositif porté par le rapporteur général avait été transmis au Gouvernement avant son examen par la commission des finances et avait reçu son assentiment.

L'amendement, rapidement discuté, a été favorablement accueilli en commission : le président de la commission des finances, M. Gilles Carrez, soulignait que « *l'amélioration est évidente* », tandis que M. Charles de Courson relevait qu'il était « *légitime de prévoir une exonération pour les distributions payées en action* »⁽²⁾. Si M. de Courson avait en outre indiqué que la contribution allait se heurter à des problèmes, ces derniers étaient « *liés à la variété des modalités de versements des dividendes – y compris s'agissant des petits groupes familiaux* » et « *aux relations au sein d'un groupe* »⁽³⁾, ce qui ne portait pas sur la question de la compatibilité européenne du dispositif initial ou de l'amendement, mais concernait plutôt les formes de dividendes – en numéraire, en actions, *etc.* – et la question de la transparence fiscale au sein des groupes, à laquelle répondait l'amendement.

Les seules références à l'imposition de dividendes provenant de filiales étrangères portaient sur les risques éventuels de délocalisation des sièges des sociétés mères françaises.

La compatibilité avec le droit européen de l'amendement (devenu l'amendement n° 155 en séance publique), n'a donc été évoquée à aucun moment.

ii. La discussion du dispositif en séance publique

Les principaux sujets de débat lors de la discussion de l'article 5 du projet de loi en séance portaient sur le principe de la contribution, la question d'un éventuel maintien d'une retenue à la source pour les organismes de placement collectif extra-européens – notamment américains – et celle des groupes bancaires mutualistes.

(1) *Assemblée nationale, rapport précité, page 152, qui indiquait que « la transposition du régime mère-fille pour le calcul de la nouvelle contribution ne va pas de soi. En effet, il ne s'agit pas ici d'éviter une double imposition des dividendes, à la fois dans le chef de la société qui les distribue et dans celui de la société qui les perçoit, mais seulement de ne pas augmenter les coûts de la société qui verse des dividendes ».*

(2) *Assemblée nationale, commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, mercredi 11 juillet 2012, séance de 16 heures 30, compte rendu n° 6.*

(3) *Ibid.*

Aucun élément relatif à la compatibilité du dispositif initial ou de celui prévu par l'amendement de la commission des finances avec le droit européen, notamment la directive mère-fille, n'a été abordé ⁽¹⁾.

Les exposés sommaires des amendements autres que ceux du rapporteur général ne remettaient d'ailleurs pas en cause l'exonération prévue par l'amendement n° 155 : ils lui reconnaissaient au contraire un mérite (cet amendement n° 155 avait d'ailleurs fait l'objet de sous-amendements de la part de l'opposition, pour traiter la question des groupes mutualistes mais sans remettre en cause le principe de l'amendement).

Enfin, la seule interrogation juridique relative au principe constitutionnel d'égalité qui figure dans les débats, soulevée par M. Charles de Courson ⁽²⁾, ne portait pas sur l'assiette de la contribution mais sur le périmètre de ses redevables et plus particulièrement sur l'exclusion des PME : « [Comment] justifier l'application de ces 3 % aux dividendes des grandes entreprises et non à ceux des petites et moyennes entreprises ? Il y a là, me semble-t-il, une rupture de l'égalité difficilement justifiable. » ⁽³⁾. Ce doute, au demeurant non fondé, ne concernait pas les aspects du dispositif sur lesquels la CJUE s'est prononcée en 2017.

● Le dispositif proposé par l'amendement n° 155, lors de son examen en séance, a recueilli un avis favorable de la part du Gouvernement et a été adopté par l'Assemblée nationale.

c. L'absence de remise en cause du dispositif au titre de la directive mère-fille lors de la suite de l'examen du texte

● La commission des finances du Sénat a examiné l'article 5 du projet de loi le 25 juillet 2012, sans que la question de la compatibilité avec le droit européen, et particulièrement la directive mère-fille, ne soit soulevée ⁽⁴⁾.

M. François Marc, rapporteur général, relevait que « l'objet du présent article [5] n'est pas, en réalité, de taxer les dividendes, mais bien les sociétés émettrices, à raison des dividendes qu'elles distribuent. Il n'est donc pas nécessaire de différencier les régimes selon la destination, domestique ou non, des dividendes » ⁽⁵⁾. Le sujet abordé n'était pas, là non plus, le point d'accroche de l'incompatibilité relevée par la CJUE en mai 2017, puisqu'il s'agissait des dividendes versés à une société européenne (mère), là où la CJUE s'est prononcée sur les dividendes versés par une société européenne (filiale).

(1) La seule référence au régime mère-fille, faite par le ministre, tendait à préciser qu'il fallait exclure des estimations de rendement les sociétés liées par le régime mère-fille. Cela ne visait cependant pas la question de la contrariété éventuelle avec la directive mais, ainsi qu'il a été vu, l'exonération des filiales lorsqu'elles versent des dividendes à leur mère, française ou étrangère.

(2) Et rappelée lors de la séance de questions au Gouvernement du mardi 24 octobre 2017.

(3) Assemblée nationale, XIV^e législature, session ordinaire de 2011-2012, compte rendu intégral de la deuxième séance du jeudi 19 juillet 2012.

(4) Sénat, session 2011-2012, commission des finances, compte rendu de la réunion du mercredi 25 juillet 2012.

(5) Sénat, rapport précité, page 118.

Le dispositif résultant de l'adoption par l'Assemblée nationale de l'amendement n° 155, loin d'être critiqué ou contesté, avait été salué par ce rapport, dans lequel il pouvait être lu que :

– « *la modification apportée par l'Assemblée nationale et limitant [la] possibilité de déduction aux bénéficiaires distribués par une filiale d'un groupe fiscalement intégré, c'est-à-dire détenue à au moins 95 % par la société mère, est utile.* » ;

– « *Cette modification rend le régime de la contribution additionnelle à la fois plus simple, plus équitable et plus efficace.* » ;

– « (...) *elle simplifie le dispositif dans la mesure où elle l'aligne sur un régime existant qui a précisément pour objet d'éliminer les doubles impositions (...)* » ;

– « (...) *elle rend la contribution additionnelle plus juste, en évitant que les sociétés soient avantagées ou désavantagées selon leur structure capitalistique et le profil de leur actionariat.* » ;

– « (...) *elle rend la contribution additionnelle plus efficace (...)* la modification augmente l'effet incitatif de la contribution et en sécurise le rendement budgétaire. » ⁽¹⁾.

Enfin, M. François Marc indiquait, lors de la discussion de l'article 5 par la commission, que son amendement étendant l'exonération aux groupes bancaires mutualistes avait été communiqué au Gouvernement, qui était « *pour partie responsable de la formulation du dispositif proposé.* » ⁽²⁾

Lors de l'examen de l'article par le Sénat en séance publique, le 26 juillet 2012, les amendements discutés relatifs à la contribution de 3 % portaient sur les groupes bancaires mutualistes, le taux de la contribution, les modalités de son règlement, l'exonération des dividendes distribués sous forme d'actions et de ceux des SIIC. Pas plus qu'à l'Assemblée nationale, la compatibilité avec le droit européen n'a été évoquée au Sénat ⁽³⁾.

● Le rapport de la commission mixte paritaire (CMP) ne fait lui non plus ressortir aucun élément relatif à une éventuelle contrariété entre la contribution de 3 % et le droit européen.

● Au-delà des débats et documents parlementaires, aucun élément ne permet d'établir une position différente de l'administration fiscale par rapport à celle du Parlement. Or, si l'administration avait identifié le risque européen, elle l'aurait vraisemblablement relayé pour que cela soit abordé lors des débats parlementaires (surtout s'il est tenu compte du contexte de création de la contribution, à savoir le remplacement d'un impôt jugé contraire au droit européen).

(1) Ibid., page 122.

(2) Sénat, session 2011-2012, commission des finances, compte rendu de la réunion du mercredi 25 juillet 2012.

(3) Sénat, session 2011-2012, compte rendu intégral des débats, séance du 26 juillet 2012.

d. Des conditions d'examen peu propices à l'analyse sereine des dispositions discutées

En tout état de cause, il semble nécessaire de rappeler le calendrier de la discussion de ce texte, qui témoigne d'une rapidité peu propice aux études approfondies que requièrent pourtant ces sujets.

Le projet de loi de finances rectificative avait été déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 4 juillet 2012, pour être examiné par la commission des finances une semaine plus tard, le 11 juillet 2012. Son examen en séance a débuté cinq jours après, le 16 juillet 2012, et s'est terminé le 19 juillet suivant.

Le Sénat a été saisi du texte le 20 juillet 2012, sa commission des finances l'a examiné à partir du 23 juillet 2012, discutant l'article 5 le 25 juillet. Les débats en séance ont eu lieu du 24 au 27 juillet 2012, l'article 5 étant examiné le 26 juillet.

Enfin, la CMP s'est réunie le 30 juillet 2012 et la lecture de ses conclusions est intervenue le lendemain.

Il ressort de cette chronologie que le Parlement a disposé de moins d'un mois pour se prononcer sur un texte comptant initialement 30 articles, et 46 articles au terme de la navette parlementaire. S'il n'est pas rare que le Parlement doive se prononcer sur les textes conséquents et importants dans des délais très resserrés, il n'en reste pas moins certain que la banalité d'une telle pratique est très regrettable et peut, malheureusement, conduire à ce que des dispositifs présentant des imperfections juridiques soient adoptés. Or, de telles conditions d'examen ne sont pas de la responsabilité du Parlement, qui ne dispose pas de la pleine maîtrise de son ordre du jour s'agissant des textes financiers.

e. L'absence de l'examen de la constitutionnalité de la mesure en 2012

Lors de leur saisine du 1^{er} août 2012, ni les députés, ni les sénateurs n'avaient sollicité du Conseil constitutionnel l'examen de la conformité à la Constitution de la contribution de 3 %.

Or, depuis la révision constitutionnelle de 2008 et la création de la QPC, le Conseil constitutionnel tend à ne procéder à un contrôle de constitutionnalité *a priori* que sur les seules dispositions qui lui sont déférées, et tend à ne soulever d'office l'inconstitutionnalité que dans deux types d'hypothèses :

– des dispositions sont affectées d'un vice de procédure et donc non susceptibles de faire l'objet d'une QPC : « cavaliers », méconnaissance de la règle dite de « l'entonnoir » résultant de l'article 45 de la Constitution, discussion en séance sur la base du projet de loi déposé et non du texte adopté par la commission lorsque la procédure prévue au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution s'applique, mauvais placement entre les deux parties de la loi de finances, *etc.* ;

– des dispositions non visées par la saisine font l’objet d’une « porte étroite », intervention adressée au Conseil constitutionnel et enregistrée à son greffe avant d’être transmise aux membres du Conseil et, le cas échéant, de faire l’objet d’une demande d’observations complémentaires de la part du Gouvernement.

Ainsi, la contestation de la constitutionnalité des autres dispositions tend à se faire sur le fondement des QPC.

Il ressort de sa décision du 9 août 2012 sur la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 ⁽¹⁾ que le Conseil constitutionnel, qui n’avait pas été saisi de la constitutionnalité de la contribution de 3 %, n’a pas soulevé d’office ce point.

Au demeurant, il semble utile de rappeler que la rupture d’égalité censurée le 6 octobre 2017 résulte de la discrimination à rebours entre distributions de dividendes venant à l’origine de filiales européennes, non soumises à la contribution du fait de l’incompatibilité avec le droit européen, et distributions d’autres dividendes, lui restant soumises. En 2012, le Conseil constitutionnel aurait difficilement pu constater une telle rupture d’égalité résultant d’une méconnaissance du droit européen : de jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel ne contrôle pas la compatibilité des lois avec les engagements internationaux ou européens de la France ⁽²⁾.

3. L’appréciation juridique du dispositif à l’aune des éléments disponibles à l’époque

Si la contrariété avec le droit européen est aujourd’hui évidente, tel n’était pas le cas en juillet 2012.

L’appréciation portée en juillet 2012 sur la substitution aux exonérations initialement prévues par le Gouvernement de celle résultant de l’amendement de la commission des finances portant sur les groupes fiscalement intégrés, a été faite non seulement par l’Assemblée nationale, mais aussi par le Gouvernement (assisté par l’administration fiscale) et par le Sénat. Cette appréciation concluait :

– au fait que la contribution n’était pas une retenue à la source, ne posant donc aucune difficulté au regard de l’article 5 de la directive mère-fille ;

– au fait qu’elle n’emportait pas double imposition des dividendes transfrontaliers dans la mesure où ce n’était pas la filiale européenne émettrice qui était assujettie à la contribution mais la mère française, et pas lors de la perception des dividendes.

(1) *Conseil constitutionnel, décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, Loi de finances rectificative pour 2012 (II).*

(2) *Pour un rappel de cette position, voir la décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2012, Loi relative à l’ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d’argent et de hasard en ligne, notamment son point 11 : « Le moyen tiré du défaut de compatibilité d’une disposition législative aux engagements internationaux et européens de la France ne saurait être regardé comme un grief d’inconstitutionnalité. »*

a. L'appréciation correcte du dispositif au regard des règles prohibant une retenue à la source

La contribution de 3 % ne constituait pas une retenue à la source dans la mesure où, pour être qualifiée de telle, une imposition doit remplir trois critères cumulatifs indiqués par la Cour de justice dans un arrêt *Epson Europe BV* rendu le 8 juin 2000⁽¹⁾ et rappelés dans un arrêt sur la *Fairness tax* belge rendu également le 17 mai 2017⁽²⁾ :

– l'impôt est prélevé dans l'État dans lequel les dividendes sont distribués et le fait générateur de l'impôt est la distribution de dividendes ;

– l'assiette de l'impôt est constituée par les montants distribués ;

– l'assujetti de l'impôt doit être le bénéficiaire de la distribution, c'est-à-dire le détenteur des titres.

Dans un schéma de distribution d'une filiale européenne vers sa mère française, la contribution ne pouvait être qualifiée de retenue à la source : son fait générateur n'était pas la distribution de dividendes par la filiale.

Cette qualification était également exclue dans un schéma de distribution de la société mère vers ses actionnaires : la contribution ne frappait pas les bénéficiaires de la distribution, mais la société émettrice.

L'analyse faite en 2012 sur la compatibilité de la contribution avec l'article 5 de la directive mère-fille était donc parfaitement fondée⁽³⁾.

(1) *Cour de justice des Communautés européenne*, 8 juin 2000, *Epson Europe BV*, C-375/98. Voir également *CJUE*, 26 juin 2008, *Finanzamt Hamburg-Am Tierpark c. Burda GmbH*, C-284/06.

(2) *CJUE*, 17 mai 2017, *X c. Ministerraad « Fairness Tax »*, C-68/15. *La fairness tax était un impôt belge, distinct de l'impôt sur les sociétés, assujettissant les sociétés résidentes et non-résidentes distribuant des dividendes ne se retrouvant pas dans leur résultat imposable final.*

(3) *Au demeurant, il convient de rappeler que même sur ce point, pourtant bien cadré juridiquement, la Cour de justice s'est essayée à des évolutions jurisprudentielles : dans un arrêt Athinaïki Zythopoiia du 4 octobre 2001, elle avait abandonné la condition tenant au fait que l'assujetti de la retenue devait être le détenteur des titres, pour considérer que pouvait être une retenue à la source un impôt frappant la filiale distributrice (CJCE, 4 octobre 2001, Athinaïki Zythopoiia AE c. Elliniko Dimosio, C-249/99). Cela témoigne des difficultés à anticiper de façon absolument sûre le sens des décisions susceptibles d'être rendues.*

b. L'absence d'une contrariété évidente du dispositif avec l'article 4 de la directive mère-fille en juillet 2012

S'agissant de la compatibilité de la contribution avec l'article 4, prohibant la double imposition, il ne paraissait pas absolument évident, en juillet 2012, de conclure que cet article s'opposait à l'imposition de dividendes perçus d'une filiale européenne par une société mère lors de leur redistribution par cette dernière, redistribution pouvant au demeurant ne jamais intervenir.

Ainsi qu'il ressort des débats tenus à cette époque, c'est bien la question de la destination des dividendes distribués, et non celle de leur origine, qui avait été étudiée et qui était traitée.

À cet égard, l'arrêt rendu par la CJUE le 17 mai 2017 semble bien traduire une évolution ou, à tout le moins, apporter une précision nouvelle. Aucun précédent jurisprudentiel de la Cour n'est mentionné, ni dans l'arrêt, ni dans les conclusions de l'avocate générale, Mme Juliane Kokott, présentées sur l'affaire C-68/15 concernant la *Fairness Tax* belge, similaire à la contribution française et ayant fait l'objet d'un arrêt du même jour. La seule référence jurisprudentielle faite par la CJUE dans son arrêt concernant la contribution de 3 %, pour asseoir sa position, est celle de l'arrêt du même jour portant sur la *Fairness Tax*, dont le sens ne pouvait par définition être connu avant le 17 mai 2017.

La seule évocation d'une impossibilité, au titre de la directive, d'imposer lors de leur redistribution des dividendes distribués par une filiale relevant du régime mère-fille, se trouve dans les conclusions de l'avocat général L. A. Geelhoed sur l'affaire britannique *FII Group Litigation*, ayant conduit à un arrêt du 12 décembre 2006⁽¹⁾. Une telle position ne pouvait être considérée comme étant celle de la Cour dans la mesure où, d'une part, les conclusions de l'avocat général ne lient pas la formation de jugement, d'autre part, la Cour ne s'était pas, dans son arrêt de 2006, référée aux conclusions sur ce point, enfin, l'incompatibilité finalement identifiée reposait sur une différence de traitement entre dividendes britanniques et européens, non sur l'imposition de dividendes redistribués.

(1) CJCE, 12 décembre 2006, Test Claimants in the FII Groupe Litigation c. Commissionners of Inland Revenue, C-446/04. Dans cette affaire, le Royaume-Uni soutenait que l'impôt en cause, l'« advance corporation tax » (ACT), ne méconnaissait pas l'article 4 de la directive mère fille du 23 juillet 1990 (correspondant à l'article 4 de la directive de 2011) au motif que ce dernier visait un impôt perçu lors de la réception, par la société mère, des dividendes distribués par ses filiales européennes, et non un impôt levé si et lorsqu'une distribution par la mère a lieu.

Si, comme l'indique Mme Kokott dans ses conclusions sur l'affaire belge de la *Fairness Tax*, l'arrêt *FII Groupe Litigation* ne pouvait servir de précédent utile dans la mesure où il concernait un dispositif distinct de la contribution de 3 %, il a fallu attendre l'arrêt du 17 mai 2017 pour que la Cour se prononce de façon certaine sur la portée de l'article 4 de la directive ⁽¹⁾.

En conclusion, si la contrariété avec la directive mère-fille apparaît aujourd'hui manifeste, et si elle avait pu être évoquée après l'adoption de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 par certains fiscalistes ⁽²⁾, cette contrariété n'était pas évidente à l'époque et les évocations d'un doute quant à la compatibilité européenne du dispositif adopté relevaient plus d'une interprétation prospective du droit alors en vigueur que d'une certitude assise sur des précédents juridiques (sans qu'y fasse obstacle le fait que cette interprétation prospective se soit ultérieurement révélée fondée).

4. la gestion critiquable du contentieux de la contribution de 3 % avant les décisions rendues en 2017

Les risques contentieux liés à la contribution, s'ils avaient été signalés par certains spécialistes une fois la loi promulguée, se sont concrétisés de façon beaucoup plus manifeste à la suite de l'ouverture, par la Commission européenne, d'une procédure d'infraction.

À la suite de cette action, le Gouvernement avait indiqué en novembre 2015 devant le Sénat que « nous aurons à étudier la cohérence de cette contribution avec les autres régimes en vigueur. Nous sommes d'ailleurs en train de travailler sur cette question, même si nous ne serons vraisemblablement pas prêts pour le prochain projet de loi de finances rectificative. (...) Le Gouvernement a par ailleurs d'autres mesures à prendre pour se mettre en conformité avec le droit européen. (...) [La] France n'est pas en conformité avec le droit européen en la matière » ⁽³⁾.

(1) Une récente évolution jurisprudentielle de la CJUE, concernant la retenue à la source de l'article 119 bis dont l'application aux OPCVM étrangers est à l'origine de la naissance de la contribution, illustre les difficultés qui peuvent parfois exister pour bien anticiper la compatibilité du droit national au droit européen. L'application immédiate de cette retenue à la source aux sociétés non-résidentes déficitaires, bien que susceptible de causer à celles-ci un désavantage de trésorerie, était jugée compatible avec le droit européen (Conseil d'État, 9 mai 2012 Société GBL Energy, n° 342221, plusieurs fois confirmé ensuite). Cette position, qui se trouvait en adéquation avec le droit européen (CJUE, 22 décembre 2008, Belgique c. Truck Center SA, C-282/07), semble être désormais remise en cause par une évolution de la jurisprudence de la Cour, ce qui a conduit le Conseil d'État à saisir celle-ci de questions préjudicielles (Conseil d'État, 20 septembre 2017, Sociétés Sofina, Rebelco et Sidro, n° 398662).

(2) Notamment par M. Philippe Derouin, dans un article remarquablement prémonitoire paru en octobre 2012 dans la Revue de droit fiscal (Philippe Derouin, « La contribution de 3 % sur les montants distribués et le régime des sociétés mères et filiales : de Charybde en Scylla ? », Revue de droit fiscal, n° 40, 4 octobre 2012, n° 457).

(3) Sénat, session 2015-2016, compte rendu intégral des débats, séance du 23 novembre 2015.

Cependant, la seule disposition introduite ultérieurement et relative à la contribution de 3 % l'a été dans le projet de loi de finances rectificative pour 2016 ⁽¹⁾ et ne concernait pas le régime mère-fille, mais la portée de l'exonération réservée aux groupes fiscalement intégrés, censurée par le Conseil constitutionnel le 30 septembre 2016 ⁽²⁾.

À ce moment, la CJUE était déjà saisie par le Conseil d'État d'une question préjudicielle portant sur la compatibilité de la contribution avec les articles 4 et 5 de la directive, question préjudicielle qui a débouché sur l'arrêt du 17 mai 2017.

En conséquence, plutôt que l'appréciation en 2012 de la compatibilité de la contribution avec le droit européen, c'est la gestion ultérieure du risque contentieux par le Gouvernement qui pourrait faire l'objet d'interrogations, de la même manière que la gestion du contentieux « OPCVM » avait été critiquée pour son manque d'anticipation et de réalisme juridique – à la différence près que la contrariété au droit européen dans le cadre du contentieux « OPCVM » était à l'époque acquise, compte tenu de l'existence de précédents, là où celle de la contribution de 3 % était incertaine.

II. UN CONTENTIEUX ESTIMÉ À 10 MILLIARDS D'EUROS EXIGEANT UNE ACTION RAPIDE

La disparition de la contribution de 3 % ne pose pas, dans son principe, de difficulté particulière dans la mesure où le Gouvernement avait prévu de la supprimer à compter de 2018.

En revanche, les circonstances de cette disparition et le coût résultant de ces circonstances commandent une action rapide du législateur pour garantir le respect de la trajectoire de réduction du déficit public et les engagements européens de la France.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2016-571 QPC, 30 septembre 2016, Société Layher SA [Exonération de la contribution de 3 % sur les montants distribués en faveur des sociétés membres d'un groupe fiscalement intégré]. Pour les détails sur ce dispositif, il est renvoyé au commentaire de l'article 31 du projet de loi de finances rectificative pour 2016 (Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2016, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 4272, 1^{er} décembre 2016, pages 519-531).

(2) À cet égard, si l'amendement n° 155 adopté à l'Assemblée nationale en 2012 a conduit à la censure du 30 septembre 2016, il convient de relever qu'à l'époque, l'intégration fiscale était vue comme un critère intéressant car bien cadré et connu, et l'amendement avait été salué. L'intégration fiscale avait d'ailleurs été retenue par la loi de finances pour 2011 pour le calcul du taux d'un autre impôt sans aucun lien avec l'IS, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Là aussi, le Conseil constitutionnel a prononcé une censure, intervenue le 19 mai 2017. Pour plus de détail sur ce sujet, il est renvoyé au commentaire de l'article 7 du projet de loi de finances pour 2018 (Rapport sur le projet de loi de finances pour 2018, tome II, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 273, 12 octobre 2017, pages 196-224).

A. UNE PERTE DE RECETTES ANNUELLES ASSUMÉE ET PRÉVUE

Le rendement annuel de la contribution de 3 %, détaillé dans le tableau suivant, était d'environ 2 milliards d'euros.

PRODUIT DE LA CONTRIBUTION DE 3 % (2013-2017)

(en millions d'euros)

Année	2013	2014	2015	2016	2017 (p.)
Produit	1 943	1 927	2 151	2 038	1 880

N.B. : l'année 2012 n'est pas mentionnée dans la mesure où la contribution n'a pu porter, cette année-là, que sur les montants distribués à compter du mois d'août.

Source : direction du budget.

La disparition de la contribution et la perte de recettes qu'elle entraîne n'ont pas conduit le Gouvernement à chercher à mettre en place un dispositif de substitution, à la différence de ce qui avait été fait en 2012 avec la création de cette contribution. La perte de recettes est en effet assumée, et le Gouvernement prévoyait de supprimer la contribution à compter de 2018 à travers l'article 13 du projet de loi de finances pour 2018.

B. UN CONTENTIEUX ESTIMÉ À 10 MILLIARDS D'EUROS

1. Une estimation initiale à 5,7 milliards d'euros

Les circonstances de la disparition de la contribution de 3 %, à savoir l'incompatibilité avec le droit européen et son inconstitutionnalité, entraîneront pour les finances publiques un coût important.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 24 octobre 2017, prévoyait un coût global de 5,7 milliards, faisant l'objet de décaissements étalés selon la chronique présentée dans le tableau suivant.

CHRONIQUE DES DÉCAISSEMENTS AU TITRE DU CONTENTIEUX DE LA CONTRIBUTION DE 3 % PRÉVUS DANS LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION 2018-2022

(en milliards d'euros)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Montant décaissé	0	0,3	1,8	1,8	1,8	0

Source : projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, rapport annexé.

2. Une réévaluation du coût à 10 milliards d'euros

L'estimation initiale du coût des contentieux a fait l'objet d'une réévaluation durant le mois d'octobre 2017 pour finalement s'établir à environ 10 milliards d'euros, intérêts moratoires compris.

En application de l'article L. 208 du livre des procédures fiscales, le taux des intérêts moratoires dus en cas de condamnation de l'État à un dégrèvement d'impôt ou en cas de dégrèvement prononcé par l'administration à la suite d'une réclamation tendant à la réparation d'une erreur, est celui des intérêts de retard prévu à l'article 1727 du CGI, soit 0,40 % par mois aux termes du III de cet article. Ce taux est donc de 4,8 % par an.

Cette réévaluation a plusieurs causes :

– d'une part, l'ampleur de la censure décidée par le Conseil constitutionnel, qui s'est révélée intégrale là où pouvait être attendue une censure partielle, limitée aux dividendes provenant de filiales françaises ou extra-européennes. L'inclusion dans la censure des dividendes non redistribués, provenant du résultat opérationnel de la société mère, a eu pour effet d'accroître les montants en jeu ;

– d'autre part, la date d'effet de la censure, immédiate, là où aurait pu être attendu un effet différé, à l'image de ce que le Conseil constitutionnel avait décidé dans sa décision *Société Layher* du 30 décembre 2016 ⁽¹⁾ ou, plus récemment, dans sa décision *Société EDI-TV* du 27 octobre 2017 dans laquelle non seulement la déclaration d'inconstitutionnalité d'une partie de l'assiette d'une taxe a été repoussée au 1^{er} juillet 2018, mais il a été prévu que les juridictions devront surseoir à statuer sur les affaires en cours, jusqu'à cette date ou jusqu'à l'intervention d'une nouvelle loi, qui leur sera applicable ⁽²⁾. En plus d'accélérer le décaissement des remboursements, l'absence d'effet décalé dans le temps de l'abrogation prive l'État d'une partie du produit attendu de contribution de 3 % au titre de 2017 (pour un montant d'environ 200 millions d'euros, d'après le Haut Conseil des finances publiques) ;

– enfin, le volume des réclamations faites par les entreprises, par définition difficile à anticiper de façon certaine.

C. LA NÉCESSITÉ D'UNE ACTION LÉGISLATIVE RAPIDE

Si le Gouvernement avait programmé 5,7 milliards d'euros de dépenses sur quatre ans au titre du contentieux de la contribution de 3 %, ces estimations ont été largement dépassées et, surtout, ont vu leur temporalité substantiellement resserrée.

Il est rappelé qu'en application de l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et du protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité, le déficit public ne doit pas dépasser 3 % du PIB.

(1) *Conseil constitutionnel, décision n° 2016-571 QPC du 30 septembre 2016, Société Layher SAS* [Exonération de la contribution de 3 % sur les montants distribués en faveur des sociétés d'un groupe fiscalement intégré].

(2) *Conseil constitutionnel, décision n° 2017-669 QPC du 27 octobre 2017, Société EDI-TV* [Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision II].

Les prévisions de solde public pour 2017 et 2018 – et pour les exercices suivants – concluaient au respect de cette obligation, ainsi que l’illustre le tableau ci-après.

TRAJECTOIRE PRÉVISIONNELLE INITIALE DU SOLDE PUBLIC (2017-2022)

(en % du PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public	- 2,9	- 2,6	- 3,0	- 1,5	- 0,9	- 0,2

Source : projet de loi de finances pour 2018 et projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

Le coût estimé du contentieux, 10 milliards d’euros, représenterait près d’un demi-point de PIB ⁽¹⁾. Le surcoût par rapport à la programmation pluriannuelle, de 4,3 milliards d’euros, serait de l’ordre de 0,2 point de PIB.

Le décaissement des 10 milliards d’euros dus au titre du contentieux lié à la contribution de 3 % devrait avoir un impact en comptabilité nationale en 2017 et 2018, d’un montant d’environ 5 milliards d’euros pour chacun des deux exercices. Le traitement retenu par le Gouvernement, identique à celui effectué au titre des précédents contentieux de série (tels que le contentieux OPCVM), consiste à enregistrer les montants à la date à laquelle la valeur de l’obligation à la charge de l’État est déterminée de façon fiable par l’administration fiscale ⁽²⁾.

À cet égard, ce contentieux est simple s’agissant des remboursements réclamés, à la différence du contentieux « OPCVM » dont les remboursements ont fait l’objet d’un étalement prononcé dû notamment à la vérification, par l’administration fiscale, de la comparabilité du fonctionnement de certains OPCVM étrangers aux organismes français.

Le contentieux fait donc peser un risque sérieux, non seulement sur le respect de la trajectoire de réduction du déficit, mais aussi sur l’objectif de maintenir le déficit sous 3 % de PIB ⁽³⁾. La Commission européenne semble partager cette analyse, dans la mesure où elle a sollicité de la part du Gouvernement, le vendredi 27 octobre 2017, des précisions sur les efforts budgétaires qui étaient prévus, notamment compte tenu de l’impact de l’invalidation de la contribution de 3 %.

Dès lors, une action rapide, susceptible d’avoir un impact budgétaire dès 2017, est apparue nécessaire.

(1) 0,45 % sur la base du PIB 2016 publié par l’INSEE, établi à 2 228,9 milliards d’euros.

(2) En application du point 20.189 du Système européen des comptes nationaux et régionaux 2010 (SEC 2010), dans l’hypothèse où une juridiction se contente d’établir le principe d’une indemnisation et que l’administration doit examiner chaque plainte pour en apprécier la recevabilité et en déterminer le montant (SEC 2010, page 496).

(3) À l’exception de l’année 2019, marquée par un « coup double » dû au cumul du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi et des allègements de charges patronales prévus par l’article 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Pour garantir le respect de la trajectoire de baisse du déficit public figurant dans la programmation des finances publiques de la période 2018-2022 et des engagements européens de la France, le présent article prévoit la mise en place de contributions exceptionnelles à l'IS dues par les 318 plus grandes entreprises assujetties à l'IS (et bénéficiaires, les contributions étant assises sur l'IS et supposant donc la réalisation d'un bénéfice imposable pour être dues). Ces contributions seront ponctuelles, ne concernant que les exercices clos à compter du 31 décembre 2017 et jusqu'au 30 décembre 2018.

A. LES CONTRIBUTIONS EXCEPTIONNELLES PROPOSÉES

Deux contributions sont proposées par les I et II du présent article. Assises sur l'IS et dues à titre provisoire (une seule fois), elles se distinguent des propositions alternatives qui ont pu être examinées, notamment à l'occasion de la discussion de la première partie du projet de loi de finances pour 2018, et qui reposaient sur la mise en place de contributions pérennes assises sur le chiffre d'affaires.

1. La contribution exceptionnelle à l'IS pour les entreprises dont le chiffre d'affaires excède un milliard d'euros

Le I du présent article met en place une contribution exceptionnelle à l'IS due par les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à un milliard d'euros. Elle pèsera donc :

– sur les entreprises de taille intermédiaires (ETI) les plus importantes (celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à un milliard d'euros et inférieur ou égal à 1,5 milliard d'euros) ;

– sur les grandes entreprises (dont le chiffre d'affaires est supérieur à 1,5 milliard d'euros).

D'après les précisions fournies par le ministre de l'économie et des finances à la commission des finances lors de son audition, le 2 novembre 2017, 318 entreprises seront concernées.

Les catégories d'entreprises

En application de l'article 51 de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie ⁽¹⁾ et en vertu de l'article 3 du décret du 18 décembre 2008 pris pour son application ⁽²⁾, les catégories d'entreprises sont définies par rapport à l'effectif et au chiffre d'affaires :

- les microentreprises occupent moins de 10 personnes et ont un chiffre d'affaires annuel ou un total de bilan qui n'excède pas 2 millions d'euros ;
- les petites et moyennes entreprises (PME) occupent moins de 250 personnes et ont un chiffre d'affaires annuel qui n'excède pas 50 millions d'euros ou un total de bilan qui n'excède pas 43 millions d'euros ;
- les entreprises de taille intermédiaire (ETI) occupent moins de 5 000 personnes et ont un chiffre d'affaires annuel qui n'excède pas 1 500 millions d'euros ou un total de bilan qui n'excède pas 2 000 millions d'euros ;
- les grandes entreprises sont celles n'entrant dans aucune des précédentes catégories.

La définition des PME fait écho à la définition européenne, consacrée à l'article 2 de l'annexe I du règlement général d'exemption par catégorie de 2014 ⁽³⁾, qui distingue, outre les microentreprises, les petites entreprises, occupant moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total de bilan n'excède pas 10 millions d'euros.

(1) Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

(2) 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.

(3) Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

Pour les groupes fiscalement intégré, la contribution exceptionnelle (ainsi que la contribution additionnelle, si elle est due) est due par la société tête de groupe, ainsi que le prévoit le **1 du III du présent article**. Ce mécanisme est logique dans la mesure où, au sein d'un groupe fiscalement intégré, la société qui s'érige en tête du groupe est la seule redevable de l'IS dû par le groupe.

En application du **2 du III du présent article**, le chiffre d'affaires à retenir pour apprécier l'assujettissement de l'entreprise à la contribution exceptionnelle – ainsi qu'à la contribution additionnelle présentée *infra* – est celui réalisé par le redevable au cours de l'exercice ou de la période d'imposition, le cas échéant ramené à douze mois.

**Appréciation du chiffre d'affaires pour un exercice
dont la durée n'est pas égale à douze mois**

Un ajustement *pro rata temporis* est réalisé pour les exercices dont la durée n'est pas de douze mois. Cet ajustement est obtenu en multipliant le chiffre d'affaires réalisé par le rapport entre une période de douze mois et la durée effective de l'exercice.

Exemple : une société ouvre son exercice le 1^{er} janvier et le clôt le 15 juillet. L'exercice porte sur une durée de 6,5 mois.

Le chiffre d'affaires réalisé est de 700 millions d'euros.

Le montant de chiffre d'affaires à retenir pour déterminer l'assujettissement à la contribution exceptionnelle est de :

$700 \times 12 / 6,5 = 1\,292$ millions d'euros, soit 1,292 milliard d'euros.

L'entreprise sera assujettie à la contribution exceptionnelle.

Pour les groupes fiscalement intégrés au sens des articles 223 A ou 223 A *bis* du CGI, le chiffre d'affaires à retenir correspond à la somme des chiffres d'affaires de chaque société membre du groupe.

Le chiffre d'affaires retenu devrait être le chiffre d'affaires mondial, et non seulement le chiffre d'affaires réalisé en France. Cette appréhension globale ne méconnaîtrait nullement le principe de territorialité de l'IS prévu à l'article 209 du CGI dans la mesure où le chiffre d'affaires n'est pas l'assiette des contributions, mais le critère d'assujettissement à ces dernières. La régularité du caractère mondial du chiffre d'affaires pour ce type de contribution a d'ailleurs été récemment consacrée par le Conseil d'État ⁽¹⁾.

Cette contribution est assise sur l'IS dû, avant imputation des crédits d'impôt, réductions d'impôt et créances fiscales auxquels l'entreprise redevable peut prétendre. Cela exclut notamment :

– le crédit d'impôt recherche (CIR), prévu à l'article 244 *quater* B du CGI ;

– le CICE, prévu à l'article 244 *quater* C du CGI ;

– ou encore la créance détenue au titre du report en arrière de déficit (« carry back »), prévue à l'article 220 *quinquies* du CGI.

Sont applicables en revanche les modalités de droit commun de détermination du résultat imposable, telles que l'imputation des déficits ou des moins-values à long terme reportés en avant.

(1) Conseil d'État, 9 décembre 2016, Société SEB Investment GmbH, n° 395015 ; Office de coordination bancaire et financière, n° 369160. Les litiges portaient sur la contribution exceptionnelle de 10,7 % de l'IS dû, prévue à l'article 235 ter ZCA du CGI et applicable aux entreprises dont le chiffre d'affaires était égal ou supérieur à 250 millions d'euros. Ce chiffre d'affaires s'entendait comme le chiffre d'affaires mondial, ainsi que le précisait la doctrine fiscale (Bulletin officiel des finances publiques, BOI-IS-AUT-20, paragraphe 100).

L'assiette de la contribution exceptionnelle est donc constituée de l'IS « brut » dû, auquel sont appliqués les taux mentionnés à l'article 219 du CGI, ce qui correspond, pour les entreprises concernées :

- au taux normal de 33 1/3 % ;
- aux taux réduits relatifs à certains profits (tels que ceux retirés de la cession de brevets) ou plus-values professionnelles.

En vertu du **second alinéa du I**, la contribution est égale à 15 % de l'IS brut dû, ce qui correspond à 5 % de l'assiette imposable à l'IS.

Cette contribution conduit à un IS total de 38 1/3 % du bénéfice. En ajoutant la contribution sociale sur l'IS de 3,3 % prévue à l'article 235 *ter* ZC du CGI, le taux facial d'IS est de 39,43 %.

Le **3 du III** précise que les réductions d'impôt, crédits d'impôt et les créances fiscales ne peuvent s'imputer sur la contribution exceptionnelle (ou la contribution additionnelle, si elle est due).

Illustration du calcul de la contribution exceptionnelle de 15 %

Une entreprise réalise un chiffre d'affaires annuel de 2 milliards d'euros. D'après les ratios bénéfice / chiffre d'affaires obtenus de l'administration fiscale, son bénéfice imposable est de 43,6 millions d'euros, et son IS de 14,53 millions d'euros (seul le taux normal étant applicable dans cet exemple).

La somme due au titre de la contribution exceptionnelle de 15 % s'élèvera donc à $14,53 \times 15 \% = 2,18$ millions d'euros.

La charge totale de l'entreprise au titre de l'IS et des contributions additionnelles sera de :

- 14,53 millions au titre de l'IS ;
- 2,18 millions au titre de la nouvelle contribution exceptionnelle de 15 % ;
- 0,48 million au titre de la contribution sociale de 3,3 %.

Soit un total de 17,19 millions d'euros, représentant 39,43 % du bénéfice.

2. La contribution additionnelle pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est d'au moins 3 milliards d'euros

Le **II du présent article** met en place, en plus de la contribution exceptionnelle, une contribution additionnelle due par les entreprises dont le chiffre d'affaires est égal ou supérieur à 3 milliards d'euros : les redevables relèveront exclusivement de la catégorie des grandes entreprises.

D'après les précisions fournies par le ministre le 2 novembre 2017, sur 143 entreprises réalisant un chiffre d'affaires d'au moins 3 milliards d'euros, 109 entreprises seront assujetties à cette contribution (du fait de la réalisation d'un bénéfice imposable).

Cette contribution additionnelle, dont le taux est de 15 %, n'a pas pour assiette la contribution exceptionnelle mais bien, aux termes du second alinéa du II, la même assiette que cette dernière, c'est-à-dire l'IS brut dû. Elle correspond donc à 5 % de l'assiette imposable à l'IS.

En conséquence, les entreprises dont le chiffre d'affaires est d'au moins 3 milliards d'euros supporteront :

- la contribution exceptionnelle de 15 % de l'IS brut dû ;
- la contribution additionnelle de 15 % de l'IS brut dû.

L'imposition supplémentaire sera ainsi de 30 % de l'IS dû et de 10 % de l'assiette imposable. En cumulant les deux contributions et l'IS au taux normal, les entreprises concernées supporteront une charge de 43 1/3 % du bénéfice imposable (33 1/3 % + 10 %), portée à 44,43 % avec la contribution sociale de 3,3 %.

L'exemple suivant illustre les modalités de calcul des contributions dues par les entreprises dont le chiffre d'affaires est égal ou supérieur à 3 milliards d'euros et la charge totale qui pèsera *in fine* sur elles.

Trois entreprises A, B et C réalisent respectivement un chiffre d'affaires de 3 milliards d'euros, 5 milliards d'euros et 50 milliards d'euros. Le montant des sommes dues est présenté dans le tableau ci-après.

MONTANT DE L'IS ET DES CONTRIBUTIONS ADDITIONNELLES DÛ

(en millions d'euros)

Chiffre d'affaires	Bénéfice	IS dû	Contribution exceptionnelle de 15 % due	Contribution additionnelle de 15 % due	Total des contributions nouvelles	Contribution sociale	Total
3 000	82,95	27,65	4,15	4,15	8,30	0,91	36,86
5 000	138,26	46,09	6,91	6,91	13,83	1,52	61,43
50 000	1 382,55	460,85	69,13	69,13	138,26	15,21	614,31

NB : la somme des arrondis peut différer de l'arrondi de la somme.

Source : commission des finances, d'après le ratio bénéfice / chiffre d'affaires des entreprises réalisant un chiffre d'affaires d'au moins trois milliards d'euros, résultant des précisions fournies par le ministre de l'économie et des finances lors de son audition le 2 novembre 2017.

3. Synthèse des taux résultant des nouvelles contributions sur l'IS

Le tableau suivant dresse la synthèse des taux des nouvelles contributions et de leurs conséquences sur le taux facial d'IS.

TAUX DES CONTRIBUTIONS PROPOSÉES ET IMPACT SUR LE TAUX D'IS

Contribution	Taux (% de l'IS)	Taux (% du bénéfice)	Taux consolidé de l'IS	Taux facial de l'IS (avec contribution sociale de 3,3 %)
Contribution exceptionnelle	15 %	5 %	38 1/3 %	39,43 %
Contributions exceptionnelle et additionnelle	30 %	10 %	43 1/3 %	44,43 %

Source : commission des finances.

Si le taux facial total de l'IS résultant de l'application des deux contributions proposées sera élevé, il restera néanmoins inférieur au taux normal de 50 % en vigueur jusqu'en 1985 et à de celui de 45 % applicable entre 1986 et 1987 ⁽¹⁾.

Comme toute imposition due à partir d'un certain montant (de chiffre d'affaires, de bénéfice, *etc.*), les contributions exceptionnelle et additionnelle entraîneront un effet de seuil :

- à un milliard d'euros de chiffre d'affaires, entre les sociétés n'excédant pas ce seuil et celles le dépassant, l'effet de seuil est de 15 % de l'IS dû et de 5 % du bénéfice imposable ;

- à 3 milliards d'euros de chiffre d'affaires, entre les sociétés sous ce seuil et celles l'atteignant ou le dépassant, l'effet de seuil est là aussi de 15 % de l'IS dû et de 5 % du bénéfice imposable.

Cependant, ces contributions ne seront dues qu'une seule fois, relativisant les aspects potentiellement négatifs de ces effets de seuil temporaires.

4. La pertinence de l'assiette retenue : l'IS dû

Les deux contributions prévues par le présent article sont assises sur l'IS brut dû, c'est-à-dire de façon indirecte sur le bénéfice des redevables.

L'assiette s'appuie donc sur ce qui est le plus comparable, pour des personnes morales soumises à l'IS, à la notion de revenu applicable dans le cadre de l'impôt sur le revenu. D'ailleurs, les règles de détermination du bénéfice applicables à l'IS sont, sauf certaines exceptions et modalités propres à ce dernier impôt, celles prévues pour les bénéfices industriels et commerciaux (BIC), qui relèvent de l'impôt sur le revenu.

(1) Le taux normal est passé à 40 % en 1988, 39 % en 1989, 37 % en 1990, 34 % en 1991 et 33 1/3 % depuis 1993. L'article 41 du projet de loi de finances pour 2018 prévoit de le ramener à 25 % à l'horizon 2022.

Les nouvelles contributions tiendront ainsi compte des capacités contributives de leurs redevables, à la différence d'autres formes d'imposition qui auraient pu être retenues ou qui ont été proposées par amendements lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2018, et qui étaient assises sur le chiffre d'affaires.

En effet, le chiffre d'affaires, premier agrégat comptable des entreprises, inclut dans son montant tous les éléments qui sont progressivement exclus pour aboutir au résultat net imposable (consommations intermédiaires réalisées par les entreprises pour leur activité, rémunérations versées aux salariés, loyers payés, amortissements, *etc.*), c'est-à-dire toutes les charges supportées dans l'intérêt de l'exploitation de l'entreprise.

Ainsi que l'indique l'évaluation préalable du présent article, « *le chiffre d'affaires constitue une assiette déconnectée de la rentabilité des entreprises* », pouvant conduire à taxer de façon identique des entreprises placées dans des situations économiques différentes. Une taxe sur le chiffre d'affaires aurait d'ailleurs pu conduire à lourdement imposer des sociétés déficitaires. À l'inverse, l'assiette retenue par le Gouvernement est « *représentative des capacités contributives des entreprises* ».

5. Les précédentes contributions exceptionnelles mises en place

La mise en place de contributions *sui generis* additionnelles à l'IS n'est pas une innovation, plusieurs précédents existant.

La première loi de finances rectificative pour 1995 ⁽¹⁾ avait introduit une contribution égale à 10 % de l'IS dû (« surtaxe Juppé »), applicable aux exercices clos à compter du 1^{er} janvier 1995 et abrogée pour les exercices clos à compter du 1^{er} janvier 2006. Son taux avait été progressivement réduit à 6 % pour 2001, 3 % pour 2002 et 1,5 % pour 2005.

La loi du 10 novembre 1997 portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier ⁽²⁾ avait introduit un article 235 *ter* ZB dans le CGI, portant sur une contribution temporaire égale à 15 % de l'IS dû au titre des exercices clos entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 1998 et de 10 % au titre des exercices clos entre le 1^{er} janvier 1999 et le 31 décembre 1999 (« surtaxe Jospin »).

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 ⁽³⁾ a introduit dans le CGI l'article 235 *ter* ZC, portant sur la contribution sociale sur l'IS, au taux de 3,3 % et due par les entreprises dont le chiffre d'affaires est égal ou supérieur à 7,63 millions d'euros (50 millions de francs au moment de sa création).

(1) Loi n° 95-885 du 4 août 1995 de finances rectificative pour 1995, article 1^{er}. Cet article prévoyait que, pour les exercices clos en 1995 avant le 1^{er} juin, la contribution était due au plus tard le 15 septembre 1995.

(2) Loi n° 97-1026 du 10 novembre 1997 portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier, article 1^{er}.

(3) Loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000, article 6.

Enfin, la quatrième loi de finances rectificative pour 2011⁽¹⁾ a créé la contribution exceptionnelle sur l'IS, prévue à l'article 235 *ter* ZAA du CGI et due par les entreprises dont le chiffre d'affaires excédait 250 millions d'euros. Elle devait initialement s'appliquer deux ans (aux exercices clos à compter du 31 décembre 2011 et jusqu'au 30 décembre 2013). Elle a été étendue jusqu'aux exercices clos au 30 décembre 2015 par la loi de finances pour 2013⁽²⁾, puis jusqu'au 30 décembre 2016 par la première loi de finances rectificative pour 2014⁽³⁾. Elle a donc aujourd'hui disparu. Son taux, fixé à l'origine à 5 %, a été augmenté à 10,7 % par la loi de finances pour 2014⁽⁴⁾. L'assiette était l'IS dû avant imputation des réductions et crédits d'impôt.

De ces contributions, seule la contribution sociale de 3,3 % est toujours en vigueur.

B. DES CONTRIBUTIONS PORTANT SUR LES EXERCICES OUVERTS EN 2017

Ainsi que le prévoit le I du présent article, les deux contributions mises en place porteront sur les résultats des exercices clos à compter du 31 décembre 2017 et jusqu'au 30 décembre 2018.

Schématiquement, cela correspond aux exercices ouverts en 2017, sur la base d'un exercice portant sur une période de douze mois⁽⁵⁾ :

– les exercices clos au 31 décembre 2017 sont ceux ouverts au 1^{er} janvier 2017 ;

– les exercices clos au 30 décembre 2018 sont ceux ouverts au 31 décembre 2017.

Le taux d'IS applicable sera de 33 1/3 % sur l'intégralité du bénéfice⁽⁶⁾. La trajectoire de baisse de l'IS, prévue par la loi de finances pour 2017⁽⁷⁾ et confirmée par le projet de loi pour 2018 s'agissant des années 2017 et 2018, ne prévoit en effet de baisse du taux normal en 2017 :

– que pour les PME, c'est-à-dire les entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas 50 millions d'euros ;

(1) Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, article 30.

(2) Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, article 30.

(3) Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014, article 15.

(4) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, article 16.

(5) Les contributions pourraient théoriquement être susceptibles de s'appliquer à des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2018, s'ils portaient sur une période inférieure à douze mois et clos au plus tard le 30 décembre de cette année-là.

(6) Sous réserve de l'application des taux réduits prévus pour certains profits ou opérations.

(7) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

– et sur les 75 000 premiers euros de bénéfice (ou, le cas échéant, sur la fraction de bénéfice supérieur à 38 120 euros et inférieure ou égale à 75 000 euros).

La première baisse concernant les entreprises redevables des contributions mises en place par le présent article est celle prévoyant un taux de 28 % sur les 500 000 premiers euros de bénéfice. Elle sera applicable aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2018 soit, en principe, à des exercices qui seront clos après le terme de la période de mise en œuvre des nouvelles contributions.

C. DES MODALITÉS DE PAIEMENT CONNUES DES ENTREPRISES ET PERMETTANT UN ENCAISSEMENT DÈS 2017

1. Des modalités similaires à celles de l'ancienne surtaxe d'IS de 10,7 %

Les modalités de paiement des nouvelles contributions, si elles peuvent sembler originales en faisant intervenir un versement anticipé, s'inscrivent en réalité dans le cadre d'un dispositif déjà appliqué et connu des entreprises.

Elles sont en effet similaires à celles prévues à l'article 1668 B du CGI, relatif au paiement de la contribution exceptionnelle sur l'IS de 10,7 % précédemment évoquée.

Compte tenu de la similarité des modalités prévues par le présent article avec celles applicables à la « surtaxe de 10,7 % », et au fait que les entreprises redevables des nouvelles contributions l'étaient aussi de cette surtaxe, le dispositif proposé ne constituera pas une surprise pour les entreprises concernées : elles sont familières du régime mis en place.

2. Un paiement au moment du solde de l'IS dû

Aux termes du **4 du III du présent article**, l'établissement, le contrôle et le recouvrement des nouvelles contributions obéissent aux mêmes règles que celles applicables à l'IS. Il paraît, en outre, opportun de prévoir de façon expresse que ces contributions ne sont pas admises parmi les charges déductibles pour l'établissement de l'IS, comme cela est prévu notamment pour la contribution sociale, la « surtaxe de 10,7 % », la contribution de 3 % et l'IR ⁽¹⁾.

Le **premier alinéa du 5 de ce III** prévoit que ces contributions doivent être payées en même temps que le solde de l'IS dû au titre de l'exercice auquel l'IS celles-ci s'appliquent, par renvoi au 2 de l'article 1668 du CGI relatif aux modalités de paiement de l'IS. Le paiement devra donc intervenir :

(1) Supposant une modification en ce sens de l'article 213 du CGI (que modifie d'ailleurs l'article 13 du projet de loi de finances pour 2018, tirant les conséquences de l'abrogation de l'article 235 ter ZCA du CGI). L'article 13, sous réserve de son adoption définitive par le Parlement, entrera en vigueur après le présent article).

- au plus tard le 15 du quatrième mois suivant la clôture de l'exercice ;
- au plus tard le 15 mai 2018 pour les exercices clos le 31 décembre 2017 ou non clos en 2017.

Le paiement de l'IS

Les modalités de paiement de l'IS sont prévues à l'article 1668 du CGI, aux termes duquel l'impôt dû au titre d'un exercice est payé au moyen de quatre acomptes trimestriels versés au plus tard les 15 mars, 15 juin, 15 septembre et 15 décembre. Le détail des dates limites de paiement des acomptes en fonction de celle de clôture de l'exercice est fixé à l'article 360 *bis* de l'annexe III du CGI.

Le paiement du solde de l'IS, intervenant lors de la liquidation définitive, est réalisé au plus tard le 15 du quatrième mois suivant la clôture de l'exercice ou, pour les exercices clos le 31 décembre ou non clos en cours d'année, le 15 mai de l'année suivante.

Lorsque la date limite de paiement intervient un samedi, un dimanche ou un jour férié, elle est repoussée au premier jour ouvrable, en application de l'article 199-0 de l'annexe IV du CGI.

Les acomptes d'IS sont assis sur le dernier résultat connu, c'est-à-dire sur le résultat de l'exercice N – 2 pour le premier acompte et sur le résultat de l'exercice N – 1 pour les trois acomptes suivants (le deuxième acompte procédant à une régularisation du montant du premier acompte).

Le dernier acompte d'IS des sociétés qui réalisent un chiffre d'affaires égal ou supérieur à 250 millions d'euros obéit à un régime particulier, appelé « cinquième acompte » (il s'agit toutefois bien du quatrième et dernier acompte d'IS).

Le « cinquième acompte », à la différence des autres, n'est pas assis sur le dernier résultat connu, mais sur l'impôt dû au titre de l'exercice en cours et estimé par le redevable. Il consiste en la différence entre une part de cet impôt estimé et les trois acomptes déjà versés. La part d'impôt estimé à prendre en compte varie selon le chiffre d'affaires réalisé lors du dernier exercice clos (et a été accrue par l'article 12 de la loi de finances pour 2017 ⁽¹⁾) :

– pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 250 millions d'euros et un milliard d'euros, la part à prendre en compte est de 80 % de l'IS estimé (75 % avant 2017) ;

– pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre un milliard d'euros et cinq milliards d'euros, la part à prendre en compte est de 90 % de l'IS estimé (85 % avant 2017) ;

– pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à cinq milliards d'euros, la part à prendre en compte est de 98 % de l'IS estimé (95 % avant 2017).

L'assujettissement au « cinquième acompte » suppose une certaine croissance du bénéfice imposable par rapport à l'exercice précédent (respectivement de 25 %, 11,11 % et 2,04 %, pour chacune des trois catégories d'entreprises concernées).

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

3. Un versement anticipé de 95 % des montants dus garantissant des recettes fiscales dès 2017

En application des dispositions combinées du 2 de l'article 1668 et du **premier alinéa du 5 du III du présent article**, les premiers paiements des contributions exceptionnelle et additionnelle devraient intervenir le 15 mai 2018. Ces contributions ne permettraient alors pas la perception de recettes fiscales dès l'année 2017, mettant en péril la trajectoire du solde public et le respect par la France de ses engagements européens.

En conséquence, les **deuxième et troisième alinéas du même 5** prévoient des modalités particulières de paiement, consistant en un versement anticipé du montant dû au titre des contributions.

a. Les modalités du paiement du versement anticipé

Le versement anticipé prévu par le présent article correspond à 95 % du montant estimé de la contribution exceptionnelle et, en cas d'assujettissement à celle-ci, de la contribution additionnelle. L'estimation est faite par l'entreprise.

Si l'entreprise procède à une surestimation la conduisant à acquitter un versement anticipé supérieur aux contributions dues, l'excédent lui est restitué lors du règlement du solde de l'IS (soit, pour les entreprises dont l'exercice coïncide avec l'année civile, au plus tard le 15 mai 2018).

Le **6 du III de l'article** prévoit l'application de pénalités en cas de sous-estimation manifeste pour les deux contributions, constituée si la différence entre 95 % de la contribution due (c'est-à-dire le montant du versement anticipé dû) et 95 % de la contribution estimée (c'est-à-dire le montant du versement anticipé effectivement acquitté) excède :

- 20 % du montant de la contribution due ;
- et 1,6 million d'euros.

Les pénalités applicables en vertu de ce 6 sont :

– d'une part, l'application de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du CGI, c'est-à-dire un intérêt au taux de 0,40 % par mois, soit 4,8 % par an ;

– d'autre part, la majoration de 5 % prévue à l'article 1731 du CGI, portant sur le retard de paiement de l'impôt. Le retard de paiement couvre aussi bien le paiement tardif que le défaut de paiement et le paiement partiel.

Illustration des pénalités applicables

Une entreprise est redevable de 25 millions d'euros au titre de la contribution additionnelle de 15 %. Le versement anticipé dû s'élève donc à $(25 \times 95 \%) = 23,75$ millions d'euros.

L'entreprise estime la contribution due à 18 millions d'euros, la conduisant à acquitter, lors du dernier acompte d'IS, une somme de 17,1 millions d'euros au titre du versement anticipé $(18 \times 95 \%)$.

La différence entre le versement théoriquement dû et celui effectivement réalisé, de 6,65 millions d'euros, représente 26,6 % de la contribution due (de 25 millions d'euros).

Cette différence satisfait aux critères d'application des pénalités, puisqu'elle représente plus de 20 % de la contribution due et excède 1,6 million d'euros.

L'intérêt de retard de 0,40 % par mois

L'assiette de l'intérêt de retard est constituée par le montant des droits restant dus, c'est-à-dire 6,65 millions d'euros. Son point de départ est le premier jour du mois suivant celui au cours duquel le versement anticipé était dû. Son point d'arrêt est le dernier jour du mois du paiement.

L'entreprise a payé le versement anticipé le 15 mars 2018. Elle acquitte les droits restant dus le 18 mai. Les intérêts de retard courent du 1^{er} avril au 31 mai, soit deux mois. Elle devra donc à ce titre $6,65 \text{ millions d'euros} \times 0,80 \% = 53\,200$ euros.

La majoration de 5 %

La majoration prévue à l'article 1731 du CGI s'appliquera sur les 6,65 millions d'euros non payés (un acompte ayant été versé dans les délais, la base de calcul de la majoration est réduite à due concurrence).

L'entreprise devra donc verser $6,65 \text{ millions d'euros} \times 5 \% = 332\,500$ euros.

En tout, l'entreprise acquittera 385 700 euros de pénalités.

Compte tenu de la rédaction du 6 du III du présent article, chaque contribution devrait faire l'objet d'un traitement séparé s'agissant de l'application de pénalités en cas de sous-estimation manifeste. Il ne devrait donc pas avoir de compensation éventuelle entre les montants des versements anticipés effectués.

Ce type de pénalités n'est pas une innovation du dispositif proposé : il s'agit en réalité de la reprise du dispositif applicable à la « surtaxe de 10,7 % » précitée et prévu à l'article 1731 A *bis* du CGI.

Un mécanisme similaire existe également à l'article 1731 A en cas de sous-estimation manifeste de l'impôt estimé dans le cadre du « cinquième acompte » d'IS.

Enfin, la contribution supplémentaire à la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), la « C4S », prévue à l'article L. 245-13-1 du code de la sécurité sociale, mise en place par l'article 112 de la loi de finances rectificative

pour 2016⁽¹⁾ et due par les entreprises dont le chiffre d'affaires est égal ou supérieur à un milliard d'euros, prévoit elle aussi un versement anticipé assis sur une estimation dont les erreurs manifestes entraînent des pénalités⁽²⁾.

Les entreprises redevables des nouvelles contributions, à qui ont été appliqués ces dispositifs, sont donc habituées à réaliser des estimations d'impôt dû.

Le **dernier alinéa du 6 du III du présent article** exclut toutefois l'application des pénalités si le montant estimé des contributions a été déterminé à partir de l'IS estimé à partir du compte de résultat prévisionnel révisé dans les quatre mois qui suivent l'ouverture du second semestre de l'exercice (s'agissant des groupes fiscalement intégrés, le compte de résultat prévisionnel correspond à la somme des comptes de résultat prévisionnel de chacune des sociétés membres du groupe).

En application des articles L. 232-2 et R. 232-2 du code de commerce, le compte de résultat prévisionnel doit obligatoirement être établi par les organes de direction des sociétés commerciales qui emploient au moins 300 salariés et réalisent un chiffre d'affaires égal ou supérieur à 18 millions d'euros.

L'exemption de pénalités pour les sociétés dont l'estimation provient du compte de résultat est cohérente : le compte prévisionnel de résultat permet de fournir une visibilité sur les résultats définitifs de l'exercice. S'il advenait que, malgré l'élaboration de ce document, l'estimation initiale se révélât manifestement erronée, il serait difficile d'y voir une sous-estimation volontaire du montant de contribution dû.

Comme les modalités de paiement et l'application de pénalités, cette exemption n'est pas inédite : les articles 1731 A *bis* et 1731 A précédemment mentionnés relatifs, respectivement, à la « surtaxe de 10,7 % » et au « cinquième acompte », prévoient une exemption identique.

En conséquence, du fait de la connaissance et de la pratique antérieure par les entreprises de dispositifs similaires à celui proposé, il semble peu vraisemblable que les pénalités trouvent à s'appliquer.

b. Le moment du paiement du versement anticipé

Le versement anticipé de chacune des deux contributions est dû au moment du paiement du dernier acompte d'IS, dont la date limite dépend de celle de clôture de l'exercice, ainsi que l'illustre le tableau suivant, reposant sur le dispositif prévu à l'article 360 *bis* de l'annexe III du CGI.

(1) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

(2) L'article 4 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 prévoit la suppression de cette « C4S ».

**DATE LIMITE DU VERSEMENT DU DERNIER ACOMPTE D'IS
EN FONCTION DE LA DATE DE CLÔTURE DE L'EXERCICE**

Date de clôture de l'exercice comprise entre	Date limite du versement du dernier acompte d'IS
Le 20 novembre et le 19 février inclus	15 décembre
Le 20 février et le 19 mai inclus	15 mars
Le 20 mai et le 19 août inclus	15 juin
Le 20 août et le 19 novembre inclus	15 septembre

Pour les entreprises dont l'exercice coïncide avec l'année civile et qui, par conséquent, sera clos le 31 décembre 2017, la date de paiement du dernier acompte est fixée au 15 décembre 2017. Toutefois, le **deuxième alinéa du 5 du III du présent article** prévoit que, pour ces entreprises, la date limite de paiement du versement anticipé sera fixée au 20 décembre 2017. Ces entreprises devront donc :

- payer le dernier acompte d'IS au plus tard le 15 décembre 2017 ;
- payer le versement anticipé de la (ou des) contribution(s) au plus tard le 20 décembre 2017.

Le tableau suivant fait état de la date limite de paiement des acomptes d'IS, de la contribution exceptionnelle et, le cas échéant, de la contribution additionnelle, en fonction de la date d'ouverture de l'exercice.

**ÉCHÉANCIER DU PAIEMENT DES ACOMPTE D'IS ET DU VERSEMENT ANTICIPÉ
DES CONTRIBUTIONS EXCEPTIONNELLE ET ADDITIONNELLE**

Date de clôture	1^{er} acompte	2^e acompte	3^e acompte	4^e acompte	Versement anticipé des contributions
31 décembre 2017	15 mars 2017	15 juin 2017	15 septembre 2017	15 décembre 2017	20 décembre 2017
Entre le 1 ^{er} janvier 2018 et le 19 février 2018	15 mars 2017	15 juin 2017	15 septembre 2017	15 décembre 2017	15 décembre 2017
Entre le 20 février 2018 et le 19 mai 2018	15 juin 2017	15 septembre 2017	15 décembre 2017	15 mars 2018	15 mars 2018
Entre le 20 mai 2018 et le 19 août 2018	15 septembre 2017	15 décembre 2017	15 mars 2018	15 juin 2018	15 juin 2018
Entre le 20 août 2018 et le 19 novembre 2018	15 décembre 2017	15 mars 2018	15 juin 2018	15 septembre 2018	15 septembre 2018
Entre le 20 novembre 2018 et le 30 décembre 2018	15 mars 2018	15 juin 2018	15 septembre 2018	15 décembre 2018	15 décembre 2018

Source : commission des finances.

Ainsi qu'il ressort de ce tableau, les entreprises dont les exercices seront clos entre le 1^{er} janvier 2018 et le 19 février 2018 inclus obéissent, pour le paiement des acomptes d'IS et donc du dernier d'entre eux, au même calendrier que celles dont l'exercice sera clos au 31 décembre 2017. Or, seules ces dernières sont censées bénéficier de l'extension de cinq jours pour le paiement du versement anticipé. Rien ne paraît justifier une telle distinction, qui conduirait d'ailleurs à un paradoxe dans la mesure où des sociétés clôturant leur exercice postérieurement au 31 décembre 2017 devraient acquitter le versement anticipé avant celles clôturant le leur à cette date. Il semble donc opportun de faire bénéficier de cette extension toutes les entreprises dont le paiement du dernier acompte d'IS interviendra le 15 décembre 2017.

IV. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE

A. UNE HAUSSE PONCTUELLE DE RECETTES FISCALES DE 5,4 MILLIARDS D'EUROS, DONT 4,8 MILLIARDS D'EUROS EN 2017

Le dispositif proposé devrait permettre la réalisation d'un gain budgétaire de 5,4 milliards d'euros pour l'État ⁽¹⁾, réparti de la façon suivante :

– 4,8 milliards d'euros au titre des recettes fiscales de l'exercice budgétaire 2017 ;

– 0,6 milliard d'euros au titre des recettes fiscales de l'exercice budgétaire 2018.

Le tableau suivant fait état de cette hausse de recettes d'IS.

IMPACT BUDGÉTAIRE DU DISPOSITIF PROPOSÉ

(en milliards d'euros)

Année	2017	2018	2019	2020	Total
Impact	+ 4,8	+ 0,6	0	0	+ 5,4

Source : évaluation préalable.

L'impact en 2017 est dû au versement anticipé de 95 % du montant estimé de la ou des contributions acquitté par les entreprises dont l'exercice sera clos au plus tard le 19 février 2018 et qui interviendra en décembre 2017.

L'impact en 2018 est dû :

– au solde des contributions dû au premier semestre 2018 par les entreprises ayant effectué en décembre 2017 le versement anticipé qu'elles devaient ;

(1) Hypothèse de rendement jugée plausible par le Haut Conseil des finances publiques dans son avis rendu le 30 octobre 2017.

– au paiement du versement anticipé dû par les entreprises dont l'exercice est clos entre le 20 février 2018 et le 30 décembre 2018 inclus.

Environ 89 % du gain fiscal résultant des nouvelles contributions sera perçu en 2017, ce qui montre que la plupart des entreprises concernées ont un exercice qui coïncide avec l'année civile (ou qui est clos au plus tard le 19 février).

Les 11 % restant correspondent :

– au solde des contributions dues par ces entreprises ;

– au versement anticipé et au solde de contributions dues par les autres entreprises.

Le dispositif pouvait théoriquement avoir un impact en 2019, au titre du solde des contributions dues par les entreprises dont l'exercice serait clos trop tard en 2018 pour que ce solde s'impute cette même année, c'est-à-dire après le 31 août 2018. L'absence d'impact en 2019 montre que, dans les faits, aucune entreprise redevable des contributions ne connaît d'exercice assis sur cette temporalité.

Les exercices ultérieurs, quant à eux, ne seront en tout état de cause pas concernés.

B. UN GAIN PERMETTANT DE RESPECTER LES ENGAGEMENTS EUROPÉENS DE LA FRANCE

Le gain de 5,4 milliards d'euros induit par le dispositif proposé et son imputation principale sur l'exercice 2017 devraient être de nature à garantir la trajectoire du solde public initialement prévue : en 2017, à un décaissement de 5 milliards d'euros au titre des contentieux et des moindres recettes de l'ordre de 200 millions d'euros, s'ajouteront 4,8 milliards d'euros de recettes supplémentaires au titre des versements anticipés des nouvelles contributions. Le tableau suivant illustre cet équilibre.

IMPACT EN 2017 DU CONTENTIEUX ET DU DISPOSITIF PROPOSÉ

(en milliards d'euros)

Mesure	Impact 2017
Remboursements au titre du contentieux de la contribution de 3 %	- 5,0
Moindres recettes au titre de la contribution de 3 %	- 0,2
Recettes des nouvelles contributions	+ 4,8
Total	- 0,4
Total <i>(en % du PIB)</i>	- 0,018 %

Source : commission des finances, d'après l'évaluation préalable du présent article et l'avis du Haut Conseil des finances publiques sur le présent projet de loi de finances rectificative.

L'impact de 0,018 % du PIB ne devrait pas être de nature à remettre en cause le niveau du déficit public prévu pour 2017, établi à 2,9 % du PIB.

Les 5 milliards d'euros à décaisser en 2018 au titre des remboursements restant dus, quant à eux, devraient dégrader de 0,20 à 0,25 point le déficit public 2018, qui passerait ainsi de 2,6 % du PIB à 2,80 ou 2,85 % du PIB. Il resterait néanmoins en deçà de 3 % du PIB.

Les nouvelles recettes devraient être classées en recettes exceptionnelles et temporaires, évitant de perturber l'équilibre des soldes 2017 et 2018. Sans cela, le solde 2017 aurait été amélioré de 0,25 point de PIB tandis que le solde 2018 aurait été dégradé de façon équivalente, ce qui aurait conduit le déficit public à dépasser, cette année-là, le seuil de 3 % du PIB.

C. DES CONTRIBUTIONS NE REMETTANT PAS EN CAUSE LE PROGRAMME GOUVERNEMENTAL EN DIRECTION DES ENTREPRISES

Si les deux contributions proposées augmenteront la charge fiscale pesant sur les entreprises assujetties, elles ne sont ni de nature à remettre en cause la stratégie d'ensemble du Gouvernement en faveur des entreprises, ni contradictoires avec les autres mesures prévues dans ce cadre.

1. Des contributions qui pèseront uniquement sur les 318 plus grandes entreprises

Les contributions proposées ne pèseront que sur les très grandes entreprises soumises à l'IS (ETI les plus importantes et grandes entreprises). Elles ne toucheront pas :

- les PME ;
- les ETI dont le chiffre d'affaires n'excède pas un milliard d'euros.

D'après l'évaluation préalable et les précisions fournies par le ministre de l'économie et des finances lors de son audition, le 2 novembre 2017, le dispositif proposé concernera 318 entreprises, soit 0,02 % des entreprises soumises à l'IS, au nombre de 1,5 million environ. Il s'agit des entreprises les plus à même de supporter un accroissement de charge fiscale temporaire, leur trésorerie étant généralement solide.

Sur ces 318 entreprises assujetties à la contribution exceptionnelle de 15 %, 109 acquitteront en outre la contribution additionnelle de 15 %.

Le dispositif proposé n'est pas lié aux montants acquittés par les entreprises au titre de la contribution de 3 % et, par conséquent, à ceux des remboursements auxquels ces entreprises peuvent prétendre.

Ce dispositif, en effet, tend à accroître le produit fiscal pour ne pas compromettre la trajectoire du solde public. Le choix retenu par le Gouvernement, consistant à associer les plus grandes entreprises à l'effort devant être accompli pour respecter cette trajectoire, est motivé par la solidité de ces entreprises : ce sont elles, et non les PME ou les ETI les plus modestes, qui disposent des fonds et de la robustesse suffisants pour faire face à la charge fiscale ponctuelle induite par le présent article.

La déconnexion entre montants versés au titre de la contribution de 3 % et assujettissement aux nouvelles contributions est d'ailleurs illustrée par la différence des redevables des deux dispositifs :

– les nouvelles contributions toucheront les entreprises dont le chiffre d'affaires excède un milliard d'euros, incluant les groupes fiscalement intégrés ;

– la contribution de 3 % touchait :

- les entreprises dont le chiffre d'affaires excédait 50 millions d'euros ;
- mais ne s'appliquait pas aux distributions réalisées au sein d'un groupe fiscalement intégré.

En conséquence, l'éventuelle question de l'existence de « gagnants » ou de « perdants » ne se pose pas ou, en tout état de cause, pas en ces termes. Les nouvelles contributions ne visent pas à faire supporter aux sociétés éligibles aux remboursements résultant du contentieux le surcoût de ce dernier, mais à faire participer à l'effort budgétaire indispensable celles des entreprises qui sont le plus à même de faire face à la charge induite. Dès lors, il n'est pas anormal que des entreprises ayant acquitté la contribution de 3 % et pouvant ainsi prétendre aux remboursements associés ne soient pas assujettis aux nouvelles contributions, tandis que des entreprises non concernées par la contribution de 3 % ou ayant acquitté des montants modestes à ce titre soient concernées par le nouveau dispositif⁽¹⁾.

2. Des contributions exceptionnelles et éphémères

Les contributions proposées ne seront dues qu'une fois. Il ne s'agit en aucun cas de mettre en place un nouvel impôt pérenne, qui serait orthogonal par rapport aux autres mesures prévues dans le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 en cours d'examen par le Parlement.

(1) En revanche, lier l'assujettissement aux nouvelles contributions à celui de la contribution de 3 % ou au montant des sommes payés au titre de cette dernière contribution pourrait présenter une difficulté juridique au regard de l'autorité de la chose jugée.

La circonstance que ces contributions entraîneront un relèvement du taux facial de l'IS en 2018 ne devrait pas poser de difficultés particulières s'agissant de l'attractivité nationale. Le contentieux de la contribution de 3 % est connu, tout comme les enjeux soulevés par son coût – qui participe sans doute à la connaissance de ce contentieux.

Dès lors, les entreprises comme les différentes organisations internationales devraient avoir conscience que le dispositif proposé répond à un impérieux besoin budgétaire, revêt un caractère exceptionnel et sera temporaire.

3. L'entrée en vigueur à compter de 2018 d'un important train de mesures en faveur de l'ensemble des entreprises

Dès la fin de la période au titre de laquelle les contributions s'appliqueront, plusieurs mesures entreront en vigueur :

– pour les exercices ouverts à compter de 2018, la poursuite de la baisse du taux normal d'IS, au bénéfice de toutes les entreprises, avec application d'un taux de 28 % sur les 500 000 premiers euros de bénéfice ;

– en 2018 toujours, pour les entreprises assujetties à la taxe sur les salaires et versant d'importantes rémunérations (principalement les banques et les sociétés d'assurance), la suppression du taux supérieur de cet impôt ;

– en 2019, le cumul du CICE millésime 2018 et des allègements de charges patronales prévus à l'article 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, conduisant à un soutien global de plus de 40 milliards d'euros pour les entreprises cette année-là ;

– en 2019 toujours, un taux normal d'IS ramené à 31 % sur la part de bénéfice excédant 500 000 euros ;

– à compter de 2020, la poursuite du bénéfice des allègements de charges, de façon contemporaine à leur fait générateur, avec pendant plusieurs années le maintien de la perception des excédents des derniers millésimes de CICE ;

– en 2020 toujours, un taux normal d'IS ramené à 28 % sur l'intégralité du bénéfice ;

– en 2021, un taux normal d'IS ramené à 26,5 % ;

– à compter de 2022, un taux normal d'IS établi à 25 %.

Toutes ces mesures, qui fourniront aux entreprises françaises un soutien inédit leur permettant de renforcer leur compétitivité, d'accroître leur activité, de développer leur innovation, de conquérir de nouveaux marchés et d'embaucher, permettent de remettre en perspective les contributions proposées. Bien que ces dernières portent sur des montants élevés, elles seront ponctuelles, alors que l'ensemble des avantages résultant des réformes évoquées seront pérennes et représenteront pour les entreprises un gain plus élevé.

*

* *

La commission examine l'amendement CF14 de M. Philippe Vigier.

Mme Lise Magnier. Nous sommes face à une décision arbitraire. Pour solder le remboursement du contentieux relatif à la taxe sur les dividendes, le Gouvernement a choisi une solution qui fait porter la moitié de la somme à rembourser sur les grandes entreprises, en créant une nouvelle surtaxe à l'IS qui devrait rapporter 5 milliards d'euros en 2017.

Je présenterai concomitamment deux amendements, le CF14 et le CF13, qui porte sur l'article 3. Le CF14 vise à supprimer le présent article, qui est en contradiction avec la politique du Gouvernement en faveur de l'économie, mais également avec les engagements de campagne du Président de la République. Il risque d'envoyer un signal négatif aux acteurs économiques. De plus, cette surtaxe fait porter l'effort sur des entreprises qui ont « joué le jeu » en ne versant pas de dividendes à leurs actionnaires en 2017. Cela créera des gagnants nets – les entreprises qui ne rentrent pas dans le cadre de la surtaxe –, et des perdants nets – celles qui ont limité les dividendes et devront acquitter cette surtaxe.

Nous comprenons bien l'objectif du Gouvernement de ne pas alourdir la charge des futurs exercices budgétaires en soldant rapidement ce contentieux, tout en évitant d'accumuler les intérêts moratoire, de 4,8 % par an. Mais est-ce vraiment la meilleure façon pour l'État français de montrer qu'il prend ses responsabilités ? Nos entreprises ne doivent pas payer les erreurs de l'État !

Dans le second amendement, CF13, nous proposons de faire porter cette mesure par l'État, par le biais de l'émission d'obligations assimilables du Trésor (OAT), à hauteur de 5 milliards d'euros pour l'année 2017. Le taux d'intérêt moyen de ces OAT sur 10 ans est d'environ 0,84 %. Cette solution permettrait de ne pas reproduire les conditions qui ont conduit à ce désastre financier et d'assurer la continuité de la responsabilité de l'État.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Ces amendements accroîtraient la dette de 5 milliards d'euros ce qui, en comptabilité nationale, constituerait une charge qui nous empêcherait de sortir de la procédure de déficit excessif. Mon avis est donc défavorable.

M. Patrick Hetzel. Certaines conséquences de ce projet de loi de finances rectificative n'ont pas été mesurées par le Gouvernement. On comprend bien qu'il s'agit de trouver une compensation à hauteur de cinquante pour cent de la restitution de la taxe sur les dividendes. Mais, en procédant de la sorte, des entreprises françaises vont se trouver dans une situation très délicate. Vont être pénalisés les groupes dont le résultat est très largement imposé en France et qui ont développé une stratégie financière de long terme, en privilégiant le renforcement de leurs fonds propres et l'investissement en croissance au lieu de distribuer des dividendes. J'ai échangé sur ce point avec le président du groupe Eiffage, qui se trouve précisément dans cette situation.

En réalité, l'effet combiné d'un faible remboursement de la taxe sur les dividendes et de la surtaxe à l'IS constituera un impôt additionnel pour ces entreprises... Nous sommes face à un problème d'équité devant l'impôt, voire de constitutionnalité auquel j'invite la représentation nationale à être d'autant plus attentive que le Gouvernement n'a apporté aucune précision à ce propos.

M. Gilles Carrez. Je n'ai pas cosigné cet amendement de suppression de l'article car j'estime que la proposition du Gouvernement est la moins mauvaise solution, qui a le mérite – je réponds ainsi à Patrick Hetzel – d'être balisée au plan constitutionnel, puisqu'elle a été utilisée à plusieurs reprises dans le passé : la « surtaxe Juppé » en 1995, la « surtaxe Strauss-Kahn » en 1997, la « surtaxe Fillon » fin 2011. Nous sommes donc sur un terrain juridiquement solide.

Certes, d'un point de vue budgétaire, cette surtaxe est liée au contentieux relatif à la taxe sur les dividendes, mais elle est ici juridiquement autonome. C'est une nouvelle surtaxe à l'IS. C'est aussi la moins mauvaise solution parce que nous n'allions pas faire payer aux ménages un contentieux qui concerne exclusivement la fiscalité d'entreprise.

En revanche, Patrick Hetzel a raison lorsqu'il dit que, parmi les 320 entreprises concernées, il y aura des gagnants et des perdants. Le ministre a même admis qu'il y aura une dizaine de très gros perdants : des entreprises dont les résultats en France sont importants – elles vont donc payer l'intégralité de la surtaxe – et qui disposent de peu de filiales, donc, de peu de remontées de dividendes, ce qui fait qu'elles seront donc peu ou pas remboursées au titre du contentieux. Pour autant, ceci n'est pas inconstitutionnel.

Je réitère ma demande tendant à ce que nous disposions le plus rapidement possible d'une analyse précise, par décile, des gagnants, des perdants et des gains. J'ai déposé un amendement en ce sens.

Mme Émilie Cariou, présidente. Nous connaissons en effet déjà ces mécanismes de surtaxes et de taxes additionnelles. Je partage l'analyse de M. Carrez quant à la sécurité juridique du dispositif. Par ailleurs, il vient de le dire, il y aura des gagnants et des perdants – et sûrement de gros perdants. Mais la taxe sur les dividendes ne touchait déjà pas les mêmes entreprises que celles qui avaient payé l'impôt sur les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM)...

M. Gilles Carrez. J'ai oublié un point très important : dans le texte initial, la contribution exceptionnelle à l'IS proposée était plafonnée. Cela a été disjoint par le Conseil d'État et le Gouvernement a décidé de ne pas reprendre ce dispositif. Je pense qu'il a eu raison car il y avait là un véritable risque de rupture d'égalité, et donc d'inconstitutionnalité.

Mme Émilie Cariou, présidente. Effectivement, la baisse du taux de la surtaxe a été préférée au plafonnement.

M. Jean-René Cazeneuve. Cette taxe n'est pas plus arbitraire que la taxe sur les dividendes, qui ne touchait qu'un certain nombre d'entreprises. Je suis d'accord avec M. Carrez et le ministre : c'est la moins mauvaise solution.

Le choix était complexe mais nous avons évité deux écueils. Le premier aurait consisté à vouloir récupérer intégralement les 10 milliards d'euros : nous aurions mis en péril un certain nombre d'entreprises. Le second aurait été de ne rien récupérer, en mettant un mouchoir – enfin plutôt un drap... – sur ces 10 milliards. Nous aurions alors mis en péril notre objectif de redressement des finances publiques. Le choix du Gouvernement a consisté à couper la poire en deux...

Mme Marie-Christine Dalloz. Je suis un peu surprise qu'on se précipite pour nous proposer cette mesure, sans qu'aucune réflexion ait été menée en amont. Nous savions tous, depuis des années, qu'il y avait un risque, mais on l'a complètement occulté !

On nous parle maintenant de 10 milliards, alors qu'on évoquait jusqu'à maintenant 5,7 milliards. Par quel processus la note d'origine a-t-elle pratiquement doublé ?

Sur le fond, on nous demande de traiter un problème fiscal par une nouvelle mesure fiscale. Cela me pose problème : on nous dit que le nouveau dispositif est sécurisé, mais je crains que l'on se trouve rapidement dans une situation similaire.

Comme le disait Gilles Carrez, nous n'avons par ailleurs pas la moindre idée des grands perdants, des gagnants, voire des grands gagnants. Nous devons impérativement disposer d'un tableau qui récapitule, par décile, les conséquences de cette mesure.

L'amateurisme est au pouvoir ! Notre Président de la République ne pouvait pas ignorer cette situation : il était conseiller économique auprès de M. Hollande. Je ne dis pas qu'il est à l'origine du problème, mais si lui, qui est ensuite devenu ministre de l'économie, n'était pas informé, qui l'était ? Quand vous avez connaissance d'un risque contentieux, vous anticipez !

Mme Émilie Cariou, présidente. Ce sujet a été abondamment abordé hier. Nous avons refait l’histoire de la taxe, l’histoire de la jurisprudence et le point de la situation actuelle. Vous n’êtes pas sans savoir qu’une enquête a été diligentée.

M. Patrick Hetzel. Avec tout le respect que je dois à notre collègue Gilles Carrez, son raisonnement quant à la sécurisation juridique tient dans l’absolu, mais il ne faut pas négliger la spécificité de la situation, qui pourrait être retenue par le juge constitutionnel. Les ministres ont tiré argument de la corrélation : nous adoptons une fiscalité du fait de l’annulation d’une première mesure. Ce lien de causalité me semble contrarier la sécurisation de la mesure – en tout cas la question mérite d’être débattue.

M. Laurent Saint-Martin. Madame Dalloz, ne revenons pas sur le passé, nous en avons déjà beaucoup parlé hier. Mais nous ne remplaçons pas une complication fiscale par une autre, vous le savez très bien, puisque la notion de surtaxe est connue et sécurisée. Elle a été utilisée à moult reprises, notamment par François Fillon lorsqu’il était Premier ministre.

Nous savons que la mesure que nous prenons n’est pas idéale, mais elle ne court pas le risque d’être jugée incompatible avec le droit européen par la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE) ou d’être censurée par le Conseil constitutionnel. Ayez au moins l’honnêteté de dire que nous proposons une solution sécurisée juridiquement et financièrement, réserve faite de l’assiette de l’IS.

Enfin, il y a urgence et nous sommes ici pour proposer des solutions. Celle-ci est la moins mauvaise solution que nous ayons trouvée ; si vous en avez d’autres, nous sommes prêts à en débattre.

M. Michel Lauzzana. Madame Dalloz, la surprise a été l’annulation complète de la taxe.

M. Patrick Hetzel. Le Président de la République savait !

M. Michel Lauzzana. Non, nous ne nous attendions pas à une annulation complète.

Et nous devons faire vite pour tenir nos objectifs et ne pas être à nouveau en déficit au sens maastrichtien. Il fallait donc instituer cette taxe rapidement.

Mme Lise Magnier. Je vous donne acte que vous considérez que votre solution est sécurisée. Je maintiens toutefois que c’est une décision arbitraire. D’autres solutions existaient : faire peser cette imposition sur les entreprises françaises est donc votre choix.

Qui plus est, c'est une décision injuste : elle ne portera que sur 320 entreprises, le ministre l'a rappelé hier. Prenons les mutuelles d'assurance dont le chiffre d'affaires dépasse 1 milliard d'euros, et qui ne versent pas de dividendes mais réinvestissent leurs bénéfices en fonds propres pour garantir leur solvabilité et leur capacité de développement. Bien qu'elles aient choisi de ne pas privilégier la rémunération d'actionnaires, la surtaxe jouera au détriment de leurs sociétaires et adhérents. À l'inverse, un certain nombre d'entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1 milliard d'euros n'auront pas à acquitter cette contribution, alors même qu'elles bénéficieront, le cas échéant, d'un remboursement assorti d'intérêts moratoires.

Cette mesure pourrait en outre créer un effet d'aubaine pour les entreprises réalisant plus de 1 milliard d'euros de chiffre d'affaires. Elles bénéficieront le cas échéant d'un remboursement assorti d'intérêts moratoires mais, si leur résultat fiscal est déficitaire, elles ne seront pas soumises à cette contribution. Cette mesure est donc complètement injuste.

Mme Olivia Gregoire. J'entends bien qu'il existe de multiples solutions, mais les obligations d'État sont une dette. Or, nous sommes ici pour résorber la dette et le déficit : telle est notre priorité.

Je ne suis pas aussi experte en finances publiques que M. Carrez ou Mme Dalloz, mais je suis historienne et, si l'on regarde l'histoire, les responsabilités sont multiples et partagées : le problème ne date ni de 2012, ni de 2015, vous le savez aussi bien que moi et le ministre l'a rappelé hier.

Enfin, une de nos urgences est de ne pas laisser courir des taux d'intérêt excessifs : c'est aussi ce qui justifie le calendrier de cette mesure.

La commission rejette l'amendement CF14.

Elle est saisie des amendements CF9, CF8 et CF10 de M. Fabien Roussel.

M. Fabien Roussel. Ces amendements participent de la même idée. Vous avez dit qu'avec cette proposition, il y aurait des gagnants et des perdants parmi les entreprises. Pour les députés communistes, les perdants seront d'abord les Français puisque, dans le projet qui nous est soumis, 5 milliards d'euros pèseront sur le budget de l'État en 2018, que les Français devront prendre à leur charge.

Nous parlons de ces grands groupes qui ont distribué 300 milliards d'euros de dividendes en cinq ans, après bénéfice : BNP, Société Générale, Axa, Total, et autres. L'État, avec une taxe de 3 % sur les dividendes, a prélevé neuf malheureux milliards sur ces 300 milliards. Il ne nous paraît pas inconcevable de demander à ces grands groupes de participer au redressement des comptes de la nation et à la solidarité nationale.

C'est pourquoi votre proposition d'instaurer une taxe exceptionnelle en relevant l'impôt sur les sociétés de ces grands groupes nous paraît une bonne idée, à la condition qu'elle ne soit pas exceptionnelle. Nous proposons donc, par l'amendement CF10, de pérenniser cette nouvelle forme d'imposition sur les grandes entreprises. Nous voulons même aller plus loin en élargissant l'assiette pour imposer les entreprises dès 500 millions d'euros de chiffre d'affaires – c'est l'amendement CF8 –, et en instaurant une nouvelle tranche d'impôt afin d'offrir un meilleur rendement – c'est l'objet de l'amendement CF9.

Je rappelle que si ces entreprises arrivent à distribuer 300 milliards d'euros de dividendes en cinq ans, c'est qu'elles vont bien. Elles n'ont donc pas souffert d'un taux d'imposition prétendument trop élevé. Nous sommes les champions d'Europe de la distribution de dividendes, il ne nous apparaît donc pas incongru de réévaluer leur taux d'imposition et de demander à ces entreprises de participer, comme tout un chacun, à l'effort de redressement des comptes de la nation.

M. le rapporteur général. Si l'on assujettissait à la taxe les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 500 millions et 1 milliard d'euros, beaucoup d'entreprises de taille intermédiaire seraient concernées, ce que ne serait pas conforme au but poursuivi par le Gouvernement et sa majorité.

Par ailleurs, nous apportons une réponse ponctuelle à un problème ponctuel, pérenniser cette taxe sur les entreprises serait orthogonal à la volonté du Gouvernement.

Avis défavorable à l'ensemble des amendements.

M. Laurent Saint-Martin. Monsieur Roussel, nous n'allons évidemment pas contredire toute notre politique économique en pérennisant une hausse durable de l'impôt sur les sociétés, après avoir annoncé que nous abaisserions progressivement à 25 % le taux de cet impôt d'ici à 2022.

Il faut toujours prendre garde à ne pas trop élargir l'assiette. Vous devriez plutôt nous accompagner quand nous proposons de faire participer les plus grandes entreprises, qui gagnent le plus d'argent en numéraire.

Enfin, il faut se méfier du chiffre d'affaires : il ne reflète en rien la rentabilité des entreprises.

Mme Émilie Cariou, présidente. Notre stratégie est de baisser le taux de l'IS mais, nous l'avons dit en séance publique lors de la discussion de l'article 14 du projet de loi de finances pour 2018, il sera nécessaire d'assainir l'assiette de l'impôt sur les sociétés et de mettre fin aux mécanismes d'optimisation fiscale. Ce travail servira mieux vos objectifs, monsieur Roussel.

M. Fabien Roussel. Je ne partage pas la logique qui voudrait que les taux d'IS soient alignés à 25 % dans toute l'Europe. Une fois cet objectif atteint, il faudra rejoindre le taux de l'Irlande, qui est à 12,5 %, et ainsi de suite... Nous allons appauvrir les États de l'Union européenne en réduisant leurs recettes.

Vous dites que nous devrions vous rejoindre pour surtaxer ces grands groupes. Cela participe effectivement de nos propositions, mais pas de manière exceptionnelle, car cela favoriserait l'optimisation et l'évasion fiscales. En pérennisant cette taxe, nous redresserions les comptes publics.

On parle d'entreprises qui vont bien, qui font des bénéfices, qui distribuent beaucoup de dividendes – 300 milliards d'euros en cinq ans. C'est seulement si cette taxe était pérennisée que nous pourrions voter cette mesure. Si elle est exceptionnelle, 5 milliards seront supportés par les Français. Cela, nous ne l'acceptons pas !

La commission rejette successivement les amendements CF9, CF8 et CF10.

Elle est saisie de l'amendement CF1 de M. Gilles Carrez.

M. Gilles Carrez. C'est un amendement technique. Outre que faire porter cette contribution exceptionnelle sur un seul exercice serait une première – les trois contributions exceptionnelles à l'IS qui ont été créées ces vingt dernières années ont toutes porté sur plusieurs exercices –, cela nous rendrait très vulnérables aux stratégies d'optimisation du résultat par la maximisation des dotations aux provisions – tous ceux qui ont fait de la comptabilité le savent.

Donc, faire porter la contribution sur deux exercices permettrait d'en limiter l'impact. Je devine l'argument du rapporteur général, reprenant les propos du ministre, pour qui il faut se débarrasser sans tarder de ce litige ; mais si c'est pour se retrouver avec, à la clef, un rendement qui ne sera pas de 5 milliards d'euros mais seulement de 2 ou 3, cela signifie que la différence, et je rejoins sur ce point M. Roussel, sera payée par les ménages.

Mme Marie-Christine Dalloz. Tout à fait !

M. Gilles Carrez. Je ne vais toutefois pas aussi loin que nos collègues communistes qui souhaitent pérenniser la contribution puisque, je le répète, j'entends qu'elle soit étendue sur deux exercices seulement au lieu d'un seul.

Ma proposition présente en outre l'avantage que les taux sont divisés par deux. Car, comme nous l'a fait remarquer hier notre collègue Magnier, les taux prévus par le texte sont monstrueux, quand bien même ils ne vaudraient que pour une seule année. J'ignore du reste comment cette mesure sera appréciée à l'étranger : elle est en effet en totale contradiction avec la politique du Gouvernement qui consiste à baisser l'impôt sur les sociétés – nous sommes en pleine schizophrénie !

Mme Émilie Cariou, présidente. Je suis sensible à l'argument du risque d'optimisation, mais écoutons le rapporteur général...

M. le rapporteur général. Pour 2017, la mesure que vous proposez ferait baisser le rendement de la contribution de 4,8 à 2,4 milliards d'euros, ce qui ne nous permettrait pas de sortir de la procédure de déficit excessif. Ne serait-ce que pour cette raison, je donne un avis défavorable à cet amendement.

En ce qui concerne l'éventuelle optimisation, le versement anticipé sera dans la plupart des cas estimé sur la base du compte de résultat prévisionnel, révisé dans les quatre mois suivant l'ouverture du second semestre de l'exercice, soit, pour la majorité des entreprises, révisé jusqu'en octobre. Les possibilités d'optimisation seront donc très limitées pour une contribution créée en novembre, soit après cette révision. Nous ne serions pas en novembre, je comprendrais l'argument mais, la Toussaint passée, il me semble moins pertinent.

M. Gilles Carrez. Le rapporteur général a évoqué la comptabilisation des remboursements, qui fait l'objet de considérations très intéressantes du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis : « [...] *le montant retenu en déficit public 2017 dépendra in fine du calendrier de traitement des dossiers individuels par l'administration fiscale* ». Autrement dit, le ministre – et il ne l'a pas infirmé hier quand j'ai évoqué la question – a la possibilité de gérer le montant effectif de remboursement et en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale – au sens où l'entend le traité de Maastricht – ; il peut donc fort bien ne pas dépenser 4,5 milliards d'euros mais seulement la moitié.

M. le rapporteur général. Nous en débattons en séance publique avec le ministre.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CF4 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. Partons du fait que nous sommes obligés de rembourser ces 10 milliards d'euros. Pour notre part, malgré la décision du Conseil constitutionnel, nous trouvons cela totalement injuste puisque, de fait, on nous affirme qu'il est impossible de taxer les filiales d'entreprises françaises à l'étranger dont on sait qu'elles participent de l'optimisation fiscale. C'est donc bien un mauvais coup qui est porté à ceux qui, comme nous, estiment qu'il faut redistribuer l'argent, en particulier taxer le capital.

Je remarque que ceux à qui vous faites beaucoup de cadeaux – suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), instauration d'une *flat tax* (prélèvement forfaitaire unique – PFU) – ont une curieuse manière de vous signifier que les investissements productifs ne sont pas leur priorité. Ils auraient pu par exemple accepter les 10 milliards d'euros et proposer au Gouvernement de les placer auprès de la Banque publique d'investissement. Non, ils demandent que les dividendes leur reviennent pour grossir le flot déjà énorme de ceux qu'ils ont reçus.

Voilà qui en dit long sur les préoccupations du monde de la finance, des actionnaires, par rapport à la politique que vous voulez mener. Je ne vois dès lors pas pourquoi nous leur ferions des cadeaux, pourquoi la nation paierait par le biais d'un déficit supplémentaire – déficit que vous n'êtes pas gênés d'aggraver dès lors qu'il s'agit de rembourser immédiatement les détenteurs de capitaux.

C'est pourquoi nous proposons de doubler la taxation des entreprises de façon que la contribution reste indolore pour les Français.

M. le rapporteur général. Dans votre propos, il s'agissait moins d'une défense de l'amendement que d'un propos général sur l'architecture du présent texte. Vous souhaitez doubler les taux des contributions, qui passeraient de 15 à 30 %, et, de fait, imposer plus de la moitié du bénéfice des entreprises, ce qui me paraît excessif. Les contributions visent à garantir le respect des engagements de la France. L'amendement va très au-delà et son adoption fragiliserait les entreprises les plus importantes du pays. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF15 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Le présent amendement vise à étendre le report de cinq jours pour effectuer les versements anticipés des nouvelles contributions, actuellement réservé aux entreprises qui clôtureront leur exercice le 31 décembre 2017, à toutes les entreprises qui paieront le dernier acompte d'IS le 15 décembre 2017, c'est-à-dire aux entreprises dont l'exercice sera clos jusqu'au 19 février 2018.

Ces entreprises sont en effet placées dans la même situation que celles qui clôturent leur exercice le 31 décembre, au regard du calendrier de paiement des acomptes d'IS sur lequel est adossé le paiement des contributions.

Le ministre a favorablement accueilli cette suggestion hier, lors de son audition, et a proposé de la concrétiser par voie d'instruction fiscale. Néanmoins, dans un souci d'intelligibilité et de clarté du droit, il semble préférable que cette consécration se fasse par la loi.

Mme Émilie Cariou, présidente. Cet amendement sécurise en effet le texte juridiquement.

La commission adopte l'amendement (amendement n° 11).

Puis elle examine l'amendement CF16 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Afin de lever toute ambiguïté éventuelle, je propose de préciser que les nouvelles contributions ne sont pas admises parmi les charges déductibles pour l'établissement de l'IS, et de s'aligner ainsi sur ce qui est expressément prévu pour les autres contributions additionnelles telles que la contribution sociale de 3,3 % et la « surtaxe Fillon » de 10,7 %.

M. Gilles Carrez. Est-il bien entendu, monsieur le rapporteur général, que les réductions d'impôt, les crédits d'impôt, les créances fiscales ne peuvent pas s'imputer sur cette contribution exceptionnelle ?

M. le rapporteur général. Je le confirme.

Mme Émilie Cariou, présidente. Le texte le mentionne en effet clairement.

La commission adopte l'amendement (amendement n° 12).

Puis elle en vient à l'amendement CF7 de M. Fabien Roussel.

M. Fabien Roussel. Le présent amendement concerne le remboursement de 1 milliard d'euros d'intérêts à verser au titre de la contribution exceptionnelle de 10 milliards d'euros. C'est énorme. Non seulement les entreprises qui vont en bénéficier distribuent 300 milliards d'euros de dividendes à leurs actionnaires, n'investissent pas dans l'appareil productif, dans la transition écologique, dans les salaires, dans le développement de l'économie nationale, mais, qui plus est, elles réclament l'argent avec les intérêts, autrement dit « le beurre et l'argent du beurre ». Nous proposons donc un moratoire sur le versement de ces intérêts que nous n'aurions de ce fait pas à rembourser.

M. le rapporteur général. Je ne filerai pas la métaphore fermière... Votre amendement ne pouvant en aucun cas avoir un effet rétroactif, on est bien obligé d'appliquer le droit. Avis défavorable.

Mme Amélie de Montchalin. Le versement d'intérêts ne résulte pas d'une décision de l'État : c'est le Conseil constitutionnel qui précise que des intérêts doivent être versés sur les sommes prélevées à partir de 2012, à un taux de 4,8 %. Donc, j'y insiste, il ne s'agit pas d'une décision politique mais de l'application d'une décision du Conseil constitutionnel. Pouvons-nous, en tant que législateurs, ne pas la respecter ? Ou alors il faut réviser la Constitution...

M. Éric Coquerel. Si je comprends bien Mme de Montchalin, il s'agit du droit et nous ne pouvons pas faire autrement. Je viens de la séance publique où l'on nous explique qu'on ne peut pas trouver 1,5 milliard d'euros pour compenser la baisse des aides personnalisées au logement (APL) ! Voyez-vous à quel point il est choquant de rembourser 1 milliard d'euros d'intérêts à des gens qui depuis des années s'engraissent de la richesse du pays...

Mme Amélie de Montchalin. Ils ne s'engraissent pas !

M. Éric Coquerel. En tout cas les richesses partent de plus en plus de leur côté, au détriment des autres. Quand on nous parle du mammoth, il est bien de ce côté-là. Comprenez-vous à quel point tout cela est indécent ?

J'entends bien que c'est le droit, mais j'espère que vous allez accepter un amendement qui conduira, puisqu'ils exigent leur dû, à ce que vous leur fassiez un peu moins de cadeaux cette année. Il est incompréhensible de leur faire des milliards d'euros de cadeaux d'un côté et, de l'autre, de leur rembourser rubis sur l'ongle une somme qui dépasse l'entendement en matière de moralité et de justice.

M. Fabien Roussel. J'espère bien qu'il y aura un jour une enquête approfondie sur ce tour de passe-passe, en particulier sur ce milliard d'euros qui va être rendu au titre des intérêts. Je rappelle qu'en 2012, le Conseil constitutionnel avait validé la taxe sur les dividendes, avant de la trouver inconstitutionnelle aujourd'hui, demandant même, avec le remboursement des intérêts, d'aller plus loin que ce que le Gouvernement avait prévu en provisionnant 5 milliards d'euros. Ce revirement du Conseil constitutionnel paraît suspect.

Soit : remboursons ce que le Conseil nous demande de rembourser mais, au moins, que votre proposition de relever l'IS aille plus loin afin que, précisément, ce milliard d'euros d'intérêts ne leur soit pas versé et que nous le récupérions.

M. le rapporteur général. En 2012, le Conseil constitutionnel n'avait pas été saisi de cette disposition : c'est une décision de la CJUE qui est à l'origine du contentieux.

Mme Amélie de Montchalin. Le Conseil constitutionnel nous demande de rembourser 10 milliards d'euros à 5 000 entreprises. La moitié de cette somme est financée par les plus grandes entreprises et l'autre moitié par l'État – à hauteur des provisions que nous avons votées lors de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Sur les 320 entreprises qui vont être mises à contribution, le ministre a indiqué hier que 220 contribueraient plus qu'elles ne seront remboursées. Aussi prononcez-vous des mots, que je ne répéterai pas, qui ne correspondent pas à la réalité de l'activité des entreprises en faveur de l'emploi.

M. Éric Coquerel. Nous n'incriminons pas les entreprises mais les détenteurs du capital. Les entreprises, ce sont aussi les salariés.

Mme Amélie de Montchalin. C'est bien pourquoi vos propos ne peuvent pas s'appliquer aux salariés qui, tous les jours, travaillent pour produire la richesse sur laquelle se fonde notre économie.

Quand M. Roussel parle de tour de passe-passe, il faut avoir en tête que nous remboursons 10 milliards d'euros et que nous demandons à 320 entreprises de nous aider à en financer la moitié.

M. Gilles Carrez. J'ai rédigé le recours auprès du Conseil constitutionnel dirigé contre la deuxième loi de finances rectificative pour 2012. Il est exact que nous n'avions pas développé d'argument sur l'article relatif à la création de cette taxe.

Vous le savez, lorsque le Conseil constitutionnel est saisi, il regarde tous les articles. En l'occurrence il n'a pas soulevé de problème. C'est d'ailleurs une réponse à l'observation de Patrick Hetzel : cette taxe de 3 % venait compenser une perte de recettes liée à l'annulation par la CJUE de la retenue à la source sur les OPCVM, François Pupponi s'en souvient.

Le Gouvernement avait pris la précaution, dans son exposé des motifs, de dire que cette taxe de 3 % sur les bénéfices n'était pas une mesure de rendement, visant à remplacer le dispositif précédent, mais d'incitation à ne pas distribuer de dividendes, à des fins d'autofinancement des entreprises. Et le Conseil constitutionnel n'a donc rien dit.

Pourquoi a-t-il annulé le 6 octobre dernier ? Parce que, en mai 2017, la CJUE a jugé cette taxe de 3 % contraire à la réglementation européenne puisqu'elle s'assimile à une double imposition des bénéfices de filiales qui, implantées dans l'Union européenne, ont déjà été taxés dans un autre pays. C'est imparable, même si nous ne l'avions pas vu.

Les entreprises françaises en ont tiré l'argument que leurs filiales en France se trouvent dans une situation d'inégalité par rapport aux filiales implantées ailleurs dans l'Union européenne, par exemple en Allemagne, et ont donc déposé une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) au motif d'une rupture d'égalité.

Cette démarche était connue dès le mois de juin. C'est pourquoi j'ai dit hier au ministre que je n'étais pas content : il aurait pu nous informer quand il a présenté les décrets d'avance et d'annulation. De même, lorsque fin 2016, dans le projet de loi de finances rectificative, on avait étendu l'exonération de la taxe sur les dividendes aux groupes non fiscalement intégrés mais présentant les mêmes caractéristiques, Christian Eckert ne nous avait pas informé de l'évolution du contentieux. Il y a un vrai problème d'information de notre commission !

Dès lors que la QPC est lancée, en juillet, et que le Conseil d'État la transmet, le Conseil constitutionnel a alors pour seul choix de constater la rupture d'égalité et d'annuler la contribution frappant les dividendes qui viennent de filiales. En effet, même si eux-mêmes sont traçables, les dividendes sont distribués chaque année en partie à partir des réserves, pour lesquelles il n'y a pas de traçabilité. Le Conseil était donc obligé de tout annuler, ce qu'il a fait.

Mais on ne peut pas reprocher au Conseil constitutionnel d'avoir changé de position entre 2012 et 2017 : s'il a annulé en 2017, c'est à cause de la décision de la CJUE.

M. François Pupponi. Effectivement, le Conseil constitutionnel aurait pu dire quelque chose à l'époque, mais il ne l'a pas fait. À l'avenir, si la loi de finances fait l'objet d'un avis conforme du Conseil constitutionnel, mais que certaines dispositions sont remises en cause par la CJUE, il me semble que – quitte à modifier la loi –, l'État devrait se voir appliquer intérêts et pénalités de retard uniquement s'il est de mauvaise foi, comme n'importe quel contribuable.

Mme Amélie de Montchalin. Monsieur Carrez, nous sommes nous aussi animés de la même volonté d'effectuer un travail sérieux, rigoureux, précis et complet. Avec Jean-Noël Barrot et d'autres, nous réfléchissons aux moyens d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée, qu'il convient absolument de renforcer car on voit que bien des informations nous font défaut.

Le processus budgétaire, dans son ensemble, pose question au regard des délais, mais aussi de la qualité et du détail des données dont nous avons besoin pour nous prononcer de manière indépendante. Je sais que notre présidente de séance s'interroge comme moi sur la possibilité de disposer de moyens d'expertise externes, en recourant à de grands professionnels de la fiscalité internationale et européenne, qui connaissent très bien les pratiques des entreprises. Il serait intéressant que la commission des finances ou la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) disposent pour cela du financement nécessaire car il nous faut de vrais experts pour pouvoir juger de la conformité au droit européen de ce qui nous est proposé par les services du Gouvernement.

Mme Émilie Cariou, présidente. La première fois, le Conseil constitutionnel s'était prononcé sur les filiales qui étaient placées dans la même situation que les filiales intégrées, c'est-à-dire détenues à plus de 95 %. Cette situation-là avait été réglée par un premier aménagement du texte. La portée de la décision européenne de mai 2017 est beaucoup plus large et le Conseil a dû en tirer les conséquences.

M. le rapporteur général. C'est en 2008 qu'a été instituée la QPC. Depuis, le Conseil constitutionnel considère qu'il faut laisser vivre le droit et ne soulève plus d'office de question de fond qui peut être traitée par une QPC.

M. Patrick Hetzel. La difficulté tient, comme le souligne le HCFP, aux incertitudes quant au chiffrage. Gilles Carrez l'a dit : on ne sait pas qui sont les gagnants et les perdants. Il n'est pas satisfaisant de travailler ainsi : le Gouvernement ne traite pas le Parlement comme il devrait l'être.

Par ailleurs, alors que le HCFP évoque des effets importants sur les finances publiques en 2018, le Gouvernement n'en tient pas compte. Il va bien falloir faire le parallèle avec le projet de loi de finances pour 2018 que nous sommes en train d'examiner.

M. Fabien Roussel. Vous renvoyez la responsabilité à l'Union européenne, dont la décision se fonderait sur le droit et l'égalité entre différentes filiales d'un même groupe. Les Français vont ainsi constater une fois encore que l'Union est aux ordres des grandes multinationales, qui savent très bien utiliser le jeu entre les filiales et la maison mère pour faire de l'optimisation fiscale, du *reporting*...

À la demande de ces multinationales, l'Union européenne demande aujourd'hui à la France de rembourser l'intégralité de la somme en jeu, augmentée de 1,5 milliard d'euros d'intérêts. C'est énorme et complètement injuste.

J'y insiste : pourquoi, pour rembourser 10 milliards d'euros, ne faire contribuer les grandes entreprises qu'à hauteur de 5 milliards ?

M. François Pupponi. Même depuis 2008, le Conseil constitutionnel peut encore s'autosaisir : c'est ce qu'il a fait, il y a trois ans, à propos des fameux arrêtés Miot. Et il ne s'agissait pas d'un cavalier budgétaire, mais d'un sujet fiscal pur !

Sans doute conviendrait-il par ailleurs de demander au ministre de nous donner l'état de toutes les QPC engagées sur des sujets similaires et, surtout, de chiffrer le risque budgétaire pour l'État. S'il est élevé, nous aurions intérêt à adopter des dispositions nous protégeant des éventuelles conséquences budgétaires des QPC en cours.

Mme Émilie Cariou, présidente. La question a été posée hier sur les contentieux. Vous parlez cette fois des QPC.

M. le rapporteur général. Christine Pires Beaune est rapporteure spéciale pour les remboursements et dégrèvements : qu'elle étende ses investigations à ces questions me semblerait une très bonne chose.

Monsieur Roussel, pour connaître un peu la CJUE, je puis vous assurer que, lorsqu'elle condamne la France pour des questions liées à la pollution ou aux droits des migrants, elle n'est pas la représentante d'un lobby mais elle dit le droit.

Mme Marie-Christine Dalloz. La commission des finances aurait en effet intérêt à disposer d'un regard sur l'ensemble des QPC, au-delà des contentieux en cours, car elles peuvent avoir des conséquences budgétaires et financières non négligeables.

Madame de Montchalin, la décision 2017-660 QPC du Conseil constitutionnel ne fait pas état d'intérêts moratoires à 4,8 %. Ce n'est pas elle qui les définit, mais la loi.

M. le rapporteur général. En se penchant sur les arrêtés Miot, le Conseil constitutionnel s'est saisi d'une question de procédure, en vertu de la règle de l'entonnoir.

Mme Émilie Cariou, présidente. L'importance des enjeux financiers sous-jacents justifie notre longue discussion. Nous convenons tous que nous devons avoir une meilleure visibilité des QPC et des contentieux, ainsi que de leurs conséquences.

La commission rejette l'amendement.

La commission examine l'amendement CF2 de M. Gilles Carrez.

M. Gilles Carrez. Il faut absolument que nous disposions d'informations sur la distribution des gains et des pertes. Pour être sûrs que nous les ayons et parce que le ministre n'a pas répondu de manière précise hier, je demande qu'un

rapport nous soit remis pour le 1^{er} décembre prochain. Le ministre nous a semblé assez pressé et la loi devrait donc être promulguée avant cette date.

M. le rapporteur général. Le ministre a indiqué hier qu'il serait en mesure d'apporter des précisions très rapidement. Vous aurez cette discussion avec lui en séance ; dans l'attente, j'émetts un avis défavorable sur votre amendement.

Les nouvelles contributions répondent à des impératifs budgétaires. Nous ne sommes pas dans un système gagnant-perdant. Si c'était le cas, cela poserait un problème au plan constitutionnel. Je rappelle, de manière presque perfide, pardonnez-moi, que, lorsque la « surtaxe Fillon » a été créée, cela a été perdant-perdant – et aucun rapport n'a été demandé.

L'amendement est retiré.

La commission adopte l'article 1^{er} modifié.

*
* *

Après l'article 1^{er}

La commission est saisie de l'amendement CF3 de M. Gilles Carrez.

M. Gilles Carrez. Cet amendement traite des intérêts moratoires. Depuis 2004, ils sont fixés au taux de 4,8 % par an, ce qui est tout à fait excessif compte tenu du niveau général des taux d'intérêt. Je propose de réduire ce taux de moitié, pour les seuls intérêts moratoires de l'État.

M. le rapporteur général. C'est un sujet qui aurait sa place dans le PLFR traditionnel de fin d'année pour examiner le sujet de manière plus globale que dans le présent PLFR, qui répond à une situation exceptionnelle.

M. Gilles Carrez. J'ai justement rédigé l'amendement de façon qu'il ne concerne que l'État et trouve sa place dans le présent texte.

Mme Amélie de Montchalin. Ouvrir ce débat serait en effet très sain car il faut que les intérêts moratoires que paie l'État soient liés à la conjoncture économique et au niveau des taux d'intérêt. Je serais ravie, monsieur Carrez, de réfléchir aussi, avec vous, à une formule, car si tous les taux d'intérêt bougent, pourquoi ceux que paie l'État seraient-ils fixés dans la loi, par un chiffre arbitraire ?

La commission rejette l'amendement.

TITRE II RATIFICATION DE DÉCRETS RELATIFS À LA RÉMUNÉRATION DE SERVICES RENDUS

Article 2

Ratification d'un décret relatif à la rémunération de services rendus

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article autorise la perception de rémunération de services rendus par l'Agence pour l'informatique financière de l'État.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 7 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 a autorisé la perception de rémunération de services instituée par décret au titre des services rendus par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

Le présent article autorise, au-delà de l'entrée en vigueur du présent projet de loi de finances rectificative, la perception de rémunération de services instituée par le décret n° 2017-1188 du 21 juillet 2017.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'AGENCE POUR L'INFORMATIQUE FINANCIÈRE DE L'ÉTAT

1. Le rôle de l'Agence pour l'informatique financière de l'État

Instituée en 2005⁽¹⁾, l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) est un service à compétence nationale (SCN) rattaché au ministre chargé du budget.

L'Agence oriente et accompagne la modernisation de la fonction financière, en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁽²⁾. Elle a en charge la cohérence du système d'information financière de l'État – essentiellement le progiciel Chorus – dont elle définit et met en œuvre la stratégie.

(1) Décret n° 2005-122 du 11 février 2005 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence pour l'informatique financière de l'État ».

(2) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Ainsi, elle a pour mission :

– « *de piloter l’urbanisation du système d’information financière de l’État* » ;

– « *en qualité de maître d’œuvre délégué, de maintenir en condition opérationnelle le système d’information Chorus de gestion de la dépense, de la recette non fiscale et de la comptabilité de l’État* » ;

– « *de piloter de nouveaux projets interministériels ou ministériels et leur intégration dans le système d’information Chorus* » ;

– « *d’accompagner le changement dans les ministères et auprès des utilisateurs* ».

L’Agence peut exercer ces missions pour le compte de l’État, d’établissements publics ou d’autres personnes publiques.

2. La généralisation de la facturation électronique

La facture électronique, ou facture dématérialisée, est un outil d’efficacité et de simplification des rapports entre clients et fournisseurs.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, l’État et les collectivités territoriales volontaires acceptent les factures émises par leurs fournisseurs sous forme dématérialisée ⁽¹⁾.

L’ordonnance du 24 juin 2014, prise en application de la loi du 3 janvier 2014 ⁽²⁾, a généralisé l’obligation faite à l’État d’accepter les factures électroniques à toutes les collectivités territoriales et aux établissements publics, à compter du 1^{er} janvier 2017 ⁽³⁾.

Par ailleurs, ladite ordonnance a défini un calendrier d’obligation de facturation électronique pour les émetteurs de factures à destination de l’État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics respectifs :

– 1^{er} janvier 2017 : obligation pour les grandes entreprises (plus de 5 000 salariés) et les personnes publiques ;

– 1^{er} janvier 2018 : obligation pour les entreprises de taille intermédiaire (250 à 5 000 salariés) ;

– 1^{er} janvier 2019 : obligation pour les petites et moyennes entreprises (10 à 250 salariés) ;

(1) Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l’économie, article 25.

(2) Loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises.

(3) Ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique, article 3.

– 1^{er} janvier 2020 : obligation pour les très petites entreprises (moins de 10 salariés).

À ce titre, l'AIFE a développé une solution technique mutualisée et mise gratuitement à disposition des entreprises, des collectivités territoriales et des établissements publics : Chorus Pro.

Chorus Pro constitue une plateforme, permettant le dépôt, la réception, la transmission des factures électroniques et leur suivi. À l'échéance de 2020, cette solution informatique assurera le traitement de près de 100 millions de factures, en provenance d'un million de fournisseurs et à destination de 80 000 entités publiques.

3. L'extension du déploiement de la solution Chorus déplacements temporaires

La solution Chorus déplacements temporaires (Chorus DT) a été créée en 2013, afin de traiter de manière automatisée les données à caractère personnel relatives à la gestion des déplacements temporaires des agents de l'État ⁽¹⁾.

Concrètement, cet outil permet de créer les ordres de mission et les états de frais, d'acheter en ligne un titre de transport et de soumettre une demande de déplacement temporaire à validation, *via* un circuit électronique d'approbation, dans le strict respect du cadre réglementaire et des procédures propres à chaque administration.

Enrichie depuis fin 2015 d'un portail de réservation en ligne directement intégré au cœur de la solution, l'application Chorus DT est déployée progressivement au sein des ministères, à l'exception du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. En 2016, le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et le ministère de la défense ont par exemple adopté cette solution, à titre expérimental.

Actuellement, l'application assure ainsi la gestion de 1,2 million de missions correspondant à un volume de 206 000 missionnés et au traitement de 1,8 million d'états de frais.

B. LA RATIFICATION DES DÉCRETS RELATIFS À LA RÉMUNÉRATION DES SERVICES RENDUS PAR L'ÉTAT

L'État peut percevoir des sommes en rémunération de services rendus. Ces rémunérations constituent des ressources budgétaires au sens de l'article 3 de la LOLF ⁽²⁾. Elles sont comptabilisées en recettes non fiscales.

(1) Arrêté du 28 août 2013 portant création d'une application informatique permettant la gestion des déplacements temporaires des agents de l'État dénommée « Chorus déplacements temporaires ».

(2) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

La frontière entre « *rémunérations pour services rendus* » relevant du pouvoir réglementaire et « *impositions de toutes natures* » relevant de la compétence du législateur par application de l'article 34 de la Constitution, est parfois délicate.

L'article 4 de la LOLF réaffirme la compétence du pouvoir réglementaire tout en instaurant un contrôle parlementaire. Il prévoit ainsi :

– que le pouvoir réglementaire peut créer et autoriser la perception de rémunération pour services rendus, par la voie de décrets en Conseil d'État, pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé ;

– mais que les décrets instituant des rémunérations pour services rendus doivent être ratifiés par le législateur sous peine de caducité dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée.

La LOLF préserve ainsi la capacité du Parlement à prévenir les dérives possibles consistant à créer des impositions sous couvert de tarifs divers et de redevances. Elle permet un juste équilibre entre les prérogatives de l'exécutif et le rôle du Parlement consistant à autoriser, en étant pleinement informé, la perception de l'ensemble des ressources de l'État.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA RATIFICATION DU DÉCRET RELATIF À L'AGENCE POUR L'INFORMATIQUE FINANCIÈRE DE L'ÉTAT

Le présent article propose la ratification du décret du 21 juillet 2017 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'AIFE.

Compte tenu de la généralisation de la facturation électronique et de l'extension du déploiement de la solution Chorus DT, l'AIFE est amenée à réaliser des prestations de services au profit de structures publiques distinctes de l'État.

Ainsi, le décret prévoit que les prestations suivantes de l'AIFE, au profit de personnes publiques autres que l'État, peuvent donner lieu à rémunération pour services rendus :

- « *études de cadrage ou d'urbanisation d'un système d'information* » ;
- « *prestations d'assistance, de conseil ou d'expertise en matière de systèmes d'information* » ;
- « *mise en œuvre de solutions informatiques, sous forme de nouveaux projets ou d'évolution de systèmes existants* » ;
- « *mise à disposition d'applications ou de services hébergés mutualisés* » ;

– « *prestations d'accompagnement au changement et de formation en matière de systèmes d'information* ».

Le décret précise que le montant des rémunérations est fixé par arrêté du ministre chargé du budget, ou par voie de contrats relatifs à une prestation déterminée.

*

* *

La commission adopte l'article 2 sans modification.

*

* *

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

Article 3

Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

Résumé du dispositif et effets principaux

Le I du présent article augmente, pour 2017, l'évaluation du déficit budgétaire de l'État de 3,4 milliards d'euros par rapport à celle prévue par la loi de finances pour 2017.

Le II actualise le tableau des ressources et des charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier.

Le III maintient pour 2017 le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État fixé à 1 944 325 équivalents temps plein travaillé par la loi de finances pour 2017.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

L'article d'équilibre du présent projet de loi de finances rectificative pour 2017 clôt la première partie. Il ne porte que sur le budget de l'État.

En application de l'article 35 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁽¹⁾, les lois de finances rectificatives doivent comporter un tableau d'équilibre présentant les données générales de l'équilibre budgétaire et fixer les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux, ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État.

L'article d'équilibre tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses en seconde partie, aux grandes lignes de l'équilibre général préalablement défini. Ainsi, en application de l'article 42 de la LOLF, la seconde partie du projet de loi de finances rectificative ne peut pas être mise en discussion tant que n'a pas été votée et adoptée « *la disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre* ».

La nouvelle prévision du déficit budgétaire de l'État pour 2017 s'élève à 76,9 milliards d'euros au lieu de 69,3 milliards d'euros prévu par la loi de finances initiale pour 2017⁽²⁾, soit une hausse de 7,6 milliards d'euros.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Cette dégradation de la prévision de déficit budgétaire de l'État pour 2017 avait été anticipée à hauteur de 7,2 milliards d'euros lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2018.

Le présent projet de loi de finances rectificative pour 2017 aggrave donc de 0,4 milliard d'euros la prévision de déficit budgétaire.

PRÉVISIONS SUCCESSIVES DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT POUR 2017

(en milliards d'euros)

Texte	LFI 2017	PLF 2018	PLFR 2017
Montant	- 69,3	- 76,5	- 76,9
Écart par rapport à la LFI 2017		- 7,2	- 7,6
		Écart par rapport au PLF 2018	- 0,4

LFI : loi de finances initiale.

PLF : projet de loi de finances.

PLFR : projet de loi de finances rectificative.

Source : commission des finances.

L'augmentation de la prévision de déficit s'explique tant par la diminution de l'évaluation des ressources nettes (3,4 milliards d'euros) (I) que par l'augmentation prévisible des charges nettes de l'État (4,1 milliards d'euros) (II).

I. UNE RÉVISION À LA BAISSÉ DES RESSOURCES NETTES DE 3,4 MILLIARDS D'EUROS

L'évaluation des ressources de l'État pour 2017 avait déjà été revue à la baisse de 3 milliards d'euros dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2018 (A).

Le présent article prévoit une nouvelle diminution des ressources de l'État de 0,4 milliard d'euros (B).

IMPACT SUR LE SOLDE BUDGÉTAIRE DES ÉVÉNEMENTS POSTÉRIEURS À LA LOI DE FINANCES POUR 2017

(en milliards d'euros)

Modifications du présent article	Modifications déjà prises en compte dans le PLF 2018		Modifications spécifiques au PLFR 2017	
	- 3,4	Recettes fiscales	- 2,2	Remboursements au titre du contentieux de la contribution de 3 %
	Recettes non fiscales	- 1,5	Moindres recettes au titre de la contribution de 3 %	- 0,2
	Prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne	+ 0,7	Recettes des nouvelles contributions prévues par l'article 1 ^{er}	+ 4,8
	Total	- 3,0	Total	- 0,4

Source : commission des finances, d'après le présent projet de loi de finances rectificative.

Les prévisions des recettes fiscales nettes du budget général pour 2017 sont ajustées en conséquence à 289,7 milliards d'euros au lieu de 290,1 milliards d'euros envisagés lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2018 (C).

A. UNE RÉVISION À LA BAISSSE DE 3 MILLIARDS D'EUROS DÉJÀ PRISE EN COMPTE DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

Lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2018, il est apparu que les recettes nettes pour 2017 avaient été surestimées dans la loi de finances initiale de 3,7 milliards d'euros dont 2,2 milliards d'euros au titre des recettes fiscales (1) et 1,5 milliard d'euros au titre des recettes non fiscales (2). Ceci est partiellement compensé par le fait que le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne devrait être inférieur à la prévision d'environ 0,7 milliard d'euros (3).

1. La révision des recettes fiscales nettes

Les recettes fiscales nettes du budget général étaient prévues à 292,3 milliards d'euros pour 2017 par la loi de finances initiale.

Cette prévision a été actualisée à 290,1 milliards d'euros lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2018, soit une baisse de 2,2 milliards d'euros ⁽¹⁾.

L'écart par rapport à la prévision s'explique pour l'essentiel par une légère surestimation des recettes 2016 qui ont servi de base de calcul à la prévision des recettes pour 2017. Elles avaient en effet été anticipées à 285,9 milliards d'euros pour 2016 lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2017 alors qu'elles se sont élevées finalement à 284,1 milliards d'euros.

2. La révision des recettes non fiscales

Les recettes non fiscales du budget général étaient prévues à 14,5 milliards d'euros pour 2017 par la loi de finances initiale.

Cette prévision a été actualisée à 13 milliards d'euros lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2018, soit une baisse de 1,5 milliard d'euros.

La Cour des comptes avait d'ailleurs souligné l'existence d'un risque de surestimation des recettes non fiscales de l'ordre d'un milliard d'euros dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques remis à l'été 2017 ⁽²⁾.

(1) M. Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2018, tome I, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 235, 12 octobre 2017, pages 105-125 ([lien](#)).

(2) Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, 29 juin 2017, page 57 ([lien](#)) : « Les recettes non fiscales liées aux reversements au titre des garanties sur le commerce extérieur (pour 0,6 Md€), les amendes prononcées par l'autorité de la concurrence (pour 0,3 Md€) et les recettes liées à la redevance d'usage des fréquences radioélectriques (pour 0,2 Md€) s'inscriraient en retrait d'environ 1 Md€. »

L'écart par rapport à la prévision initiale s'explique principalement par la révision à la baisse des versements au titre des garanties sur le commerce extérieur (0,9 milliard d'euros) et du produit des amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence (0,5 milliard d'euros).

3. La révision du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne est désormais évalué à 17,9 milliards d'euros pour 2017 au lieu de 18,6 milliards d'euros par la loi de finances initiale pour 2017, soit une baisse de 0,7 milliard d'euros.

B. UNE RÉVISION À LA BAISSÉ DE 0,4 MILLIARD D'EUROS PRÉVUE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent projet de loi de finances rectificative se limite principalement à tirer les conséquences de l'invalidation par le Conseil constitutionnel de la contribution de 3 % sur les montants distribués⁽¹⁾ et à instituer à l'article 1^{er} des contributions exceptionnelles dues par les plus grandes entreprises.

La mise en œuvre de la décision du Conseil constitutionnel doit entraîner une diminution des recettes fiscales nettes d'environ 5,2 milliards d'euros pour 2017 dont 5 milliards d'euros au titre des premiers remboursements aux entreprises (5 milliards d'euros supplémentaires devant être remboursés en 2018) et 0,2 milliard d'euros de moindres recettes.

Dans le même temps, les deux contributions prévues par l'article 1^{er} du présent projet de loi de finances rectificative devraient entraîner un gain budgétaire de 4,8 milliards d'euros dès 2017 (et 0,6 milliard d'euros supplémentaires en 2018).

Par conséquent, le déficit budgétaire devrait être dégradé en 2017 de 0,4 milliard d'euros, ce qui n'avait pas été pris en compte lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2018.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017, Société de participations financière [Contribution de 3 % sur les montants distribués] ([lien](#)).

IMPACT EN 2017 DE L'INVALIDATION PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE LA CONTRIBUTION DE 3 % SUR LES MONTANTS DISTRIBUÉS ET DES CONTRIBUTIONS CRÉÉES PAR L'ARTICLE 1^{ER} DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

(en milliards d'euros)

Mesure	Impact 2017
Remboursements au titre du contentieux de la contribution de 3 %	- 5,0
Moindres recettes au titre de la contribution de 3 %	- 0,2
Recettes des nouvelles contributions	+ 4,8
Total	- 0,4
Total <i>(en % du PIB)</i>	- 0,018 %

Source : commission des finances, d'après le présent projet de loi de finances rectificative.

C. LES NOUVELLES PRÉVISIONS DE RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL POUR 2017

Les prévisions de recettes nettes pour 2017 sont, pour la plupart des impôts, inchangées par rapport à celles qui ont été présentées dans le projet de loi de finances pour 2018. Tel est le cas principalement du produit de la taxe sur la valeur ajoutée revenant à l'État (150,5 milliards d'euros) et du produit de l'impôt sur le revenu (72,6 milliards d'euros).

L'évaluation des « autres recettes fiscales » est en revanche diminuée de 5,2 milliards d'euros pour tenir compte des moindres recettes liées à l'invalidation de la contribution de 3 % sur les montants distribués (0,2 milliard d'euros) et surtout des remboursements de cette contribution prévus dès 2017 (5 milliards d'euros). Les « autres recettes fiscales » sont ainsi prévues à 23 milliards d'euros au lieu de 28,2 milliards d'euros lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2018.

Par ailleurs, l'évaluation du rendement de l'IS est majorée de 4,8 milliards d'euros pour tenir compte de l'impact des contributions créées par l'article 1^{er} du présent projet de loi de finances rectificative. Le rendement de l'IS pour 2017 est désormais prévu à 33,2 milliards d'euros au lieu de 28,4 milliards d'euros lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2018.

RECETTES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2017

(en milliards d'euros)

Recettes nettes du budget général de l'État	LFI 2017	Prévision actualisée du PLF 2018	Prévision PLFR 2017
Total	306,9	303,1	302,7
impôt sur le revenu (IR)	73,4	72,6	72,6
impôt sur les sociétés (IS)	29,1	28,4	33,2
taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	149,3	150,5	150,5
taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	10,6	10,4	10,4
dont « autres recettes fiscales »	30,0	28,2	23,0
dont sous-total recettes fiscales nettes	292,3	290,1	289,7
dont recettes non fiscales	14,5	13,0	13,0

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

II. UNE RÉVISION À LA HAUSSE DES CHARGES NETTES DE 4,1 MILLIARDS D'EUROS

Le présent article n'ajuste pas le plafond des charges nettes de l'État. Cependant, il est indiqué dans l'exposé des motifs que « *la préparation du traditionnel schéma de fin de gestion n'est pas suffisamment aboutie pour demander à la représentation nationale (...) de procéder aux ouvertures de crédits rendues nécessaires pour couvrir les besoins* ».

Il est ainsi mentionné dans le tableau récapitulatif figurant dans l'exposé des motifs – et non dans le dispositif du présent article – que des mouvements de fin de gestion devraient entraîner des ouvertures complémentaires de crédits nets de 4,4 milliards d'euros dans le cadre d'un prochain projet de loi de finances rectificative.

Compte tenu du décret d'annulation intervenu le 20 juillet 2017 à hauteur de 274 millions d'euros ⁽¹⁾, le niveau des dépenses nettes devrait être relevé au total de 4,1 milliards d'euros, dont 0,2 milliard d'euros sur les comptes spéciaux ⁽²⁾.

Ces mouvements sur les dépenses 2017 avaient été anticipés lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2018.

(1) Décret n° 2017-1183 du 20 juillet 2017 portant annulation de crédits.

(2) Outre la fraction relative à cette hausse nette des dépenses, les prévisions des dépenses brutes sont réévaluées de 4,4 milliards d'euros par le présent article au titre de la mission Remboursements et dégrèvements (voir commentaire de l'article 4). L'impact sur le déficit budgétaire a déjà été traité supra au titre de la réévaluation du montant des recettes nettes, lesquelles sont égales à la différence entre les recettes brutes et les divers remboursements et dégrèvements.

En conclusion, comme l'illustre le tableau qui suit, seul le montant des recettes est modifié par rapport aux prévisions actualisées pour 2017 présentées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018.

PASSAGE DU SOLDE 2017 PRÉVU PAR LE PLF 2018 PUIS PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2017

(en milliards d'euros)

	Prévision du PLF 2018	Variation	Prévision du PLFR 2017		Prévision du PLF 2018	Variation	Prévision du PLFR 2017
Dépenses (I)	384,8	0	384,8	Recettes (II)	303,1	- 0,4	302,8
<i>Dépenses nettes du budget général (hors PSR)</i>	322,5	0	322,5	<i>Recettes fiscales nettes</i>	290,1	- 0,4	289,7
<i>Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne</i>	17,9	0	17,9	<i>Recettes non fiscales</i>	13,0	0	13,0
<i>Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales</i>	44,5	0	44,5	Soldes des comptes spéciaux (III)	+ 5,2	0	+ 5,2
				Déficit à financer (I - II - III)	76,5	+ 0,4	76,9

Source : commission des finances.

III. L'ACTUALISATION DU BESOIN ET DES RESSOURCES DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

Le **II** du présent article actualise le tableau de financement de l'État pour 2017.

Aux termes du 8° du I de l'article 34 de la LOLF, l'article d'équilibre « comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État » et « évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ».

En application de l'article 35, seule une loi de finances rectificative peut modifier ces autorisations et ces évaluations en cours d'année.

Le 1° du **II** du présent article comporte ainsi un tableau de financement avec les ressources et les charges de trésorerie de l'État qui concourent à la réalisation de son équilibre financier.

Le besoin de financement pour 2017 est prévu à 192,1 milliards d'euros au lieu de 185,4 milliards d'euros en loi de finances initiale. La hausse des prévisions du besoin de financement s'explique par la hausse de la prévision de déficit budgétaire. Le besoin de financement se décompose ainsi :

– 115,2 milliards au titre de l'amortissement de la dette (remboursement du capital) ;

– et 76,9 milliards au titre du déficit budgétaire.

Les émissions de dette pour l'ensemble de l'année 2017 sont évaluées à 185 milliards d'euros pour couvrir la majeure partie de ce besoin de financement, soit un montant inchangé par rapport à la loi de finances initiale.

Le solde du besoin de financement est couvert par d'autres ressources de trésorerie.

Il est précisé, dans le 2° du II du présent article, que le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'État demeure inchangé par rapport à ce que prévoit la loi de finances initiale. En conséquence, ce plafond demeure fixé à 72,2 milliards d'euros pour 2017.

*

* *

L'amendement CF13 de M. Charles de Courson est devenu sans objet.

*La commission **adopte** l'article 3 et l'état A **sans modification**.*

*Elle **adopte** ensuite la première partie du projet de loi, modifiée.*

*

* *

SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2017 – CRÉDITS DES MISSIONS

Article 4

Budget général : ouvertures de crédits

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article ouvre des autorisations d'engagement et des crédits de paiement supplémentaires d'un montant de 4 398 399 000 euros au sein du budget général.

Ces crédits sont répartis par l'état B annexé au présent projet de loi de finances rectificative en intégralité au profit de la mission *Remboursements et dégrèvements*.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

Le présent article tend à ouvrir des crédits sur le budget général, selon la répartition donnée à l'état B annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

OUVERTURE DE CRÉDITS

(en euros)

Mission/programme	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Mission <i>Remboursements et dégrèvements</i>	4 398 339 000	4 398 339 000
<i>dont programme</i> Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	3 911 839 000	3 911 839 000
<i>dont programme</i> Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	486 500 000	486 500 000

Source : état B annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

L'ouverture des crédits proposée se justifie principalement par les décaissements anticipés en 2017 à la suite de l'invalidation le 6 octobre 2017 par le Conseil constitutionnel de la contribution de 3 % sur les montants distribués⁽¹⁾. Le Gouvernement prévoit à ce titre des remboursements de 5 milliards d'euros pour 2017, et sensiblement le même montant pour 2018 (voir commentaire de l'article 1^{er}).

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017, Société de participations financière [Contribution de 3 % sur les montants distribués] ([lien](#)).

Dans le même temps, la répartition prévue par l'état B tient compte de l'actualisation du montant prévisible des autres remboursements et dégrèvements, lesquels devraient être inférieurs à la prévision de la loi de finances initiale pour 2017 ⁽¹⁾ de 1,1 milliard d'euros pour les impôts d'État et supérieure à cette même prévision pour les impôts locaux de 0,5 milliard d'euros.

Il s'ensuit que les ouvertures de crédits nécessaires sur la mission *Remboursements et dégrèvements* se limitent à environ 4,4 milliards d'euros ⁽²⁾.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF5 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. Dans la continuité de ma précédente intervention, dès lors que nous sommes contraints de rembourser cette somme pharamineuse, non pas aux entreprises mais aux détenteurs de capitaux, il nous paraît incongru que ce soit l'État, la nation qui l'acquitte. C'est pourquoi nous demandons la suppression de l'article 4. Les entreprises qui ont versé 300 milliards de dividendes en cinq ans devraient se faire elles-mêmes ce cadeau somptueux.

M. le rapporteur général. Avis défavorable. En supprimant l'article 4, cet amendement supprimerait les crédits nécessaires au remboursement de la contribution de 3 % sur les montants distribués, ce qui reviendrait à ignorer la décision du Conseil constitutionnel.

M. François Pupponi. Je reviens sur l'amendement précédent de M. Carrez. Il faisait économiser 500 millions d'euros à l'État et on l'a refusé ?

M. Gilles Carrez. C'est que de l'opposition ne saurait venir aucune idée !

Mme Émilie Cariou, présidente. Cet amendement a été rejeté, chers collègues.

La commission rejette l'amendement CF5.

Elle adopte ensuite l'article 4 et l'état B sans modification.

*

* *

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

(2) Il est rappelé que, par exception à la règle du caractère limitatif des crédits, définie à l'article 9 de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la mission Remboursements et dégrèvements est dotée de crédits dits « évaluatifs ».

TITRE II RATIFICATION D'UN DÉCRET D'AVANCE

Article 5

Ratification d'un décret portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

Résumé du dispositif et effets principaux

En application de l'avant-dernier alinéa de l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le présent article procède à la ratification des ouvertures et annulations de crédits réalisées par le décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017.

Celui-ci a procédé aux ouvertures et annulations suivantes :

- 2 809,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) ;
- et 3 041,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Il visait notamment à garantir le financement :

- de la recapitalisation de New Areva holding SA à hauteur de 1,5 milliard d'euros en AE et CP, dans le cadre de la refondation de la filière nucléaire ;
- des opérations extérieures (OPEX) et intérieures (OPINT) à hauteur de 643,2 millions d'euros en AE et en CP.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 13 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 a ratifié les trois décrets d'avance pris respectivement le 2 juin, le 3 octobre et le 2 décembre 2016.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

Les ouvertures de crédits prévues par le décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 ont été les suivantes.

OUVERTURES DE CRÉDITS PAR ORDRE DÉCROISSANT

(en millions d'euros)

Intitulé de la mission	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Pourcentage des ouvertures (crédits de paiement)
<i>Économie</i>	1 500	1 484,9	49
<i>Défense</i>	643,2	643,2	21
<i>Travail et emploi</i>	–	259	9
<i>Immigration, asile et intégration</i>	217,7	206,2	7
<i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</i>	164,8	164,8	5
<i>Égalité des territoires</i>	122	120	4
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	98,9	101,4	3
<i>Sport, jeunesse et vie associative</i>	62,7	62,1	2
Total	2 809,3	3 041,5	100

NB : les additions tiennent compte des arrondis.

Source : décret d'avance.

Les annulations de crédits prévues par le décret d'avance sont recensées dans le tableau suivant.

ANNULATIONS DE CRÉDITS PAR ORDRE DÉCROISSANT

(en millions d'euros)

Intitulé de la mission	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Pourcentage des annulations (crédits de paiement)
Défense	–	850	28
Recherche et enseignement supérieur	268,4	259,6	9
Sécurités	288,1	243,6	8
Relations avec les collectivités territoriales	58,8	216,4	7
Écologie, développement et mobilité durables	–	194,7	6
Action extérieure de l'État	163,3	165,8	5
Justice	159,8	159,8	5
Aide publique au développement	158	136,2	4
Égalité des territoires et logement	184,9	130,5	4
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	136,5	120,1	4
Politique des territoires	238,8	84,5	3
Enseignement scolaire	81,5	81,6	3
Solidarité, insertion et égalité des chances	66,6	77,2	3
Engagements financiers de l'État	41,2	65	2
Direction de l'action du Gouvernement	49,7	46,1	2
Culture	67	42	1
Immigration, asile et intégration	40,5	40,5	1

Intitulé de la mission	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Pourcentage des annulations (crédits de paiement)
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	26,6	26,2	1
Administration générale et territoriale de l'État	31,8	26	1
Santé	22,4	24,5	1
Sport, jeunesse et vie associative	16,8	17,1	1
Travail et emploi	689,7	11,4	0,4
Médias, livre et industries culturelles	8	8	0,3
Économie	6	6	0,2
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	–	5,8	0,2
Conseil et contrôle de l'État	5,1	3	0,1
Total	2 809,3	3 041,5	100 %

N.B. : les additions tiennent compte des arrondis.

Source : décret d'avance.

Le projet de décret a reçu un avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale, avec deux remarques :

– l'une concernant la mission *Défense*, attirant l'attention du Gouvernement sur les risques de mesures de régulation excessives relatives au programme 146 *Équipement des forces*, eu égard aux engagements internationaux de la France ;

– l'autre relative à la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, attirant l'attention du Gouvernement sur les risques de mesures de régulation excessives relatives au programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*, eu égard aux retards constatés dans la signature des arrêtés de subvention relatifs aux concours financiers de l'État.

La commission des finances du Sénat a émis un avis favorable sur le projet de décret d'avance, nonobstant diverses réserves.

L'avis de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le décret d'avance est reproduit ci-après.

AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR LE DÉCRET D'AVANCE DU 20 JUILLET 2017

La commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire,

Vu les articles 12, 13 et 14 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF),

Vu la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale,

Vu la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017,

Vu le projet de décret d'avance notifié à la commission le 12 juillet 2017 par lettre du ministre de l'action et des comptes publics portant ouverture et annulation de 2 809 317 249 euros en autorisations d'engagement et de 3 041 541 372 euros en crédits de paiement,

Vu le projet de rapport de motivation joint au projet de décret d'avance,

Considérant que ce projet de décret tend à ouvrir :

– 1 500 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 484,9 millions d'euros sur le programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* au titre de la recapitalisation de New Areva holding SA ;

– 643,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 178 *Préparation et emploi des forces* au titre du financement des dépenses des opérations extérieures (OPEX) et intérieures (OPINT) ;

– 259 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* au titre du financement des dépenses relatives au plan d'urgence pour l'emploi, afin de financer le prolongement du plan de formation prioritaire prévoyant 200 000 formations supplémentaires en 2017 ;

– 217,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 206,2 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme 303 *Immigration et asile* au titre du financement des dépenses relatives à l'allocation pour demandeurs d'asile, du fait des insuffisances de dotations en loi de finances initiale et de la hausse constatée des flux de demandeurs d'asile ;

– 164,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* au titre de l'acquisition de l'immeuble White sis à Montrouge destiné à accueillir les services centraux de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ;

– 122 millions d'euros en autorisations d'engagement et 120 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* au titre du financement des dépenses d'intervention relatives à l'hébergement d'urgence, du fait des insuffisances de dotations en loi de finances initiale et du contexte de forte tension sur le parc d'hébergement d'urgence ;

– 98,9 millions d’euros en autorisations d’engagement et 101,4 millions d’euros en crédits de paiement sur le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l’alimentation* au titre du financement de mesures liées à diverses crises sanitaires survenues début 2017 (influenza aviaire, tuberculose, salmonelles aviaires, *xylella fastidiosa*) ;

– 62,7 millions d’euros en autorisations d’engagement et 62,1 millions d’euros en crédits de paiement sur le programme 163 *Jeunesse et vie associative* au titre du financement des besoins de l’Agence du service civique, du fait du niveau supérieur de 45 % du nombre de jeunes entrés dans le dispositif de service civique au cours des premiers mois de l’année 2017 par rapport aux prévisions.

Considérant que ce même projet de décret tend, en contrepartie, à annuler 2 809 317 249 euros en autorisations d’engagement et 3 041 541 372 euros en crédits de paiement sur soixante-sept programmes de vingt-six missions du budget général ;

EST D’AVIS,

compte tenu des informations dont elle dispose, de formuler les observations suivantes :

1. Sur la conformité du projet de décret d’avance aux prescriptions de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée

Le présent projet de décret d’avance ouvre et annule 2 809,3 millions d’euros d’autorisations d’engagement (AE) et 3 041,5 millions d’euros de crédits de paiement (CP) sur le budget général de l’État afin de financer des dépenses supplémentaires pour l’année 2017.

La conformité du projet de décret d’avance repose sur quatre critères : le respect de l’équilibre budgétaire, le respect des plafonds d’ouvertures au regard de la LOLF, le respect des plafonds d’annulation au regard de la LOLF et le caractère d’urgence des actions pour lesquelles des dépenses supplémentaires sont proposées.

Les ouvertures de crédits en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sont intégralement gagées par des annulations de crédits équivalentes.

Le montant de ces ouvertures et annulations respecte les limites quantitatives fixées par les articles 13 et 14 de la LOLF. Elles s’élèvent en effet à 0,43 % des autorisations d’engagement et 0,48 % des crédits de paiement ouverts par la loi de finances initiale, alors que les articles 13 et 14 de la LOLF autorisent des ouvertures jusqu’à 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l’année et des annulations jusqu’à 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l’année en cours.

Les besoins supplémentaires identifiés découlent :

– à titre principal, du financement de la recapitalisation de New Areva holding SA ;

– du financement des surcoûts liés aux opérations extérieures et aux opérations intérieures du ministère de la défense ;

– du financement du prolongement du plan de formation prioritaire décidé dans le cadre du plan d’urgence pour l’emploi ;

– du financement des dépenses relatives à l’allocation pour demandeurs d’asile, du fait de la hausse constatée des flux de demandeurs d’asile ;

– du financement de l’acquisition de l’immeuble White sis à Montrouge destiné à accueillir les services centraux de l’INSEE ;

– du financement de dépenses au titre de l’hébergement d’urgence, dans un contexte de crise migratoire ;

– du financement de mesures liées à diverses crises sanitaires ;

– du financement des besoins de l’Agence du service civique, compte tenu du nombre élevé de jeunes entrants dans le dispositif.

La condition d’urgence posée par le premier alinéa de l’article 13 de la loi organique précitée est remplie dès lors que le montant des crédits supplémentaires proposé par le présent décret d’avance correspond à un besoin immédiat.

Par conséquent, les quatre critères établissant la conformité du projet de décret d’avance sont remplis.

Cette procédure dérogatoire et exceptionnelle garantit l’information du Parlement et respecte à la fois la possibilité pour les commissions des finances des deux assemblées de s’exprimer sous forme d’avis et la faculté pour le Parlement de ratifier ou non ce dispositif dans le cadre de la plus prochaine loi de finances.

2. Sur les ouvertures de crédits

Les ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret d’avance sont les suivantes.

OUVERTURES DE CRÉDITS PAR ORDRE DÉCROISSANT

(en millions d'euros)

Intitulé de la mission	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Pourcentage des ouvertures (crédits de paiement)
Économie	1 500	1 484,9	49 %
Défense	643,2	643,2	21 %
Travail et emploi	–	259	9 %
Immigration, asile et intégration	217,7	206,2	7 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	164,8	164,8	5 %
Égalité des territoires	122	120	4 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	98,9	101,4	3 %
Sport, jeunesse et vie associative	62,7	62,1	2 %
Total	2 809,3	3 041,5	100 %

N.B. : les additions ne sont pas toujours exactes du fait des arrondis.

Source : projet de décret d'avance.

a. La recapitalisation de New Areva holding SA

- Sur le fond

Confronté à des difficultés propres et liées à son environnement, le groupe AREVA publie des résultats lourdement déficitaires depuis l'exercice 2011. En juin 2015, le groupe AREVA a en conséquence engagé un plan de restructuration juridique et financière, prévoyant :

- le transfert du contrôle des activités d'AREVA NP à EDF ;
- le recentrage du groupe sur son cœur d'activité qu'est le cycle du combustible nucléaire (comprenant les activités mines, amont et aval) ;
- ainsi qu'une recapitalisation à hauteur de 5 milliards d'euros, souscrite par l'État et des investisseurs tiers.

L'État français s'est engagé à participer aux augmentations de capital du groupe AREVA, à hauteur de 4,5 milliards d'euros dont :

- 2 milliards d'euros en faveur d'AREVA SA, afin de lui permettre de faire face à ses besoins de trésorerie et notamment d'assurer le bon achèvement du projet EPR d'Olkiluoto 3 (OL3) en Finlande ;
- et 2,5 milliards d'euros en faveur de NewCo⁽¹⁾, complétée par une augmentation réservée à des investisseurs japonais (Mitsubishi Heavy Industries – MHI et Japan Nuclear Fuel Limited – JNFL) pour un montant de 500 millions

(1) Nom provisoire de l'entité regroupant l'ensemble des activités issues d'AREVA liées au cycle du combustible nucléaire dont la dénomination juridique est New AREVA holding.

d'euros, afin de lui permettre de faire face à ses obligations financières et de se développer, pour être en mesure à terme de se financer sur les marchés.

Le 12 juillet 2017, le conseil d'administration d'AREVA SA a procédé à la mise en œuvre et a constaté la réalisation de l'augmentation de capital de 2 milliards d'euros réservée à l'État (par conversion en capital de l'avance en compte courant d'actionnaire accordée à AREVA SA au premier semestre 2017). L'État détient désormais, directement et indirectement *via* le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), 92,22 % du capital et 91,69 % des droits de vote d'AREVA SA.

Le même jour, le conseil d'administration de NewCo a décidé de mettre en œuvre l'augmentation de capital de 3 milliards d'euros. L'augmentation de capital réservée à l'État est prévue d'être réalisée au plus tard le 31 juillet 2017. Concomitamment, les fonds correspondant au montant total de l'investissement de MHI et JNFL seront placés dans une fiducie. À l'issue de la cession du contrôle majoritaire de New NP à EDF d'ici fin 2017, les fonds versés par MHI et JNFL seront libérés et serviront à l'augmentation de capital qui leur réservée. L'État détiendra 55,6 % du capital et des droits de vote de NewCo.

- Sur le plan budgétaire

Les crédits supplémentaires seront versés en recettes sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*. Compte tenu des conditions de marché du premier semestre 2017, l'État n'a pas pu procéder aux cessions de participations suffisantes permettant de disposer d'un solde sur ce compte en mesure de couvrir l'ensemble des dépenses liées à la restructuration du groupe AREVA.

Il apparaît urgent d'ouvrir des crédits supplémentaires, 1 500 millions d'euros en AE et 1 484,9 millions d'euros en CP, afin de permettre l'augmentation de capital de NewCo réservée à l'État prévue au plus tard le 31 juillet 2017.

b. Les ouvertures de crédits liées au financement des opérations extérieures et intérieures

- Sur le fond

La dotation annuelle des opérations extérieures et intérieures est établie à 450 millions d'euros, en vertu de l'article 4 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

i. Les opérations extérieures en 2017

En 2017, les opérations extérieures sont encore nombreuses et mobilisent un nombre élevé de militaires. Les théâtres d'opération à l'étranger sont principalement situés dans la bande sahélo-saharienne (opération Barkhane) et au Levant (opération Chammal).

ii. Les opérations intérieures en 2017

À la suite des attentats survenus à Paris en janvier puis novembre 2015, le précédent Gouvernement a décidé le lancement de l'opération dite « Sentinelle », visant à répondre à la situation d'urgence sécuritaire. Celle-ci prévoit un déploiement de 7 000 militaires sur le territoire national.

- Sur le plan budgétaire

Les ouvertures de crédits supplémentaires doivent permettre de financer le surcoût des opérations extérieures et intérieures et d'assurer la continuité des opérations sur les théâtres d'opérations à l'étranger et sur le territoire national. Celles-ci s'élèvent à 643,2 millions d'euros en AE et en CP.

Au total, le coût des opérations extérieures et intérieures est ainsi évalué à 1 093,2 millions d'euros pour l'exercice 2017.

c. Les ouvertures de crédits pour le financement du plan d'urgence pour l'emploi

- Sur le fond

Le 18 janvier 2016, le Président de la République avait annoncé un plan d'urgence pour l'emploi comprenant une prime pour l'embauche en faveur des entreprises de moins de deux cinquante salariés et le plan « 500 000 formations supplémentaires » destiné en priorité aux personnes peu ou pas qualifiées et aux demandeurs d'emploi de longue durée.

Il s'agissait de doubler le nombre de formations dispensées de 500 000 à 1 000 000 dispensées de 2015 à 2016. Pour l'exercice 2017, l'objectif a été fixé à 200 000 formations supplémentaires par rapport à 2015, soit un total de 700 000 formations.

- Sur le plan budgétaire

La prise en charge par l'État s'élève à 3 000 euros en moyenne par action de formation supplémentaire. À ce titre, la loi de finances initiale pour 2017 a prévu un financement à hauteur de 197 millions d'euros en crédits de paiement ⁽¹⁾.

Le coût des formations supplémentaires, avec les reports de charge de l'année précédente, s'élèvera à près de 900 millions d'euros en crédits de paiement, dont 600 millions d'euros au titre de l'exercice 2017.

Compte tenu des crédits mobilisés au sein du même programme, les crédits ouverts à hauteur de 259 millions d'euros en CP financeront les formations supplémentaires dispensées au cours du second semestre 2017.

(1) Annexe au projet de loi de finances pour 2017, Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi, page 46.

d. Les ouvertures de crédits liées au financement de l'allocation pour demandeur d'asile

- Sur le fond

Le rapport de motivation relatif au présent projet de décret portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance mentionne une insuffisance des dotations inscrites en loi de finances initiale et une hausse des flux de demandeurs d'asile.

La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit de l'asile a créé l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), qui s'est substituée, en les fusionnant, à l'allocation temporaire d'attente (ATA) et à l'allocation mensuelle de subsistance (AMS). La nouvelle allocation est versée, sous condition d'âge et de ressources, aux demandeurs d'asile qui ont accepté l'offre de prise en charge formulée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Celle-ci est versée dans l'attente de la décision définitive leur accordant ou leur refusant une protection au titre de l'asile ou jusqu'à leur transfert effectif vers un autre État membre si la demande d'asile relève de la compétence de cet État.

Le montant journalier par personne s'élève à 6,80 euros. Un montant journalier additionnel de 5,40 euros est versé à chaque demandeur d'asile adulte ayant accepté l'offre de prise en charge, auquel aucune place d'hébergement ne peut être proposée.

- Sur le plan budgétaire

En 2016, les dépenses du programme se sont élevées à 313,7 millions d'euros au titre de l'ADA. Le nombre mensuel de bénéficiaires a progressé tout au long de l'année, passant de 79 325 bénéficiaires, mineurs compris, en janvier à 104 615 en décembre.

La loi de finances initiale pour 2017 a prévu 220 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de financer l'allocation pour demandeurs d'asile ⁽¹⁾.

Il est urgent d'ouvrir des crédits supplémentaires pour éviter un défaut de paiement de l'ADA. Les ouvertures de crédits prévues s'élèvent à 217,7 millions d'euros en AE et 206,2 millions d'euros en CP.

e. Les ouvertures de crédits destinées au financement de l'acquisition de l'immeuble White

- Sur le fond

Les services centraux de l'INSEE occupaient des locaux situés sur la commune de Malakoff.

(1) Annexe au projet de loi de finances pour 2017, Immigration et asile, page 20.

Ces services vont emménager à la fin 2017 au sein de l'immeuble White sis à Montrouge. Cet ensemble immobilier a été livré fin juin 2016, il propose 23 800 m² de bureaux et plus de 3 500 m² de jardins et terrasses.

L'État s'est juridiquement engagé à occuper ce nouvel immeuble, par la signature en juillet 2016 d'un bail avec option d'achat, celle-ci devant être levée avant le 30 septembre 2017.

Le précédent Gouvernement avait envisagé la mise en place d'un crédit-bail immobilier dans le cadre de cette opération, générant cependant un surcoût financier évalué à 20 millions d'euros en intérêts cumulés.

L'actuel Gouvernement a décidé de lever l'option d'achat afin de retenir la solution financière la plus avantageuse pour l'État, compte tenu du caractère pérenne de l'implantation de ces services dans ce bâtiment.

- Sur le plan budgétaire

La dotation budgétaire correspondant à la levée de l'option d'achat n'a pas été prévue en loi de finances initiale pour 2017.

Les crédits supplémentaires, s'élevant à 164,8 millions d'euros en AE et en CP, doivent être ouverts rapidement afin de financer la levée d'option d'achat, qui interviendra avant le 30 septembre 2017 permettant ainsi de réduire le coût de l'opération immobilière.

f. Les ouvertures de crédits pour le financement de l'hébergement d'urgence

- Sur le fond

Conformément aux principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge⁽¹⁾, les places d'hébergement d'urgence visent à accueillir tous les publics sans condition autre que le fait d'être dans une situation de détresse médicale, psychologique ou sociale.

Compte tenu de l'intensification des flux migratoires, le nombre de places en centres d'hébergement d'urgence (CHU) est en forte augmentation, avec 33 439 places offertes au 30 juin 2016, au lieu de 18 593 places offertes en 2010. Parallèlement, les capacités en hébergement hôtelier destinées aux familles en situation de détresse, à défaut de places disponibles dans les CHU, se situent toujours à un niveau élevé de 41 697 places au 30 juin 2016.

(1) Article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

- Sur le plan budgétaire

En 2016, l'enveloppe consacrée au financement de l'hébergement d'urgence s'est élevée à 671 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une hausse de 123 millions d'euros par rapport à l'exécution 2015.

La loi de finances initiale pour 2017 a prévu 618 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de financer le dispositif d'hébergement d'urgence, représentant une augmentation de 135 millions d'euros par rapport à la prévision de 2016.

Toutefois, le contexte de tension forte sur le parc d'hébergement d'urgence rend nécessaire l'ouverture de crédits complémentaires afin de garantir le financement de l'accueil des personnes actuellement hébergées et d'accroître les capacités du parc d'hébergement.

Les ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret d'avance s'élèvent à 122 millions d'euros en AE et 120 millions d'euros en CP.

g. Les ouvertures de crédits pour le financement des mesures liées à des crises sanitaires

- Sur le fond

Le premier semestre 2017 a été marqué par la survenance ou l'intensification de diverses crises sanitaires, telles que l'influenza aviaire, la tuberculose, les salmonelles aviaires en élevage et *xylella fastidiosa*. Celles-ci ont nécessité la mise en place rapide d'actions sanitaires intensives afin de limiter la recrudescence de foyers et d'éradiquer les sources d'infection nouvelles.

- Sur le plan budgétaire

En 2016, les dépenses du programme 206 se sont élevées à 551 millions d'euros en crédits de paiement, soit près de 60 millions supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale. Cela a résulté notamment d'une ouverture de crédits complémentaires de 65 millions d'euros *via* le décret d'avance du 2 juin 2016 afin de financer des crises sanitaires.

La loi de finances initiale pour 2017 a prévu l'ouverture de crédits de paiement à hauteur de 513 millions d'euros, y compris fonds de concours et attributions de produit. Selon le rapport de motivation du présent décret d'avance, les différentes actions menées au cours du premier semestre 2017 ont mobilisé l'ensemble des marges disponibles du programme.

Le présent décret d'avance prévoit l'ouverture de crédits complémentaires à hauteur de 99 millions d'euros en AE et 101,4 millions d'euros en CP. Ces ouvertures sont de nature à prévenir la diffusion de ces crises sanitaires à d'autres territoires et ainsi à en limiter leur coût global.

h. Les ouvertures de crédits au titre du financement des besoins de l'Agence du service civique

- Sur le fond

Entré en vigueur le 13 mai 2010, le service civique a été créé par la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique. L'Agence du service civique a été instaurée le même jour, sous le statut de groupement d'intérêt public (GIP), avec pour mission de définir les orientations stratégiques et les missions prioritaires du service civique.

Depuis le 1^{er} juin 2015, le service civique est devenu à vocation universelle. Cela signifie que chaque jeune âgé de seize à vingt-cinq ans (trente ans pour les jeunes en situation de handicap), qui en fait la demande, peut s'engager en service civique. Cela consiste en une mission d'intérêt général visant à renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale, effectuée auprès d'un organisme sans but lucratif ou d'une personne morale de droit public agréés par l'Agence du service civique.

- Sur le plan budgétaire

Le caractère universel du service civique a entraîné une montée en charge rapide du dispositif. Ainsi, le nombre de jeunes ayant exercé une mission de service civique est passé de 52 000 en 2015 à 92 000 en 2016.

La subvention pour charges de service public versée à l'Agence du service civique s'est établie à 326 millions d'euros en 2016, au lieu de 295 millions d'euros initialement prévus. Cela a correspondu à 380 000 mois-jeunes financés pour un coût moyen de 796 euros.

En 2017, la prévision en loi de finances initiale s'établit à 150 000 jeunes exerçant une mission de service civique, avec une subvention pour charges de service public de 390 millions d'euros destinée à l'Agence du service civique.

Le rapport de motivation du présent projet de décret d'avance indique que *« le nombre de jeunes entrés dans le dispositif sur les cinq premiers mois de l'année est supérieur de 45 % par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale »* et qu'il permet d'anticiper un total de 600 000 mois-jeunes avec un coût moyen de 798 euros sur l'exercice. Ainsi, il apparaît urgent d'ouvrir des crédits complémentaires afin de garantir le financement des jeunes entrés ou qui entreront dans le dispositif, à hauteur de 62,7 millions d'euros en AE et 62,1 millions d'euros en CP.

3. Sur les annulations de crédits

Les annulations de crédits prévues s'élèvent à 2 809,3 millions d'euros en AE et 3 041,5 millions d'euros en CP. Elles sont réparties sur soixante-sept programmes de vingt-six missions du budget général. Ces annulations visent à garantir le respect de l'équilibre budgétaire défini dans la loi de finances pour 2017.

La majorité des annulations prévues en crédits de paiement portent sur des crédits qui ont fait l'objet d'une mise en réserve. Ces annulations s'élèvent à 2 510 millions d'euros en CP, soit 83 % des annulations totales de CP, à comparer avec les 531 millions d'euros d'annulations de CP non mis en réserve. En autorisations d'engagement, les annulations de crédits portent à 2 198 millions d'euros sur des crédits mis en réserve, soit 78 % des annulations totales en AE. Les annulations en AE sur des crédits non mis en réserve s'élèvent à 611 millions d'euros.

ANNULATIONS PRÉVUES PAR LE PROJET DE DÉCRET PAR ORDRE DÉCROISSANT

(en millions d'euros)

Intitulé de la mission	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Pourcentage des annulations (crédits de paiement)
Défense	–	850	28 %
Recherche et enseignement supérieur	268,4	259,6	9
Sécurités	288,1	243,6	8
Relations avec les collectivités territoriales	58,8	216,4	7
Écologie, développement et mobilité durables	–	194,7	6
Action extérieure de l'État	163,3	165,8	5
Justice	159,8	159,8	5
Aide publique au développement	158	136,2	4
Égalité des territoires et logement	184,9	130,5	4
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	136,5	120,1	4
Politique des territoires	238,8	84,5	3
Enseignement scolaire	81,5	81,6	3
Solidarité, insertion et égalité des chances	66,6	77,2	3
Engagements financiers de l'État	41,2	65	2
Direction de l'action du Gouvernement	49,7	46,1	2
Culture	67	42	1
Immigration, asile et intégration	40,5	40,5	1
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	26,6	26,2	1
Administration générale et territoriale de l'État	31,8	26	1
Santé	22,4	24,5	1

Intitulé de la mission	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Pourcentage des annulations (crédits de paiement)
Sport, jeunesse et vie associative	16,8	17,1	1
Travail et emploi	689,7	11,4	0,4
Médias, livre et industries culturelles	8	8	0,3
Économie	6	6	0,2
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	–	5,8	0,2
Conseil et contrôle de l'État	5,1	3	0,1
Total	2 809,3	3 041,5	100

N.B. : les additions ne sont pas toujours exactes du fait des arrondis.

Source : commission des finances.

Les annulations se répartissent entre les missions suivantes :

– la mission *Action extérieure de l'État* pour un montant de 163,3 millions d'euros en AE et 165,8 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* pour 91,2 millions d'euros en AE et 95,4 millions d'euros en CP et du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* pour 12,1 millions d'euros en AE et 10,4 millions d'euros en CP, portant intégralement sur des crédits mis en réserve. Le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* est également concerné pour 60 millions d'euros en AE et en CP, correspondant à une annulation de l'intégralité des crédits mis en réserve et d'une partie de la subvention pour charges de service public versée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), compte tenu de son niveau global de trésorerie (267 millions d'euros au 31 décembre 2016) ;

– la mission *Administration générale et territoriale de l'État* pour un montant de 31,8 millions d'euros en AE et 26 millions d'euros en CP, au titre du programme 307 *Administration territoriale* pour 21,5 millions d'euros en AE et 21 millions d'euros en CP, sur des crédits mis en réserve, au titre du programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* pour 4 millions d'euros en AE et 4,9 millions d'euros en CP sur des crédits mis en réserve et du fait de l'anticipation de moindres dépenses sur les financements accordés aux partis politiques, et au titre du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* pour 6,3 millions d'euros en AE sur des crédits mis en réserve ;

– la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* pour un montant total de 5,8 millions d'euros en CP, au titre du programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* sur des crédits mis en réserve à hauteur de 2,8 millions d'euros et d'économies sur les dépenses de fonctionnement du ministère pour 3 millions d'euros ;

– la mission *Aide publique au développement* pour un montant total de 158 millions d’euros en AE et 136,2 millions d’euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 110 *Aide économique et financière au développement* pour 25 millions d’euros en AE et 20 millions d’euros en CP portant intégralement sur des crédits mis en réserve, et du programme 209 *Solidarité à l’égard des pays en développement* pour 133 millions d’euros en AE et 116,2 millions d’euros en CP portant intégralement sur des crédits mis en réserve ;

– la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* pour un montant total de 26,6 millions d’euros en AE et 26,2 millions d’euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 167 *Liens entre la Nation et son armée* pour 1,6 million d’euros en AE et 1,2 million d’euros en CP sur des crédits devenus sans emploi, du programme 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* pour 25 millions d’euros en AE et en CP en raison d’une anticipation de moindres dépenses sur les dispositifs de guichet, du programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* pour 59 554 euros en AE et en CP sur des crédits devenus sans emploi ;

– la mission *Conseil et contrôle de l’État* pour un montant total de 5,1 millions d’euros en AE et 3 millions d’euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 165 *Conseil d’État et autres juridictions administratives* pour 2 millions d’euros en CP sur des crédits mis en réserve, du programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions* pour 5 millions d’euros en AE et 1 million d’euros en CP pour partie sur des crédits mis en réserve et grâce à des économies sur les dépenses de fonctionnement, et du programme 340 *Haut Conseil des finances publiques* pour 30 000 euros en AE et en CP en raison d’une sous-consommation anticipée ;

– la mission *Culture* pour un montant de 67 millions d’euros en AE et 42 millions d’euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 175 *Patrimoines* pour 3 millions d’euros en AE et en CP sur des crédits mis en réserve, du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* pour 64 millions d’euros en AE et 39 millions d’euros en CP, en raison d’une moindre consommation de crédits en particulier sur le nouveau Fonds national pour l’emploi pérenne dans le spectacle ;

– la mission *Défense* au titre du programme 146 *Équipement des forces* pour 850 millions d’euros en CP sur des crédits mis en réserve. La commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire attire l’attention du Gouvernement sur les risques de mesures de régulation excessives relatives au programme 146 *Équipement des forces*, eu égard aux engagements internationaux de la France ;

– la mission *Direction de l'action du Gouvernement* pour un montant total de 49,7 millions d'euros en AE et 46,1 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* pour 20,6 millions d'euros en AE et 25,6 millions d'euros en CP, du programme 308 *Protection des droits et libertés* pour 2,8 millions d'euros en AE et 2,9 millions d'euros en CP, et du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* pour 26,3 millions d'euros en AE et 17,6 millions d'euros en CP. Ces annulations portent intégralement sur la réserve de précaution ;

– la mission *Écologie, développement et mobilité durables* au titre du programme 203 *Infrastructures et services de transports* pour un montant de 194,7 millions d'euros en CP sur des crédits mis en réserve ;

– la mission *Économie* pour un montant total de 6 millions d'euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 220 *Statistiques et études économiques* pour 4 millions d'euros en AE et en CP en raison d'une maîtrise des coûts de fonctionnement résultant d'efforts de mutualisation et de rationalisation des dépenses de l'INSEE, et du programme 305 *Stratégie économique et fiscale* pour 2 millions d'euros en AE et en CP du fait d'une maîtrise des dépenses en administration centrale et dans le réseau de la direction générale du Trésor ;

– la mission *Égalité des territoires et logement* au titre du programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* pour un montant de 184,9 millions d'euros en AE et 130,5 millions d'euros en CP, dont 50,3 millions d'euros en AE et 54,5 millions d'euros en CP portent sur la réserve de précaution et le solde par un redéploiement complémentaire depuis certains dispositifs discrétionnaires ;

– la mission *Engagements financiers de l'État* pour un montant total de 41,2 millions d'euros en AE et 65 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 145 *Épargne* pour un montant total de 41,2 millions d'euros en AE et CP en raison de la baisse constatée depuis le début de l'année 2017 des versements de primes épargne-logement, du programme 344 *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* pour 23,7 millions d'euros en CP du fait d'une sous-exécution anticipée ;

– la mission *Enseignement scolaire* pour un montant total de 81,5 millions d'euros en AE et 81,6 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 139 *Enseignement privé du premier et du second degrés* pour 11 millions d'euros en AE et en CP, du programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré* pour 19 millions d'euros en AE et en CP, du programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* pour 30 millions d'euros en AE et 38 millions d'euros en CP, du programme 230 *Vie de l'élève* pour 8 millions d'euros en AE, du programme 143 *Enseignement agricole* pour 6,5 millions d'euros en AE et 6,6 millions d'euros en CP. Ces annulations portent intégralement sur des crédits mis en réserve. Les annulations portent également sur le programme 140 *Enseignement scolaire public du premier degré* pour

7 millions d'euros en AE et en CP, dont 2,4 millions d'euros en AE et 2,2 millions d'euros en CP sur des crédits mis en réserve et le solde du fait d'une meilleure maîtrise des dépenses, en particulier des frais de déplacement et de formation ;

– la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* pour un montant total de 136,5 millions d'euros en AE et 120,1 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* pour 76,5 millions d'euros en AE et en CP, du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* pour 25 millions d'euros en AE et en CP. Ces annulations portent en intégralité sur des crédits mis en réserve. Les annulations portent également sur le programme 148 *Fonction publique* à hauteur de 35 millions d'euros en AE et 18,6 millions d'euros en CP, pour partie sur des crédits mis en réserve et le solde sur l'anticipation de moindres dépenses sur les dispositifs d'action sociale ;

– la mission *Immigration, asile et intégration* au titre du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* pour un montant de 40,5 millions d'euros en AE et en CP sur des crédits mis en réserve et du fait d'une baisse des subventions à l'OFII grâce à un ajustement d'environ 20 millions d'euros du niveau de son fonds de roulement (prévu à 48 millions d'euros au 31 décembre 2017 avant le présent projet de décret d'avance) ;

– la mission *Justice* pour un montant total de 159,8 millions d'euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 166 *Justice judiciaire* pour 25,4 millions d'euros en AE et 14 millions d'euros en CP, du programme 107 *Administration pénitentiaire* pour 105 millions d'euros en AE et en CP, du programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse* pour 12,1 millions d'euros en AE et 16,8 millions d'euros en CP, du programme 101 *Accès au droit et à la justice* pour 10 millions d'euros en AE et en CP. Ces annulations portent en intégralité sur des crédits mis en réserve. Les annulations visent également le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice* à hauteur de 7,3 millions d'euros en AE et 14 millions d'euros en CP, sur des crédits mis en réserve en intégralité en AE et pour 11,8 millions d'euros en CP, et pour le solde du fait d'économies sur les dépenses de fonctionnement du ministère ;

– la mission *Médias, livre et industries culturelles* pour un montant total de 8 millions d'euros en AE et en CP, dont 4 millions d'euros en AE et en CP au titre du programme 180 *Presse et médias* et 4 millions d'euros en AE et en CP au titre du programme 334 *Livre et industries culturelles*. Ces annulations portent en intégralité sur des crédits mis en réserve ;

– la mission *Politique des territoires* pour un montant total de 238,8 millions d'euros en AE et 84,5 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* pour 106 millions d'euros en AE et 35,1 millions d'euros en CP, pour partie sur des crédits mis en réserve (34,3 millions d'euros en AE et 18,1 millions d'euros en CP) et du fait de marges de manœuvre offertes par certains dispositifs

discrétionnaires, du programme 162 *Interventions territoriales de l'État* pour 2,4 millions d'euros en AE et 2,9 millions d'euros en CP sur des crédits mis en réserve, du programme 147 *Politique de la ville* pour 130,4 millions d'euros en AE et 46,5 millions d'euros en CP, dont 23,7 millions d'euros en AE et 18 millions d'euros en CP issus des crédits mis en réserve, le solde étant issu de certains dispositifs discrétionnaires ;

– la mission *Recherche et enseignement supérieur* pour un montant total de 268,4 millions d'euros en AE et 259,6 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* pour 95 millions d'euros en AE et en CP, dont 90,5 millions d'euros en AE et en CP de crédits mis en réserve, du programme 231 *Vie étudiante* pour 51 millions d'euros en AE et 46,4 millions d'euros en CP en raison de sous-consommations sur des dispositifs de guichet, du programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* pour 27,7 millions d'euros en AE et 33,5 millions d'euros en CP, dont 12,2 millions d'euros en AE et 18 millions d'euros en CP sur des crédits mis en réserve, du programme 193 *Recherche spatiale* pour 5,1 millions d'euros en AE et en CP sur des crédits mis en réserve, du programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* pour 72,4 millions d'euros en AE et 57,4 millions d'euros en CP sur des crédits mis en réserve pour partie et sur des marges de manœuvre offertes par les crédits du fonds unique interministériel (FUI) et des moindres dépenses sur les dispositifs d'aide à l'innovation, du programme 191 *Recherche duale (civile et militaire)* pour 10,5 millions d'euros en AE et 15,6 millions d'euros sur des crédits mis en réserve pour les subventions au Centre national d'études spatiales et au CEA, et du programme 142 *Enseignement supérieur et recherche agricoles* pour 6,6 millions d'euros en AE et en CP sur des crédits mis en réserve ;

– la mission *Relations avec les collectivités territoriales* pour un montant total de 58,8 millions d'euros en AE et 216,4 millions d'euros en CP, au titre du programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* pour 50 millions d'euros en AE et 209 millions d'euros en CP en raison de sous-consommations anticipées sur la dotation d'équipement des territoires ruraux, sur la dotation de soutien à l'investissement local et sur la dotation politique de la ville, du programme 122 *Concours spécifiques et administration* pour 8,8 millions d'euros en AE et 7,3 millions d'euros en CP du fait de sous-consommations anticipées en AE au titre des calamités publiques et sur les travaux d'intérêt local en CP. La commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire attire l'attention du Gouvernement sur les risques de mesures de régulation excessives relatives au programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*, eu égard aux retards constatés dans la signature des arrêtés de subvention relatifs aux concours financiers de l'État ;

– la mission *Santé* au titre du programme 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* pour un montant total de 22,4 millions d’euros en AE et 24,5 millions d’euros en CP, dont 12,7 millions d’euros en AE et 14,8 millions d’euros en CP sur des crédits mis en réserve et le solde sur des crédits de prévention d’administration centrale (3,4 millions d’euros) et sur la subvention pour charges de service public de l’École des hautes études en santé publique (1 million d’euros) ;

– la mission *Sécurités* pour un montant total de 288,1 millions d’euros en AE et 243,6 millions d’euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 176 *Police nationale* pour 133 millions d’euros en AE et 110 millions d’euros en CP, du programme 152 *Gendarmerie nationale* pour 111,4 millions d’euros en AE et 90 millions d’euros en CP, du programme 207 *Sécurité et éducation routières* pour 3,6 millions d’euros en AE et en CP. Ces annulations portent en intégralité sur des crédits mis en réserve. Les annulations visent également le programme 161 *Sécurité civile* pour 40 millions d’euros en AE et en CP, dont 3,2 millions d’euros sur des crédits mis en réserve, le solde concerne le report de l’acquisition d’un avion multi-rôle (25 millions d’euros en AE et en CP) et des marges de manœuvre sur des dépenses discrétionnaires ;

– la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* pour un montant total 66,6 millions d’euros en AE et 77,2 millions d’euros, décomposé ainsi : au titre du programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* pour 7,5 millions d’euros en AE et en CP, dont 3,3 millions d’euros de crédits mis en réserve et une actualisation des paramètres d’évolution de l’allocation financière d’insertion sociale et professionnelle, ainsi qu’une baisse de dépenses discrétionnaires, du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* pour 59,1 millions d’euros en AE et 69,7 millions d’euros en CP, dont 29,8 millions d’euros en AE et 35,5 millions d’euros en CP, le solde sur une baisse des subventions pour charges de service public versées aux agences régionales de santé compte tenu de leur niveau de fonds de roulement (qui s’élevait à 105 millions d’euros au 31 décembre 2016, correspondant à 50 jours de fonctionnement courant) et des économies complémentaires sur des dépenses de fonctionnement du ministère ;

– la mission *Sport, jeunesse et vie associative* au titre du programme 219 *Sport* pour un montant de 16,8 millions d’euros en AE et 17,1 millions d’euros en CP sur des crédits mis en réserve ;

– la mission *Travail et emploi* pour un montant total de 689,7 millions d’euros en AE et 11,4 millions d’euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l’emploi* pour 679,6 millions d’euros en AE en raison de l’arrêt du dispositif d’aide à l’embauche au 30 juin 2017 au lieu du 31 décembre 2017 initialement prévu, du programme 111 *Amélioration de la qualité de l’emploi et des relations du travail* pour 1 million d’euros en AE et en CP, et du programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l’emploi et du travail* pour 9,1 millions d’euros en AE et 10,4 millions d’euros en CP, dont 9,1 millions d’euros sur des crédits mis en réserve.

*

* *

Le présent avis ne préjuge pas de la décision de la commission lors de l'examen de la demande de ratification du décret dans le prochain projet de loi de finances afférent à l'exercice 2017.

*

* *

La commission adopte l'article 5 sans modification.

*

* *

Après l'article 5

M. Patrick Hetzel. J'avais déposé un amendement après l'article 5 mais il a été déclaré irrecevable et je ne comprends pas pourquoi dans la mesure où il était gagé. Nous débattons d'une loi de finances rectificative et mon amendement avait pour objectif de corriger une anomalie créant un déséquilibre concernant le financement des actions de formation des dirigeants des entreprises artisanales de la région Grand Est, où il existe un droit local et où il fallait donc procéder à une harmonisation. J'aimerais qu'on m'explique l'irrecevabilité de cet amendement, rédigé clairement et gagé.

Mme Émilie Cariou, présidente. Votre amendement destinait à une charge précise une majoration de recettes et créait à ce titre une charge. Il a donc été jugé irrecevable. Vous pouvez y retravailler et le rendre recevable d'ici à la séance.

M. Patrick Hetzel. L'amendement étant gagé, le problème ne se posait pas.

Mme Émilie Cariou, présidente. Vous ne pouvez pas gager la création d'une charge.

La commission examine l'amendement CF6 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. La logique de votre budget, c'est, pour reprendre les termes de M. Le Maire, mettre de l'argent dans le capital pour l'investissement de demain. Les cadeaux que vous faites à cet égard s'élèvent à quelque 9 milliards d'euros. C'était prévu, mais il se trouve qu'il faut aussi rembourser 10 milliards. De sorte que les détenteurs de capitaux recevront 10 milliards, auxquels vous ne vous attendiez pas, en plus des 9 milliards.

Une solution simple pour éviter cette inflation de cadeaux au capital serait de revenir sur les décisions que vous avez prises en matière d'ISF – 3,5 milliards – et de *flat tax* – 1,5 milliard –, ce qui, ajouté à l'impôt spécial sur les entreprises, permettrait d'atteindre 10 milliards. Ce serait même une bonne action en faveur de votre budget car, selon de nombreux économistes, la *flat tax* pèsera bien plus que 1,5 milliard en raison de l'effet d'aubaine qui conduira certains à transférer leurs revenus salariaux, ou leurs honoraires vers les dividendes. Votre budget risque donc d'être insincère et il vous manquera de l'argent en milieu d'année.

M. le rapporteur général. L'effet en 2017 de l'annulation d'un article du projet de loi de finances (PLF) pour 2018 n'a rien d'évident... Je ne peux rectifier des mesures qui ne sont pas encore en vigueur ! Qui plus est, vous proposez de supprimer l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) et le PFU. Avis défavorable.

M. Éric Coquerel. Nous pourrions amender le PLF 2018 par le biais du PLFR, en fonction de ce qui vient de se passer.

M. le rapporteur général. À ce jour, les dispositions du PLF 2018 ne sont pas en vigueur.

Mme Émilie Cariou, présidente. Je souscris à l'analyse du rapporteur général.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF11 de M. Fabien Roussel.

M. Fabien Roussel. Si nous débattons aujourd'hui, c'est en raison d'une décision de l'Union européenne, que le Gouvernement est étrangement pressé d'appliquer.

La Commission européenne a, depuis 2015, multiplié des décisions de justice à l'encontre d'États qui ont accordé des aides illégales à de grandes entreprises comme Starbucks aux Pays-Bas ou Fiat au Luxembourg. Elle a aussi multiplié des décisions de justice à l'encontre de multinationales qui n'ont pas payé leurs impôts, comme Apple en Irlande.

Or, la Commission s'étonne que l'Irlande ne réclame pas ces impôts qui lui manquent ! Certains États font donc preuve de laxisme quand il s'agit d'appliquer les décisions de la Commission ; en France, en une semaine, on pond un projet de loi de finances rectificative pour rendre 10 milliards d'euros à quelques grandes entreprises financières qui ont distribué 300 milliards d'euros de dividendes !

L'amendement vise à ne pas faire payer ces milliards aux Français. Nous proposons donc de suspendre pour un an, dans le projet de loi de finances pour 2018 qui devrait bientôt revenir en nouvelle lecture devant l'Assemblée nationale, le PFU et l'IFI. Cela rapporterait 5 milliards d'euros et résoudrait le problème.

M. le rapporteur général. Avis défavorable. Même motif, même punition... Cet amendement manque son but ; il doit être déposé comme amendement au projet de loi de finances pour 2018, mais nous ne pouvons pas rectifier par ce collectif budgétaire des dispositions qui ne sont pas en vigueur. Et, sur le fond, vous proposez simplement le report du PFU et de l'IFI...

Je rappelle enfin que la Commission européenne ne rend pas de décisions de justice – celles-ci sont rendues par la CJUE – et que, si nous sommes réunis aujourd'hui, c'est en raison d'une décision du Conseil constitutionnel. Ce n'est pas du tout la même chose.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Puis la commission **adopte** la seconde partie du projet de loi, **sans modification**.*

*

* *

*Enfin, elle **adopte** l'ensemble du projet de loi, **modifié**.*

*

* *