



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Revue de dépenses : les aides aux entreprises

MARS 2024

Marc AUBERGER
Claire BAYÉ
Louise ANFRAY
Ilyes BENNACEUR

Inspection générale
des finances

RAPPORT CONFIDENTIEL

N° 2023-M-105-03

REVUE DE DÉPENSES : LES AIDES AUX ENTREPRISES

Établi par

CLAIRE BAYÉ

Inspectrice des finances

LOUISE ANFRAY

Inspectrice des finances adjointe

Avec la participation de

ILYES BENNACEUR

Inspecteur stagiaire des finances

Sous la supervision de

MARC AUBERGER

Inspecteur général des finances

- AVRIL 2024 -

NOTE DE SYNTHÈSE

Objet : Revue de dépenses relative aux aides aux entreprises.

Annexes (3) : Aides budgétaires relevant du ministère chargé de l'économie et des finances ; aides relatives à l'énergie, au transport et à l'environnement ; taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée.

Pièces jointes (18) : 16 fiches techniques ; liste des personnes rencontrées ; lettre de mission.

Par lettre en date du 9 novembre 2023, la Première ministre a confié à l'inspection générale des finances une revue de dépenses relative aux aides aux entreprises. Cette revue de dépenses intervient dans le cadre du dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique prévu par la loi de programmation des finances publiques pour la période 2023-2027. Elle doit concourir à ramener le déficit public en deçà de 3 % en 2027 en documentant des pistes d'économies en matière d'aides aux entreprises.

La mission a conduit ses travaux entre décembre 2023 et mars 2024, à l'issue desquels elle propose un recensement des aides aux entreprises (partie 1) et des pistes d'économies (partie 2).

1. L'État et les organismes de sécurité sociale ont accordé 99 milliards d'euros d'aides aux entreprises en 2022

1.1. Une aide aux entreprises constitue un avantage économique en faveur de certaines entreprises ou de certaines activités

La mission a retenu comme définition des aides aux entreprises l'ensemble des soutiens accordés par les entités publiques aux entreprises privées et qui leur procurent un avantage économique vis-à-vis des autres entreprises et/ou des autres secteurs. Les entités publiques sont constituées des administrations dont le déficit est comptabilisé au sens de Maastricht, à savoir les organismes d'administration centrale (ODAC), les organismes de sécurité sociale (ASSO) et les administrations publiques locales (APUL). La mission exclut le soutien accordé au secteur privé non lucratif.

Ces aides recouvrent deux types de transferts :

- ♦ **les transferts financiers** des entités publiques vers les entreprises sans contrepartie financière ou commerciale. La mission ne retient donc pas les prises de participations au capital social d'une entreprise – dans la mesure où elles donnent lieu à des contreparties pour l'entité publique. Elle ne retient pas non plus les échanges marchands entre la sphère publique et les entreprises, relevant de la commande publique, ni les transferts financiers entre entreprises¹ ;
- ♦ **les transferts non financiers** constitués :
 - des prestations d'accompagnement ou de conseil au profit des entreprises ;
 - des dispositifs de garanties ou d'assurance.

À l'instar de l'article 107 du traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)², la mission a écarté les mesures de soutien général à l'économie, telle que les allègements généraux de cotisations sociales bénéficiant à l'ensemble des entreprises implantées en France.

1.2. La mission a examiné 64 milliards d'euros d'aides budgétaires et fiscales accordées par l'État aux entreprises en 2022

Afin d'estimer le montant des aides aux entreprises, la mission a exploité les recensements existants, en particulier :

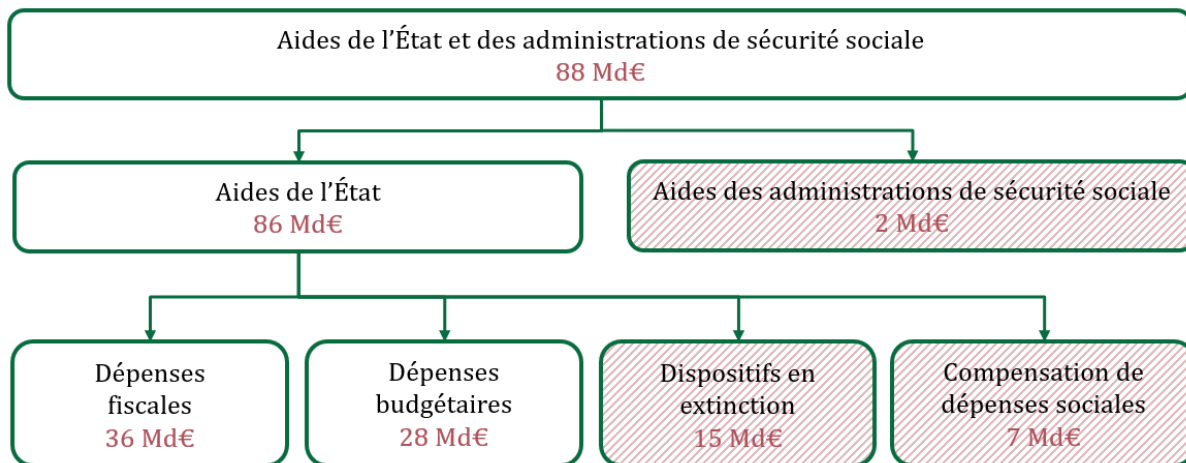
- ♦ les données du budget de l'État et des organismes de sécurité sociale, produites par la direction du budget, la direction de la législation fiscale et la direction de la sécurité sociale ;
- ♦ les données issues de la comptabilité des collectivités territoriales, telles qu'en disposent la direction générale des finances publiques et la direction générale des collectivités locales ;
- ♦ les données du budget de l'Union européenne publiées par l'agence nationale des collectivités territoriales.

¹ Tels que la redevance pour copie privée ou les certificats d'économie d'énergie (CEE).

² Le TFUE introduit un cadre pour les aides accordées par une entité publique en faveur de *certaines* entreprises ou de *certaines* productions ou activités qui « fausse ou menace de fausser la concurrence ». Ce cadre est celui des aides d'État.

En 2022, selon le périmètre défini précédemment, les aides aux entreprises financées par le budget de l'État et celui des organismes de sécurité se sont élevées à environ 88 milliards d'euros (Md€) (cf. figure 1) et correspondent à environ 380 dispositifs. Sur ces 88 Md€, 86 Md€ ont été financés sur le budget de l'État, dont 15 Md€ correspondant à des dispositifs en extinction³ et 7 Md€ à des compensations de dépenses sociales. Les travaux de la mission ont porté sur les 64 Md€ d'aides fiscales (36 Md€) et budgétaires (28 Md€) financées par l'État.

Figure 1 : Aides de l'État versées aux entreprises en 2022



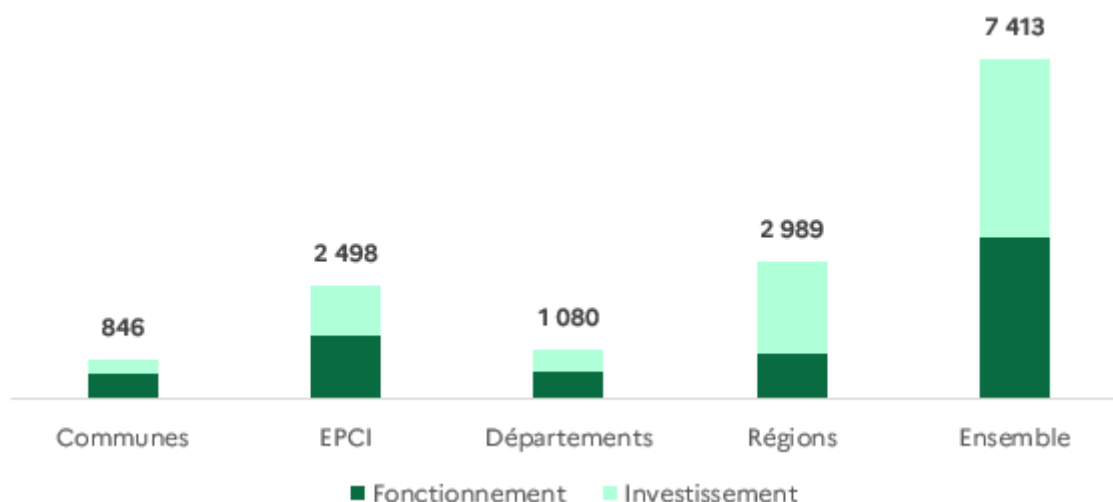
Source : Mission à partir des données de la direction du budget et de la direction de la législation fiscale.

Note de lecture : les aides des administrations de sécurité sociale sont constituées par l'ensemble des exonérations ciblées (sur des zones géographiques, des publics prioritaires ou des activités particulières) qui ne sont pas compensées par l'État.

À ce montant d'aides, s'ajoutent les aides versées par les APUL : elles sont évaluées à au moins 7 Md€ en 2021, dont 40 % sont versées par les régions et 34 % par le bloc communal (cf. graphique 1). Ce montant est un minimum car n'y figurent ni la totalité des dispositifs budgétaires – en particulier les dépenses qui transitent par des opérateurs locaux comme les sociétés d'économie mixte – ni les dispositifs fiscaux en faveur des entreprises – comme des taux réduits ou des exonérations de fiscalité locale – ni les dispositifs d'accompagnement des entreprises.

³ Sur ces 15 Md€, 6 Md€ correspondent à des créances de crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE), supprimé depuis le 1^{er} janvier 2019 au profit d'un allègement des charges sociales, mais qui a encore une incidence budgétaire en 2022. Les autres principaux dispositifs en extinction sont des aides de crise : compensation d'EDF au titre de la mise en place du bouclier tarifaire (4,6 Md€ en 2022) et les prêts garantis par l'État (PGE) (1,4 Md€ en 2022).

Graphique 1 : Ventilation des aides aux entreprises sous forme d'aides au fonctionnement et à l'investissement entre les différentes collectivités territoriales (données 2021, en M€)



Source : Mission d'après les données transmises par la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Enfin, les entreprises reçoivent des aides de l'Union européenne que la mission estime entre 9 et 10 Md€ en moyenne annuelle (cf. figure 2), **dont 9 Md€ au titre de la politique agricole commune (PAC)**⁴, qui repose sur deux fonds structurels : le fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

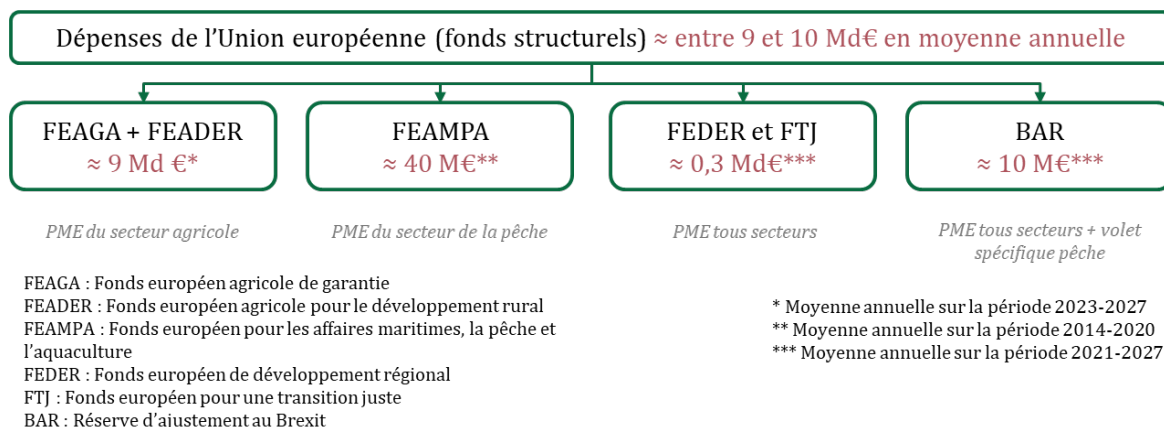
Outre ces 9 Md€, la mission a identifié 2,1 Md€ sur la période 2021-2027 (soit 0,3 Md€/an) au titre de l'objectif « 1.3 Croissance et compétitivité des PME » du fonds européen de développement régional (FEDER) et du fonds européen pour une transition juste (FTJ), ainsi que des enveloppes portées par le fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA)⁵ et la réserve d'ajustement au Brexit (BAR).

Ces 9 à 10 Md€ correspondent à un minimum, car la mission n'a pu identifier les aides aux entreprises versées au titre d'autres programmes. Le fonds européen de défense (FEDef), doté d'un budget de plus de 8 Md€ sur la période 2021-2027 ou les programmes tels que « Horizon Europe » (doté d'un budget de 95,5 Md€ sur la période 2021-2027) ou « Europe créative » (doté d'un budget de 2,4 Md€) sur la même période bénéficient également aux entreprises, sans que la mission n'ait pu déterminer la part reçue par les acteurs implantés en France en 2021 ou en 2022.

⁴ Moyenne annuelle sur la période 2023-2027.

⁵ Les 0,3 Md€ correspondent à la part du FEAMPA concourant à l'objectif de renforcement de la compétitivité des petites et moyennes entreprises et du secteur de la pêche, et non à la totalité du FEAMPA.

Figure 2 : Aides de l'Union européenne versées aux entreprises



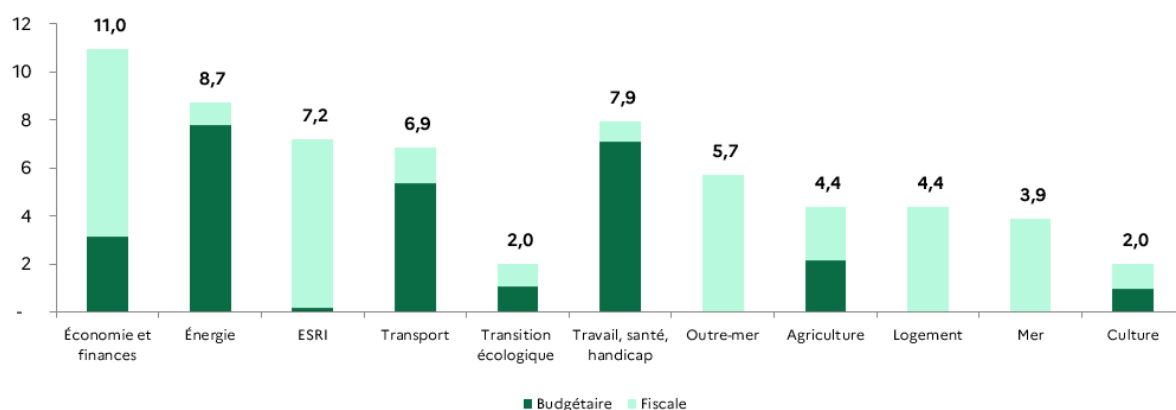
Source : Mission d'après les données transmises par l'agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT).

2. Les pistes identifiées par la mission permettraient de générer des économies à hauteur de 3 milliards d'euros d'ici 2027

2.1. La mission a travaillé sur un périmètre restreint d'aides (environ 23 Md€)

Les aides budgétaires et fiscales aux entreprises relevant de l'État – hors dispositifs en extinction – sont accordées pour la moitié par les ministères chargés de l'économie et des finances, de l'énergie, du travail et du handicap, et de la recherche et de l'innovation (cf. graphique 2). Trois ministères aident les entreprises dans leur secteur de politiques publiques uniquement via des dispositifs fiscaux (Outre-mer, logement et mer).

Graphique 2 : Répartition des aides budgétaires et fiscales de l'État par portefeuille ministériel, en 2022



Source : Mission à partir des données de la direction du budget et de la direction de la législation fiscale.

La mission s'est concentrée sur les aides relevant des ministères listés dans le tableau 1 et chargés :

- ♦ de l'économie et des finances : environ 10,9 Md€ en 2022 dont 28 % d'aides budgétaires ;
- ♦ de l'énergie : environ 8,7 Md€ dont 89 % d'aides budgétaires ;
- ♦ de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'énergie : environ 7,2 Md€ en 2022 dont 2 % d'aides budgétaires ;

Note de synthèse

- ♦ des transports : environ 6,9 Md€ en 2022, dont 78 % d'aides budgétaires ;
- ♦ de la transition écologique : environ 2,0 Md€ en 2022 dont 54 % d'aides budgétaires.

Tableau 1 : Répartition des aides aux entreprises entre cinq ministères en 2022

Ministère chargé	Nombre de dispositifs d'aides		Montant des dispositifs d'aides	
	Aides budgétaires	Aides fiscales	Aides budgétaires	Aides fiscales
de l'économie et des finances	42	39	3,1	7,9
de l'énergie	13	10	7,8	0,9
de la recherche	4	2	0,2	7
des transports	10	6	5,3	1,5
de la transition écologique	11	33	1,1	0,9
Total	80	90	17,5	18,1

Source : Mission à partir des données de la direction du budget et de la direction de la législation fiscale.

Ce périmètre représente un total de 35,7 Md€ d'aides en 2022, auxquels la mission a soustrait 12,9 Md€ d'aides budgétaires constituées de :

- ♦ 7,8 Md€ de compensations pour les charges du service public de l'énergie. Ces charges sont constituées principalement par les surcoûts supportés par les acheteurs obligés (EDF et entreprises locales de distribution) par des contrats d'obligation d'achat de l'électricité produite à partir d'énergie renouvelable ;
- ♦ 5,1 Md€ de versements effectués à la SNCF au titre de subventions de fonctionnement (redevances d'accès dues par les TER et les TET ; déficit d'exploitation des TET)⁶ et de subventions d'investissement (plan de régénération du réseau ferré national).

Les aides relevant de ministères en charge de politiques publiques autres que celles figurant dans le tableau 1 ci-dessus sont examinées par d'autres revues de dépenses, notamment celles relatives à la formation professionnelle, à la production cinématographique et audiovisuelle ou aux dispositifs en faveur de la jeunesse.

Ainsi la mission a travaillé sur un périmètre de 22,9 Md€ d'aides, dont 4,5 Md€ d'aides budgétaires et 18,4 Md€ d'aides fiscales.

2.2. Les pistes d'économie de la mission reposent sur des travaux déjà réalisés

Sur le périmètre présenté *supra* (22,9 Md€ d'aides), la mission elle a appliqué pour chaque dispositif dont le coût en 2022 était supérieur à 30 M€ la grille d'analyse suivante :

- ♦ ce dispositif s'inscrit-il dans une des politiques publiques suivantes ?
 - compétitivité (allègements du coût des facteurs de production, aides à l'internationalisation) ;
 - recherche et développement, innovation ;
 - transition écologique et énergétique (TEE) ;
- ♦ ce dispositif s'inscrit-il dans la doctrine du traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ?
 - est-ce que le dispositif soutient un secteur faisant partie des secteurs pouvant être aidés au sens du TFUE ? (culture, agriculture, énergie, environnement) ?

⁶ TER : train express régionaux / TET : train express territoriaux.

Note de synthèse

- est-ce que le dispositif concerne des entreprises situées dans une région économique spécifique au sens du TFUE ?
- ◆ ce dispositif a-t-il été conçu pour répondre à une situation conjoncturelle ou une situation structurelle qui est toujours ou n'est plus d'actualité ?
- ◆ ce dispositif vise-t-il à aider des entreprises qui ne sont pas soumises à une concurrence internationale ?
- ◆ est-ce que la nature du dispositif (aides budgétaires ou fiscales, avec ou sans contreparties) est appropriée à l'objectif poursuivi ?
- ◆ ce dispositif est-il redondant avec un ou plusieurs autres dispositifs ?
- ◆ est-ce que les critères d'éligibilité et la démarche pour solliciter l'aide sont facilement compréhensibles ?

L'application de ce questionnaire aux dispositifs d'aides aux entreprises est retranscrite dans les 16 fiches techniques jointes à cette note.

La mission s'est appuyée sur les travaux d'analyse disponibles, qu'ils aient été conduits par l'administration (direction générale des entreprises, direction générale du trésor, direction du budget, direction de la législation fiscale ou inspection générale des finances), la Cour des Comptes ou des universitaires. La mission s'est entretenue avec des organisations professionnelles généralistes telles que le mouvement des entreprises de France (Medef), l'association française des entreprises privées (AFEP), le mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI), la confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) ou encore l'union des entreprises de proximité (U2P) (cf. liste des personnes rencontrées en pièce jointe).

Le temps limité imparti à la mission, la diversité des dispositifs et des politiques publiques dont relèvent les aides étudiées ainsi que la sensibilité politique de certaines pistes d'économies n'ont pas permis d'évaluer de manière précise la pertinence des aides passées en revues ni de consulter toutes les parties prenantes. Ainsi, à l'issue de ce premier niveau d'analyse, la mission a avancé des pistes d'économies (cf. partie 2.3 *infra*), qui constituent une base à approfondir par les administrations ou par d'éventuelles missions d'inspection ultérieures, avant leur mise en œuvre.

2.3. Les pistes d'économie concernent des dispositifs budgétaires et fiscaux relevant principalement du ministère en charge de l'économie et des finances

Conformément aux souhaits du commanditaire, la mission s'est attachée à identifier en priorité des pistes d'économies sur les aides relevant du ministère chargé de l'économie et des finances, en privilégiant les économies budgétaires. Puis elle a élargi son périmètre d'étude aux dépenses fiscales relevant de ce ministère et aux dépenses – budgétaires et fiscales – relevant des quatre autres politiques publiques citées *supra*.

Ainsi, les économies suivantes pourraient être envisagées (cf. tableau 2) :

- ◆ aides relevant du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (cf. annexe I et annexe IV) :
 - 800 millions d'euros (M€) en supprimant le financement des missions d'accompagnement des entreprises proposées par :
 - les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les chambres des métiers et de l'artisanat (CMA) à travers leurs missions de service public (700 M€)⁷ ;

⁷ La suppression des missions de service public des CCI et CMA s'accompagneraient de la suppression de la taxe affectée à ces missions, qui représentent environ 20 % des ressources annuelles des chambres. Cette taxe affectée

Note de synthèse

- Bpifrance à travers son activité d'accompagnement (y compris celle portée par le plan Quartier 2030) (environ 130 M€) ;
- 50 M€ en réduisant les aides aux buralistes aux seules aides à l'investissement dans les zones transfrontalières et rurales ;
- 40 M€ en supprimant la mission de service public de transport et de distribution de la presse assurée par le groupe La Poste ;
- 30 M€ en supprimant le fonds d'aide et d'étude au secteur privé (FASEP) (cf. fiche technique 1) ;
- 100 M€ de dépenses fiscales en moins en supprimant la réduction d'impôt sur le revenu appliqué aux entreprises adhérentes d'un organisme de gestion agréé (OGA) (cf. fiche technique 2) ;
- 40 M€ de dépenses fiscales en moins en supprimant le crédit d'impôt pour les entreprises de création de jeux vidéos (cf. fiche technique 3) ;
- au moins une centaine de millions d'euros de dépenses fiscales en moins en paramétrant les aides à la transmission d'entreprise comme suit :
 - accorder l'exonération à hauteur de 75 % des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) aux seuls actifs professionnels lors de la signature d'un pacte Dutreil (cf. fiche technique 5) ;
 - aligner le régime fiscal appliqué aux entreprises soumises à l'impôt sur les revenus à celui appliqué aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés en cas de transmission après le départ à la retraite du dirigeant de l'entreprise (cf. fiche technique 6) ;
- ◆ les aides à la recherche et à l'innovation :
 - 450 millions d'euros (M€) sur le crédit impôt recherche (CIR) en supprimant le dispositif des jeunes docteurs, en resserrant la liste des activités éligibles au CIR aux activités définies dans le manuel de Frascati édité par l'OCDE et en réduisant le taux forfaitaire des frais de fonctionnement de 43 % à 40 % (cf. fiche technique 7) ;
 - 200 M€ sur la *patent box*, en relevant le taux d'impôt sur les sociétés appliqué aux bénéfices issus d'actifs de la propriété intellectuelle de 10 % à 15 % (cf. fiche technique 8) ;
 - 80 M€ en supprimant la réduction d'impôt accordée aux particuliers investissant dans un fond commun de placement dans l'innovation (FCPI) ou dans un fonds d'investissement de proximité (FIP) (cf. fiches techniques 9 et 10) ;
- ◆ les aides relatives à l'énergie, aux transports et à la transition écologique (cf. annexe II et fiche technique 16) :
 - 700 M€ en supprimant les tarifs réduits d'accises sur les biocarburants (cf. fiche technique 11) ;
 - 170 M€ en supprimant le tarif réduit d'accise sur le gazole utilisé par le transport collectif routier (cf. fiche technique 12) ;
 - 40 M€ en supprimant les tarifs réduits d'accises sur les carburants des taxis (cf. fiche technique 13) ;
 - 15 M€ en supprimant la prime à la conversion pour les véhicules d'entreprise (cf. fiche technique 14) ;
 - une centaine de millions d'euros en recentrant les tarifs réduits d'accise sur l'électricité aux seules installations industrielles électro-intensives (cf. fiche technique 15) ;

est perçue sous la forme d'une taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et d'une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (CFE), toutes les deux constituant un impôt de production.

Note de synthèse

- ◆ les taux réduits de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (cf. annexe III) ;
 - 4 Md€ en supprimant certains taux réduits (restauration, hôtellerie, services de télévision, accès aux enceintes sportives, eaux en bouteille) ;
 - 3 Md€ en remontant le taux réduit de 10 % à 12,5 %.

Tableau 2 : Montant estimé des pistes d'économies relatives aux aides aux entreprises, réparti par ministère

Ministère	Estimation des dépenses budgétaires économisées (M€)	Estimation des dépenses fiscales économisées (M€) – hors mesures TVA
Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique	920	1 530 (dont 1 010 d'accises sur l'énergie)
Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation	0	450
Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires	15	0
Total	935	1 880

Source : Mission.

3. Un approfondissement des données et des évaluations disponibles s'impose

À l'issue de son analyse générale, la mission estime utile de lancer deux missions confiées à des inspections générales pour approfondir des pistes d'économie en matière de transferts budgétaires vers le groupe La Poste (cf. annexe I) et en matière de soutien au fret ferroviaire (cf. annexe II). En particulier, ces missions pourraient :

- ◆ examiner la teneur des missions de service public assurées par le groupe La Poste (service universel postal, contribution à l'aménagement du territoire, transport de la presse, accessibilité bancaire) et proposer d'une part des évolutions de ces missions tenant compte de la baisse du courrier posté et de l'ensemble des dispositifs favorisant l'aménagement du territoire et d'autre part des moyens cohérents avec le modèle économique d'un prestataire assurant ces missions ;
- ◆ examiner les conditions actuelles de répartition du fret entre les trois modes de déplacement terrestre (routier, ferroviaire, fluvial) et proposer des mesures en faveur d'un report modal du fret routier vers le fret ferroviaire ou fluvial.

Ensuite, la mission a pu constater le manque de suivi des aides aux entreprises par l'administration notamment :

- ◆ des aides perçues qui relèvent du régime *de minimis* ;
- ◆ des dépenses fiscales, dont l'IGF a relevé à plusieurs reprises que le suivi et le pilotage n'était pas à la hauteur des enjeux budgétaires ;
- ◆ le très faible nombre d'évaluation de l'efficacité des aides aux entreprises, à l'exception du CIR : dispositifs d'accompagnement des entreprises, pacte Dutreil, tarifs réduits d'accises sur l'énergie, crédit d'impôt jeux vidéo.

Note de synthèse

Sur le premier point, la direction générale des entreprises développe un outil de recensement des aides perçues entreprise par entreprise qui permet de vérifier que le montant cumulé sur trois exercices fiscaux glissants ne dépasse pas 300 000 €, comme prévu par le régime européen des aides d'État⁸. La mission estime que cet outil, *via* une interface de programmation d'application (API), pourrait également servir à la direction du budget à renforcer le suivi des aides aux entreprises financées par l'État.

Sur le second point, la mission estime qu'une réflexion sur les moyens nécessaires à une évaluation plus fréquente de l'efficacité des dépenses fiscales pour atteindre l'objectif fixé devrait être engagée. Elle pourrait conduire à la création – dans une instance non opérationnelle, comme le Conseil des prélèvements obligatoires ou l'Inspection générale des finances – d'une cellule consacrée à cette évaluation, qui aurait un accès permanent aux données fiscales collectées par la direction générale des finances publiques et aux administrations pilotant les politiques publiques concernées.

Enfin, la mission rappelle que la mise en place de tout dispositif d'aides aux entreprises devrait :

- ◆ être précédée d'une réflexion sur le choix de l'instrument le plus adapté (par exemple avance remboursable plutôt que subvention ; subvention plutôt que dispositif fiscal) ;
- ◆ prévoir une évaluation *ex post* dans l'article de loi instituant le dispositif ainsi que le service évaluateur ;
- ◆ démontrer que les outils existants sont inefficaces pour atteindre l'objectif visé, et que la modification de ces outils n'est pas possible.

⁸ Règlement n° 2023/2831 de la Commission du 13 décembre 2023 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

Note de synthèse

À Paris, le 5 avril 2024
Les membres de la mission,

Sous la supervision de
l'inspecteur général des
finances,

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.

Marc Auberger

L'inspectrice des
finances,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Bayé' with a stylized flourish.

Claire Bayé

L'inspectrice des finances
adjointe,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Anfray' with a stylized flourish.

Louise Anfray

Avec la participation de
l'inspecteur stagiaire des
finances,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Bennaceur' with a stylized flourish.

Ilyes Bennaceur

FICHES TECHNIQUES

LISTE DES FICHES TECHNIQUES

FICHE 1 :	LE FONDS D'AIDE ET D'ÉTUDE AU SECTEUR PRIVÉ (FASEP)
FICHE 2 :	L'EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LES BÉNÉFICES EN ZONE DE REVITALISATION RURALE (ZRR)
FICHE 3 :	LA RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU POUR LES ENTREPRISES ADHÉRENTES À UN ORGANISME DE GESTION AGRÉÉ (OGA)
FICHE 4 :	LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR LES JEUX VIDÉO (CIVJ)
FICHE 5 :	LE PACTE DUTREIL
FICHE 6 :	L'EXONÉRATION D'IMPOSITION SUR LES PLUS-VALUES PROFESSIONNELLES EN CAS DE DÉPART À LA RETRAITE DU DIRIGEANT
FICHE 7 :	LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE (CIR)
FICHE 8 :	LA FISCALITÉ DES BREVETS
FICHE 9 :	LES FONDS COMMUNS DE PLACEMENT DANS L'INNOVATION (FCPI)
FICHE 10 :	LES FONDS D'INVESTISSEMENT DE PROXIMITÉ (FIP)
FICHE 11 :	LES TARIFS RÉDUITS D'ACCISES SUR LES BIOCARBURANTS
FICHE 12 :	LE TARIF RÉDUIT D'ACCISE SUR LE GAZOLE UTILISÉ PAR LES TRANSPORTS COLLECTIFS ROUTIERS
FICHE 13 :	LES TARIFS RÉDUITS D'ACCISES SUR LES CARBURANTS DES TAXIS
FICHE 14 :	LA PRIME À LA CONVERSION POUR LES VÉHICULES D'ENTREPRISE
FICHE 15 :	LES TARIFS RÉDUITS D'ACCISE SUR L'ÉLECTRICITÉ DES ENTREPRISES ÉLECTRO-INTENSIVES
FICHE 16 :	L'AIDE AU WAGON ISOLÉ

Fiche technique sur le fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP)

Type de dépense	Budgétaire/Fiscale
Programme budgétaire	P110 - Aide économique et financière au développement
Fondement juridique	-
Montant 2022 (en M€)	30
Mesure d'économie	Suppression
Gain annuel à partir de 2027 (en M€)	30
Oppositions recueillies	Direction générale du Trésor

1. Contexte et moyens alloués

1.1. Objectifs du dispositif à la création et fondement juridique

Créé en 1996 pour remplacer le fonds ingénierie et le fonds pays de l'Est, le FASEP était initialement constitué d'un volet études et d'un volet garanti. Ce dernier volet est désormais géré par Bpifrance et est nommé « Garantie de projets à l'international ».

Le FASEP est un fonds qui subventionne des études de faisabilité ou des démonstrateurs au bénéfice d'autorités publiques étrangères dans les pays en développement. Il peut accompagner deux types de projets :

- ◆ le FASEP-Etudes qui finance des études de faisabilité et de l'assistance technique, dans la perspective de faire émerger des projets à l'international ;
- ◆ le FASEP-Innovation verte qui finance des démonstrateurs de technologies innovantes pour répondre aux besoins prioritaires des pays bénéficiaires en matière de développement durable.

Un comité interministériel, composé de la direction générale du Trésor, du ministère de la transition écologique et solidaire, du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, de l'agence française de développement, de la direction du budget, de la direction générale des entreprises et d'autres ministères selon la nature du projet, évalue mensuellement les projets.

Les crédits du FASEP sont comptabilisés dans les crédits de l'aide publique au développement (APD).

Tableau 1 : Synthèse des paramètres pour être éligible au FASEP

Paramètres	Critères
Montant	100 000 à 800 000 €
Conditions d'éligibilité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le bénéficiaire final doit être une entité publique ▪ Le projet comporte 85% de part française
Pays éligibles	Pays dans la liste des receveurs de l'aide publique au développement (APD)

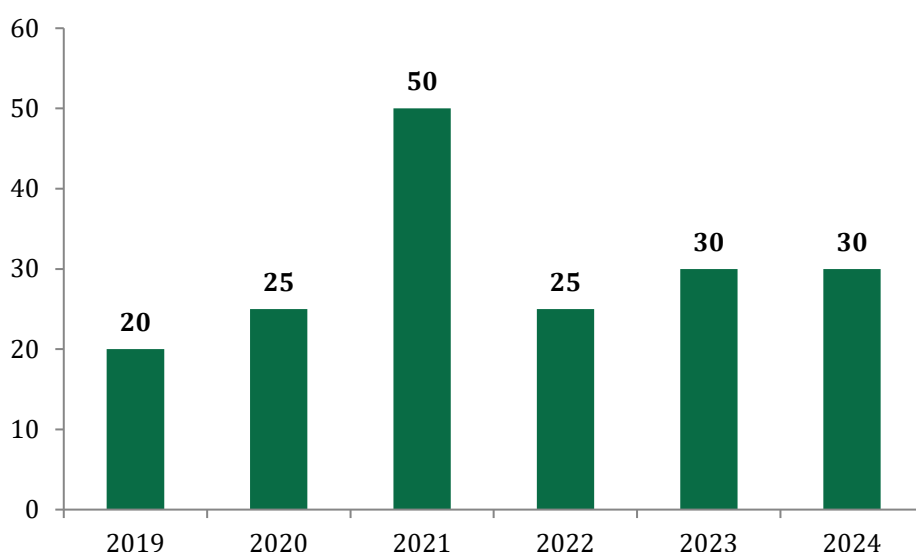
Source : Mission, d'après la direction générale du Trésor.

1.2. Mise en œuvre effective

Le FASEP est référencé dans le programme 110 dédié à l'aide économique et financière au développement au sein de l'action 2 liée à l'aide économie et financière bilatérale. Le fonds est doté d'un montant de 30 M€ en autorisation d'engagement (AE) et de 36,9 M€ en crédit de paiement (CP) dans la loi de finances pour 2024.

En 2020, le FASEP a reçu une dotation de cinq millions d'euros pour financer des appels à projet thématiques. Poursuivant cette dynamique, le budget du FASEP a été augmenté de 25 millions d'euros en 2021 dans le cadre du plan de relance *via* le programme 363. Après un retour au montant pré-relance en 2022, le FASEP a connu une augmentation de cinq millions d'euros en 2023, cette dernière justifiée par « une demande croissante des entreprises françaises de bénéficier de cet outil, qui génère des retombées significatives à l'export » (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Montants accordés au FASEP entre 2014 et 2024 en AE (en M€)



Source : Mission, d'après les données du programme 110.

1.3. Dispositifs existants au sein de l'UE ou des collectivités qui soutiennent le même objectif

Créé fin 2013, le Fonds d'expertise technique et d'échange d'expériences (FEXTE) est géré par l'AFD. Le fonds répond aux demandes et besoins d'expertise française des pays en développement. L'objectif est de créer les conditions favorables aux intérêts économiques français en établissant un environnement institutionnel, normatif et technique propice. Le FEXTE intervient en amont du FASEP.

2. Évaluation du dispositif

2.1. Évaluations *a posteriori* disponibles

En 2018, une évaluation des retombées économiques du FASEP a été menée à la demande de la direction générale du Trésor par le cabinet Isée, en collaboration avec les cabinets Evalua et AG Consulting. Elle conclut que pour chaque euro de FASEP investi, ce sont 11,3 € de chiffre d'affaires qui sont générés, dont 7,1 € de chiffre d'affaires en France.

Fiche 1

L'évaluation constate également, qu'**entre 2000 et 2018, seuls 42 % des études financées par le FASEP ont donné lieu à une réalisation, française ou non**. Parmi ces réalisations, seuls 41 % se font avec une participation d'entreprises françaises, soit **17 % du total des études financées préalablement à un projet aboutissent à la réalisation dudit projet par une entreprise française**.

Elle a également montré que certains bureaux d'étude bénéficient plusieurs fois du fonds : sur 452 projets financés par le FASEP entre 2000 et 2018, onze entreprises sont intervenues sur un tiers des projets.

En 2022, la Cour des comptes a jugé que la portée du FASEP, en tant qu'outil du soutien à l'export, est limitée, en raison du nombre d'opérations financées et du montant budgétaire¹.

2.2. Évaluation de la mission

Politique publique	Conformité au régime d'aides d'État	Contexte inchangé	Secteur soumis à concurrence internationale	Nature dispositif adaptée	Redondance avec d'autres dispositifs	Critères d'éligibilité simples
Internationalisation des entreprises	0	0	0	0	N	0

La mission constate que le FASEP est une aide présentant un taux de réalisation égal à environ 1 étude sur 6 études financées (soit 17 %) aboutissant à la sélection d'une entreprise française pour réaliser le projet international faisant l'objet de l'étude préalable.

Par ailleurs, le faible montant du FASEP ne permet pas une incidence importante que ce soit pour l'internationalisation des entreprises² ou pour l'aide publique au développement³.

2.3. Positions des parties prenantes

La direction générale du Trésor est opposée à une suppression du FASEP.

3. Proposition d'économies

La suppression du FASEP permettrait un gain de 30 M€ pour les finances publiques. La mission n'a pas évalué les potentiels impacts sur les entreprises bénéficiaires.

Néanmoins, une suppression du FASEP en vue de faire des économies budgétaires pourrait avoir un effet nul sur les finances publiques puisque la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales indique que la France doit consacrer 0,55 % de son revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement en 2022 et doit s'efforcer d'atteindre 0,7 % du revenu national brut en 2025.

Ainsi, une suppression des crédits dédiés au FASEP devra être compensée pour que la France puisse atteindre ses objectifs. D'après le document de politique transversale dédiée à l'APD⁴, le montant de l'APD française en 2023 s'élevait à 0,55 % du RNB.

¹ Les dispositifs de soutien à l'exportation, Octobre 2022, Cour des comptes.

² Le FASEP ne représentait que 2,7 % du total des dépenses de l'État au titre de la politique de soutien au commerce extérieur en 2021

³ Le FASEP ne représentait que 0,2 % des dépenses totales en termes d'APD en 2022.

⁴ Présentation stratégique de la politique transversale, politique française en faveur du développement, PLF 2024.

Exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises créées ou reprises en zone de revitalisation rurale (ZRR)

Type de dépense	Fiscale
Programme budgétaire	P112 (Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire)
Fondement juridique	Article 44 quindecies du code général des impôts
Montant 2022 (en M€)	326 M€
Mesure d'économie	Suppression
Gain annuel à partir de 2027 (en M€)	300 M€
Oppositions recueillies	Néant, faute de concertation menée par la mission

1. Contexte et moyens alloués

1.1. Objectifs du dispositif à la création et fondement juridique

Créées par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, les zones de revitalisation rurale (ZRR) visent – grâce à des dispositifs d'exonération fiscale et sociale à destination des entreprises implantées dans ces zones – à aider le développement des territoires ruraux les moins peuplés et les plus touchés par le déclin démographique et économique.

En particulier, l'article 44 quindecies du code général des impôts instaure un régime d'allègement d'impôt sur le revenu (IR) ou d'impôt sur les sociétés (IS) au profit des entreprises situées en ZRR.

L'article 73 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 renomme les ZRR en zones France ruralités revitalisation (ZFRR) à compter du 1^{er} juillet 2024.

1.2. Mise en œuvre effective

L'exonération d'IR ou d'IS est accordée à une entreprise créée ou reprise avant le 31 décembre 2029 et qui :

- ◆ exerce une activité industrielle, commerciale, artisanale ou libérale ;
- ◆ a son siège social et ses activités situés dans une ZRR ou ZFRR ;
- ◆ est sous le régime réel d'imposition ;
- ◆ a moins de 11 salariés en CDI ou en CDD de six mois minimum ;
- ◆ a moins de 50 % de son capital détenu par d'autres sociétés.

Les règles d'exonérations qui s'appliquent à compter de la création ou de la reprise sont les suivantes :

- les cinq premières années, l'exonération est totale ;
- la sixième année, l'exonération est de 75 % de l'impôt ;
- la septième année, l'exonération est de 50 % ;
- la huitième année, l'exonération est de 25 %.

L'exonération d'impôts sur les bénéfices est plafonnée à 300 000 € sur trois exercices fiscaux glissants, selon l'application de la règle européenne *de minimis*.

Fiche 2

Entre 2018 et 2022, le dispositif a vu son coût augmenter de 126 % pour atteindre 326 M€ en 2022 (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Coût de la dépense fiscale et nombre de bénéficiaires entre 2018 et 2022

	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution en % entre 2018 et 2022
Coût (en M€)	144	178	223	236	326	126%
Bénéficiaires	23 800	28 400	33 600	33 600	38 100	60%
Coût moyen par bénéficiaire	6 050	6 268	6 637	7 024	8 556	41%

Source : Annexes Voies et moyen PLF 2020 à 2024, mission.

2. Évaluation du dispositif

2.1. Évaluations *a posteriori* disponibles

En 2020, un rapport sur les dispositifs zonés a été établi par l'IGF, l'IGA, le CGEDD et l'IGAS¹ a conclu à un impact non significatif des exonérations fiscales et sociales sur la création d'entreprises et d'emploi en ZRR. Le rapport établit que les montants de cotisations sociales exonérés bénéficient à 66 % à des professionnels relevant du secteur médico-social. Il relativise l'importance du levier fiscal en citant une enquête de l'Ordre national des médecins d'avril 2019 sur l'installation des jeunes médecins menée auprès de plus de 15 000 médecins qui montre que les principaux facteurs d'installation sont la proximité familiale et l'offre de services publics.

Par ailleurs en 2009, un rapport établi par l'IGF, l'IGAS, le CGEDD et le CGAAER² concluait à l'inadaptation des exonérations fiscales et sociales aux besoins du monde rural.

En 2018, une mission parlementaire confiée aux députées Anne Blanc et Véronique Louwagie sur l'efficacité du dispositif des ZRR a conclu qu'il ne fallait pas reconduire le dispositif d'exonération d'IR ou d'IS après 2020. Ce rapport soulignait que ce sont les professions médicales et para-médicales les principales bénéficiaires du dispositif et dénonçait des comportements de « *chasseurs de prime de la part des médecins bénéficiaires du dispositif* », sans que la mission n'ait pu mesurer le nombre de déménagement de ces professions à l'issue des cinq, six, sept ou huit premières années d'installation.

2.2. Grille d'analyse de la mission

Politique publique	Conformité au régime d'aides d'Etat	Contexte inchangé	Secteur soumis à concurrence internationale	Nature dispositif adaptée	Redondance avec d'autres dispositifs	Critères d'éligibilité simples
Aménagement du territoire	0	0	N	N	0	0

¹ Rapport n° 2020-M-005 « Les dispositifs zonés de soutien du développement économique et de l'emploi dans les territoires », IGF, IGA, IGAS, CGEDD.

² Rapport n° 2009-M-044 « Evaluation des mesures en faveur des ZRR », IGF, IGAS, CGEDD, CGAAER.

2.3. Positions des parties prenantes

La direction de la législation fiscale (DLF) est favorable à une extinction des dépenses fiscales zonées.

La mission n'a pas consulté les représentants des communes rurales ni ceux des professions libérales, en particulier des professions médicales et para-médicales.

3. Proposition d'économies

La suppression de l'exonération d'IR ou d'IS pour les entreprises implantées en ZFRR, à compter du 1^{er} janvier 2025 permettra de mettre un terme à la croissance du coût du dispositif et un surcroît de recettes de 300 M€ environ à horizon 2033, l'exonération produisant des effets pendant les huit années suivant la création ou l'installation.

Réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un organisme de gestion agréé (OGA)

Type de dépense	Fiscale
Programme budgétaire	P156
Fondement juridique	Article 199 quater B du code général des impôts
Montant 2022 (en M€)	122 M€
Mesure d'économie	Réduction/suppression
Gain annuel à partir de 2027 (en M€)	2027
Oppositions recueillies	Néant, faute de concertation menée par la mission

1. Contexte et moyens alloués

1.1. Objectifs du dispositif à la création et fondement juridique

L'article 199 quater B du code général des impôts introduit une réduction d'impôt pour frais de tenue de comptabilité et d'adhésion à organisme de gestion agréé (OGA) afin d'inciter certains professionnels à opter pour un régime réel d'imposition et à adhérer à un OGA.

Mis en place en 1974, les organismes de gestion agréés (OGA) ont pour mission d'accompagner les indépendants, les artisans, les commerçants, les agriculteurs et les professions libérales à accomplir leurs obligations comptables et fiscales. Ils ont été créés pour favoriser l'usage de la comptabilité par leurs adhérents, l'adhésion à ces organismes impliquant une obligation de recourir à un expert-comptable. Par ailleurs, les adhérents à un OGA doivent s'engager à lui communiquer leur bilan, leur compte de résultat et les documents annexes, leur déclaration de résultat et leurs déclarations de TVA. Ils ont également l'obligation d'accepter les règlements par chèques, de faire libeller ces chèques à leur ordre et d'en informer leur clientèle.

Les OGA regroupent :

- ◆ les centres de gestion agréés (CGA), réservés aux entreprises déclarant des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ou des bénéfices agricoles (BA) ;
- ◆ les associations de gestion agréées (AGA), réservées aux professionnels exerçant une activité libérale et déclarant des bénéfices non commerciaux (BNC).

Jusqu'en 2023, l'adhésion à un OGA emportait deux conséquences fiscales pour les entreprises relevant de l'impôt sur le revenu uniquement, imposées au régime réel simplifié ou au régime réel :

- ◆ une réduction d'impôt pour les frais de comptabilité et d'adhésion à l'organisme de gestion, prévue par l'article 199 quater B du code général des impôts (CGI) ;
- ◆ une dispense de majoration de la base des revenus pris en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu (IR). Cette majoration a été supprimée par l'article 34 de la loi de finances initiale pour 2021 et a pris effet à compter de l'imposition des revenus de 2023¹.

¹ Avant 2023, les contribuables non-adhérents à un OGA voyaient la base de leurs revenus retenus pour le calcul de leur IR majorée de 25 % (coefficient de majoration de 1,25). Les adhérents à un OGA bénéficiaient d'une dispense de cette majoration. Pour les années 2020 à 2022, la majoration a été réduite progressivement (20 %, 15 %, 10 %).

1.2. Mise en œuvre effective

Les bénéficiaires de la réduction d'impôt doivent satisfaire les trois critères cumulatifs suivants :

- ◆ être assujettis à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des BIC, des BNC ou des BA ;
- ◆ réaliser un chiffre d'affaires qui ne dépasse pas les limites du régime fiscal de la micro-entreprise :
 - régime micro-BIC : chiffres d'affaire (CA) hors taxe inférieur à 77 000€² ;
 - régime micro-BNC : CA hors taxe inférieur à 77 000€ ;
 - régime micro-BA : CA hors taxe inférieur à 120 000€.
- ◆ être imposés à un régime réel, normal ou simplifié.

Parmi ces bénéficiaires figurent des particuliers assujettis aux BIC, en tant que propriétaires-bailleurs, notamment dans le cadre du régime des locations meublées non professionnelles (LMNP).

En contrepartie, les adhérents imposés à l'impôt sur le revenu selon un régime réel d'imposition bénéficient des avantages fiscaux suivants :

- ◆ **possibilité de déduire le salaire du conjoint**, conformément à l'alinéa I de l'article 154 du code général des impôts ;
- ◆ **réduction d'impôt, plafonnée à 915 euros par an³**, pour frais de comptabilité et d'adhésion limitée aux deux tiers des frais engagés pour la tenue de leur comptabilité et leur adhésion à l'OGA (honoraires versés à l'expert-comptable, sommes versées à un OGA - cotisations, droits d'entrée, honoraires versés suite à une prestation d'assistance en cas de contrôle fiscal ou d'établissement de la déclaration fiscale – achats de livres comptables).

Les dépenses prises en charge par l'État sous forme de réduction d'impôt doivent être réintégrées pour la détermination du résultat. En revanche, le surplus des dépenses non prises en compte à titre de réduction d'impôt continue de constituer une charge déductible.

La dépense fiscale associée à l'adhésion à un OGA a augmenté de 53 % entre 2018 et 2022 tandis que le nombre de ses bénéficiaires a progressé de 45 % sur la même période (cf. tableau 1).

Le montant moyen par bénéficiaire est de 497 € en 2022 (environ 500€).

² Seuil de 188 700€ pour le commerce et la fourniture de logement (hôtels, chambres d'hôtes, gîtes ruraux, meublés de tourisme **classés**) et la location de matériels ou de biens de consommation durable.

³ Le plafond de 915 € n'a pas été revalorisé depuis 1994.

Tableau 1 : Évolution du coût de la réduction d'impôt et du nombre de bénéficiaires, entre 2018 et 2022

	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution en % entre 2018 et 2022
Coût (en M€)	80	91	110	112	122	53%
Bénéficiaires	169 715	186 142	205 955	231 382	245 402	45%
Montant moyen par bénéficiaire	471	489	534	484	497	6%

Source : Annexes Voies et moyens PLF de 2020 à 2024.

1.3. Dispositifs existants au sein de l'UE ou des collectivités qui soutiennent le même objectif

2. Évaluation du dispositif

2.1. Évaluations *a posteriori* disponibles

La dépense fiscale n'a pas fait l'objet d'une évaluation administrative récente.

Un rapport de la Cour des comptes publié en juillet 2014⁴ sur les organismes de gestion agréé a abordé la réduction d'impôt ouvertes aux adhérents :

« Cet avantage fiscal a fait l'objet d'une évaluation en juin 2011 par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales qui lui a attribué un score égal à 3 indiquant qu'il s'agit d'une mesure efficace (dont l'effet principal est atteint) et efficiente (mesure correctement ciblée, coût raisonnable). Cette analyse doit toutefois être relativisée. Le rapport part du principe d'une stabilité du coût de la dépense fiscale d'une année sur l'autre. Or, il a été constaté et il est prévu dans les documents budgétaires que ce coût augmente régulièrement à partir de 2010, d'environ 5 M€ par an ».

Sur la pertinence de la dépense fiscale, la Cour des comptes émet un avis critique :

« Même si son coût budgétaire demeure limité, le maintien de cet avantage fiscal pourrait être remis en cause pour les raisons suivantes :

- ♦ **il constitue davantage une aubaine qu'une réelle incitation à basculer du régime micro-fiscal au régime réel.** Comme l'a souligné le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires en 2010, cette réduction d'impôt est en effet redondante avec les autres avantages liés à l'option des plus petites entreprises pour le régime réel (possibilité de récupérer la TVA payée sur les achats de biens et services, crédit de départ de TVA, prise en compte de l'ensemble des frais réellement payés et pas seulement les frais de tenue de comptabilité, etc.). Ainsi, lorsque le montant des charges dépasse un certain pourcentage des recettes, le passage du régime forfaitaire au régime réel s'impose de lui-même pour pouvoir bénéficier de la déductibilité des charges et la réduction d'impôt apparaît superflue ;

⁴ Les organismes de gestion agréés, 40 ans après », Cour des comptes, juillet 2014.

Fiche 3

- ♦ **il fait double emploi avec le caractère déductible des dépenses et complexifie inutilement le calcul de l'impôt.** En effet, les frais de comptabilité et d'adhésion constituent de toute manière une charge déductible du bénéfice, même si la réduction d'impôt demeure plus intéressante que la déductibilité. Le dispositif actuel complexifie la déclaration fiscale et peut être source d'erreur : l'entrepreneur doit ainsi réintégrer dans le calcul du bénéfice la réduction d'impôt qu'il perçoit et déduire le surplus au-delà de 915 €. Il serait plus simple de supprimer la réduction d'impôt de manière à ce que l'ensemble des frais de tenue de comptabilité et d'adhésion à un organisme agréé constituent des charges déductibles.

Dans un objectif de simplification et de réduction des niches fiscales, la réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un organisme agréé devrait être supprimée. Le gain de cette suppression représenterait de l'ordre de 40 M€ par an pour l'État et cette mesure toucherait environ 70 000 entreprises. »

2.2. Grille d'analyse de la mission

Politique publique	Conformité au régime d'aides d'État	Contexte inchangé	Secteur soumis à concurrence internationale	Nature dispositif adaptée	Redondance avec d'autres dispositifs	Critères d'éligibilité simples
O	O	N	N	N	N	O

Le contexte a changé depuis la création de la réduction d'impôt avec l'application du décret n° 2021-1303 du 7 octobre 2021 relatif aux services fournis par les centres de gestion et associations agréés aux entreprises et professionnels non-adhérents et adhérents :

- ♦ suppression progressive de la majoration de 25 % du résultat imposable des entreprises n'ayant pas adhéré à un OGA jusqu'en 2023 ;
- ♦ élargissement des services des OGA :
 - les OGA peuvent proposer de nouveaux services (examen de conformité fiscale notamment, télétransmission des déclarations fiscales entre autres) ;
 - les OGA peuvent proposer leurs services à des entreprises non adhérentes, autrement dit à toute entreprise ou professionnel les sollicitant.

Même s'il n'existe aucun autre dispositif incitant à l'adhésion à un OGA, il existe d'autres avantages pour inciter à passer du régime micro-fiscal au régime réel d'imposition. Une fois l'option pour le régime réel choisie, les OGA doivent être en mesure de démontrer aux contribuables l'utilité de recourir à leurs services indépendamment de l'incitation fiscale que représente le crédit d'impôt. Par ailleurs, il paraît légitime que le contribuable ayant opté pour le régime réel, qui a priori va lui être plus favorable, supporte le coût des obligations déclaratives associées à son choix.

2.3. Positions des parties prenantes

La mission n'a pas consulté de représentants des OGA. La direction générale des entreprises a exprimé sa crainte de voir les entreprises souffrir d'un moindre accompagnement pour remplir leurs obligations fiscales.

3. Proposition d'économies

La réduction d'impôt pourrait être supprimée pour un gain attendu d'environ 120 M€.

Fiche technique – crédit d’impôt pour les entreprises de création de jeux vidéos

Type de dépense	Fiscale
Numéro de dépense fiscale	320135
Fondement juridique	Article 220 terdecies du code général des impôts
Montant 2022 (en M€)	47 M€
Montant 2023 (en M€)	Non disponible (N.D.)
Mesure d'économie	Suppression
Gain annuel à partir de 2027 (en M€)	40 M€ environ
Oppositions recueillies	Direction générale des entreprises

1. Contexte et moyens alloués

1.1. Objectifs du dispositif à la création et fondement juridique

Depuis le 1^{er} janvier 2008, l'article 220 terdecies du code général des impôts institue un crédit d'impôt en faveur des entreprises de création de jeux vidéo. Les entreprises de création de jeux vidéo sont définies par l'article D. 331-19 du code du cinéma et de l'image animée. En pratique, ce sont des studios de développement de jeux vidéo.

C'est la loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur qui crée le crédit d'impôt jeux vidéo, après que le rapport Fries publié en décembre 2003 a recommandé de renforcer la compétitivité du secteur, notamment en attirant des entreprises américaines et japonaises pour qu'elles développent des jeux en France.

1.2. Mise en œuvre effective

Le taux du crédit d'impôt jeux vidéo est égal à 30% des dépenses éligibles de production d'un nouveau jeu. Les jeux concernés doivent satisfaire les conditions cumulatives parmi lesquelles :

- ◆ son coût de développement est supérieur à 100 000 € ;
- ◆ le jeu est destiné à la commercialisation auprès du public ;
- ◆ les auteurs et les collaborateurs de création doivent être principalement de nationalité française ou ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ;
- ◆ le jeu doit obtenir deux agréments du centre national du cinéma (CNC) mentionnés par l'article 220 terdecies et 220 X du code général des impôts.

Réformé en 2014 puis en 2017, le crédit d'impôt a intégré les trois modifications suivantes :

- ◆ l'augmentation du taux du crédit d'impôt à 30%, contre 20% auparavant ;
- ◆ le doublement du plafond annuel de crédit d'impôt, passant de 3 M€ à 6 M€ par société ;
- ◆ le doublement du montant maximal de sous-traitance européenne annuelle éligible de 1 M€ à 2 M€.

Depuis 2008, le dispositif a bénéficié à plus de 150 studios de développement de jeux vidéo et a contribué à financer plus de 370 projets. En 2021, 38 nouveaux projets ont reçu un agrément, pour un montant total de dépenses éligibles s'élevant à 155M€, et un crédit d'impôt de 43M€. En 2022, le coût du crédit d'impôt s'élevait à 47 M€ selon le tome II du projet de loi de finances pour 2023.

Fiche 4

Entre 2017 et 2022, plus de 260M€ ont été versés aux entreprises de création de jeux vidéo, via ce crédit d'impôt.

2. Évaluation du dispositif

2.1. Évaluations *a posteriori* disponibles

Aucune évaluation de l'efficacité sur le maintien en France de studios de développement n'a été menée. Toutefois il existe des évaluations menées par l'IGF ou le CNC sur des aspects généraux comme la compétitivité du secteur du jeu vidéo ou la croissance de ce secteur.

2.2. Grille d'analyse de la mission

Politique publique	Conformité au régime d'aides d'Etat	Contexte inchangé	Secteur soumis à concurrence internationale	Nature dispositif adaptée	Redondance avec d'autres dispositifs	Critères d'éligibilité simples
Transition écologique et énergétique	0	0	0	0	0	0

La Commission européenne a autorisé l'aide constituée par le crédit d'impôt jeux vidéo en 2007 puis en 2012, en concluant que le dispositif respecte la législation européenne relative aux aides d'État et oriente la production de jeux vidéo vers la production de projets à contenu culturel.

D'autres dispositifs de soutien au secteur des jeux vidéo existent :

- ♦ le fonds d'aide au jeu vidéo, géré par le CNC ;
- ♦ le réseau de recherche en innovation en audiovisuel et multimédia (RIAM) doté d'un budget de 4 M€ en 2022 ;
- ♦ le fonds d'avances participatives du jeu vidéo (FPJV) de l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) qui octroie aux entreprises de jeu vidéo des prêts participatifs dans la limite de 2 M€ par entreprise ;
- ♦ la garantie de crédit pour l'industrie du jeu vidéo ;
- ♦ les fonds d'aide à la création de jeux vidéo mis en place par les régions, comme la région Île-de-France.

La mission rappelle en outre que les entreprises de création des jeux vidéo peuvent bénéficier des aides générales que sont le crédit d'impôt recherche (CIR) ou les aides accordées aux jeunes entreprises innovantes.

2.3. Positions des parties prenantes

La direction générale des entreprises s'est montrée défavorable à la suppression du dispositif.

La mission n'a pas consulté les acteurs du secteur et notamment le syndicat national des jeux vidéo.

3. Proposition d'économies

La suppression du crédit d'impôt jeux vidéo permettait une économie annuelle de 40 M€. Toutefois la mission n'a pu mesurer les effets précis de cette mesure sur la délocalisation de studios de développement et les impacts induits sur l'emploi et les recettes fiscales. Elle regrette l'absence d'évaluation de ce dispositif ancien, qui bénéficie à un nombre limité d'entreprises dans un secteur prospère et dynamique.

Pacte Dutreil

Type de dépense	Fiscale
Programme budgétaire	P134 (développement des entreprises et régulations)
Fondement juridique	Articles 787 B et 787 C du code général des impôts
Montant 2022 (en M€)	500 M€
Mesure d'économie	Réduction
Gain annuel à partir de 2027 (en M€)	N.D.
Oppositions recueillies	METI et MEDEF

1. Contexte et moyens alloués

1.1. Objectifs du dispositif à la création et fondement juridique

La loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003 acte la création des pactes Dutreil, sous la forme d'une exonération à 50 % des droits d'enregistrement ou droits de mutation à titre gratuit (DMTG). L'abattement n'est pas plafonné et peut bénéficier à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille.

L'article 22 de la loi en faveur des petites et moyennes entreprises du 2 août 2005 augmente de 50 à 75 % l'abattement dont bénéficie la donation d'entreprise en pleine propriété et, par ailleurs, étend ce mécanisme institué par la loi Dutreil aux donations avec réserve d'usufruit. Ainsi **seul un quart de la valeur de l'entreprise est pris en compte pour calculer le montant de DMTG selon les barèmes de droit commun** applicables en fonction du lien de parenté existant entre le donateur et bénéficiaire (cf. tableau 1 et tableau 2).

Après les modifications significatives de 2005, plusieurs lois ont successivement assoupli les conditions pour bénéficier du pacte. La dernière en date est la loi de finances pour 2019.

L'objectif économique du pacte Dutreil est d'assurer la pérennité des entreprises en allégeant le coût de leur transmission.

Tableau 1 : Barème de droit commun des donations en ligne directe

Part taxable après abattement	Barème d'imposition
Jusqu'à 8 072 €	5 %
De 8 073 € à 12 109 €	10 %
De 12 110 € à 15 932 €	15 %
De 15 933 € à 552 324 €	20 %
De 552 325 € à 902 838 €	30 %
De 902 839 € à 1 805 677 €	40 %
Plus de 1 805 677 €	45 %

Source : DGFIP, mission.

Tableau 2 : Barème de droit commun des donations en ligne collatérale et entre non-parents

Situation	Barème d'imposition
Donation entre parents jusqu'au 4e degré inclus	55 %
Donation entre parents au-delà du 4e degré ou entre personnes non parentes	60 %

Source : DGFIP, mission.

1.2. Mise en œuvre effective

En sa forme actuelle, le pacte Dutreil permet l'exonération de 75 % des droits de mutation pour la valeur des titres lorsqu'une société, ayant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, est transmise à titre gratuit.

Il est conditionné à :

- ◆ l'existence d'un engagement collectif en cours d'au moins deux ans des bénéficiaires (10 % des droits financiers et 20 % des droits de vote pour une société cotées, 17 % et 34 % sinon) ou à la simple détention depuis deux ans ou plus s'agissant des entreprises individuelles acquises à titre onéreux ;
- ◆ un engagement individuel d'un des signataires bénéficiaires d'être dirigeant pour au moins trois ans de la société ;
- ◆ un engagement des bénéficiaires à conserver les parts jusqu'à la fin de l'engagement collectif en cours et pour une durée de quatre ans à son issue.

2. Évaluation du dispositif

2.1. Évaluations *a posteriori* disponibles

Le Conseil d'analyse économique, dans sa note n° 69 publiée en 2021 « Repenser l'héritage » et l'institut des politiques publiques dans son rapport n° 36 publié en 2021, « Évaluer les effets de l'impôt sur la fortune et de sa suppression sur le tissu productif », évaluent le montant de la perte de recettes imputable au pacte à une somme comprise entre 2 et 3 Md €. La direction de la législation fiscale (DLF) a entrepris un travail de chiffrage, qui devrait aboutir à la fin de l'année 2024.

En 2013, la note n° 2013/06 de la direction générale du Trésor intitulée « Faut-il favoriser la transmission d'entreprise à la famille ou aux salariés ? » retrace les effets en théorie favorables (préservation de l'emploi, maintien des compétences et des cultures d'entreprises, stabilité et pérennité) et les risques (risque d'incompétence des héritiers, contrats implicites ne favorisant pas des changements souhaitables) d'une transmission intrafamiliale des entreprises. Cette même note précise que « Les études empiriques identifiant les successions des dirigeants y compris celle de Bach (2009) sur le champ des entreprises de plus de 20 salariés entre 1997 et 2022 (soit avant même l'instauration de la mesure « Dutreil transmission ») concluent que le management héréditaire est préjudiciable à la fois en termes de rentabilité et de pérennité des entreprises ».

Par ailleurs, il n'existe pas d'évaluation du dispositif du Pacte Dutreil et de ses effets sur la pérennisation des entreprises ni d'évaluation des facteurs expliquant le niveau des transmissions d'entreprises – réputé plus faible en France qu'en Allemagne par exemple – ou d'évaluation du risque de disparition d'entreprises au regard du vieillissement de leur dirigeant.

Le rapport n° 2022-M-021 de l'IGF relatif au suivi et à la mesure de la performance des dépenses fiscales du programme 134 s'interroge sur :

- ◆ **« la proportionnalité de la mesure (estimée entre 500 M€ et 3 Md) par rapport à ses résultats en matière de productivité et de préservation des entreprises, celle-ci demeurant à déterminer grâce à l'exploitation de données plus fines sur les transmissions et les entreprises concernées » ;**

- ♦ **« les effets indirects économiques et sociaux de la mesure, le pacte Dutreil favorisant les plus fortunés et ce d'autant plus que leur fortune est importante.** Selon le CAE, « la valeur moyenne de l'actif transmis par pacte Dutreil s'établit à environ 5 millions d'euros entre 2017 et 2019. Le bénéficiaire moyen d'une donation ou succession en pacte Dutreil reçoit des parts sociales d'une valeur moyenne de 2 millions d'euros environ. » ; par ailleurs, le CAE cite une étude de 2021¹, portant sur un appariement inédit entre données fiscales et données sur les détentions de parts de sociétés cotées et non cotées en 2017, qui montre que les biens professionnels représentent moins de 10 % du patrimoine total jusqu'au seuil des 0,1 % les plus fortunés, 30 % au seuil des 0,01 % et plus de 60 % pour les 0,001 % les plus fortunés (380 foyers fiscaux) » ;
- ♦ **« le poids de la fiscalité des transmissions dans son ensemble.** Le conseil des prélèvements obligatoires indiquait en 2009 que l'ensemble des dispositifs associés contribuent efficacement à la transmission d'entreprise : « au prix d'une certaine complexité législative, la fiscalité n'apparaît plus être un frein à la transmission d'entreprises ». Or, depuis 2009, cette fiscalité s'est dans l'ensemble allégée, notamment du fait de l'évolution de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI). Dans un rapport publié en octobre 2015², Bpifrance cite un notaire qui indique que la France est devenue un « paradis fiscal de la transmission d'entreprises ». De fait, le dispositif français est devenu plus incitatif que le dispositif allemand, qui accordait des abattements de 85% à 100% selon les cas mais a été révisé à la suite d'une décision de censure prise par la cour constitutionnelle de Karlsruhe le 17 décembre 2014. En particulier, le dispositif allemand révisé prévoit une dégressivité de l'abattement en fonction de la valeur de l'entreprise ainsi que des conditions de maintien de la masse salariale³ ».

2.2. Grille d'analyse de la mission

Politique publique	Conformité au régime d'aides d'Etat	Contexte inchangé	Secteur soumis à concurrence internationale	Nature dispositif adaptée	Redondance avec d'autres dispositifs	Critères d'éligibilité simples
Transmission des entreprises	O	N	S.O.	N	N	N

Le coût des pactes Dutreil n'est pas mesuré par l'administration fiscale : il est estimé à environ 500 M€ chaque année dans les projets de loi de finances, depuis 2011. Par ailleurs, l'impact du dispositif sur le maintien d'un tissu productif en France n'a jamais été évalué.

Le pacte Dutreil fait partie d'un ensemble de mesures, toutes sous forme de dépense fiscale, visant à faciliter la transmission d'entreprises afin d'assurer la pérennité du système productif (cf. tableau 3). Ainsi, la plus-value de cession des titres d'une PME par son dirigeant au moment de son départ à la retraite peut par exemple bénéficier d'un abattement de 500 000 € (sous conditions). Le délai de cession des titres est là aussi de trois ans après avoir fait valoir ses droits à la retraite (contre 2 ans auparavant). Cette mesure concerne les retraités ayant fait valoir leurs droits en 2019, 2020 ou 2021 et sera applicable jusqu'au 31 décembre 2024.

¹ Bach L., A. Bozio, A. Guillouzouic et C. Malgouyres (2021) : « Évaluer les effets de l'impôt sur la fortune et de sa suppression sur le tissu productif », *Rapport IPP*, n° 36, octobre, citée par le conseil d'analyse économique

² Bpifrance, « Transmettre pour grandir : les dirigeants d'ETI patrimoniales face à la transmission », octobre 2015, p. 12.

³ Rapport n° 515 fait au nom de la commission des finances du Sénat et déposé le 30 mai 2018 par Christine Lavarde, sur la proposition de loi n°343 visant à moderniser la transmission d'entreprise.

Fiche 5

Tableau 3 : Dépenses fiscales concourant à la reprise et à la transmission d'entreprises

Numéro	Libellé législatif	2020	2021	2022	n° Programme
110229	Réduction d'impôt au titre des intérêts d'emprunts souscrits par une personne physique en vue de financer la reprise d'une entreprise exploitée sous forme de société soumise à l'impôt sur les sociétés	ε	ε	ε	134
120129	Exonération de l'aide financière versée par l'Etat aux créateurs ou repreneurs d'entreprises (art. L. 5141-2 du code du travail)	1	1	1	autre
190208	Exonération des plus-values professionnelles en cas de cession à titre onéreux d'une entreprise individuelle ou d'une activité par une société de personnes ou en cas de cessation d'un office d'avoué dans le cadre du départ à la retraite du cédant ou de l'associé de la société cédante	84	84	84	134
300111	Exonération des bénéfices réalisés par les sociétés créées pour reprendre une entreprise ou des établissements industriels en difficulté	5	5	5	134
320134	Crédit d'impôt pour le rachat des entreprises par les salariés	ε	ε	ε	134
520110	Exonération partielle, sous certaines conditions, de droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme individuelle ou détenues sous forme sociale	500	500	500	134
520209	Abattement de 300 000 € sur la valeur du fonds ou de la clientèle d'une entreprise individuelle ou de parts ou actions de société pour la liquidation des droits de mutation à titre gratuit en cas de donations aux salariés	nc	nc	nc	134
530211	Exonération de droit d'enregistrement pour les acquisitions de droits sociaux effectués par une société créée en vue de racheter une autre société	nc	nc	nc	134
530212	Application d'un abattement de 300 000 € sur la valeur du fonds ou de la clientèle en cas de cession en pleine propriété de fonds artisanaux, de fonds de commerce, de fonds agricoles ou de clientèles d'une entreprise individuelle ou de parts ou actions d'une société	nc	nc	nc	134

Source : Fichier Excel de suivi des dépenses fiscales du Tome 2 Voies et moyens pour 2022, tableau des mesures identifiées comme des dépenses fiscales par le document de travail 2013/06 de la direction générale du Trésor.

2.3. Positions des parties prenantes

Le mouvement des entreprises françaises (MEDEF) et le mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI) ont fait part d'un vif attachement au dispositif du pacte Dutreil, sans que ces deux associations n'aient pu apporter d'arguments tangibles sur ses effets positifs.

3. Proposition d'économies

Une évaluation approfondie du dispositif doit être menée.

Dans l'attente de celle-ci, la mission a retenu des ajustements s'inscrivant dans le prolongement des travaux du groupe de travail relatif au pacte Dutreil conduit par la DLF auquel participent des représentants du MEDEF, du METI et de l'association française des entreprises privées (AFEP). Ce groupe de travail devrait cibler le bénéfice d'exonération de DMTG à hauteur de 75 % :

- ◆ aux seuls actifs affectés à l'activité opérationnelle des sociétés ;

Fiche 5

- ♦ à la seule fraction de la valeur vénale des parts ou actions transmises correspondant à des biens affectés à l'activité opérationnelle de la société.

La DLF rappelle que ces évolutions rapprocheraient les pactes Dutreil des dispositifs fiscaux étrangers qui ciblent les seuls actifs professionnels (Allemagne, Belgique et Royaume-Uni).

Il n'est pas possible de chiffrer l'impact de ces ajustements.

Exonération d'imposition sur les plus-values professionnelles en cas de départ à la retraite du dirigeant

Type de dépense	Fiscale
Programme budgétaire	P134 (développement des entreprises et régulations)
Fondement juridique	Article 151 septies A du code général des impôts
Montant 2022 (en M€)	84 M€
Mesure d'économie	Réduction
Gain annuel à partir de 2027 (en M€)	N.D.
Oppositions recueillies	Aucune de la part des organisations professionnelles consultées par la mission

1. Contexte et moyens alloués

1.1. Objectifs du dispositif à la création et fondement juridique

La loi de finances rectificative pour 2005 du 30 décembre 2005 renforce les dispositifs d'exonération d'imposition sur les plus-values professionnelles, dans le cadre de transmissions d'entreprises. En particulier, l'article 35 prévoit une exonération totale des plus-values en cas de cession à titre onéreux d'une entreprise soumise à l'impôt sur les revenus (IR) cas de départ à la retraite de son dirigeant.

1.2. Mise en œuvre effective

Pour les entreprises soumises à l'impôt sur les revenus (IR), l'article 151 septies A du code général des impôts une exonération totale des plus-values de cession en cas de départ à la retraite de son dirigeant à condition que les critères suivants soient réunis :

- ◆ la cession à titre onéreux concerne :
 - une entreprise individuelle ;
 - l'intégralité des droits et des parts détenus dans une société de personnes ;
 - une activité en location gérance.
- ◆ l'activité doit :
 - relever d'une activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole ;
 - avoir été exercée pendant au moins 5 ans ;
- ◆ le cédant doit respecter les conditions suivantes :
 - faire valoir ses droits à la retraite dans l'année suivant la cession ;
 - ne pas contrôler l'entreprise cessionnaire en cas de cession à une entreprise dans les trois années suivant la cession.

Pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (IS), l'article 150-0-D ter du code général des impôts prévoit quant à lui un abattement de 500 000 € sur les plus-values provenant de la cession de l'entreprise en cas de départ à la retraite de son dirigeant.

2. Évaluation du dispositif

2.1. Évaluations *a posteriori* disponibles

Aucune évaluation n'existe sur l'impact et l'efficacité des mesures de soutien à la transmission des entreprises, notamment des mesures fiscales.

Selon l'observatoire de BPCE, dans une étude sur les transmissions d'entreprise¹, les dirigeants de PME et ETI tendent, avec l'âge, à adopter une stratégie de consolidation de la valeur patrimoniale de l'entreprise au détriment de l'investissement et de la croissance de cette dernière. Cette stratégie s'inscrit à un moment où le dirigeant cherche à passer la main pour prendre sa retraite. Dès lors, il semble important que cette phase de consolidation dure le moins longtemps possible, et que le dirigeant de plus de 60 ans puisse effectivement céder ou transmettre rapidement à partir du moment où il pense à le faire. Or, une étude plus récente² a constaté que les dirigeants de moins de 55 ans parvenaient dans l'année à concrétiser une volonté de transmission alors que ce n'était le cas que de moins de la moitié des dirigeants de plus de 60 ans. Cette situation fait donc peser un risque de ralentissement du développement de l'entreprise dont le dirigeant prendrait de l'âge.

Ainsi les dépenses fiscales incitatives à la transmission en cas de départ à la retraite pourraient, en théorie, conduire à des effets favorables aux transmissions, mais leurs effets restent à établir empiriquement. Les dispositions introduites par l'article 151 septies A (mais également celles de l'article 150-0 D ter précité) présentent toutefois l'avantage de porter sur une cession complète de la propriété et de la direction de l'entreprise, sans orientation a priori : le bénéfice pour le cédant ne dépend pas du cessionnaire. En ce sens, ces mesures maximisent les possibilités d'optimisation de la transmission.

Enfin, les études de l'observatoire des PME ont montré que, depuis 2005, année de création de ces dépenses fiscales, de plus en plus de PME et ETI avaient un dirigeant âgé de plus de 60 ans³.

2.2. Grille d'analyse de la mission

Politique publique	Conformité au régime d'aides d'Etat	Contexte inchangé	Secteur soumis à concurrence internationale	Nature dispositif adaptée	Redondance avec d'autres dispositifs	Critères d'éligibilité simples
Transmission des entreprises	O	O	N.	O	N	N

2.3. Positions des parties prenantes

La confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) comme l'union des entreprises de proximité (U2P) se sont montrées favorables à supprimer le traitement différencié entre l'imposition des plus-values professionnelles issues de la cession d'une entreprise à l'IS et celles issues d'une entreprise à l'IR, en cas de départ à la retraite de son dirigeant.

¹ BPCEL'Observatoire, Quand les PME changent de main, décembre 2011, pp 45-46

² BPIFrance, rapport PME 2020, p 35

³ 15% en 2005, 25% en 2020 ; BPIFrance, rapport PME 2020, p 35

3. Proposition d'économies

Un abattement de 500 000 € sur les plus-values professionnelles en cas de cession d'une entreprise à l'IR suite au départ à la retraite de son dirigeant pourrait s'appliquer.

Dès lors que les règles d'imposition sont homogènes entre entreprises à l'IR et entreprises à l'IS, l'abattement pourrait être réduit en-deçà de 500 000 €.

La mission estime nécessaire :

- ♦ d'affiner le chiffrage de cette proposition en étudiant le nombre, la nature et le montant des transmissions d'entreprises à l'IR dont la valeur dépasse 500 000€ ;
- ♦ de rassembler les informations relatives à la transmissions des entreprises en France : nombres de transmission, caractéristiques des entreprises transmises (secteur, taille, santé financière), des cédants et des bénéficiaires (famille, salariés, autres) ;
- ♦ **de conduire une évaluation de l'efficacité des dispositifs incitatifs à la transmission, en premier lieu les transmissions intrafamiliales** (pacte Dutreil dans la fiche *ad hoc*), **afin de définir les objectifs puis les moyens d'une politique publique relative à la transmission des entreprises.**

Fiche technique sur le crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR)

Type de dépense	Fiscale
Numéro de dépense fiscale	200302
Fondement juridique	Article 244 quater B du code général des impôts
Montant 2022 (en M€)	7 193
Montant 2023 (en M€)	7 185 (montant prévisionnel)
Mesure d'économie	Réduction <i>via</i> l'application de trois mesures : <ul style="list-style-type: none"> ▪ application du référentiel OCDE pour la définition des dépenses éligibles ▪ suppression du doublement de l'assiette pour le dispositif jeunes docteurs ▪ baisse de l'assiette des dépenses de fonctionnement éligibles (passage de 43 à 40 % pour le forfait fonctionnement)
Gain annuel à partir de 2027 (en M€)	≈ 400
Oppositions recueillies	France industrie

1. Contexte et moyens alloués

1.1. Objectifs du dispositif à la création et fondement juridique

Afin de favoriser la recherche et le développement (R&D) privés, la loi de finances pour 1983 a instauré un mécanisme d'incitation fiscale au développement de l'effort de recherche scientifique et technique des entreprises : le crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR). Cet objectif s'est ensuite doublé en 2008 d'un **objectif de renforcement de la compétitivité de l'appareil productif français – en baissant le taux d'imposition générale des entreprises menant des activités de R&D.**

Initialement calculé sur la base du taux d'accroissement des dépenses de R&D d'une année sur l'autre, le CIR a connu plusieurs évolutions dans ses modalités de détermination. En particulier :

- ♦ en 2004, une partie du CIR est assise sur le volume des dépenses de R&D éligibles tandis que l'autre partie reste assise sur l'accroissement de ces dépenses : le crédit d'impôt était ainsi égal à 10 % des dépenses éligibles de R&D de l'année n et 40 % de l'accroissement des dépenses entre l'année n et une moyenne des dépenses engagées à l'année n-1 et à l'année n-2 ;
- ♦ en 2008, le crédit d'impôt a cessé de prendre en compte l'accroissement des dépenses de R&D pour n'être désormais calculé que sur le volume de ces dépenses, à un taux de 30 % jusqu'à 100 M€ puis un taux de 5 % sur les dépenses additionnelles.

Le cadre actuel est fixé par l'article 244 quater B du code général des impôts.

L'assiette du CIR est composée de huit strates (cf. schéma 1) :

- ♦ quatre strates de dépenses de fonctionnement :
 - (1) les dotations liées aux amortissements des immobilisations affectées à la recherche (immeubles, biens matériels créés ou acquis) ;
 - (2) les dépenses de personnel relatives aux chercheurs et techniciens de recherche (à l'exclusion des jeunes docteurs qui font l'objet d'une comptabilisation spécifique, cf. *infra*), ainsi que les rémunérations au profit des salariés auteurs d'une invention ;

- (3) les dépenses de personnel relatives aux jeunes docteurs ; **ces dépenses sont comptabilisées pour le double de leur montant pour les 24 premiers mois suivant le recrutement** (mécanisme de doublement de l'assiette pour les jeunes docteurs) ;
- (4) **les autres dépenses de fonctionnement sont calculées de manière forfaitaire** : le montant de cette strate s'obtient en sommant 75 % de la strate (1), 43 % de la strate (2)¹ et 100 % de la strate (3) ;
- ◆ trois strates correspondant aux autres dépenses de recherche réalisées par l'entreprise :
 - (5) les dépenses liées aux brevets (défense, frais de prise et maintenance, dotations aux amortissements) ;
 - (6) les dépenses liées à la normalisation (qui correspondent aux frais engendrés par la participation des salariés aux réunions officielles de normalisation afférentes aux produits de l'entreprise) ;
 - (7) les dépenses liées à la veille technologique ;
- ◆ (8) enfin, la dernière strate correspond aux dépenses de recherche externalisées à des organismes de recherche ou des experts scientifiques et techniques (dépenses de sous-traitance) ; les prestataires peuvent être implantés en France, dans un État membre de l'Union européenne (UE) ou de l'espace économique européen (UE, Norvège et Islande) et doivent, pour certains, être agréés par le ministère en charge de la recherche².

De ce montant sont ensuite déduits les montants de subventions publiques encaissés par l'entreprise (nets des remboursements dans le cas d'avances remboursables) : **la différence correspond au montant net total des dépenses de recherche, qui sert de base de calcul au CIR.**

À ce montant est ensuite appliqué un taux qui dépend :

- ◆ (i) du dépassement ou non d'un certain seuil, fixé à 100 M €, au-delà duquel un taux plus faible s'applique ;
- ◆ (ii) de l'implantation géographique des exploitations dans lesquelles sont réalisées les opérations de recherche : une distinction est opérée entre la France métropolitaine et les départements et régions d'outre-mer ;

(i) Dans le cas où l'ensemble des opérations de recherche sont réalisées en France métropolitaine, le CIR se calcule de la manière suivante (cf. schéma 1) :

- ◆ si le montant net total des dépenses de recherche est inférieur à 100 M €, le CIR est égal à 30 % de ce montant ;
- ◆ si ce montant est supérieur à 100 M €, le taux de 30 % s'applique pour les cent premiers millions d'euros de dépenses ; le reliquat au-delà de 100 M € se voit quant à lui appliquer un taux de 5 %.

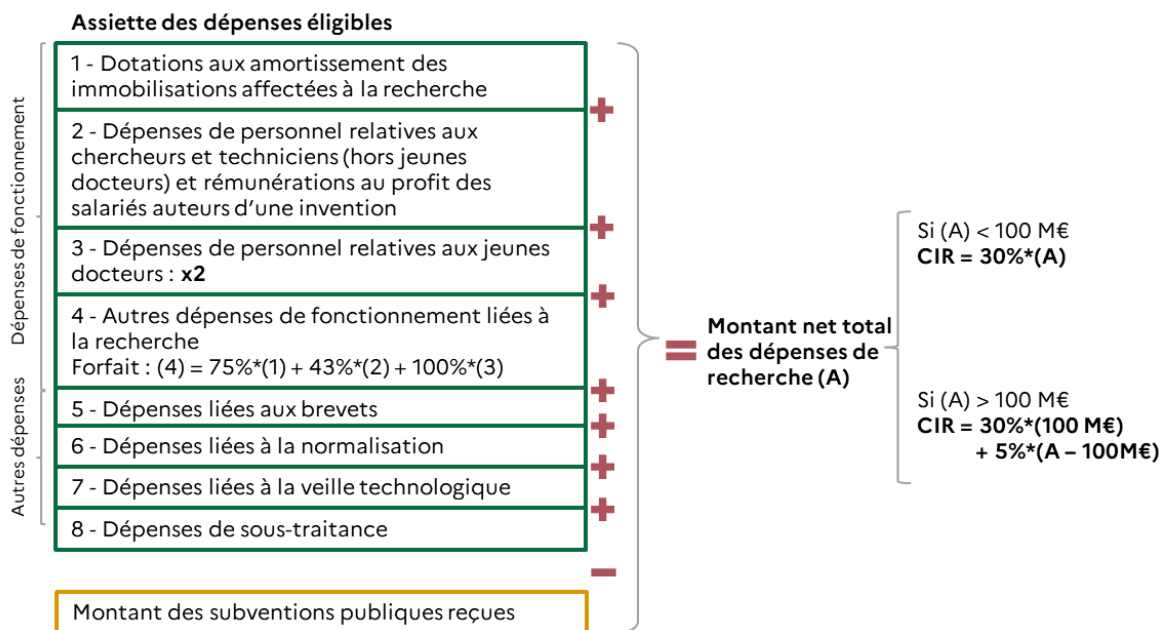
En outre, dans le cas particulier d'un groupe fiscalement intégré, **le seuil de 100 M€ au-delà duquel le taux est ramené à 5 % est apprécié au niveau de chaque société membre du groupe**. Toutefois la société-mère est la seule à pouvoir utiliser le CIR correspondant aux dépenses de recherche des filiales du groupe.

¹ En 2020, le taux du forfait des dépenses de fonctionnement a été abaissé de 50 % à 43%. Cette mesure, préconisée par la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2013 sur l'évolution et les conditions de maîtrise du CIR, devait « permettre de mieux ajuster l'assiette du CIR à la réalité des dépenses effectuées », selon l'exposé des motifs de l'article portant la mesure en projet de loi de finances pour 2020.

² Jusqu'en 2021, les dépenses externalisées auprès d'organismes publics ou assimilées étaient comptabilisées doublement. La loi de finances pour 2021 a supprimé le doublement d'assiette et harmonisé les modalités de prise en compte des dépenses entre organismes publics et privés.

(ii) Le taux normal de 30 % est porté à 50 % lorsque les opérations de recherche sont réalisées en outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte)³.

Schéma 1 : Modalités de détermination du CIR



Source : Mission, d'après l'article 244 quater B du code général des impôts.

Depuis 2008, les dépenses relatives à l'élaboration de nouvelles collections des entreprises industrielles du secteur textile, habillement et cuir sont éligibles au crédit d'impôt collection (CICO), qui est intégré dans le calcul du crédit d'impôt recherche.

Le crédit d'impôt innovation (CII), créé par la loi de finances pour 2013, constitue quant à lui une dépense fiscale distincte du CIR, contrairement au CICO qui est logé dans le CIR. Il a pour objectif de soutenir les petites et moyennes entreprises (PME) engageant des dépenses spécifiques pour innover (opérations de conception de prototypes ou d'installations pilotes de nouveaux produits).

1.2. Mise en œuvre effective

Toute entreprises industrielle, commerciale ou agricole peut bénéficier du CIR si elle remplit l'une des deux conditions suivantes :

- ♦ soit elle est soumise à un régime réel (normal ou simplifié) de l'impôt sur les sociétés (IS) ou de l'impôt sur le revenu (IR) ;
- ♦ soit elle est exonérée d'impôt et correspond à l'un des catégories suivantes :
 - jeune entreprise innovante (JEI) ;
 - entreprise créée pour la reprise d'une entreprise en difficulté ;
 - entreprise située dans une zone aidée⁴.

³ L'extension de ce taux majoré à la Corse, adopté en loi de finances initiale pour 2019, a été supprimée dans la LFI pour 2021 en raison de sa non-conformité au droit européen.

⁴ Zone d'aide à finalité régionale, bassin d'emploi à redynamiser, zone de restructuration de la défense, zone de revitalisation rurale, zone franche urbaine, zone franche d'activité des départements d'outre-mer, bassin urbain à redynamiser, zone de développement prioritaire.

Le CIR est déterminé par année civile, quelle que soit la date de clôture de l'exercice. Pour en bénéficier, l'entreprise doit déclarer leurs dépenses *via* une procédure de télédéclaration.

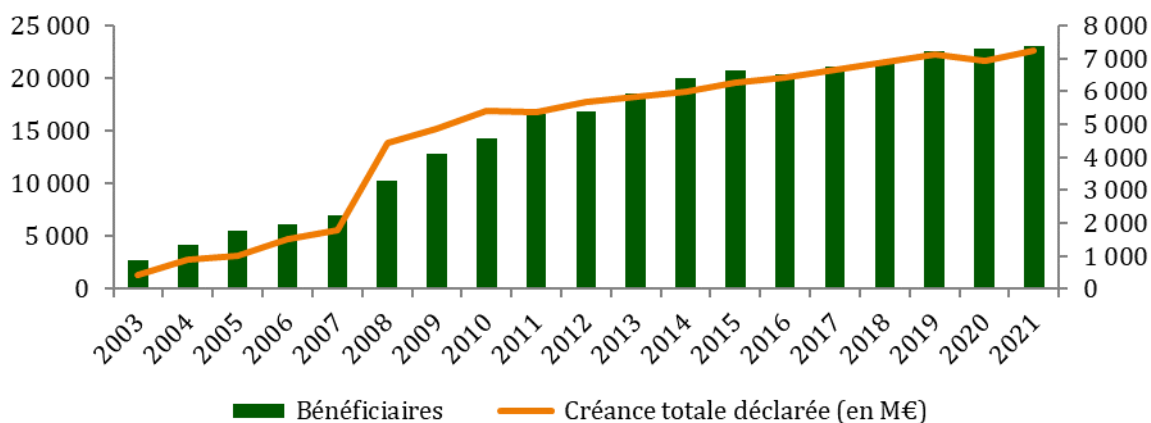
Le CIR est directement déduit de l'IS (ou de l'IR) de l'entreprise qui le sollicite. S'il est supérieur à l'impôt dû, il est déduit sur le montant de l'impôt à payer sur les trois années suivantes. Lorsque les trois années sont écoulées, si le CIR reste supérieur à l'impôt, le montant restant est alors versé à l'entreprise. La créance de CIR rattachée à un exercice fiscal peut donc produire des effets sur le calcul de l'impôt lors de quatre exercices fiscaux distincts.

Les entreprises ayant moins de quatre ans d'ancienneté, les JEI, les petites et moyennes entreprises (PME) ainsi que les entreprises en difficulté⁵ peuvent demander le remboursement immédiat de leur CIR.

La créance de CIR a été multipliée par quinze entre 1994 et 2024 (cf. graphique 2). Entre 1994 et 2003 la créance annuelle moyenne s'élevait à 465 M€. La réforme de 2004 a conduit à un doublement de la créance (885 M€). Celle de 2008 a amplifié cette progression, en multipliant par cinq le montant des créances, pour atteindre 4 452 M€ dès la première année de la réforme.

Si le cadre juridique est depuis resté stable, **le nombre de bénéficiaires du crédit d'impôt a continué d'augmenter, conduisant à une dépense fiscale de 7 193 M€ en 2022⁶.**

Graphique 2 : Évolution du nombre de bénéficiaires et de la créance du CIR sur la période 2003-2021 (en M€)



Source : MESR-DGRI-Sittar, juin 2023.

En 2021, 16 341 entreprises ont été bénéficiaires du CIR. Les grandes entreprises sont celles qui ont déclaré le plus de dépenses de R&D (38 % du total des dépenses déclarées) ; leur créance est cependant équivalente à celle des petites et moyennes entreprises, ces dernières représentant 89 % des bénéficiaires (cf. tableau 1).

⁵ Faisant l'objet d'une procédure de conciliation ou de sauvegarde, d'un redressement ou d'une liquidation judiciaire.

⁶ PLF 2024, annexe voies et moyens tome 2, page 110.

Tableau 1 : Comparaison des distributions par effectif des entreprises bénéficiaires du CIR au titre des dépenses de recherche en 2021

Type d'entreprise	Nombre d'entreprises bénéficiaires		Dépenses déclarées		Créance		Taux moyen du CIR (en %)
	Nombre	Part	(en M€)	Part	(en M€)	Part	
Petites et moyennes entreprises (TPE et PME)	14 612	89%	8 142	34%	2 448	36%	30,1
Entreprises de taille intermédiaire (ETI)	1 528	9%	6 585	28%	1 977	29%	30,0
Grandes entreprises	201	1%	8 925	38%	2 435	36%	27,3
Total général	16 341	100%	23 652	100%	6 859	100%	29,0

Source : MESRI-DGRI-SITTAR, INSEE, répertoire SIRENE, GECIR juin 2023.

1.3. Dispositifs existants au sein de l'UE ou des collectivités qui soutiennent le même objectif

Il n'existe pas de dispositif équivalent au CIR qui soit financé par l'UE ou les collectivités territoriales. Cependant l'UE comme les collectivités peuvent soutenir l'activité de R&D des entreprises *via* d'autres dispositifs, notamment budgétaires.

En 2021, les dépenses des collectivités territoriales en faveur de la R&D s'élevaient à environ 600 M€, dont 500 M€ portées par les régions⁷.

Le programme Horizon-Europe est quant à lui le programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation (doté d'un budget de 95,5 milliards d'euros pour la période 2021-2027). La mission n'a cependant pas été en mesure d'établir le montant des aides à destination d'entreprises françaises.

2. Évaluation du dispositif

2.1. Évaluations *a posteriori* disponibles

Depuis sa création, le CIR l'objet de nombreuses évaluations, aussi bien administratives qu'académiques. Parmi ces différentes évaluations, la mission en a étudié deux plus spécifiquement :

- ♦ le rapport d'évaluation du crédit d'impôt recherche de la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI) publié en juin 2021 ;
- ♦ le rapport particulier du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) relatif à la fiscalité de l'innovation, également publié en octobre 2021.

Ces deux rapports confirment la pertinence du CIR pour atteindre l'objectif de soutien des activités de R&D privées. Ils formulent toutefois des observations quant à l'efficacité du dispositif, qui pourrait être améliorée, et aux objectifs recherchés, qui pourraient être clarifiés (outil qui permet de faire baisser le taux d'imposition général, d'encourager les dépenses de R&D ou de soutenir les PME).

⁷ Source : Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), ventilation fonctionnelle des dépenses des collectivités territoriales pour l'année 2021.

Le rapport de la CNEPI publié en 2021 dresse un constat positif des effets du CIR, tel qu'issu de la réforme menée en 2008, sur les dépenses de R&D des entreprises. Le crédit d'impôt apparaît pertinent pour soutenir la R&D, malgré des différences observées selon les profils et les tailles d'entreprises bénéficiaires, les effets étant plus significatifs pour les PME que pour les grandes entreprises. Le rapport de la CNEPI souligne par ailleurs qu'il n'est pas possible de mesurer l'impact du CIR sur la dynamique de croissance des entreprises entrées dans le dispositif du CIR après 2008.

Dans son rapport sur la fiscalité de l'innovation publié en 2021, le CPO a proposé plusieurs scénarios de réforme du CIR, dont un scénario de rationalisation des modalités de calcul de l'assiette et du périmètre de ce crédit d'impôt et son impact budgétaire (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Rapport du CPO sur la fiscalité de l'innovation, impact budgétaire des pistes de rationalisation du CIR

Modifications	Économie budgétaire
Calcul au niveau du groupe plutôt qu'au niveau des filiales, avec comme critère 95 % de détention	470 M€
Calcul au niveau du groupe plutôt qu'au niveau des filiales, avec comme critère 50% de détention	960 M€
Suppression de la sous-traitance privée	-50 M€
Suppression du doublement de l'assiette pour les jeunes docteurs	90 M€
Exclusion des dépenses de veille technologique, gestion des brevets et normalisation	250 M€
Suppression des dépenses de fonctionnement, sans compensation	1 670 M€
Suppression des dépenses de fonctionnement, compensée avec un taux à 40 %	110M€
Suppression du crédit d'impôt collection	40 M€

Source : Rapport du conseil des prélèvements obligatoires (CPO) sur la fiscalité de l'innovation, 2021.

Par ailleurs, le CPO indique dans un autre rapport publié en 2021 relatif à l'impôt des sociétés en France⁸ que le taux nominal d'imposition des sociétés (IS) constitue un indicateur important pour les investisseurs français et étrangers dans leurs choix d'implantation et de transfert de bénéfices. La CNEPI estime ainsi que le CIR procure aux entreprises qui y ont recourt une baisse comprise entre 5 et 15 points de taux d'imposition implicite selon le niveau d'imposition de l'entreprise⁹.

Or le CPO¹⁰ estime que l'objectif confié au CIR dans les années 2000 de diminuer le taux d'imposition générale des entreprises en France est caduc au vu de deux mouvements suivants :

⁸ CPO, juillet 2021, « Quel taux pour l'impôt des sociétés en France ».

⁹Rapport CNEPI, p.32. : « L'étude IPP-PSE a approfondi ce point d'analyse par cohorte par une étude économétrique. Les estimations confirment que la réforme a bien engendré une forte baisse de leur taux d'imposition. Pour le groupe d'entreprises composant les cohortes 2008-2016, c'est-à-dire les entreprises ayant eu recours pour la première fois au CIR après la réforme du CIR de 2008, la baisse du taux implicite d'imposition est estimée à 20 points de pourcentage. Le groupe d'entreprises existantes avant 2004 ou des cohortes 2004- 2007 bénéficient aussi d'une baisse de même ampleur. Au total, la baisse du taux implicite d'imposition, de l'ordre de 13 points de pourcentage sous l'effet de la réforme de 2008, s'ajoute donc à la réduction de 8 points obtenue au moment du premier recours. Cet effet causal reflète ainsi le triplement (hausse de près de 200 %) du taux nominal de la partie en volume du CIR. »

¹⁰Rapport CPO Quel taux pour l'impôt des sociétés en France : [...]« d'une part, le taux d'imposition sur les sociétés en France converge vers la moyenne des pays membres de l'OCDE. D'autre, part, la réduction de 8,3 points du taux d'imposition des sociétés entre 2018 et 2022 entraîne pour les entreprises une baisse à peu près équivalente de leur imposition que celle que leur offrait le CIR ».

Fiche 7

- ♦ diminution du taux nominal moyen d'imposition des bénéfices, ramené de 40,4 % en 1980 à 24,2 % en 2019 en France. Le taux nominal de l'IS en vigueur entre 1993 et 2019 (égal à 33,3 %) a été supérieur à la moyenne des pays membres de l'OCDE (28,6 % en 1999 et 21,4 % en 2019). Selon le CPO cette situation, a justifié l'objectif implicite du CIR de contribuer à la diminution du taux réel d'IS dans une logique de compétitivité et d'attractivité.
- ♦ harmonisation des taux minimaux d'imposition sur les sociétés multinationales à 15 % depuis le 1^{er} janvier 2024 dans les pays de l'OCDE.

2.2. Grille d'analyse de la mission

Politique publique	Conformité au régime d'aides d'Etat	Contexte inchangé	Secteur soumis à concurrence internationale	Nature dispositif adaptée	Redondance avec d'autres dispositifs	Critères d'éligibilité simples
Recherche, développement et innovation	O	N	O	O	N	N

Le taux d'impôt sur les sociétés a baissé entre 2008 et 2024, passant de 33,33 % à 25 %, sans que le crédit d'impôt s'adapte à cette baisse (cf. partie 2.1).

Par ailleurs, le CIR présente un dispositif relatif aux jeunes docteurs qui conduit l'État à prendre en charge 120 % du coût d'emploi d'un jeune docteur sur les deux premières années de son contrat si ce dernier passait 100 % de son temps sur des activités de R&D (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Coût d'un jeune docteur pour son employeur après crédit d'impôt

	Ingénieur classique	Jeune docteur
Salaire brut annuel (en €) (A)	50 000	50 000
Cotisations sociales (B)	41 %	41 %
Temps passé sur des activités de R&D (C)	100 %	100 %
Frais de fonctionnement (% des dépenses éligibles au CIR)	43 %	43 %
Coût réel annuel (en €) (D = A x (1+B))	70 500	70 500
Dépenses salariales prises en compte pour le calcul du CIR (E)	70 500	141 000
Dépenses éligibles (F = E + 43 %E)	100 815	282 000
Montant de CIR (en €) ((F) x taux de CIR applicable)	30 245	84 600
Cout de l'ETP après CIR (en €)	40 256	- 14 100
Cout de l'ETP après CIR (en %)	57%	-20%

Source : Mission.

Note de lecture : le temps passé par un jeune docteur est multiplié par 2 pour le calcul de la ligne E.

Enfin chacun des éléments de l'assiette du CIR que l'entreprise souhaite prendre en compte doit faire l'objet de pièces justificatives financières mais également d'un dossier technique présentant le ou les projets de recherche concerné par les dépenses éligibles au CIR. La production des divers documents communiqués à l'administration fiscale peut amener les entreprises à faire appel à des cabinets de conseil pour sécuriser leurs déclarations d'impôt sur les bénéfices, sans que la mission n'ait pu mesurer le coût relatif à ces prestations extérieures.

2.3. Positions des parties prenantes

L'association française des entreprises privées (AFEP) et le mouvement des entreprises de France (Medef) ont souligné l'importance de ne pas remettre en cause l'économie générale du CIR. Elles ont convenu que les pistes d'économie présentées par la mission n'étaient pas propres à le faire.

Au contraire, France Industrie a rejeté toutes les pistes, souhaitant que le dispositif reste inchangé.

3. Proposition d'économies

Compte tenu des enjeux associés à la stabilité du CIR, reconnu comme un élément concourant à l'attractivité de l'économie française et favorable aux décisions d'investissement, la mission ne recommande pas de réforme structurelle.

Pour pertinents qu'ils puissent être, les scénarios de réforme envisagés par le CPO ne visent pas en premier lieu à réduire le coût de la dépense fiscale, mais visent d'autres objectifs, tels que le « verdissement » de la recherche ou la réallocation d'une partie des moyens vers d'autres outils de soutien à l'innovation. De plus, certaines économies envisagées se traduiraient par un recentrage sur les PME (scénario 2 du rapport CPO) et pourraient avoir des effets négatifs qu'il conviendrait d'estimer, notamment sur les décisions d'investissement ou d'organisation des grandes entreprises.

À ce stade, et compte tenu des positions exprimées par les acteurs, la mission recommande d'optimiser le dispositif sans remettre en cause la stabilité du cadre général défini par la réforme de 2008.

Dans une logique de meilleure efficience du CIR, dont le coût est élevé et dynamique, il apparaît pertinent :

- ◆ de recentrer l'assiette du dispositif sur les dépenses de R&D telles que définies par le manuel de Frascati, en conformité avec les standards internationaux ; la mission recommande par conséquent **l'exclusion des dépenses liées aux brevets, à la normalisation et à la veille technologique de l'assiette des dépenses éligibles. Cela engendrerait une économie estimée par le CPO à 250 M€ ;**
- ◆ de revoir certains paramètres de calcul du crédit d'impôt reposant sur des logiques forfaitaires :
 - le taux de 43 % utilisé dans le calcul du forfait des autres dépenses de fonctionnement ; **le passage de 43 % à 40 % permettrait de générer une économie de l'ordre de 50 à 100 M€ ;**
 - la bonification pour les jeunes docteurs : **la mission recommande de supprimer le doublement de l'assiette pour le dispositif jeunes docteurs, ce qui générerait une économie de l'ordre de 90 M€.**

Ces trois pistes de modifications sont présentées dans le schéma 3. **Elles permettraient de générer environ 400 M€ d'économies au total.**

Schéma 3 : Présentation des propositions d'évolution de l'assiette du CIR

Assiette actuelle des dépenses éligibles

1 - Dotations aux amortissement des immobilisations affectées à la recherche
2 - Dépenses de personnel relatives aux chercheurs et techniciens (hors jeunes docteurs) et rémunérations au profit des salariés auteurs d'une invention
3 - Dépenses de personnel relatives aux jeunes docteurs x2
4 - Autres dépenses de fonctionnement liées à la recherche Forfait : (4) = $75\%*(1) + 43\%*(2) + 100\%*(3)$
5 - Dépenses liées aux brevets
6 - Dépenses liées à la normalisation
7 - Dépenses liées à la veille technologique
8 - Dépenses de sous-traitance



Propositions d'évolution

1 - Dotations aux amortissement des immobilisations affectées à la recherche
2 - Dépenses de personnel relatives aux chercheurs et techniciens (hors jeunes docteurs) et rémunérations au profit des salariés auteurs d'une invention
3 - Dépenses de personnel relatives aux jeunes docteurs x2
4 - Autres dépenses de fonctionnement liées à la recherche Forfait : (4) = $75\%*(1) + 40\%*(2+3)$
5—Dépenses liées aux brevets
6—Dépenses liées à la normalisation
7—Dépenses liées à la veille technologique
8 - Dépenses de sous-traitance

Source : Mission.

Fiche technique sur la taxation au taux de 10 % des revenus issus de certains actifs de propriété intellectuelle (*patent box*)

Type de dépense	Fiscale
Numéro de dépense fiscale	210326
Fondement juridique	Articles 238, 233 et 219-I-a du code général des impôts
Montant 2022 (en M€)	475
Montant 2023 (en M€)	890 (montant prévisionnel)
Mesure d'économie	Hausse du taux d'IS de 10 à 15 %
Gain annuel à partir de 2027 (en M€)	≈ 200
Oppositions recueillies	Aucune

1. Contexte et moyens alloués

1.1. Objectifs du dispositif à la création et fondement juridique

Cette dépense fiscale vise avant tout à préserver et à encourager l'innovation. Elle s'articule notamment avec le crédit d'impôt-recherche (CIR), le crédit d'impôt-innovation (CII) et le régime particulier des jeunes entreprises innovantes (JEI).

Elle consiste à imposer le résultat net de cession et de concession de certains actifs de propriété intellectuelle – que sont les brevets, les certificats d'utilité, les certificats d'obtention végétale, les logiciels protégés par le droit d'auteur ou encore certains procédés de fabrication industriels – à un taux dérogatoire à celui des autres résultats : 10 % au lieu de 15 % pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (IS) ou 12,8 % au lieu du barème progressif en vigueur pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu (IR).

Avant 2019, le taux de droit de commun de l'IS était de 33,33 % et celui appliqué aux revenus issus de certains actifs de propriété intellectuelle était de 15 %.

La mesure provient d'une recommandation de l'OCDE¹ et de l'Union européenne, visant à appliquer l'approche dite « nexus » (cf. encadré 1) à la propriété intellectuelle. La mesure est notamment tirée du conseil Ecofin du 3 novembre 2016 qui conclut que « tous les régimes fiscaux existants favorables aux brevets n'étaient pas compatibles avec l'approche du lien modifiée [nexus] et devraient être mis en conformité avec cette dernière » et vise en particulier la France :

- ◆ « 4. Au cours de la présidence néerlandaise, tous les États membres disposant actuellement de régimes fiscaux favorables aux brevets, sauf la France, ont informé le groupe des mesures prises pour respecter leurs engagements. Lors de la réunion du 2 juin 2016, la France a déclaré qu'aucune mesure de démantèlement ne serait nécessaire puisque le pays a estimé que son régime ne serait pas dommageable. Le groupe a demandé à la France de démontrer la compatibilité de son régime fiscal favorable aux brevets avec l'approche du lien modifiée. »

¹ OCDE (2016), *Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance*, Action 5 - Rapport final 2015, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Editions OCDE, Paris.

Fiche 8

- ♦ « 5. Le Code de conduite stipule que les mesures fiscales prévoyant un niveau d'imposition effective, y compris l'imposition nulle, nettement inférieur aux niveaux généralement applicables dans l'État membre en question, sont à considérer comme étant potentiellement dommageables et sont de ce fait couvertes par le Code de conduite. Le taux d'imposition du régime de la propriété intellectuelle de la France (15 %) est nettement inférieur au taux d'imposition général en France (33,3 %). Jusqu'à la loi de finances pour 2019, les produits de cession ou de concession des brevets et assimilés étaient imposés au taux réduit de 15 % pour les entreprises passibles de l'impôt sur les sociétés et de 12,8 % pour celles passibles de l'impôt sur le revenu. »

Le précédent régime français était ainsi considéré comme un régime fiscal dommageable.

Afin de corriger le régime fiscal précédent, l'article 238 du code général des impôts a été modifié. Les principales différences avec le précédent régime sont :

- ♦ s'agissant des actifs considérés :
 - la modification des actifs de propriété intellectuelle éligibles (par l'insertion de logiciels protégés par le droit d'auteur notamment) ;
 - l'exclusion des inventions non brevetés ;
- ♦ concernant le calcul de l'impôt, l'application du régime Nexus conduit à exclure des avantages fiscaux possibles les montants dépensés qui n'ont pas été directement supportés par le contribuable. L'objectif est que l'avantage fiscal soit corrélé avec l'importance des dépenses en matière de R&D effectivement supportées par le contribuable bénéficiaire.

Encadré 1 : L'approche Nexus de la fiscalité

« L'approche nexus considère les dépenses comme indicatives de l'activité et se fonde sur le principe suivant : les régimes de la propriété intellectuelle ayant vocation à encourager les activités de R&D et à stimuler l'emploi et la croissance, une exigence en matière d'activité substantielle doit assurer que les contribuables bénéficiant de ces régimes se trouvent bien à la source desdites activités et ont engagé des dépenses réelles à l'égard de celles-ci. Le même principe peut être appliqué aux autres régimes préférentiels afin que les bénéfices accordés par ceux-ci au contribuable soient liés à une exigence d'activité substantielle, ce qui implique que ledit contribuable a procédé aux principales activités génératrices de revenus requises pour produire le type de revenus couverts par lesdits régimes préférentiels »

Source : OCDE, 2016 ; Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance, Action 5 - Rapport final 2015, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Editions OCDE, Paris.

1.2. Mise en œuvre effective

Le taux de 10 % n'est appliqué qu'au résultat net des cessions et concessions des actifs de propriété intellectuelle, c'est-à-dire à la différence entre les revenus acquis et les dépenses effectivement supportées par l'entreprise. :

$$\text{Résultat net} = \text{Revenus acquis}_{\text{exercice}_i} - \text{Dépenses R\&D supportées}_{\text{exercice}_i}$$

Résultat net imposé

$$= \text{résultat net} * \text{Min} \left(1; \left[\frac{130\% * \text{dépenses R\&D en lien direct avec l'actif}}{\text{dépenses R\&D total}} \right] \right)$$

Autrement dit, le résultat net imposé est égal à 1,3 fois la part des dépenses R&D en lien direct avec l'actif dont les revenus sont tirés, dans la limite de 100 % du résultat net total.

1.3. Dispositifs existants au sein de l'UE ou des collectivités qui soutiennent le même objectif

2. Évaluation du dispositif

2.1. Évaluations *a posteriori* disponibles

Aucune évaluation de la taxation à 10 % n'est disponible, cette mesure ayant été mise en œuvre en 2020.

La mission n'a pas trouvé d'étude mettant en avant un lien existant entre le pays où sont protégés les innovations et le pays où sont localisées les activités de recherche et de développement (R&D) qui ont abouti à ces innovations.

2.2. Grille d'analyse de la mission

Politique publique	Conformité au régime d'aides d'Etat	Contexte inchangé	Secteur soumis à concurrence internationale	Nature dispositif adaptée	Redondance avec d'autres dispositifs	Critères d'éligibilité simples
Recherche, développement et innovation	O	O	O	O	N	N

2.3. Positions des parties prenantes

Le MEDEF, comme l'APEF ou le METI, n'ont pas émis d'opposition à une taxation à 15 % des revenus issus de certains actifs de propriété intellectuelle.

3. Proposition d'économies

Une évaluation des effets sur l'innovation du régime de taxation à 10 % pourrait être commandée par exemple à la commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI), rattachée à France Stratégie, cinq ans de mise en œuvre de cette taxation, soit en 2025.

Une taxation à 15 % permettrait de diminuer le montant de la dépense fiscale.

Fiche technique sur la réduction d'impôt IR-PME FCPI

Type de dépense	Budgétaire/Fiscale
Programme budgétaire	P134
Fondement juridique	Article L. 214-30 du code monétaire et financier et alinéas VI à VI ter À de l'article 199 terdecies-0 A du code général des impôts
Montant 2022 (en M€)	70 M€
Mesure d'économie	Suppression
Gain annuel à partir de 2026 (en M€)	70 M€
Oppositions recueillies	Direction générale du Trésor et l'association France Invest

1. Contexte et moyens alloués

1.1. Objectifs du dispositif à la création et fondement juridique

Les fonds communs de placement pour l'innovation (FCPI), définis par l'article L. 214-30 du code monétaire et financier, sont des fonds d'investissement appartenant à la famille des fonds communs de placement à risque (FCPR), investis en titres de sociétés innovantes¹ non cotées en bourse à hauteur de 70% minimum.

Les FCPI étaient destinés à dynamiser l'industrie du capital-risque française en incitant les particuliers à placer leur épargne dans des instruments financiers investis dans des entreprises innovantes.

1.2. Mise en œuvre effective

Créés en 1997², les FCPI sont des fonds d'investissements alternatifs, ouverts aux investisseurs non professionnels ; ces fonds ne sont pas cotés. Ils sont gérés par une société de gestion de portefeuille (SGP) agréée par l'autorité des marchés financiers (AMF) qui initie le lancement des fonds puis gère les investissements et les désinvestissements.

Leur actif est constitué pour 70 % au moins de titres de capital ou de titres donnant accès au capital, émis par des entreprises qualifiées d'innovantes.

Une réduction d'impôt sur le revenu est ouverte aux particuliers pour les investissements réalisés dans des FCPI. Cette réduction est égale à 18 % du montant que le gérant s'engage à investir dans des PME éligibles (70 % minimum du montant levé). Ce taux a été porté exceptionnellement à 25 % en 2021, 2022 et 2023 et n'a pas été reconduit en 2024.

Le montant de l'investissement éligible à la réduction est de 12 000€ pour un contribuable célibataire et de 24 000€ pour un couple. Le particulier qui souscrit des parts de FCPI doit, pour bénéficier de la réduction d'impôt, s'engager à détenir ses parts pendant une durée minimale de cinq ans.

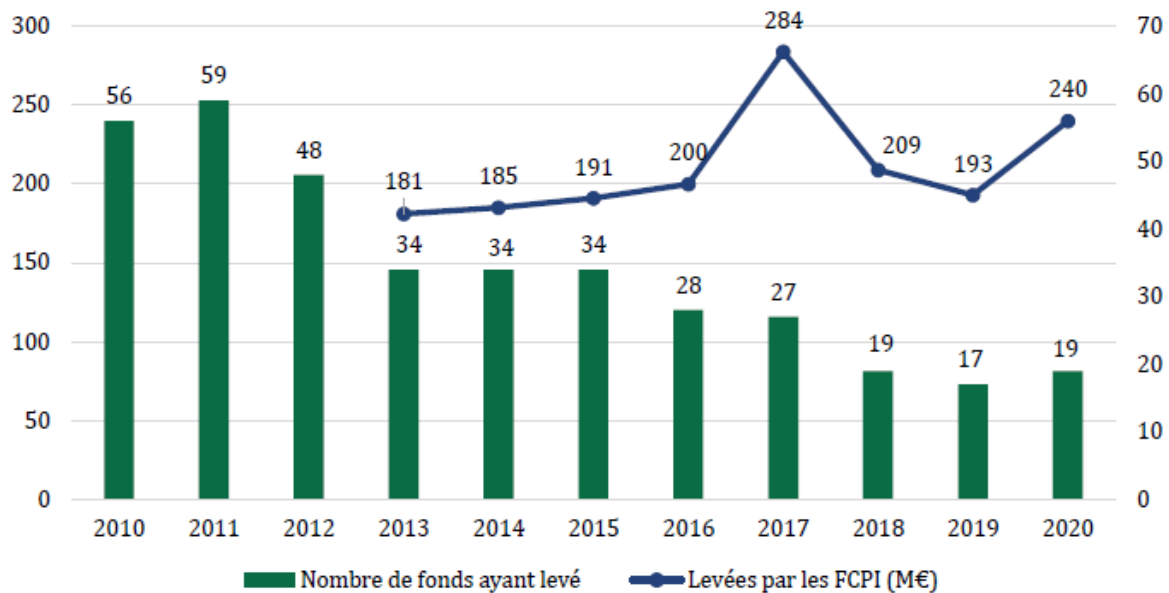
¹ Une entreprise est considérée comme innovante lorsqu'elle remplit l'une des deux conditions suivantes : justifier qu'au moins 10% de ses charges sont dépensées en recherche et développement (R&D) et obtenir le label de Bpifrance « entreprise innovante » valable 3 ans. Pour être éligibles, les entreprises innovantes doivent respecter certains critères : répondre à la définition européenne d'une PME ; avoir leur siège social dans l'espace économique européen, en Islande ou en Norvège ; capital non détenu majoritairement par une personne morale ; si l'entreprise est cotée, sa capitalisation boursière doit être inférieure à 150 M€ ; si l'entreprise est une holding ne justifiant pas d'activité R&D, au moins 75% de ses filiales doivent être innovantes.

² Article 70 de la loi de finances pour 1997.

Fiche 9

- ◆ Dynamique sur la période 2013-2023 : nombre de bénéficiaires + montant du dispositif

Graphique 9 : Nombre de FCPI et montants levés au titre de l'impôt sur le revenu



Source : AFG et France Invest, mars 2021, « Levées de capitaux par les FCPI et les FIP, 12^{ème} édition » ; mission.

Nota : Les montants levés par année ne sont pas disponibles avant 2013.

2. Évaluation du dispositif

2.1. Évaluations *a posteriori* disponibles

Un rapport de l'inspection générale des finances (IGF) remis au Parlement en janvier 2024³, a recommandé de ne pas prolonger la mesure de réduction d'impôt liée à l'investissement dans un FCPI au-delà du 31 décembre 2025, date à laquelle l'autorisation de la Commission européenne expire, nécessitant une nouvelle notification.

Les travaux menés sur les FCPI, ont fait apparaître qu'avec un montant d'investissement de 542 000€ en moyenne pour 2,56 % du capital détenu en 2022, ces outils sont positionnés comme des véhicules de co-investissement. Avec un tel pourcentage de détention du capital, les capitaux qu'ils apportent ne sont pas suffisants pour financer une opération de levée de fonds et ils ne peuvent prétendre au rôle de chef de file. La valeur ajoutée des FCPI réside uniquement dans l'apport de capitaux supplémentaires.

La mission IGF a par ailleurs relevé que « si l'objectif est de compléter les tours de table dans des segments de marché présentant des défaillances, BPI France joue aujourd'hui un rôle dominant avec davantage d'efficacité dans l'allocation des moyens publics. Les dépenses fiscales consenties au titre des FIP et les FCPI représentent un coût immédiat pour les finances publiques alors que les investissements de BPI France représentent un coût sous forme d'une prise de risque pari passu avec des acteurs de marché permettant d'espérer in fine une rentabilité positive du portefeuille ».

³ Rapport 2023-M-067-02 « Évaluation des réductions d'impôt sur le revenu Madelin pour l'investissement des particuliers dans les PME », inspection générale des finances, 2023.

2.2. Grille d'analyse de la mission

Politique publique	Conformité au régime d'aides d'État	Contexte inchangé	Secteur soumis à concurrence internationale	Nature dispositif adaptée	Redondance avec d'autres dispositifs	Critères d'éligibilité simples
Innovation	0	0	0	0	N	0

L'apport des FCPI est devenu marginal dans le financement des entreprises innovantes, selon le rapport IGF précité.

2.3. Positions des parties prenantes

La suppression de l'avantage fiscal a été présentée aux parties prenantes en septembre 2023 par la mission IGF.

Cette mission a préconisé d'informer les gérants au moins 18 mois avant la suppression de la réduction d'impôt, afin de réduire les effets déstabilisateurs sur les acteurs de la gestion des FCPI compte tenu de leur profil (17 gérants ont été identifiés dont 8 ayant pour principale activité la gestion de fonds destinés aux particuliers assortis d'un avantage fiscal). Les gérants devront s'adapter et mettre en place des solutions de nature à garantir la continuité de gestion des portefeuilles existants.

3. Proposition d'économies

Le rapport de l'inspection générale des finances remis au Parlement en janvier 2024⁴, a recommandé de ne pas prolonger la mesure de réduction d'impôt liée à l'investissement dans un FCPI au-delà du 31 décembre 2025, date à laquelle l'autorisation de la Commission européenne expire, nécessitant une nouvelle notification.

⁴ Rapport 2023-M-067-02 « Évaluation des réductions d'impôt sur le revenu Madelin pour l'investissement des particuliers dans les PME », inspection générale des finances, 2023.

Fiche technique sur la réduction d'impôt IR-PME FIP

Type de dépense	Budgétaire/Fiscale
Programme budgétaire	P134
Fondement juridique	Article L. 214-31 du code monétaire et financier Alinéas VI à VI ter de l'article 199 terdecies-0 A du code général des impôts
Montant 2022 (en M€)	17 M€
Mesure d'économie	Suppression
Gain annuel à partir de 2026 (en M€)	17 M€
Oppositions recueillies	Direction générale du trésor et association France Invest

1. Contexte et moyens alloués

1.1. Objectifs du dispositif à la création et fondement juridique

Créés en 2003, les fonds communs de placement pour l'innovation (FIP), définis par l'article L. 214-31 du code monétaire et financier, sont des fonds d'investissement ouverts aux particuliers, investis en titres de PME non cotées en bourse à hauteur de 70% minimum. À l'origine du dispositif, en 2013, les entreprises éligibles à un investissement par un FIP devaient se trouver dans un territoire géographique limité à quatre régions contigües, d'où la dénomination de fonds de « proximité » et la moitié des investissements du FIP devaient se situer dans une seule région. Cette condition a été assouplie à compter du 1er janvier 2019 avec la suppression de la condition relative aux régions limitrophes et l'abaissement du seuil de 50 % à 25 %. De fait, seuls les FIP Corse et Outre-mer ont un objectif d'investissement dans une zone géographique déterminée

Les FIP étaient destinés à l'origine à dynamiser l'industrie du capital développement régional en incitant les particuliers à placer leur épargne dans des fonds confiés à des gérants spécialisés sur ce segment.

1.2. Mise en œuvre effective

Les FIP sont des fonds d'investissements alternatifs, ouverts aux investisseurs non professionnels ; ces fonds ne sont pas cotés. Ils sont gérés par une société de gestion de portefeuille (SGP) agréée par l'autorité des marchés financiers (AMF) qui initie le lancement des fonds puis gère les investissements et les désinvestissements.

Leur actif est constitué pour 70 % au moins de titres de capital ou de titres donnant accès au capital, émis par des entreprises qualifiées d'innovantes.

Une réduction d'impôt sur le revenu est ouverte aux particuliers pour les investissements réalisés dans des FIP. Hors Outre-mer et Corse, cette réduction est égale à 18 % du montant que le gérant s'engage à investir dans des PME éligibles (70 % minimum du montant levé). Ce taux a été porté exceptionnellement à 25 % en 2021, 2022 et 2023 et n'a pas été reconduit en 2024.

Le montant de l'investissement éligible à la réduction est de 12 000€ pour un contribuable célibataire et de 24 000€ pour un couple. Le particulier qui souscrit des parts de FIP doit, pour bénéficier de la réduction d'impôt, s'engager à détenir ses parts pendant une durée minimale de cinq ans.

La collecte des FIP a fortement décru depuis 2017 : 446 M€ collectés contre 110 M€ en 2021 et 2022¹. Sur la période récente environ 6 véhicules sont levés chaque année dont le tiers visent spécifiquement la Corse et l'Outre-mer.

2. Évaluation du dispositif

2.1. Évaluations *a posteriori* disponibles

Un rapport de l'inspection générale des finances (IGF) remis au Parlement en janvier 2024², a recommandé de ne pas prolonger la mesure de réduction d'impôt liée à l'investissement dans un FIP au-delà du 31 décembre 2025, date à laquelle l'autorisation de la Commission européenne expire, nécessitant une nouvelle notification. Cette recommandation ne vise pas les FIP spécifiques à l'Outre-mer et à la Corse dont il a été jugé qu'ils nécessitent des investigations spécifiques.

Les travaux menés par l'IGF sur les FIP, ont fait apparaître qu'avec un montant d'investissement de 656 000€ en moyenne pour 8 % du capital détenu en 2022, ces outils sont positionnés comme des véhicules de co-investissement. Avec un tel pourcentage de détention du capital, les capitaux qu'ils apportent ne sont pas suffisants pour financer une opération de levée de fonds et ils ne peuvent prétendre au rôle de chef de file. La valeur ajoutée des FIP réside uniquement dans l'apport de capitaux supplémentaires à des opérations de capital développement sans spécificité régionale et largement financées par le marché.

La mission IGF a par ailleurs relevé que « si l'objectif est de compléter les tours de table dans des segments de marché présentant des défaillances, bpiFrance joue aujourd'hui un rôle dominant avec davantage d'efficacité dans l'allocation des moyens publics. Les dépenses fiscales consenties au titre des FIP [...] représentent un coût immédiat pour les finances publiques alors que les investissements de bpiFrance représentent un coût sous forme d'une prise de risque pari passu avec des acteurs de marché permettant d'espérer in fine une rentabilité positive du portefeuille ».

2.2. Grille d'analyse de la mission

Politique publique	Conformité au régime d'aides d'État	Contexte inchangé	Secteur soumis à concurrence internationale	Nature dispositif adaptée	Redondance avec d'autres dispositifs	Critères d'éligibilité simples
Innovation	0	0	0	0	N	0

L'apport des FIP est devenu marginal dans le financement des entreprises innovantes, selon le rapport IGF précité.

2.3. Positions des parties prenantes

La suppression de l'avantage fiscal a été présentée aux parties prenantes en septembre 2023 par la mission IGF.

¹ La suppression en 2017 des « FIP-ISF » explique cette évolution. Les sociétés de gestion qui commercialisaient des produits IR et ISF ont cessé de gérer des FIP.

² Rapport 2023-M-067-02 « Évaluation des réductions d'impôt sur le revenu Madelin pour l'investissement des particuliers dans les PME », inspection générale des finances, 2023.

Cette mission a préconisé d'informer les gérants au moins 18 mois avant de la suppression de la réduction d'impôt afin de réduire les effets déstabilisateurs sur les acteurs de la gestion des FIP compte tenu de leur profil (7 gérants ont été identifiés dont 4 ayant pour principale activité la gestion de fonds destinés aux particuliers assortis d'un avantage fiscal). Les gérants devront s'adapter et mettre en place des solutions de nature à garantir la continuité de gestion des portefeuilles existants.

3. Proposition d'économies

Le rapport de l'inspection générale des finances remis au Parlement en janvier 2024³, a recommandé de ne pas prolonger la mesure de réduction d'impôt liée à l'investissement dans un FIP au-delà du 31 décembre 2025, date à laquelle l'autorisation de la Commission européenne expire, nécessitant une nouvelle notification.

³ Rapport 2023-M-067-02 « Évaluation des réductions d'impôt sur le revenu Madelin pour l'investissement des particuliers dans les PME », inspection générale des finances, 2023.

Fiche technique – Tarifs réduits d'accise sur les biocarburants

Type de dépense	Fiscale
Numéro de dépense fiscale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 800212 (E10) ▪ 800214 (ED95) ▪ 800215 (B100) ▪ 800216 (E85)
Fondement juridique	Code des impositions sur les biens et services, articles L. 312-79 à L. 312-84 et L. 312-86.
Montant 2022 (en M€)	695 M€
Montant 2023 (en M€)	Non disponible (N.D.)
Mesure d'économie	Suppression
Gain annuel à partir de 2027 (en M€)	700 M€
Oppositions recueillies	Ministère en charge de l'agriculture

1. Contexte et moyens alloués

1.1. Objectifs du dispositif à la création et fondement juridique

En 1993, dans le contexte de la réforme de la politique agricole commune (PAC) qui ouvrait aux agriculteurs la possibilité d'utiliser leur production agricole à des fins énergétiques en alternative à la jachère nue, la France a mis en place un dispositif fiscal de soutien à l'utilisation de biocarburants, reposant sur une exonération d'accise pour les agrocarburants¹. À partir de 2004², ce dispositif a été complété par des objectifs d'incorporation de biocarburants dans les carburants mis à la consommation.

Les lois de finances rectificatives pour 2015 et 2016 ainsi que la loi de finances pour 2018 ont progressivement transformé cette exonération en plusieurs tarifs réduits d'accises respectivement pour les bioéthanol et les biogazoles. Ces tarifs, présentés dans le tableau 1 :

- ♦ varient en fonction du processus de production et de la matière première utilisée ;
- ♦ décroissent avec la part d'énergie renouvelable contenue dans le carburant est importante : le tarif est ainsi plus avantageux pour l'E85 (qui contient entre 65 % et 85 % d'éthanol) que pour l'E10 (qui en contient moins de 10 %).

Tableau 1 : Tarifs réduits d'accise applicables aux biocarburants en 2022

Catégorie	Part d'énergie renouvelable	Matière première principale	Produit	Génération	Numéro de dépense fiscale	Tarif réduit en 2022 (€/MWh)
Bioéthanol	0-10 %	Ethanol agricole (betterave, canne à sucre, amidons)	E10	1G	800212	74,58
	65-85 %		E85	1G	800216	17,89
	90-100 %	Marc et lies de vins	ED95	2G	800214	12,20

¹ A savoir les esters méthyliques d'huiles végétales, les esters méthyliques d'huile animale ou usagées, les biogazoles de synthèse, les esters éthyliques d'huile végétale incorporés au gazole ou au fioul domestique, le contenu en alcool des dérivés de l'alcool éthylique et l'alcool éthylique d'origine agricole.

² Plan « biocarburants » repris ensuite par la loi programme du 13 juillet 2005 sur les orientations de la politique énergétique (dite loi « POPE »).

Fiche 11

Catégorie	Part d'énergie renouvelable	Matière première principale	Produit	Génération	Numéro de dépense fiscale	Tarif réduit en 2022 (€/MWh)
Biogazoles	90-100 %	Huiles végétales brutes	B100	1G	800215	12,91
		Huiles usagées		2G		

Source : Code des impositions sur les biens et services, articles L. 312-79 à L. 312-84 et L. 312-86.

Ces différents tarifs réduits sont soumis à la directive sur la taxation des produits énergétiques (2003/96/CE³), qui autorise l'application de tarifs réduits sous réserve :

- ◆ de ne pas surcompenser le surcoût lié à la production de biocarburants⁴ ;
- ◆ de ne s'appliquer qu'à la proportion d'énergie renouvelable réellement contenue dans les produits ;
- ◆ elle fixe par ailleurs un tarif minimal d'accise (33,00 €/MWh).

L'article 44 du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)⁵ encadre quant à lui la faculté des États-membres à pratiquer des tarifs réduits d'accise, en complément de la directive sur la taxation des produits énergétiques. Dans sa rédaction actuelle, il les exempte de notification et les répute compatibles avec le droit des aides d'État à la double condition :

- ◆ transparence et absence de discrimination ;
- ◆ respect des *minima* de taxation de la directive 2003/96/CE.

Cet article est actuellement en cours de modification :

- ◆ en premier lieu, la condition de respect des minima de taxation est supprimée pour les tarifs réduits qui seraient justifiés par des motifs environnementaux ;
- ◆ en second lieu, les biocarburants bénéficiant d'un tarif réduit devront respecter deux critères fixés par la directive sur les énergies renouvelables dite « RED 2 » (directive 2018/2001/UE⁶) à savoir :
 - respecter les critères de durabilité énumérés à l'article 29 de la directive, notamment la préservation de la biodiversité et des terres présentant un important stock de carbone, la préservation de la qualité des sols, la légalité des opérations de récolte et un pouvoir de réduction des émissions de gaz à effets de serre suffisant ;
 - être issus de matières premières listées par l'annexe IX de la directive RED 2, qui correspondent aux matières premières utilisées pour les biocarburants 2G (huiles et graisses usagées, algues, déchets ménagers, agricoles et industriels, paille, fumier et boues d'épuration, bagasse, marcs de raisins et lies de vins...).

³ Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

⁴ Article 16§3 : « L'exonération ou la réduction de taxation appliquées par les États membres sont modulées en fonction de l'évolution des cours des matières premières, afin que lesdites réductions ne conduisent pas à une surcompensation des coûts additionnels liés à la production des produits. »

⁵ 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.

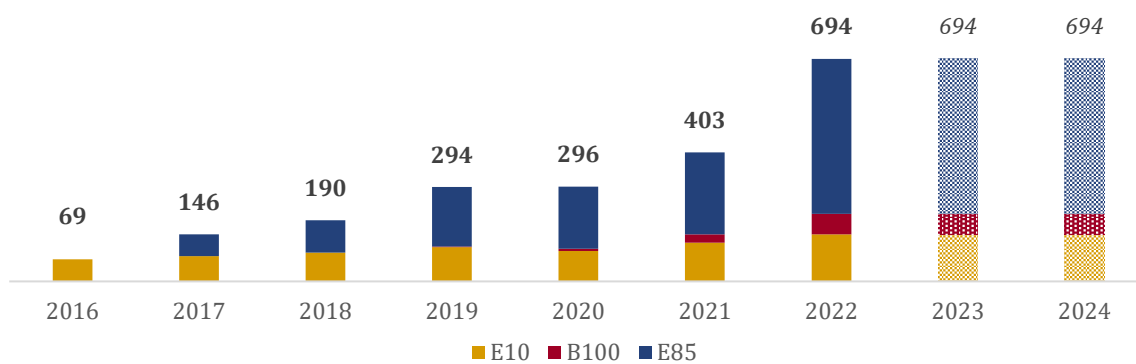
⁶ Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

1.2. Mise en œuvre effective

Sur la période 2016-2022, le soutien aux biocarburants *via* les tarifs réduits d'accise est passé de 69 M€ à 694 M€, soit une multiplication par dix (cf. graphique 1). En 2022, le soutien aux biocarburants de première génération représente entre 90 et 100 %⁷ du coût de ces tarifs réduits.

Les bénéficiaires de ces tarifs réduits sont les metteurs à la consommation des biocarburants, à savoir les distributeurs les plus en amont du réseau de distribution des carburants : les importateurs ou les producteurs qui vendent du carburant aux stations-service ou directement aux professionnels. Pour les bioéthanol, les metteurs à la consommation sont majoritairement les raffineurs de pétrole (qui incorporent de l'éthanol dans leurs carburants). Pour les biogazoles, les metteurs à la consommation sont directement les producteurs de B100. Le tarif réduit d'accise est applicable au niveau du metteur à la consommation (qui est le redevable de l'accise).

Graphique 1 : Évolution de l'impact budgétaire des tarifs réduits d'accise sur les biocarburants sur la période 2016-2022 et projections pour 2023 et 2024 (en M€)



Source : Annexes « Voies et Moyens – tome II » aux projets de lois de finances pour les années 2014 à 2024.

1.3. Dispositifs existants au sein de l'UE ou des collectivités qui soutiennent le même objectif

La taxe incitative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans le transport (TIRUERT) poursuit le même objectif de soutien aux biocarburants (cf. encadré 1).

Encadré 1 : La taxe incitative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans le transport (TIRUERT)

La taxe incitative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans le transport (TIRUERT) est la nouvelle dénomination, applicable depuis le 1^{er} janvier 2022, de l'ancienne taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB).

La TIRUERT fixe un objectif d'utilisation d'énergie renouvelable dans le transport au-delà duquel le montant dû au titre de cette taxe est nul pour le redevable. Il s'agit d'un mécanisme incitatif dont l'objectif principal n'est pas le paiement de la taxe mais la modification du comportement des redevables (principalement les dépôts pétroliers). Le redevable peut ainsi minorer le taux de la taxe à proportion de la part d'énergie renouvelable réputée contenue dans les carburants qu'il met à la consommation durant l'année considérée.

⁷ La mission n'a pu déterminer la ventilation des 64 M€ versés au titre du tarif réduit sur le B100 entre le B100 de première génération et le B100 de seconde génération.

Seuls les biocarburants ou les carburants d'origine renouvelable répondant à des critères de durabilité stricts peuvent être pris en compte pour le calcul de la réduction du taux de la taxe. Les biocarburants provenant de palme sont interdits depuis le 1^{er} janvier 2020, ceux à partir de soja depuis le 1^{er} janvier 2022. **En outre, depuis le 1er janvier 2022, la fourniture d'électricité au transport routier via des bornes publiques permet de générer des crédits de minoration de la taxe**, apportant ainsi un complément de rémunération pour ces bornes de recharge.

Pour 2024, les objectifs d'incorporation sont les suivants :

- 9,9 % dans la filière essences (contre 9,5 % en 2023) ; l'objectif sera porté à 10,5 % en 2025 ;
- 9,2 % dans la filière gazoles (contre 8,6 % en 2023) ; l'objectif sera porté à 9,4 % en 2025 ;
- 1,5 % dans la filière carburéacteurs, créé en 2022 (contre 1% en 2023) ; l'objectif sera porté à 2,0 % en 2025 ;

Le tarif de la taxe est fixé à :

- 140 €/hl pour les essences et les gazoles ;
- 168 €/hL pour les carburéacteurs ; ce dernier sera porté à 180 €/hL à partir de 2025.

Jusqu'en 2022, les objectifs d'incorporation étaient globalement atteints : le rendement de la TIRUERT était par conséquent faible (4 M€ de recettes en 2021). En revanche en 2022, les redevables n'ont pas atteint les cibles d'incorporation de biocarburants et les recettes se sont élevées à 531 M€.

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire, guide 2024 sur la fiscalité des énergies ; url : [Guide 2024 sur fiscalité des énergies-v2 \(ecologie.gouv.fr\)](#) (site consulté le 9 février 2024).

2. Évaluation du dispositif

2.1. Évaluations *a posteriori* disponibles

Dans son rapport sur la politique de développement des biocarburants⁸, la Cour des comptes insiste sur le fait que les tarifs réduits d'accises sur les biocarburants sont décorrélés du coût de revient réel de production : « *ces réductions de taxe [...] conduisent en fait à une surcompensation significative de ces surcoûts, qui n'est pas conforme à la réglementation européenne* ».

2.2. Grille d'analyse de la mission

Politique publique	Conformité au régime d'aides d'Etat	Contexte inchangé	Secteur soumis à concurrence internationale	Nature dispositif adaptée	Redondance avec d'autres dispositifs	Critères d'éligibilité simples
Transition écologique et énergétique	N	N	O	N	O	O

Dans le cadre juridique actuel, les tarifs réduits sur les biocarburants présentent trois points de non-conformité à la directive 2003/96/CE :

- ♦ les quatre tarifs réduits applicables aux biocarburants (E10, E85, ED95, B100) **ne sont pas établis en fonction des surcoûts** des matières premières, pour lesquels aucune évaluation n'est réalisée par l'administration⁹ ;

⁸ Cour des comptes, 2021, « La politique de développement des biocarburants.

⁹ Cf. Cour des comptes, La politique de développement des biocarburants, juillet 2021.

- ♦ les quatre tarifs réduits **ne s'appliquent pas à la proportion d'énergie renouvelable réellement contenue dans les produits** mais à leurs seules spécifications techniques : à titre d'exemple, pour être qualifié d'E10, un litre d'essence peut contenir entre 0 % et 10 % de bioéthanol ; or quel que soit le pourcentage de bioéthanol réellement contenu, le litre d'E10 bénéficiera du même tarif réduit (74,58 %) ;
- ♦ trois des quatre tarifs (E85, ED95, B100) **ne respectent pas les minima européens de taxation**.

À l'avenir, avec la révision du RGEC, **trois des quatre tarifs réduits présenteront un nouveau point de non-conformité** : les tarifs sur l'E10, l'E85 et le B100 (qui n'opère aucune distinction entre le B100 1G et le B100 2G) **ne respectent pas les critères de durabilité et de recours aux matières premières avancées fixés par la directive RED 2**.

Ces tarifs sont en outre moins efficaces sur le plan budgétaire et environnemental que la **taxe incitative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans le transport (TIRUERT)**, qui poursuit le même objectif de soutien aux biocarburants. Sur le plan budgétaire, contrairement aux tarifs réduits d'accise, la TIRUERT (cf. encadré 2) ne représente pas une dépense mais une recette – nulle dès lors que les objectifs d'incorporation sont atteints, mais qui peut être plus conséquente lorsque les cibles ne sont pas atteintes (comme ce fut le cas en 2022, avec 531 M€ de recettes de TIRUERT). Sur le plan environnemental, la TIRUERT est perçue sur la base du contenu réel des carburants en énergie renouvelable, en s'appuyant sur le dispositif européen de suivi de l'énergie renouvelable, contrairement aux tarifs réduits d'accise (cf. *supra*).

Enfin le soutien aux biocarburants doit être appréciée au regard de l'utilisation croissante de la biomasse (alimentation humaine et animale, matériaux, énergie...). A ce titre, un problème de rivalité des usages avec l'alimentation se pose pour les biocarburants de première génération, qui constituent la majorité des dépenses (entre 90 % et 100 % des dépenses, cf. *supra*).

2.3. Positions des parties prenantes

La direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) a indiqué être défavorable à la suppression des tarifs réduits.

L'ADEME et le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) y sont favorables.

Les représentants des producteurs de biocarburants n'ont pas été auditionnés par la mission.

3. Proposition d'économies

La mission recommande la suppression des tarifs réduits d'accises sur les biocarburants de première génération (E10, E85 et B100). Cette suppression pourra figurer dès le projet de loi de finances pour 2025. Elle devrait générer un gain annuel de l'ordre de 700 M€.

L'impact de cette mesure sur les prix à la pompe n'a pu être déterminé, notamment en l'absence de connaissance des marges des metteurs à la consommation de biocarburants.

Fiche technique – Tarif réduit d'accise sur le gazole utilisé par les véhicules de transport public collectif de voyageurs

Type de dépense	Fiscale
Numéro de dépense fiscale	800222
Fondement juridique	Code des impositions sur les biens et les services, articles L. 312-48 à L. 312-51
Montant 2022 (en M€)	175 M€
Mesure d'économie	Suppression
Gain annuel à partir de 2027 (en M€)	175 M€
Oppositions recueillies	Ministère en charge des transports (direction des mobilités routières)

1. Contexte et moyens alloués

1.1. Objectifs du dispositif à la création et fondement juridique

Les services de transport public collectif routier¹ de personnes regroupent :

- ♦ les services organisés par des collectivités locales ayant compétence d'autorité organisatrice (**services dits « conventionnés »**) ;
- ♦ depuis la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », les services organisés sur initiative privée (**services dits « librement organisés »**).

Afin de favoriser le développement des transports en commun, la loi de finances pour 2001 a introduit un tarif réduit sur les gazoles utilisés par les exploitants des services de transport public collectif routier. En 2022, ce tarif réduit est fixé à 39,19 € par mégawattheure (MWh) de gazole, soit un avantage fiscal de 20,21 €/MWh².

1.2. Mise en œuvre effective

Le coût budgétaire de ce tarif réduit s'élève à 175 M€ en 2022, soit cinq fois plus qu'en 2012 mais en diminution de 22 % par rapport au pic de 2019, dans un contexte de baisse structurelle de fréquentation des transports en commun³ (cf. graphique 6). **La mission n'a pu déterminer la ventilation des ces 175 M€ entre les services conventionnés et les services librement organisés.**

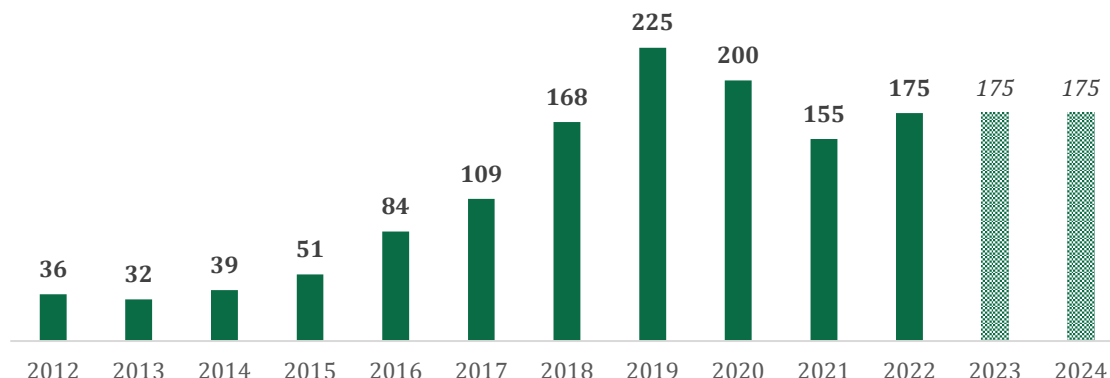
¹ La notion de transport public ne se confond pas avec la notion de service public de transport : tous les transports ouverts à tout public ne sont pas forcément organisés par des personnes publiques.

² Le tarif normal est de 59,40 €/MWh.

³ Selon le rapport d'information du Sénat sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) de juillet 2023, la baisse des fréquentations découlant des restrictions liées à la crise sanitaire s'est prorogée en 2021 et 2022 (essor de nouvelles habitudes de mobilité liées notamment au télétravail). Les rapporteurs prévoient une baisse structurelle de fréquentation de 10 % par rapport au niveau d'avant crise.

Fiche 12

Graphique 1 : Évolution de l'impact budgétaire du tarif réduit d'accise sur le gazole utilisé par le transport public collectif routier de personnes sur la période 2012-2022 et projections pour les années 2023 et 2024 (en M€)



Source : Annexes « Voies et Moyens – tome II » aux projets de lois de finances pour les années 2014 à 2024.

1.3. Dispositifs existants au sein de l'UE ou des collectivités qui soutiennent le même objectif

La mission n'a pas eu connaissance de dispositifs similaires dans un autre État membre de l'Union européenne.

2. Évaluation du dispositif

2.1. Évaluations *a posteriori* disponibles

La mission n'a pu trouver d'évaluation du dispositif.

2.2. Grille d'analyse de la mission

Politique publique	Conformité au régime d'aides d'Etat	Contexte inchangé	Secteur soumis à concurrence internationale	Nature dispositif adaptée	Redondance avec d'autres dispositifs	Critères d'éligibilité simples
Transition écologique et énergétique	O	O	N	N	N	O

Le tarif réduit sur le gazole des transports en commun participe à la politique de développement des transports communs et ainsi indirectement à la transition écologique et énergétique.

Toutefois ce dispositif :

- ♦ n'incite pas les services de transport collectif à électrifier leur flotte puisqu'il subventionne le gazole ;
- ♦ favorise la compétitivité-coût de certains services librement organisés concurrents du transport ferroviaire de personnes.

C'est pourquoi la mission considère que **la nature du dispositif n'est pas adaptée à la finalité poursuivie.**

2.3. Positions des parties prenantes

La direction des mobilités routiers du ministère en charge des transports considère que les services librement organisés sont complémentaires au transport ferroviaire. Elle est défavorable à la suppression du tarif réduit sur le gazole.

3. Proposition d'économies

En l'absence de connaissance des bénéficiaires (services conventionnés, services librement organisés) et en particulier de leur politique commerciale et de leur faculté à absorber une augmentation du coût du gazole dans leurs marges, la mission n'est pas en mesure de se prononcer sur l'impact de la suppression du tarif réduit sur le gazole.

La mission a cependant simulé **l'impact d'une suppression de ce tarif réduit sur le prix des billets, en prenant l'hypothèse d'une répercussion totale du surcoût sur les billets** – hypothèse maximaliste qui fournit ainsi une estimation haute de l'impact pour les passagers, et qui **n'est réaliste que pour les services librement organisés**.

Sur la base des simulations présentées dans l'annexe II, la mission estime que le surcoût engendré par la suppression du tarif réduit d'accise serait compris :

- ◆ **entre 0 % et 5 %** du prix des billets dans l'hypothèse où le taux de remplissage est de 95%.
- ◆ **entre 1% et 9%** du prix des billets dans l'hypothèse où le taux de remplissage est de 50%.

La fiabilité de cette estimation est limitée par plusieurs facteurs :

- ◆ les trajets considérés ne sont pas nécessairement représentatifs ;
- ◆ les hypothèses sur le consommation d'un autocar, le prix des billets et le taux de remplissage correspondent à des situations moyennes, qui peuvent varier d'un opérateur de transport à l'autre, sans que la mission ne soit en mesure d'en mesurer la robustesse.

Une évaluation plus approfondie s'appuyant sur des données commerciales et techniques fines serait donc nécessaire pour mesurer le surcoût réel sur le prix des billets.

En outre, en ce qui concerne les services conventionnés, en l'absence de connaissance de la structure précise des coûts, la mission n'est pas en mesure de déterminer si l'hypothèse d'une répercussion intégrale du surcoût sur le prix des billets est réaliste ou non.

L'impact du surcoût serait vraisemblablement absorbé pour partie par les marges des opérateurs et par les collectivités territoriales. Les recettes tarifaires représentent en effet moins de 20 % des ressources des autorités organisatrices de mobilités (AOM) (17 % en sur la période 2015-2019⁴), leur poids diminuant sous l'effet du développement des politiques de gratuité⁵.

Le taux du versement mobilité, prélèvement obligatoire assis sur la masse salariale des employeurs publics et privés et qui finance à plus de 40 % les AOM (47 % en 2019⁴) est fixé par les AOM dans la limite de taux plafonds définis par la loi. L'absorption du surcoût par le versement mobilité nécessiterait ainsi une modification législative et se heurterait à certaines limites (le versement mobilité est en effet assimilable à un impôt de production, identifié comme l'un des facteurs pénalisant la compétitivité des entreprises).

⁴ Cf. Rapport d'information du Sénat sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), juillet 2023

⁵ 25 AOM proposent des réseaux intégralement gratuits (dont Niort, Dunkerque et Douai) ; 16 AOM proposent des réseaux gratuits certains jours de la semaine ou pour certains types de services (ex : Amiens, Nancy) ; certains réseaux sont gratuits sur une partie du territoire seulement -ex : réseau d'Aubagne).

Fiche technique – Tarif réduit (remboursement) pour les carburants utilisés par les taxis

Type de dépense	Fiscale
Numéro de dépense fiscale	800220
Fondement juridique	Code des impositions sur les biens et services, article L. 312-52
Montant 2022 (en M€)	45 M€
Montant 2023 (en M€)	Non disponible (N.D.)
Mesure d'économie	Suppression
Gain annuel à partir de 2027 (en M€)	45 M€
Oppositions recueillies	Secteur des taxis

1. Contexte et moyens alloués

1.1. Objectifs du dispositif à la création et fondement juridique

Afin de soutenir le secteur des taxis, la loi de finances pour 1982¹ a introduit un dispositif d'exonération d'accise sur les carburants utilisés par les chauffeurs de taxi titulaires d'une licence (cf. encadré 1) : cette exonération était à l'époque totale (dans la limite d'un plafond de consommation annuelle de carburant). La loi de finances pour 2009 a transformé cette exonération totale en une exonération partielle. Les carburants des taxis bénéficient depuis le 1^{er} janvier 2009 :

- ♦ d'un tarif réduit de 30,20 € par hectolitre de gazole (soit 30,20 € par mégawattheure (MWh)²) ; à noter que **ce tarif est inférieur au tarif minimal fixé l'Union européenne** qui est de 33,00 € par hectolitre de gazole³ ;
- ♦ d'un tarif réduit de 35,90 € par hectolitre d'essence (soit 40,39 € par MWh⁴).

Ces tarifs réduits n'ont pas évolué depuis 2009.

Les carburants utilisés par les voitures de transport avec chauffeur (VTC) ne bénéficient pas de ces tarifs réduits.

¹ Article 26-I de la loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981, portant loi de finances pour 1982.

² Le tarif normal d'accise sur le gazole est de 59,40 €/MWh.

³ Annexe I-A de la directive 2003/96/CE du conseil de l'Union européenne du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

⁴ Il faut 100,0 L de gazole et 112,5 L d'essence pour produire une quantité d'énergie égale à 1 MWh. Le tarif normal d'accise sur l'essence est de 76,83 €/MWh.

Encadré 1 : Modalités d'obtention d'une licence de taxi

La licence de taxi, appelée autorisation de stationnement sur la voie publique (ADS), peut être obtenue de trois façons :

- en la demandant gratuitement à la mairie ; le délai d'attente est toutefois de plusieurs années et la priorité est donnée aux taxis salariés ou louant une licence et déjà en activité depuis au moins deux ans ;
- en l'achetant auprès d'un autre artisan taxi vendant la sienne ; le prix est fixé par le vendeur et varie entre 30 000 € et 300 000 € (à Paris, le coût d'une licence est d'environ 190 000 € ; à Nice, il est de 250 000 €) ;
- en la louant auprès d'une entreprise spécialisée dans la location de licences ; le prix du loyer, mensuel, est fixé par l'entreprise de location (à Paris, le loyer mensuel de la licence d'un taxi est d'environ 3 500 €).

Source : Site officiel d'information administrative pour les entreprises ; url : [Devenir chauffeur de taxi / Entreprendre.Service-Public.fr](https://devenir-chauffeur-de-taxi-entreprendre.service-public.fr) ; consulté le 20 février 2024.

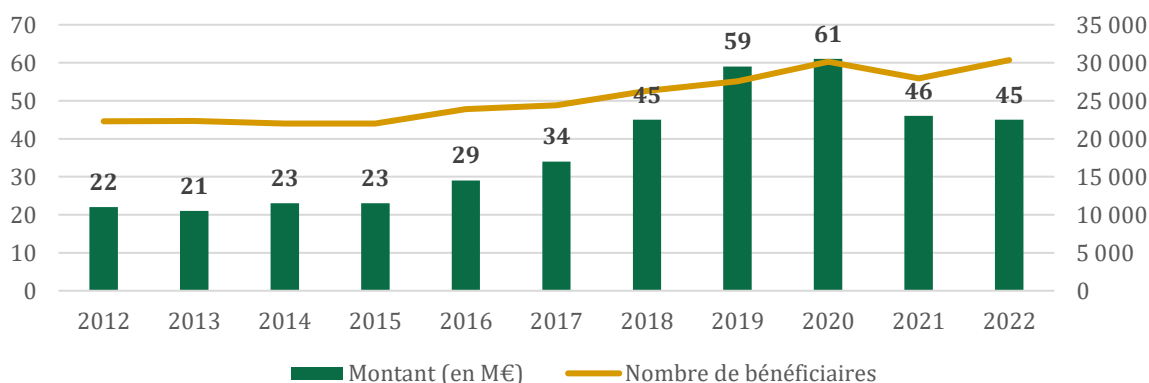
1.2. Mise en œuvre effective

En 2022, les dépenses liées aux tarifs réduits sur les carburants utilisés par les taxis s'élèvent à 45 M€, au bénéfice de 30 348 entreprises, ce qui représente environ 50 % du nombre de licences recensées par l'Observatoire national des transports publics particuliers de personnes en 2021⁵.

Entre 2012 et 2022, les dépenses ont été multipliées par deux tandis que le nombre de bénéficiaires a augmenté de 36 % (cf. graphique 1) : le montant annuel moyen par bénéficiaire est ainsi passé de 987 € en 2012 à 1 483 € en 2022 (soit une augmentation de 50 %).

Pour bénéficier du tarif réduit, le chauffeur de taxi disposant d'une licence doit déposer une demande de remboursement partiel de la fraction d'accise sur les produits énergétiques (ex taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)) auprès de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Le montant du remboursement est calculé en fonction du volume réellement consommé par le véhicule durant la période de remboursement concernée. Le remboursement partiel d'accise payée au titre de l'année N peut être demandé à compter du premier jour ouvrable de l'année N+1 et jusqu'au 31 décembre de l'année N+1.

Graphique 1 : Évolution des dépenses liées aux tarifs réduits sur les carburants des taxis et du nombre de bénéficiaire de ces tarifs réduits entre 2012 et 2022



Source : Annexes « Voies et Moyens – tome II » aux projets de lois de finances pour les années 2014 à 2024.

⁵ Selon le rapport de l'Observatoire national des transports publics particuliers de personnes publié en juillet 2023, le nombre d'autorisations de stationnements sur la voie publique (ADS) s'élevait à 61 500 en 2021.

1.3. Dispositifs existants au sein de l'UE ou des collectivités qui soutiennent le même objectif

La mission n'a pas eu connaissance de dispositifs similaires dans un autre État membre de l'Union européenne ou d'aides ciblées sur les taxis de la part de collectivités territoriales.

2. Évaluation du dispositif

2.1. Évaluations *a posteriori* disponibles

Le rapport de l'Inspection générale des finances relatif à l'adaptation de la fiscalité aux exigences de la transition écologique⁶a identifié ce dispositif comme constituant une **dépense fiscale défavorable à l'environnement** et recommande la convergence du tarif réduit vers le tarif normal de gazole selon une trajectoire linéaire étalée entre le 1^{er} janvier 2024 et le 1^{er} janvier 2030.

2.2. Grille d'analyse de la mission

Politique publique	Conformité au régime d'aides d'Etat	Contexte inchangé	Secteur soumis à concurrence internationale	Nature dispositif adaptée	Redondance avec d'autres dispositifs	Critères d'éligibilité simples
Soutien au secteur des taxis	N	O	N	O	N	O

Le dispositif ne s'inscrit dans aucune politique publique identifiée comme prioritaire par le commanditaire (compétitivité, recherche, développement et innovation, transition écologique et énergétique). Il **ne bénéficie pas non plus à un secteur soumis à concurrence internationale**.

Le tarif réduit sur l'hectolitre de gazole n'est **pas conforme à la directive européenne sur la taxation de l'énergie** : il est en effet inférieur au tarif minimal fixé l'Union européenne qui est de 33,00 €⁷.

Ils constituent en outre une dépense fiscale « brune » : le rapport de l'Inspection générale des finances relatif à l'adaptation de la fiscalité aux exigences de la transition écologique⁸a identifié ce dispositif comme constituant une dépense fiscale défavorable à l'environnement et recommandait la convergence du tarif réduit vers le tarif normal de gazole, sans que cette préconisation n'ait été suivie d'effets.

⁶ IGF, Adaptation de la fiscalité aux exigences de la transition écologique, mai 2023.

⁷ Annexe I-A de la directive 2003/96/CE du conseil de l'Union européenne du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

⁸ IGF, Adaptation de la fiscalité aux exigences de la transition écologique, mai 2023.

2.3. Positions des parties prenantes

Le rapport de l'Inspection générale des finances relatif à l'adaptation de la fiscalité aux exigences de la transition écologique mentionnait que le secteur des taxis contestait toute suppression du tarif réduit dont il bénéficiait, « *en mettant en valeur le rôle joué par les taxis en faveur de la cohésion des territoires dans les zones rurales et en soulignant leur impact environnemental positif, dans la mesure où ils permettent de limiter le recours à des véhicules particuliers.* »

La sous-direction du commerce, de l'artisanat et de la restauration de la direction générale des entreprises (DGE) n'a pas exprimé d'opposition et a simplement recommandé d'attendre la fin des Jeux olympiques de 2024 pour annoncer la fin du dispositif.

3. Proposition d'économie

La mission préconise la suppression des tarifs réduits applicables au gazole et à l'essence utilisés par les taxis. Cette mesure d'économie pourra être insérée dans le projet de loi de finances pour 2025, avec une convergence vers le tarif plein à partir du 1^{er} février 2025 de manière à ce que la hausse du prix du carburant puisse être partiellement répercutée dans les nouveaux tarifs réglementés (qui entreront en vigueur au 1^{er} février 2025).

Fiche technique – Prime à la conversion au bénéfice des personnes morales

Type de dépense	Budgétaire
Programme budgétaire	174 – Énergie, climat et après-mines
Fondement juridique	Articles D. 251-4 à D. 251-4-4 du code de l'énergie
Montant 2022 (en M€)	12 M€
Montant 2023 (en M€)	19 M€
Mesure d'économie	Réduction/suppression
Gain annuel à partir de 2027 (en M€)	15 M€
Oppositions recueillies	DGEC - bureau du verdissement des véhicules et de l'immatriculation

1. Contexte et moyens alloués

1.1. Objectifs du dispositif à la création et fondement juridique

Créée en 2015¹, la prime à la conversion a pour but d'inciter financièrement les particuliers, les entreprises et les administrations à remplacer leur véhicule polluant par un véhicule plus performant sur le plan environnemental. Cette prime constitue un levier dans la politique d'amélioration de la qualité de l'air et d'accompagnement de la mise en place des zones à faibles émissions.

Le cadre d'octroi de la prime à la conversion est fixé par l'article D 251-4 du code de l'énergie, qui opère une distinction entre :

- ♦ **les personnes physiques** : sont éligibles uniquement les personnes physiques majeures justifiant d'un domicile en France et dont le revenu fiscal de référence par part est inférieur ou égal à 24 900 € (ce dernier critère, qui revient à exclure le dernier décile de revenu, a été introduit en 2024²) ;
- ♦ **les personnes morales** : l'ensemble des personnes morales (entreprises – y compris les entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée, sociétés civiles, associations, État, collectivités territoriales) justifiant d'un établissement en France peuvent être bénéficiaires de la prime.

¹ Décret n° 2015-361 du 30 mars 2015 modifiant le décret n° 2014-1672 du 30 décembre 2014 instituant une aide à l'acquisition et à la location des véhicules peu polluants.

² Décret n° 2024-102 du 12 février 2024 relatif aux aides à l'achat ou à la location de véhicules peu polluants.

1.2. Mise en œuvre effective

En 2023, la prime à la conversion au bénéfice des personnes morales a coûté 19 M€³ (12 M€ en 2022), pour 3 648 bénéficiaires. Les barèmes applicables à la prime à la conversion pour l'acquisition d'une voiture particulière et d'une camionnette ont été abaissés de 1 000 € depuis février 2024⁴. La mission estime ainsi que le coût de la prime à la conversion au bénéfice des personnes morales sera de l'ordre de 15 M€ en 2024.

Pour une personne morale, la prime à la conversion concerne uniquement l'achat ou la location d'un **véhicule qui utilise l'électricité, l'hydrogène ou une combinaison des deux comme source exclusive d'énergie**. Le montant de la prime est fixé :

- ◆ à 1 500 € pour l'acquisition d'une voiture particulière (article D. 251-4) ;
- ◆ à 40 % du prix d'acquisition dans la limite respectivement de 4 000 €, 6 000 € et 8 000 € pour l'acquisition d'une camionnette de classe I, II ou III au sens de la réglementation européenne⁵ (article D. 251-4-1) ;
- ◆ à 100 € pour l'acquisition d'un véhicule à moteur à deux ou trois roues ou un quadricycle peu polluant (article D. 251-4-2) ;
- ◆ à 1 500 € pour l'acquisition d'un cycle à pédalage assisté (article D. 251-4-3).

L'aide est octroyée lorsque cette acquisition s'accompagne du retrait de la circulation, à des fins de destruction, d'un véhicule immatriculé avant le 1^{er} janvier 2011 s'il utilise le gazole comme carburant principal et avant le 1^{er} janvier 2006 pour les autres véhicules.

Pour bénéficier de l'aide, l'entreprise peut alternativement :

- ◆ demander à ce que celle-ci soit déduite de la facture du véhicule directement par le concessionnaire ; ce dernier est ensuite remboursé par l'Agence de services de paiement (ASP) ;
- ◆ recevoir le versement de l'aide directement *via* l'ASP, après en avoir fait la demande en ligne.

³ Hors acquisition de poids lourds : le bonus écologique et la prime à la conversion pour les véhicules lourds ont en effet été supprimés par le décret n° 2022-1761 du 30 décembre 2022 relatif à l'acquisition ou à la location de véhicules peu polluants.

⁴ Décret n° 2024-102 du 12 février 2024 relatif aux aides à l'achat ou à la location de véhicules peu polluants.

⁵ Annexe 1 du règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007.

Tableau 1 : Montant et nombre de bénéficiaires personnes morales de la prime à la conversion

Type de véhicule	Prime à la conversion		Évolution en 2024
	Nombre de véhicules bénéficiaires	Coût en 2023(en M€)	
Voitures particulières	1 175	3	Barème abaissé
Camionnettes	2 273	16	Barème abaissé
Vélos, deux-trois roues et quadricycles	200	0	Inchangé
Total	3 648	19	≈ 15

Source : Direction générale de l'énergie et du climat (DGE), bureau du verdissement des véhicules et de l'immatriculation, février 2024.

1.3. Dispositifs existants au sein de l'UE ou des collectivités qui soutiennent le même objectif

S'il n'existe pas d'équivalent de la prime à la conversion au niveau local ou européen, ces échelons proposent également des dispositifs financiers ou réglementaires favorisant l'acquisition de véhicules propres.

Neuf régions sur treize **proposent des aides à l'acquisition de véhicules propres au bénéfice des entreprises**, sachant que le département ou l'intercommunalité peuvent également en proposer (cf. tableau 1). Dans seulement deux régions, il n'existe ni aide régionale, ni aide infrarégionale.

Tableau 2 : Recensement des régions dans lesquelles il existe des aides locales (région, département, commune...) à l'acquisition de véhicules propres pour les entreprises

Région	Existence d'une ou plusieurs aides	
	Régionale (O/N)	Infrarégionale (O/N)
Auvergne-Rhône-Alpes	O	O
Bourgogne-Franche-Comté	O	O
Bretagne	O	N
Centre-Val de Loire	N	N
Corse	O	N
Grand Est	O	O
Hauts-de-France	N	O
Île-de-France	O	O
Normandie	O	O
Nouvelle-Aquitaine	O	N
Occitanie	N	O
Pays de la Loire	N	N
Provence-Alpes-Côte d'Azur	O	N
Nombre total de régions où il existe des aides locales	9	7

Source : Ministère de la transition énergétique, simulateur des aides locales soutenant le passage à une mobilité propre « Je change ma voiture » ; url : <https://jechangemavoiture.gouv.fr/jcmv/aide-achat.html?content=aides-locales>; site consulté le 8 février 2024.

En outre, au niveau européen plusieurs outils juridiques poursuivent le même objectif que les aides à l'acquisition de véhicules propres :

- ♦ le corpus de normes européennes sur la vente de voitures et véhicules utilitaires légers⁶ ;
- ♦ l'interdiction de la vente de véhicules neufs thermiques (essence et diesel) à partir de 2035⁷

2. Évaluation du dispositif

2.1. Évaluations *a posteriori* disponibles

La littérature relative à la prime à la conversion traite généralement le dispositif dans sa globalité, sans développements spécifiques sur les aides à destination des personnes morales. Les évaluations s'accordent sur le point suivant : **les gains, notamment environnementaux, sont plus importants lorsque les bénéficiaires sont des ménages modestes⁸** (ménages appartenant aux deux premiers déciles de revenu ou des « gros rouleurs » des déciles 3 à 5⁹).

Alors que le niveau de la prime à la conversion au bénéfice des personnes physiques varie en fonction du revenu fiscal de référence du demandeur, **le montant de la prime au bénéfice des personnes morales dépend uniquement des caractéristiques techniques du véhicule mis à la casse et du véhicule acheté** (l'aide étant modulée à la hausse si l'entreprise se situe dans une zone à faibles émissions (ZFE)¹⁰). **La prime bénéficie ainsi indifféremment à l'ensemble des entreprises** (sans condition sur le chiffre d'affaires ou le secteur d'activité) **ce qui est susceptible de générer des effets d'aubaine¹¹.**

La Cour des comptes souligne quant à elle la **complexité croissante des différentes composantes de la prime à la conversion¹².**

⁶ Règlement (UE) 2022/0365 du Parlement européen et du Conseil du 21 décembre 2023 relatif à la réception par type des véhicules à moteur et de leurs moteurs, ainsi que des systèmes, des composants et des entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, en ce qui concerne leurs émissions et la durabilité de leurs batteries (Euro 7).

⁷ Règlement (UE) 2023/851 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO2 pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs conformément à l'ambition accrue de l'Union en matière de climat.

⁸ Cf. CGDD, Prime à la conversion – Bilan économique et environnemental pour 2022, décembre 2023 ; IPP, Évaluation des mesures de soutien aux véhicules propres, janvier 2024.

⁹ Les ménages dont la distance domicile-travail est supérieure à 30 kilomètres ou parcourant plus de 12 000 km/an dans le cadre de leur activité professionnelle avec leur véhicule personnel, et qui ont un revenu fiscal de référence par part inférieur à 13 489 €.

¹⁰ Une ZFE est une zone comportant des voies routières où la circulation des véhicules les plus polluants est restreinte, selon des modalités spécifiques définies par la collectivité. L'objectif est de réduire les émissions de polluants atmosphériques et d'améliorer la qualité de l'air locale, afin de réduire les impacts de la pollution sur la santé des habitants et autres usagers (étudiants, travailleurs, etc.) concernés par la ZFE.

¹¹ Cf. I4CE, Bonus-malus automobile : la nécessaire évaluation, septembre 2021 ; Hoekstra, Mark, Steven L. Puller, et Jeremy West. 2017. « Cash for Corollas: When Stimulus Reduces Spending ». *American Economic Journal: Applied Economics* 9 (3): 1-35. <https://doi.org/10.1257/app.20150172>.

¹² Cour des comptes, 2019, « Compte d'affectation spéciale Aides à l'acquisition de véhicules propres - Note d'analyse de l'exécution budgétaire » ; 2020, « Mission Ecologie, Développement et mobilité durables - Note d'analyse de l'exécution budgétaire » ; 2020, « Les politiques de lutte contre la pollution de l'air ».

2.2. Grille d'analyse de la mission

Politique publique	Conformité au régime d'aides d'Etat	Contexte inchangé	Secteur soumis à concurrence internationale	Nature du dispositif adaptée	Redondance avec d'autres dispositifs	Critères d'éligibilité simples
Transition écologique et énergétique	O	N	N	O	O	N

Au vu de l'évolution du cadre réglementaire (cf. *supra* ; notamment l'interdiction des véhicules thermiques à partir de 2035), le contexte dans lequel la prime à la conversion a été créé n'est plus le même.

La prime à la conversion bénéficie de manière indifférenciée à l'ensemble des entreprises souhaitant acquérir un véhicule propre ; elle n'est donc pas ciblée sur des secteurs soumis à une concurrence internationale, ni sur des entreprises rencontrant des difficultés de financement du verdissement de leur flotte, ce qui peut générer des **effets d'aubaine**, que la mission n'a pu cependant quantifier.

La mission observe par ailleurs une **redondance entre les aides nationales avec les aides locales** à l'acquisition de véhicules propres.

Enfin **les critères d'octroi de la prime à la conversion se sont complexifiés** au cours du temps, ce que la Cour des comptes a critiqué de manière récurrente.

2.3. Positions des parties prenantes

La direction générale de l'énergie et du climat n'est pas favorable à la suppression de la prime à conversion pour deux raisons :

- ♦ les personnes morales présentent un important retard en matière d'acquisition de véhicules électriques par rapport aux ménages ;
- ♦ la prime à la conversion est un levier essentiel d'amélioration de la qualité de l'air et d'accompagnement de la mise en place des zones à faibles émissions.

3. Proposition d'économies

Deux options permettraient de réduire cet effet aubaine :

- ♦ resserrer les conditions d'octroi de la prime à la conversion ; dans ses rapports successifs sur les aides à l'acquisition de véhicules propres et les politiques de lutte contre la pollution de l'air, la Cour des comptes a cependant souligné la complexité croissante des conditions d'octroi de cette aide¹³.
- ♦ supprimer la prime à la conversion, ce qui générerait une économie de 15 M€ environ pour le budget de l'État.

La mission préconise de supprimer dès le projet de loi de finances pour 2025 la prime à la conversion au bénéfice des personnes morales.

Le gain annuel attendu à partir de 2025 sera d'environ 15 M€.

¹³ Cour des comptes, 2019, «Compte d'affectation spéciale Aides à l'acquisition de véhicules propres - Note d'analyse de l'exécution budgétaire» ; 2020, «Mission Ecologie, Développement et mobilité durables - Note d'analyse de l'exécution budgétaire» ; 2020, « Les politiques de lutte contre la pollution de l'air ».

Fiche technique – Tarifs réduits d'accises sur l'électricité pour les entreprises électro-intensives

Type de dépense	Fiscale
Numéro de dépense fiscale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 820201 (électricité des installations industrielles des entreprises électro-intensives exposées à la concurrence internationale) ▪ 820202 (électricité des installations industrielles des entreprises hyperélectro-intensives) ▪ 820203 (électricité des entreprises électro-intensives exerçant une activité industrielle)
Fondement juridique	Codes des impositions sur les biens et services, articles L. 312-65 ; L. 312-71 à 312-73.
Montant 2022 (en M€)	386 M€ (1 388 M€ en 2021)
Mesure d'économie	Réduction/suppression
Gain annuel à partir de 2027 (en M€)	Non déterminé
Oppositions recueillies	Sans objet

1. Contexte et moyens alloués

1.1. Objectifs du dispositif à la création et fondement juridique

Les tarifs réduits d'accise sur l'électricité ont été introduits en 2016, dans le cadre de la réforme du régime de taxation de l'électricité – qui a conduit à la suppression de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) – afin de limiter les transferts de charges fiscales (cf. encadré 1).

Dans le prolongement des avantages fiscaux qui s'appliquaient avant la réforme, les tarifs réduits d'accise sur l'électricité visent à **préserver la compétitivité des entreprises respectant deux critères cumulatifs** :

- ◆ **être « électro-intensives »** au sens du codes des impositions des biens et services (CIBS)¹ (cf. *infra*) ;
- ◆ **exercer une activité industrielle.**

En ce qui concerne le premier critère, est considérée comme électro-intensive au sens du CIBS toute entreprise pour laquelle le quotient entre le montant total de l'accise qui serait due sur l'électricité consommée en appliquant le tarif normal (22,5 €/MWh avant la mise en place du bouclier tarifaire) d'une part et la valeur ajoutée de l'entreprise d'autre part est supérieur à 0,5 % (cf. articles L. 312-44 et L. 312-65 du CIBS) :

$$\frac{\text{Tarif normal d'accise sur l'électricité (€/MWh)} \times \text{Consommation annuelle (MWh)}}{\text{Valeur ajoutée de l'entreprise (€)}} > 0,5 \%$$

¹ L'électro-intensivité au sens du CIBS est à distinguer de la définition des entreprises électro-intensives qui figurait à l'article D. 351-1 du code de l'énergie jusqu'à sa révision en 2021 (décret n° 2021-420 du 10 avril 2021) : jusqu'en avril 2021, les entreprises électro-intensives au sens du code de l'énergie devaient respecter, outre le critère sur la consommation annuelle d'électricité (qui, ramenée à la valeur ajoutée de l'entreprise, devait représenter au moins 2,5 kilowattheure (kWh) par euro de valeur ajoutée), un critère d'exposition à la concurrence internationale : l'entreprise devait exercer une activité industrielle appartenant à un secteur dont l'intensité des échanges avec les pays tiers était supérieure à 4 %.

Fiche 15

Le calcul est effectué à l'échelle de l'entreprise, ou d'une subdivision autonome de l'entreprise (le redevable choisit le mode de calcul le plus favorable).

Pour le second critère, deux cas de figure se présentent :

- ♦ **soit l'entreprise exerce à titre principal une activité industrielle relevant d'un secteur qui n'est pas exposé à la concurrence internationale :**
 - le CIBS (article L. 372-71) énumère quatre catégories d'activités possibles : (i) industries extractives ; (ii) industrie manufacturière ; (iii) production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur ou d'air conditionné ; (iv) production et distribution d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution ;
 - l'ensemble des consommations d'électricité de l'entreprise (ou de la subdivision sur laquelle est appréciée l'électro-intensité) bénéficient du tarif réduit, y compris les consommations non industrielles (consommations dites « annexes ») ;
- ♦ **soit l'entreprise exerce une activité industrielle relevant d'un secteur exposé à la concurrence internationale :**
 - le CIBS (article L. 372-72) énumère sept catégories d'activités possibles : (i) extraction de minerais ; (ii) métallurgie ; (iii) fabrication de produits chimiques ; (iv) fabrication de produits azotés et d'engrais ; (v) fabrication de certaines matières plastiques ; (vi) textile ; (vii) papier et carton ;
 - seules les consommations d'électricité des installations industrielles de l'entreprise (à l'exclusion des consommations annexes) bénéficient du tarif réduit.

Le CIBS fixe sept tarifs d'accise en fonction du niveau d'électro-intensité et de l'appartenance ou non à un secteur exposé à la concurrence internationale (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Tarifs réduits d'accise sur l'électricité pour les entreprises électro-intensives

Catégorie d'entreprises	Consommations prises en compte pour l'application du tarif réduit	Niveau minimal d'électro-intensité	Tarif réduit (€/MWh)	Coût pour l'État en 2022 (en M€)
Entreprises exerçant une activité industrielle	Ensemble des consommations	0,5 %	7,5	314
		3,375 %	5	
		6,75 %	2	
Entreprises exerçant une activité industrielle appartenant à un secteur exposé à la concurrence internationale	Uniquement les consommations des installations industrielles	0,5 %	5,5	56
		3,375 %	2,5	
		6,75 %	1	
Entreprises « hyper électro-intensives »	Uniquement les consommations des installations industrielles	13,5 %	0,5	16

Source : Article L. 312-65 du code des impositions sur les biens et services ; annexes « Voies et Moyens – tome II » aux projets de lois de finances pour les années 2014 à 2024.

Encadré 1 : Réforme du régime de taxation de l'électricité

Jusqu'en 2015, la taxation de l'électricité reposait sur une contribution au service public de l'électricité (CSPE) acquittée par l'ensemble des consommateurs finaux d'électricité ; la loi prévoyait toutefois trois catégories de réduction de la CSPE pour certains consommateurs :

- pour les clients industriels consommant plus de 7 Gigawattheure (GWh) par an, le montant de la contribution était plafonné à 0,5 % de la valeur ajoutée (VA) de l'entreprise ; ce plafonnement a représenté un coût total de 4,7 Md€ sur la période 2003-2015 (soit un coût moyen de 362 M€/an) ;

- pour l'ensemble des consommateurs (qu'ils soient ou non industriels et grands consommateurs d'énergie), le montant de contribution était plafonné à 627 783 € par site de consommation ; ce plafonnement a représenté un coût total de 2,0 Md€ sur la période 2003-2015 (soit un coût moyen de 154 M€/an) ;
- pouvaient également bénéficier d'une exonération de CSPE, les producteurs d'électricité pour leur propre usage, dans la limite 240 GWh par an et par site de production ; ce plafonnement a représenté un coût total de 0,1 Md€ sur la période 2003-2015 (soit un coût moyen de 8 M€/an).

Pour se conformer au droit européen – la taxation de l'électricité faisant l'objet d'une harmonisation² - la CSPE a basculé au 1^{er} janvier 2016³ vers la taxe intérieure de consommation finale d'électricité (TICFE), nommée « fraction de l'accise perçue sur l'électricité » depuis le 1^{er} janvier 2022.

Cette nouvelle mouture ne permettait toutefois pas de conserver à l'identique les avantages dont bénéficiaient les trois catégories de consommateurs précitées. En effet, dès 2014, la Commission européenne avait informé la France de ses doutes sur la comptabilité avec le droit européen du plafonnement de CSPE par site d'une part et du seuil de 7 GWh d'autre part, incompatibilité qu'elle a confirmé ultérieurement⁴.

Les différents plafonnements de CSPE ont ainsi été transformé en tarifs réduits de TICFE : les avantages fiscaux ont globalement été conservés, modulo certains effets à la hausse (suppression du seuil de 7 GWh, qui a élargi la population éligible à l'avantage fiscal à de plus petits consommateurs d'énergie ; exonération totale de certains secteurs de l'industrie lourde – chimie, métallurgie, minéralogie, électrolyse) et à la baisse (augmentation du tarif d'un euro par MWh).

Source : Exposé des motifs de l'article 14 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificatives pour 2015 ; Décision (UE) 2019/797 de la Commission du 31 juillet 2018 concernant l'aide d'État SA.36511 (2014/C) mise à l'exécution par la France du plafonnement de la CSPE.

1.2. Mise en œuvre effective

Si les tarifs réduits bénéficient *in fine* aux entreprises industrielles électro-intensives, ils sont toutefois appliqués au niveau du redevable de l'accise, à savoir :

- ♦ dans le cas général, les fournisseurs d'électricité (EDF, entreprises locales de distribution (ELD), etc.) ;
- ♦ dans le cas où un producteur auto-consommerait une partie de son électricité, le producteur est lui-même redevable et bénéficie donc directement du tarif réduit.

Les entreprises éligibles aux tarifs réduits d'accise sur l'électricité peuvent ensuite en bénéficier deux façons :

- ♦ soit directement lors de la fourniture d'électricité, sur la base d'une attestation communiquée par l'entreprise consommatrice au fournisseur d'électricité ;
- ♦ soit au moyen d'un remboursement *ex post* sollicité auprès de l'administration en charge de la gestion de l'accise : jusqu'en 2021, la direction générale des douanes et des droits indirectes (DGDDI) et depuis le 1^{er} janvier 2022, la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Du fait de cette interposition du fournisseur, **l'administration n'a pas la connaissance directe des bénéficiaires finaux des tarifs réduits d'accise sur l'électricité**. Le nombre de bénéficiaires ne figure ainsi pas dans le tome II de l'annexe « voies et moyens » dans laquelle la direction de la législation fiscale (DLF) recense annuellement les dépenses fiscales.

² Cf. directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

³ Article 14 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificatives pour 2015.

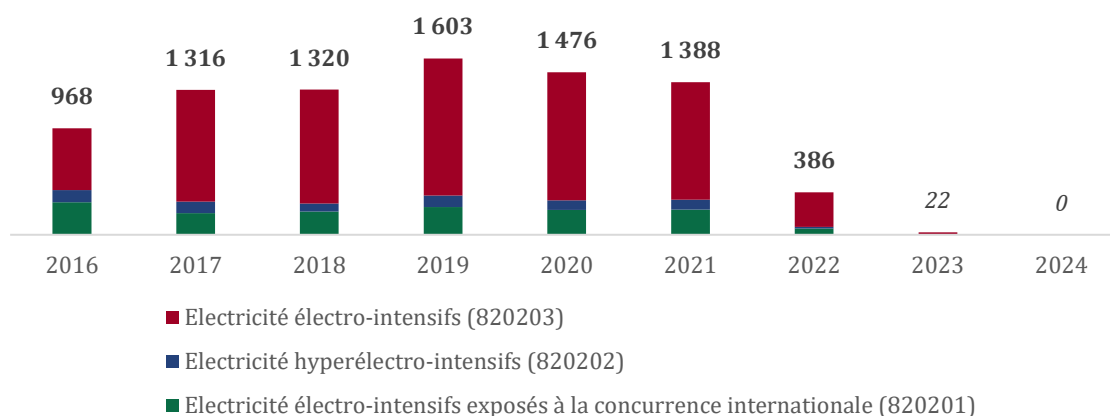
⁴ Décision (UE) 2019/797 de la Commission du 31 juillet 2018 concernant l'aide d'État SA.36511 (2014/C) mise à l'exécution par la France du plafonnement de la CSPE.

Lors de travaux conduits en 2022, la DLF a toutefois obtenu des données de la part d'EDF relatives aux tarifs réduits pour les entreprises relevant de secteurs non exposés à la concurrence internationale (dépense fiscale n° 820203) et ayant bénéficié de ce tarif directement lors de la fourniture d'électricité (et non *via* remboursement). Ces données montrent que **11 % des consommations ayant bénéficié d'un tarif réduit** au titre des tarifs réduits applicables aux entreprises industrielles électro-intensives non exposées à la concurrence internationale **sont sans lien avec l'industrie**.

L'évolution de l'impact budgétaire des tarifs réduits est présentée dans le graphique 1. Sur la période 2016-2022, on observe trois phases dans l'évolution de l'impact budgétaire des tarifs réduits d'accise :

- ◆ une augmentation de 40 % de la dépense entre 2016 et 2019 ;
- ◆ une baisse mesurée (-13 %) de la dépense entre 2019 et 2021 ;
- ◆ un effondrement de la dépense (-72 %) entre 2021 et 2022, sous l'effet de la mise en place du bouclier tarifaire. Le prolongement de ce bouclier jusqu'en 2024 explique les prévisions de dépenses quasi nulles pour les années 2023 et 2024. Avec la fin du bouclier tarifaire, prévue pour le début de l'année 2025, la dépense devrait retrouver un niveau équivalent à celui de 2021.

Graphique 1 : Évolution de l'impact budgétaire des tarifs réduits d'accise sur l'électricité pour les entreprises électro-intensives sur la période 2016-2022 et projections pour 2023 et 2024 (en M€)



Source : Annexes « Voies et Moyens – tome II » aux projets de lois de finances pour les années 2014 à 2024.

1.3. Dispositifs existants au sein de l'UE ou des collectivités qui soutiennent le même objectif

Dans le cadre du plan de résilience économique et sociale, le gouvernement avait mis en place un **guichet d'aide au paiement des factures d'électricité et de gaz** des entreprises particulièrement touchées par l'augmentation du coût de l'énergie. Ce guichet, **mis en extinction à la fin de l'année 2023**, s'adressait à toutes les entreprises (industrielles et non industrielles, soumises ou non à la concurrence internationale) remplissant les deux conditions suivantes :

- ◆ le prix de l'énergie pendant la période de demande d'aide (septembre et/ou octobre 2022° doit avoir augmenté de 50 % par rapport au prix moyen payé en 2021 ;
- ◆ les dépenses d'énergie de l'entreprise pendant la période de demande de l'aide doivent représenter plus de 3 % du chiffre d'affaires 2021.

2. Évaluation du dispositif

2.1. Évaluations *a posteriori* disponibles

La mission n'a pu trouver d'évaluations du dispositif.

2.2. Grille d'analyse de la mission

Politique publique	Conformité au régime d'aides d'Etat	Contexte inchangé	Secteur soumis à concurrence internationale	Nature dispositif adaptée	Redondance avec d'autres dispositifs	Critères d'éligibilité simples
Compétitivité	0	0	N	0	0	0

Contrairement aux tarifs réduits d'accise sur le charbon et le gaz naturel, qui ciblent exclusivement les industries énérgo-intensives soumises au dispositif SEQE-UE (ou qui exercent une activité dont le secteur est exposé à un risque de fuite carbone), les tarifs réduits d'accise sur l'électricité bénéficient à un périmètre plus large d'entreprises – alors même que leur finalité première est bien de soutenir l'industrie.

Trois mécanismes expliquent le détournement des tarifs réduits d'accise sur l'électricité au bénéfice d'installations ne relevant pas du secteur industriel :

- ♦ l'effet « contagion » : les entreprises exerçant une activité industrielle à titre principal mais non exposées à la concurrence internationale relèvent de la dépense fiscale 820203 : le tarif réduit d'accise s'applique à l'ensemble des consommations d'électricité de l'entreprises, et non uniquement à la consommation en électricité de l'installation industrielle ; ainsi l'électricité consommée par les bâtiments administratifs et installations hébergeant des activités non industrielles bénéficie d'un tarif réduit d'accise ;
- ♦ l'effet « subrogation » : les entreprises électro-intensives (quel que soit leur niveau d'électro-intensité et leur degré d'exposition à la concurrence internationale) peuvent proposer à un consommateur d'électricité (ménage, entreprise) d'acquérir à l'électricité à sa place, en lui vendant une prestation de service énergétique ; l'électricité de ces consommateurs non industriels bénéficie *de facto* d'un tarif réduit d'accise ;
- ♦ l'effet « segmentation » : les entreprises n'exerçant pas d'activité industrielle à titre principal (par exemple une entreprise du secteur de la grande distribution) peut isoler artificiellement une partie de son activité qui, elle, remplit les critères légaux d'une activité industrielle (par exemple l'activité de réfrigération en chambre froide) ; la consommation d'électricité liée à cette activité bénéficie ainsi d'un tarif réduit d'accise, alors même que l'entreprise ne relève pas du secteur industriel.

2.3. Positions des parties prenantes

La direction générale des entreprises n'est pas défavorable à un resserrement du dispositif sur les consommations strictement industrielles des entreprises, mais a exprimé le souhait que ce resserrement n'intervienne qu'au moment de la mise en œuvre de la révision de la directive européenne relative au système de plafonnement et d'échange d'émissions (SEQE-UE). La direction de la législation fiscale considère quant à elle qu'il n'y a pas lieu de coupler les deux réformes, dans la mesure où la révision du SEQE-UE concerne en premier lieu les tarifs réduits sur le gaz, et non sur l'électricité.

3. Proposition d'économies

La mission estime ainsi que les effets de contagion, subrogation et segmentation créent un **manque à gagner pour l'État de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros** (cf. annexe II)

Plusieurs modifications législatives, qui pourraient figurer dans le projet de loi de finances pour 2025, permettraient de recentrer le soutien aux entreprises électro-intensives sur l'industrie et ainsi réduire ce manque à gagner :

- ♦ limiter le bénéfice des tarifs réduits aux seules consommations des installations industrielles relevant de la catégorie fiscale des hautes puissances, à l'exclusion des autres consommations de l'entreprise ; cette modification réduirait l'effet de contagion et dans une moindre mesure, l'effet de segmentation⁵ ;
- ♦ limiter le bénéfice des tarifs réduits applicable aux installations de production et distribution d'énergie (électricité, gaz, vapeur ou air conditionné) aux situations où elles fonctionnent pour les besoins d'une activité industrielle ou alimentent des réseaux de chaleur ou de froid, afin de limiter l'effet de subrogation.

⁵ Les installations industrielles des entreprises n'exerçant pas d'activité industrielle à titre principale ne relèvent généralement pas de la catégorie fiscale des hautes puissances.

Fiche technique – Aide à l'exploitation de services de wagons isolés

Type de dépense	Budgétaire
Programme budgétaire	203 – Infrastructures et services de transport
Fondement juridique	<ul style="list-style-type: none"> Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 Décret n° 2022-399 du 18 mars 2022 approuvant la stratégie pour le développement du fret ferroviaire
Montant 2022 (en M€)	70 M€
Montant 2023 (en M€)	70 M€
Mesure d'économie	Suppression conditionnée à l'élaboration d'une stratégie plus globale de soutien au report modal
Gain annuel à partir de 2027 (en M€)	Non déterminé
Oppositions recueillies	Sans objet

1. Contexte et moyens alloués

1.1. Objectifs du dispositif à la création et fondement juridique

L'objectif de l'aide à l'exploitation de services de wagons isolés est d'inciter au report modal d'une partie de l'activité de transport de marchandises de la route vers le rail en encourageant le transport de wagons isolés. Ces wagons sont expédiés isolément ou par lots, ensuite regroupés dans des gares de triage dans des trains reliant les gares de triage où ils sont de nouveau dégroupés pour être dirigés vers les diverses destinations. Ce système est principalement utilisé par deux secteurs : la métallurgie et la chimie/pétrochimie.

Dans un contexte de fragilisation des opérateurs de fret ferroviaire par la crise sanitaire, la loi de finances pour 2021 a ouvert une enveloppe exceptionnelle de 170 M€ d'aide à l'exploitation des services de fret ferroviaire incluant en particulier une aide financière aux services de wagons isolés, à hauteur de 70 M€. L'aide vise à pallier le désavantage concurrentiel par rapport à la route du transport de wagons isolés, structurellement déficitaire (coûts fixes générés par le triage des wagons, la collecte et la redistribution des wagons vers les clients finaux).

Afin de converger vers l'objectif de doublement de la part modale du fret ferroviaire dans le transport intérieur de marchandises d'ici 2030 introduite par la loi « Climat et résilience »¹, la stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire a acté le prolongement de cette de l'aide sur la période 2022-2024.

1.2. Mise en œuvre effective

Toutes les entreprises ferroviaires de l'Union européenne régulièrement admises à circuler sur le réseau ferré national français et desservant des points particuliers du réseau de fret² sont éligibles à l'aide. Cette dernière, octroyée sous forme de subvention directe, est proportionnelle au nombre de dessertes réalisées, avec une intensité maximale d'aide de 30 %³.

¹ Article 131 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

² Appelés « installations terminales embranchées » (ITE).

³ La somme de l'aide à l'exploitation de services de wagons isolés et de l'ensemble de autres subventions publiques d'exploitation est limitée à 30 % des coûts de transport toutes taxes comprises.

Pour en bénéficier, les entreprises doivent répondre à un appel à manifestation d'intérêt. Chaque bénéficiaire touche en année N une avance sur le trafic prévu pour l'année N ainsi que le solde au titre du trafic de l'année N-1.

Depuis l'introduction du dispositif en 2021, l'aide a bénéficié chaque année à huit sociétés, pour un montant annuel de dépenses pour l'État de 70 M€ (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Évolution du nombre de bénéficiaires de l'aide au wagon isolé et des dépenses réalisées sur la période 2021-2023

Année	2021	2022	2023
Nombre de bénéficiaires	8	8	8
Crédits ouverts (en M€)	61	70	70
Crédits consommés (en M€)	44	77	Non disponible (N.D.)

Source : Rapports annuels de performance du programme budgétaire 203 « Infrastructures et services de transport pour les exercices 2021, 2022 et 2023.

1.3. Dispositifs existants au sein de l'UE ou des collectivités qui soutiennent le même objectif

Il n'existe pas d'autre dispositif équivalent financé au niveau européen ou territorial soutenant directement l'exploitation des services de wagons isolés. **Toutefois d'autres dispositifs nationaux poursuivent le même objectif de report modal :**

- ♦ le mécanisme dit de « compensation fret », mis en place en 2009, et consistant à réduire les péages fret que les opérateurs de services de fret doivent acquitter à SNCF Réseau pour faire circuler leurs trains de marchandises : l'État verse à SNCF Réseau l'équivalent de 70 % de la redevance de circulation de manière à ce que les opérateurs de fret payent seulement 30 % ;
- ♦ l'aide au transport combiné, introduite en 2003, qui vise à compenser les surcoûts liés au transbordement de camions ou de conteneurs maritimes sur des wagons intermodaux ; cette aide n'est cependant pas cumulable avec l'aide à l'exploitation de services de wagons isolés⁴ ;
- ♦ des mesures de **soutien à l'investissement** visant à améliorer la qualité de service du gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau).

Ces aides s'inscrivent dans la **stratégie de développement du fret ferroviaire (SDFF)**, dont l'ambition est de doubler la part modale du fret ferroviaire pour atteindre 18 % à horizon 2030 (contre **9 % en 2018, alors que la moyenne européenne se situait à 18%** cette même année⁵).

D'autres États-membres comme la Belgique et l'Autriche ont mis en place des dispositifs similaires à l'aide à l'exploitation de services de wagons isolés⁶.

⁴ Cf. considérant 22 de la décision de la Commission européenne relative à l'aide à l'exploitation de services de wagons isolés pour la période 2021-2025, 10 octobre 2022.

⁵ Stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire, septembre 2021.

⁶ Cf. Stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire, 2021.

2. Évaluation du dispositif

2.1. Évaluations *a posteriori* disponibles

La mesure 40 de la stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire prévoit la réalisation d'un bilan à l'issue de la période 2022-2024, alimenté par un dispositif de suivi annuel. **À ce stade, aucune évaluation n'a été réalisée sur ce dispositif.**

2.2. Grille d'analyse de la mission

Politique publique	Conformité au régime d'aides d'Etat	Contexte inchangé	Secteur soumis à concurrence internationale	Nature dispositif adaptée	Redondance avec d'autres dispositifs	Critères d'éligibilité simples
Transition écologique et énergétique	O	O	O	N	O	O

Au même titre que les autres modes de fret ferroviaire (massif⁷ et combiné⁸), le wagon isolé souffre d'un défaut de compétitivité hors-prix par rapport au mode routier. Ce dernier est en effet considéré par les chargeurs comme plus souple, régulier et ponctuel que le mode ferroviaire ; ce défaut de qualité de service est accentué par la concurrence du fret ferroviaire avec le plan de régénération du réseau et le développement du transport de voyageurs de nuit.

Des trois modes de fret ferroviaire (massif, wagon isolé, transport combiné), le wagon isolé est celui dont le modèle économique est le plus fragile. Selon l'Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF), 600 000 wagons isolés chargés circulaient en France en 2008 contre 200 000 en 2011 et 120 000 en 2021⁹. À l'inverse, depuis 2019, le transport combiné connaît une dynamique de croissance, avec 13,9 milliards de tonnes.km en 2021 (contre 10,8 milliards en 2018), soit 39 % des activités ferroviaires de marchandise cette année-là¹⁰ (41 % en 2022¹¹).

De par le volume de marchandises transporté, **le wagon isolé est également le mode de transport qui entre le plus directement en concurrence avec le transport routier de marchandises, lui-même soutenu par le maintien d'un tarif réduit sur le gazole utilisé par les poids lourds**, pour un coût de 1,2 Md€ pour le budget de l'État en 2022¹².

L'efficacité de l'aide au fonctionnement des services de wagons isolés est ainsi limitée.

⁷ Ce mode s'adresse aux industriels ayant suffisamment de marchandise à transporter (au moins 1 000 tonnes nettes d'un coup) pour affréter un train complet (généralement une vingtaine de wagons).

⁸ Ce mode s'adresse quant à lui aux transporteurs routiers en capacité de charger leurs conteneurs ou semi-remorques sur des wagons spécialement conçus à cet effet, qui circulent ensuite sur le réseau ferré national.

⁹ Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF), Plaidoyer de l'AUTF et des chargeurs en faveur du wagon isolé, mars 2021 ; url : [Plaidoyer de l'AUTF et des chargeurs en faveur du wagon isolé - News/Actualités](#).

¹⁰ Autorité de régulation des transports (ART), Le marché français du transport ferroviaire en 2021, décembre 2022.

¹¹ Autorité de régulation des transports (ART), Le marché français du transport ferroviaire en 2022, décembre 2023.

¹² L'article 130 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience avait fixé une cible de suppression progressive, à l'horizon 2030, de l'avantage fiscal dont bénéficie le gazole consommé par les poids lourds du transport routier de marchandises. Cependant, aucune hausse du tarif d'accise n'a été votée depuis l'entrée en vigueur de la loi.

2.3. Positions des parties prenantes

La position de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) est de ne pas réduire ou supprimer l'aide à l'exploitation des services de wagons isolés sans agir d'une part sur la compétitivité hors-prix du fret ferroviaire et d'autre part sur la compétitivité-coût du fret routier.

3. Proposition d'économies

La mission recommande que l'administration :

- ◆ réalise le bilan du dispositif, conformément à la mesure 40 de la stratégie nationale de développement du fret ferroviaire ;
- ◆ conduise des travaux supplémentaires portant sur **l'ensemble des leviers concourant au report modal** – de la route vers le ferroviaire ou le fluvial.

Une suppression de l'aide à l'exploitation des services de wagons isolés doit être conditionnée à :

- ◆ l'amélioration de la compétitivité hors-prix du fret ferroviaire, notamment en poursuivant la refonte de la programmation des capacités ;
- ◆ la convergence du tarif sur le gazole des poids lourds vers le tarif normal de gazole, de manière à réduire la compétitivité-coût du fret routier.

ANNEXES ET PIÈCES JOINTES

LISTE DES ANNEXES ET DES PIÈCES JOINTES

ANNEXE I : LES AIDES BUDGÉTAIRES RELEVANT DU MINISTÈRE CHARGÉ DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

ANNEXE II : LES AIDES RELEVANT DES POLITIQUES DE L'ÉNERGIE, DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT

ANNEXE III : LES TAUX RÉDUITS DE TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

PIECE JOINTE1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

PIECE JOINTE2 : LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

Les aides budgétaires relevant du ministère chargé de l'économie et des finances

SOMMAIRE

1. L'ÉTAT ACCOMPAGNE LES ENTREPRISES GRÂCE, NOTAMMENT, À DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES AFFECTÉS AUX RÉSEAUX CONSULAIRES ET À BPIFRANCE.....	1
1.1. L'activité d'accompagnement est partagée entre les services de l'État, les collectivités territoriales et six opérateurs publics	1
1.1.1. <i>La notion d'accompagnement recouvre plusieurs types de soutien non financier comme le conseil, l'expertise, l'appui dans les démarches administratives ou encore la mise en relation.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Outre les services de l'État et les collectivités territoriales, six opérateurs publics réalisent des missions d'accompagnement, soit avec leurs effectifs internes, soit en s'appuyant sur des prestataires extérieurs</i>	<i>2</i>
1.2. En 2022, l'activité d'accompagnement des entreprises réalisée par les opérateurs publics a représenté un coût de l'ordre de 1 Md€ pour l'État.....	10
1.2.1. <i>Les taxes affectées, représentant 22 % des ressources des CCI et des CMA ont diminué de 41 % depuis 2017 pour atteindre 667 M€ en 2024.....</i>	<i>10</i>
1.2.2. <i>Le coût pour l'État de l'activité d'accompagnement de Bpifrance a été multiplié par onze entre 2019 et 2024, pour atteindre 128 M€ de dotations (dont 84 M€ de crédits pour le plan « Quartiers 2030 »)</i>	<i>14</i>
1.2.3. <i>La mission évaluée à environ 40 M€ le coût pour l'État de l'activité d'accompagnement réalisée par l'Ademe en 2022</i>	<i>18</i>
1.3. La suppression des taxes affectées aux CCI et CMA (667 M€ en 2024) impliquerait de mettre fin à leur mission d'accompagnement, mais pas à leurs autres missions	18
2. L'ÉTAT VERSE CHAQUE ANNÉE UNE COMPENSATION AU GROUPE LA POSTE POUR LA RÉALISATION DE QUATRE MISSIONS DE SERVICE PUBLIC.....	21
2.1. Le groupe La Poste réalise quatre missions de service public.....	21
2.1.1. <i>Le service universel postal assure la collecte et la distribution du courrier</i>	<i>21</i>
2.1.2. <i>La distribution de la presse consiste à favoriser le pluralisme, notamment celui de l'information politique et générale (IPG) par un transport postal assuré à tarif préférentiel</i>	<i>25</i>
2.1.3. <i>La mission d'aménagement du territoire vise à fournir un service postal à l'ensemble des populations sur l'ensemble des territoires, dans des conditions fixées par la loi du 20 mai 2005.....</i>	<i>32</i>
2.1.4. <i>La mission d'accessibilité bancaire (MAB) participe à la domiciliation bancaire des personnes les plus vulnérables.....</i>	<i>39</i>
2.2. Société anonyme à capitaux 100 % publics, le groupe La Poste emploie près de 170 000 personnes pour un chiffre d'affaires s'élevant à 35 milliards d'euros en 2022.....	42
2.2.1. <i>Détenu par la Caisse des Dépôts (66 %) et l'État français (34 %), le groupe La Poste est divisé en quatre branches.....</i>	<i>42</i>
2.2.2. <i>Le déficit des missions de service public sur le chiffre d'affaires du groupe La Poste s'élève à près de 2 % en 2022.....</i>	<i>45</i>

2.3. Deux réformes récentes visaient une réduction du déficit des missions de service public mais n'ont pas eu le résultat escompté	46
3. EN TANT QUE « PRÉPOSÉ DE L'ADMINISTRATION » POUR LA VENTE DE TABAC, LES DÉBITANTS BÉNÉFICIENT D'ENGAGEMENTS FINANCIERS DE LA PART DE L'ÉTAT CADRÉS PAR DES PROTOCOLES D'ACCORD PLURIANNUELS	49
3.1. Les buralistes ont une situation plus favorable que le reste du commerce de détail.....	49
3.1.1. <i>Les buralistes demeurent dépendants des ventes de tabac.....</i>	<i>49</i>
3.1.2. <i>La situation financière des buralistes apparaît plus favorable que celle de l'ensemble du secteur du commerce de détail.....</i>	<i>52</i>
3.2. Les aides aux buralistes représentant un total de 60 M€ en 2023.....	54
3.2.1. <i>Le protocole d'accord 2023-2027 prévoit 24 M€ par an d'aides au fonctionnement s'ajoutant ainsi à une rémunération déjà plus favorable que le reste du commerce de détail.....</i>	<i>56</i>
3.2.2. <i>Le protocole d'accord 2023-2027 prévoit 35 M€ par an d'aides à l'investissement qui bénéficient principalement aux plus grands débiteurs (CA tabac > 400 k€).....</i>	<i>57</i>
3.2.3. <i>Les aides à l'extinction, représentant 0,7 M€ par an, ne sont pas utilisées par les débiteurs de tabac</i>	<i>59</i>
3.3. Une suppression des aides au fonctionnement versées aux buralistes et une limitation des aides à la transformation aux débits les plus fragiles pourrait dégager 50 M€ environ.....	60

Annexe I

La présente annexe s'intéresse aux trois aides budgétaires relevant du ministère de l'économie et des finances suivantes :

- ♦ les dépenses budgétaires pour accompagner les entreprises (partie 1) ;
- ♦ les compensations versées au groupe La Poste pour mission de service public (partie 2) ;
- ♦ les aides en faveur des buralistes (partie 3).

1. L'État accompagne les entreprises grâce, notamment, à des crédits budgétaires affectés aux réseaux consulaires et à bpifrance

1.1. L'activité d'accompagnement est partagée entre les services de l'État, les collectivités territoriales et six opérateurs publics

1.1.1. La notion d'accompagnement recouvre plusieurs types de soutien non financier comme le conseil, l'expertise, l'appui dans les démarches administratives ou encore la mise en relation

Dans le cadre de son étude annuelle de 2015 consacrée à l'action économique des personnes publiques, le Conseil d'État a proposé une définition de la notion d'accompagnement en matière économique. L'accompagnement consiste à apporter un soutien non financier aux entreprises « *en leur prodiguant conseil, expertise, en les mettant en relation entre elles ou avec d'autres administrations* »¹. Les actions d'accompagnement peuvent se déployer à différents stades de la vie d'une entreprise, notamment :

- ♦ lors de sa création ;
- ♦ au moment de la constitution d'un plan de financement ;
- ♦ lorsque l'entreprise est à la recherche d'implantations foncières et immobilières ;
- ♦ au moment de la recherche de nouveaux débouchés (partenariats, clientèles) ;
- ♦ en phase d'internationalisation (accompagnement à l'exportation) ;
- ♦ lorsque l'entreprise cherche à amorcer une transition (numérique, énergétique...) ;
- ♦ quand l'entreprise rencontre une difficulté (administrative notamment).

Le Conseil d'État distingue trois formes d'accompagnement :

- ♦ **le conseil et l'expertise**, qui renvoient à un soutien technique et recouvrent par exemple la conception d'un « *business plan* », l'optimisation de recherches de financement, la prospection de nouveaux marchés (au niveau national et international) ou encore la réalisation de diagnostics énergétiques ;
- ♦ **l'appui** dans les démarches, notamment administratives ;
- ♦ **l'intermédiation (ou mise en relation) :**
 - soit entre l'entreprise et une autre personne publique, afin d'assurer le traitement d'une question complexe ;
 - soit entre l'entreprise et une ou plusieurs autres entreprises : il s'agit alors de favoriser les échanges et la collaboration entre acteurs privés ; on retrouve dans cette catégorie les pôles de compétitivité ou encore les salons à l'étranger.

À ces trois formes d'accompagnement peut être ajoutée une quatrième catégorie : la **formation ponctuelle** (sous la forme de séminaires, conférences, modules en ligne *etc.*)

¹ Conseil d'État, Guide des outils d'action économique, 2015, fiche 24 « Accompagnement en matière économique.

Annexe I

Certains programmes d'accompagnement des entreprises combinent ces différentes formes, comme les incubateurs d'entreprises ou encore les « accélérateurs », qui prennent en charge des dirigeants d'entreprise, dans une logique de cohorte, pendant plusieurs mois (généralement de 12 à 24 mois) et les font bénéficier de conseils, d'actions de formation et d'une mise en réseau.

1.1.2. Outre les services de l'État et les collectivités territoriales, six opérateurs publics réalisent des missions d'accompagnement, soit avec leurs effectifs internes, soit en s'appuyant sur des prestataires extérieurs

L'activité d'accompagnement est réalisée par trois catégories d'acteurs publics :

- ◆ **les services de l'État**, notamment les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) ou encore les bureaux et pôles d'action économique du réseau territorial de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ;
- ◆ **les collectivités territoriales** (les régions, mais aussi les communes et intercommunalités) ainsi que les **agences de développement économique** (cf. *infra*) ;
- ◆ **six opérateurs publics** :
 - Bpifrance ;
 - Business France ;
 - l'Ademe ;
 - les chambres de commerce et d'industrie (CCI) ;
 - les chambres des métiers de l'artisanat (CMA) ;
 - les comités professionnels de développement économique (CPDE)².

Ces différents acteurs peuvent proposer de l'accompagnement généraliste ou bien spécialisé (cas par exemple de l'Ademe sur la transition écologique et énergétique ou des CPDE dont l'accompagnement est adapté aux enjeux technologiques de la filière), qui peut prendre une ou plusieurs des trois formes décrites *supra* (cf. tableau 1).

En outre ils peuvent réaliser eux-mêmes les prestations d'accompagnement (avec des agents spécialement désignés à cet effet) **ou bien les externaliser auprès de prestataires privés** (cabinets de conseil et d'études, réseau associatif).

² Au nombre de quatre, les CPDE sont des établissements d'utilité publique exerçant une mission de service public de préservation de l'emploi et de l'équilibre de la balance des paiements (article 2 de la loi n° 78-654 du 22 juin 1978) qui repose sur des actions collectives au service d'une profession ou d'un secteur d'activité (aide à la diffusion de l'innovation et des nouvelles technologies dans la filière, actions de promotion, accompagnement au développement international...)

Tableau 1 : Nature de l'accompagnement proposé par les différentes catégories d'acteurs publics

Catégorie d'acteurs publics		Nature de l'accompagnement	
		Généraliste/spécialisé	Forme(s) d'accompagnement principalement proposées
Services de l'État		Généraliste	Appui
Collectivités territoriales	Bloc communal ³		Appui, intermédiation
	Régions		Conseil & expertise, appui, intermédiation
	Agences de développement économique		
Opérateurs	Bpifrance	Généraliste	Conseil & expertise, appui, intermédiation, formation
	Business France	Spécialisé (export et internationalisation)	
	Ademe	Spécialisé (transition écologique et énergétique)	
	CCI	Généraliste	
	CMA		
	CPDE	Spécialisé (sur les enjeux technologiques de la filière)	

Source : Mission.

1.1.2.1. L'accompagnement généraliste est principalement porté par les collectivités territoriales, Bpifrance et le réseau des chambres consulaires (CCI et CMA)

Les collectivités territoriales peuvent réaliser des prestations d'accompagnement en propre. Dans son rapport public annuel en 2023⁴, la Cour des comptes souligne que l'action des collectivités en matière d'accompagnement des entreprises échappe à l'objectif de spécialisation de l'action des collectivités introduit par la loi dite « NOTRé »⁵ : la loi n'a pas confié aux régions la compétence exclusive pour ce type d'intervention économique. En pratique, les régions aussi bien que le bloc communal (communes et intercommunalités) peuvent accompagner les entreprises.

L'accompagnement proposé par les collectivités territoriales peut prendre la forme d'un appui, notamment dans les démarches administratives liées à la création d'une entreprise, ou d'une intermédiation avec d'autres acteurs publics proposant de l'accompagnement (par exemple les CCI ou Bpifrance). Les régions peuvent également proposer certaines prestations de conseil ou réaliser des études.

Les collectivités territoriales peuvent également s'appuyer sur des agences de développement économique. Ces dernières, au nombre d'une centaine, peuvent être créées à l'initiative des différents échelons de collectivités territoriales (régions, départements, intercommunalités) et sont généralement constituées sous forme associative⁶. Ces agences peuvent proposer des prestations de conseil et d'expertise, de l'appui et de l'intermédiation.

³ Le bloc communal désigne les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre comme les métropoles, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les communautés de commune.

⁴ Cour des comptes, Rapport public annuel – Analyse sectorielle sur les compétences de développement économique des collectivités territoriales, mars 2023.

⁵ Loi du 7 août portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁶ Cf. site internet de la fédération des agences d'attractivité, de développement et d'innovation (Cner) : [Les agences en chiffres - Les agences \(cner-france.com\)](https://les-agences.cner-france.com) (site consulté le 4 mars 2023). Les agences peuvent également prendre

L'activité de Bpifrance se décline quant à elle en trois volets :

- ◆ le conseil, sous la forme de missions ponctuelles pouvant être réalisées par les conseillers internes de la direction de l'accompagnement de Bpifrance ou bien par des cabinets de conseil sélectionnés par Bpifrance ;
- ◆ la formation, le plus souvent sous la forme d'un partenariat avec des universités et des grandes écoles ;
- ◆ l'intermédiation avec la mise en relation entre entreprises (événements, missions internationales, mise en place de plateformes thématiques de mise en relation...).

Bpifrance propose également des programmes d'accélérateurs (cf. *supra*), qui peuvent être généralistes ou sectoriels (ex : agroalimentaire, aéronautique), déclinés à une échelle nationale ou régionale et ciblés ou non sur certaines catégories d'entreprises (ex : startups).

Les CCI réalisent de l'accompagnement généraliste, s'adressant aux TPE et petites PME, quel que soit leur secteur d'activité.

Cet accompagnement généraliste des entreprises correspond à une partie de ce que la comptabilité analytique des CCI identifie comme « mission A – Appui aux entreprises », qui recouvre des activités de conseil, expertise et appui (telles que définies au 1.1.1). Les CCI exercent par ailleurs trois autres missions :

- ◆ la mission B « formation et emploi » ;
- ◆ la mission C « appui aux territoires et gestion d'équipements », qui recouvre par exemple des actions d'aménagement de zones d'activités ou de gestion de ports et d'aéroports ;
- ◆ la mission D « représentation des entreprises auprès des pouvoirs publics ».

La mission A est décomposée en huit programmes, dont six généralistes et deux ciblés respectivement sur la transition écologique et énergétique et l'internationalisation :

- ◆ création, transmission et reprise ;
- ◆ développement commercial et financement ;
- ◆ développement des réseaux et filières pour les entreprises ;
- ◆ formalités ;
- ◆ innovation, numérique ;
- ◆ information économique ;
- ◆ développement international ;
- ◆ développement durable et environnement.

Ces huit programmes recoupent en partie les missions d'intérêt général définies dans le contrat d'objectif et de performance (COP) signé entre l'État et la tête de réseau CCI France, au nombre de six (cf. tableau 2) :

- ◆ entreprendre et transmettre ;
- ◆ accompagner la transition écologique des entreprises et le développement durable des territoires (mission d'intérêt général portée à la fois par les missions A et C) ;
- ◆ accompagner les entreprises dans leurs transitions numériques, économiques et en matière de ressources humaines ;
- ◆ accompagner les entreprises à l'international ;
- ◆ représenter les intérêts des entreprises (portée par la mission D) ;
- ◆ anticiper, orienter, former et recruter (principalement portée par la mission B).

la forme d'une société d'économie mixte (SEM), d'une société publique locale (SPL), d'un groupement d'intérêt public (GIP), d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) voire d'une régie.

Annexe I

Les autres missions d'intérêt général réalisées par les CCI ne correspondent pas à la définition d'accompagnement des entreprises retenue dans cette annexe ; elles recouvrent :

- ♦ une partie de la mission B « formation et emploi » : les missions d'orientation professionnelle et de développement des compétences ainsi qu'une partie de la mission de formation continue ;
- ♦ les actions de développement et d'aménagement du territoire de la mission C « appui aux territoires et gestion d'équipements ;
- ♦ l'intégralité de la mission D « représentation des entreprises auprès des pouvoirs publics ».

Enfin les CMA proposent des prestations d'accompagnement similaires à celles des CCI, ciblées sur les entreprises artisanales, et se voient attribuer les mêmes missions d'intérêt général.

Tableau 2 : Correspondances entre les missions d'intérêt général et les programmes de la « mission A - Appui aux entreprises » des CCI

Missions d'intérêt général	Correspond à un programme de la mission A (O/N)	Programme(s) de la mission A correspondant(s)
Entreprendre et transmettre	O	Création transmission reprise
Accompagner la transition écologique des entreprises et le développement durable des territoires	O	Développement durable et environnement
Accompagner les entreprises dans leurs transitions numériques, économiques et en matière de ressources humaines	O	Développement commercial et financement
		Développement des réseaux et filières pour les entreprises
		Innovation, numérique
		Information économique
Accompagner les entreprises à l'international	O	Développement international
Représenter les intérêts des entreprises	N	-
Anticiper, orienter, former et recruter	O	Formalités

Source : Mission, d'après la comptabilité analytique de CCI France.

1.1.2.2. Plusieurs opérateurs (Ademe, Bpifrance, chambres consulaires) proposent de l'accompagnement à la transition écologique et énergétique (TEE)

Trois acteurs principaux proposent une offre d'accompagnement à la transition écologique et énergétique (TEE) : (i) l'Ademe, (ii) Bpifrance et (iii) les CCI et CMA.

(i) L'offre d'accompagnement à la TEE constitue le cœur de l'activité de l'Ademe. Cet accompagnement peut prendre trois formes :

- ♦ le conseil et l'expertise :
 - les agents de l'Ademe (soit dans les directions régionales, soit au niveau du siège pour les projets les plus techniques ou d'envergure nationale) peuvent proposer un appui technique sur les projets qui leur sont présentés par les entreprises candidatant aux appels à projets ;

- l'Ademe a également conclu un **partenariat avec Bpifrance**⁷ pour distribuer une offre de prestations de conseils appelées « **diagnostics actions** » (analyses de cycle de vie d'un produit ou d'un service, bilan des flux de matières premières, déchets, eau et énergie, bilan de gaz à effet de serre, étude de performance énergétique, etc.) ; pour distribuer ces prestations, Bpifrance s'appuie lui-même sur des prestataires extérieurs (bureaux d'études co-sélectionnés par l'Ademe et Bpifrance) ; outre ces diagnostics, l'ADEME finance un **accélérateur « décarbonation et transition écologique »** déployé par Bpifrance ainsi que l'aide « **volontariat territorial en entreprise vert** » (VTE Vert)⁸ ;
- ♦ l'appui dans les démarches : l'Ademe peut notamment accompagner les entreprises dans leur recherche du guichet adapté à leurs besoins ;
- ♦ l'intermédiation : l'Ademe peut mettre l'entreprise en relation avec des opérateurs partenaires (Bpifrance, réseau des chambres consulaires...) ou d'autres entreprises.

(ii) En matière d'accompagnement à la TEE, Bpifrance joue uniquement le rôle d'opérateur pour le compte de l'Ademe et ne propose pas d'offre en dehors du partenariat précité.

(iii) Les CCI et les CMA réalisent également des prestations d'accompagnement à la TEE, qui prennent généralement la forme d'actions de sensibilisation et de conseil de premier niveau.

Ces prestations relèvent d'actions en propre des réseaux consulaires ou d'actions confiées aux réseaux par l'Ademe ou les collectivités territoriales.

Cette situation apparaît comme une fragmentation de la fonction d'accompagnement à la TEE, soulignée par le rapport de l'IGF les aides à la transition écologique⁹.

1.1.2.3. En matière de soutien à l'internationalisation et à l'exportation, l'offre d'accompagnement est partagée entre plusieurs acteurs regroupés depuis 2019 en un guichet unique, la « Team France Export »

Quatre acteurs publics principaux proposent une offre d'accompagnement à l'internationalisation et à l'export :

- ♦ (i) Business France ;
- ♦ (ii) Bpifrance ;
- ♦ (iii) le réseau des CCI ;
- ♦ (iv) les régions et leurs agences de développement régional.

À ces quatre acteurs principaux s'ajoute un deuxième cercle composé de certains services de l'État (services d'économie régionale de la direction générale du Trésor, services de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)), d'établissements publics (l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI)) ou encore du réseau des conseillers du commerce extérieur (CCE).

(i) Business France exerce deux missions d'accompagnement :

- ♦ le développement international des entreprises (et en particulier le développement de leurs exportations), *via* sa filiale Business France Export ;

⁷ Bpifrance et l'Ademe ont engagé en 2020 une coopération dans le cadre de la mise en place du plan d'accélération de la transition écologique des TPE-PME.

⁸ Il s'agit d'une aide au recrutement d'une personne afin de réaliser une mission de transformation de l'entreprise contribution à sa transition écologique et énergétique.

⁹ IGF, Revue des aides à la transition écologique, avril 2023.

Annexe I

- ♦ la promotion de l'attractivité du territoire national, *via* sa filiale Business France Invest. En France, les effectifs de Business France sont composés de 650 personnes, dont une centaine en région qui sont placés directement au sein de la TFE. A l'étranger, Business France s'appuie sur 770 personnes présents dans 56 pays.

L'accompagnement à l'internationalisation proposé par Business France peut prendre deux formes principales :

- ♦ la préparation à l'export (action réalisée conjointement avec les CCI), qui peut prendre la forme de diagnostics, d'analyses de marchés ou constitution d'un plan d'action pour développer l'export. En 2022, 4 083 entreprises ont bénéficié de prestations de préparation par CCI ou Business France ;
- ♦ la projection à l'export, qui consiste à accompagner l'entreprise dans sa phase de prospection, sous la forme d'un accompagnement individuel ou collectif ; les actions de projection peuvent également consister à organiser des salons en France ou à l'étranger. En 2022, 10 512 entreprises ont été projetées à l'export par Business France.

Business France gère également le dispositif de volontariat international en entreprise (VIE), qui permet aux entreprises de disposer d'effectifs dédiés à l'export. Le VIE a été créé par la loi n° 2000-242 du 14 mars 2000, il est destiné au recrutement d'un ressortissant français de 18 à 28 ans directement à l'international.

(ii) L'offre de Bpifrance en matière d'accompagnement à l'internationalisation se décline en trois grands dispositifs :

- ♦ les **missions internationales**, au nombre de 15 par an en moyenne, pour lesquelles le nombre d'entreprises accompagnées a doublé entre 2017 et 2021 ; des missions internationales spécifiques à l'innovation, appelées « immersion internationale innovation », sont également proposées 10 à 15 fois par an dans une dizaine de pays et permettent d'accompagner annuellement une centaine d'entreprises ;
- ♦ l'**accélérateur « international »**, accélérateur thématique sur le modèle des autres accélérateurs proposés par Bpifrance dans sa mission d'accompagnement ;
- ♦ des prestations de conseils appelées « **diagnostics partenariat technologique international** », qui consistent en un accompagnement individuel dans le but de développer le montant d'un projet collaboratif de recherche et développement à l'international.

Pour déployer son offre, Bpifrance s'appuie à la fois sur des conseillers spécialisés, appelés « délégués International » et sur un réseau à l'étranger (19 collaborateurs en 2022, répartis sur 11 implantations).

Depuis le 1^{er} janvier 2024, Bpifrance gère pour le compte de l'État le dispositif de volontariat territorial en entreprise (VTE). « Export ». Le VTE « Export » consiste à accompagner les PME et ETI dans le recrutement d'une personne positionnée sur des missions dédiées à l'export.

(iii) Les CCI sont chargés d'une mission d'intérêt général d'appui et de conseil pour le développement international des entreprises et l'exportation de leur production¹⁰.

¹⁰ Article L. 170 1 du code de commerce.

Annexe I

Le réseau CCI France dispose d'un réseau en région doté d'environ 130 conseillers dit « internationaux ». Ils réalisent principalement des missions de préparation à l'export¹¹. S'agissant de la projection à l'international, les conseillers internationaux redirigent les entreprises vers Business France¹². Cependant, l'offre des CCI est hétérogène et diffère entre chaque CCI. À titre d'exemple, la CCI Nouvelle Aquitaine propose 21 produits dédiés à l'export quand la CCI Auvergne-Rhône-Alpes développe une offre de 13 produits sur cette même thématique (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Différence dans l'offre dédiée au développement à l'international proposée dans une sélection de CCI régionales

Géographie	Nombre d'offres dédiées à l'export
Nouvelle-Aquitaine	21
Auvergne-Rhône-Alpes	13
Bretagne	8
Occitanie	18

Source : Mission, d'après sites des CCI régionales.

Le rôle des conseillers internationaux est similaire à celui des conseillers internationaux en région de Business France. Les deux opérateurs ont par ailleurs signé un accord stratégique pour la mise en œuvre de la TFE afin de mutualiser les équipes, les moyens, les méthodes et les outils.

(iv) Les régions définissent sur leur territoire les orientations en matière de soutien à l'internationalisation dans le cadre du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Par l'intermédiaire de leurs agences régionales de développement, les régions peuvent en outre prendre en charge une partie des coûts liés aux prestations achetées par les entreprises auprès d'un acteur public à l'export.

D'autres acteurs interviennent sur des thématiques ciblées ou plus ponctuellement :

- ♦ pour élaborer une stratégie juridique nécessaire à l'internationalisation des entreprises françaises. L'INPI propose de l'accompagnement en matière de droit de la propriété industrielle en France et à l'étranger. La DGDDI conseille les entreprises pour les différentes opérations douanières (2 124 entretiens conseil personnalisés réalisés en 2022¹³). Elle accompagne également les entreprises pendant les crises (sanctions économiques à la Russie, Brexit) ;
- ♦ pour un accompagnement individuel du chef d'entreprise tout au long de la procédure export. Les CCE ont une mission d'appui aux entreprises. A ce titre, ils proposent une offre de mentorat individuel et organisent des événements.

¹¹ En 2021, 3 893 entreprises avaient bénéficié d'une prestation de préparation à l'international proposée par la TFE. Sur cet ensemble de prestations vendues, 2 515 l'ont été par les conseillers internationaux des CCI, soit 65 %.

¹² En 2021, les CCI étaient à l'origine de 56 % des ventes de prestation de projection à l'international par Business France.

¹³ Rapport d'activité de la direction générale des douanes et droits indirects, 2022.

Depuis 2018, la Team France Export (TFE) regroupe sous forme de partenariat les acteurs publics de l'accompagnement à l'export, dans une logique de guichet unique (cf. schéma 1). Toute entreprise qui souhaite exporter bénéficie d'un accompagnement apporté par un interlocuteur unique :

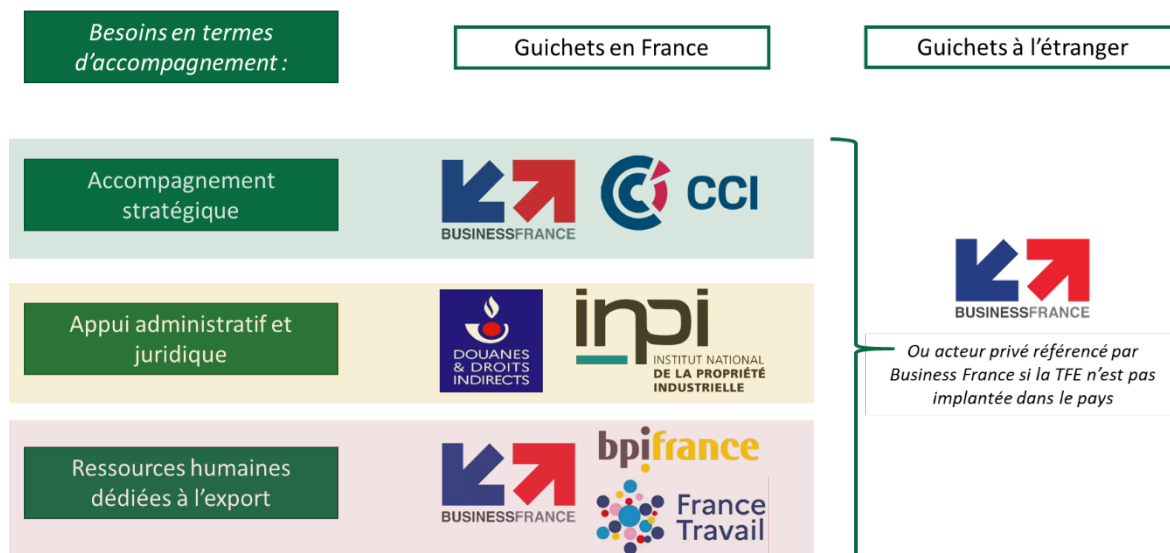
- ♦ pour les très petites entreprises (TPE), les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI), cet interlocuteur est un conseiller international positionné dans une CCI et salarié d'une CCI¹⁴ ou de Business France. 250 conseillers internationaux sont déployés en France ;
- ♦ pour les PME et ETI bénéficiant d'un fort potentiel de croissance et d'internationalisation, cet interlocuteur est un chargé d'affaires international, salarié de Business France et positionné au sein des implantations territoriales de Bpifrance.

La TFE est également organisée à l'étranger : elle est représentée soit par les équipes de Business France (dans 55 pays), soit par des acteurs privés sur des zones géographiques par délégation de la TFE dans les pays où Business France n'est pas présent. L'objectif de la TFE à l'étranger est d'accompagner les entreprises françaises qui ont un projet de déploiement à l'international spécifiquement sur le pays concerné.

Dans son rapport sur les dispositifs de soutien public à l'export, la Cour des comptes dresse un bilan mitigé de la TFE¹⁵.

En particulier, la présence de conseillers internationaux de Business France et de CCI France dans les régions est remise en cause par la Cour des comptes. Les différences dans les sources de financement des deux opérateurs, d'organisation et les potentielles instructions contradictoires tendent en effet à complexifier l'organisation de la TFE. La Cour des comptes recommandait¹⁶ à ce titre de transférer les conseillers internationaux gérés par les CCI au sein des effectifs de Business France.

Schéma 1 : Schéma d'organisation de la Team France Export



¹⁴ Cet accompagnement fait partie des missions de service public des CCI.

¹⁵ Business France a un mode de gestion très centralisé alors que l'organisation des CCI est très hétérogène entre deux régions.

¹⁶ Cour des comptes, *Les dispositifs de soutien à l'exportation, une efficacité à renforcer, un modèle à repenser*, rapport public thématique, octobre 2022.

Source : Mission.

1.2. En 2022, l'activité d'accompagnement des entreprises réalisée par les opérateurs publics a représenté un coût de l'ordre de 1 Md€ pour l'État

La mission n'a pas réussi à évaluer le coût que représentait l'activité d'accompagnement pour les collectivités territoriales. Ces prestations ne sont en effet pas clairement identifiées dans leur nomenclature comptable. La comptabilité analytique des services de l'État ne permet pas non plus d'identifier facilement le coût représenté par l'activité d'accompagnement.

En ce qui concerne l'activité d'accompagnement des opérateurs publics, le chiffrage du coût pour l'État n'est pas toujours aisé car les opérateurs ne disposent pas tous d'une comptabilité analytique permettant d'isoler l'activité d'accompagnement.

Les six opérateurs publics réalisant une activité d'accompagnement ont reçu l'équivalent de 1 Md€ de dotations de l'État en 2022 (cf. tableau 4), pouvant prendre la forme :

- ◆ de dotations budgétaires ;
- ◆ de réemploi de dividendes non distribués, dans le cas où l'État est actionnaire de l'opérateur (cas de Bpifrance¹⁷, cf. 1.2.1) ;
- ◆ de taxes affectées (cas des chambres consulaires cf. 1.2.1 et des CPDE, financés par la taxe fiscale affectée (TFA)).

Tableau 4 : Synthèse des dotations de l'État reçues par les six opérateurs publics au titre de leur activité d'accompagnement en 2022

Catégorie d'acteurs	Dotations reçues de l'État en 2022 (en M€)			
	Dotations budgétaires	Réemplois de dividendes	Taxes affectées	Total
Bpifrance	38 ¹⁸	24	-	62
Business France	93	-	-	93
Ademe	≈40	-	-	≈40
CCI	72	-	525	≈600
CMA	13	-	215	≈230
CPDE	-	-	65	65
Total	≈250	24	≈800	≈1 080

Source : Données transmises par Bpifrance, l'ADEME et la DGE ; Cour des comptes, Rapport d'observations définitives sur Business France, 2021.

1.2.1. Les taxes affectées, représentant 22 % des ressources des CCI et des CMA ont diminué de 41 % depuis 2017 pour atteindre 667 M€ en 2024

Les ressources des CCI reposent essentiellement sur quatre sources de financement (cf. tableau 5) :

- ◆ les produits commerciaux, correspondant notamment aux recettes tirées de la facturation de certaines prestations d'accompagnement et de formation auprès des entreprises : 803 M€ en 2022 ;

¹⁷ L'État, par l'intermédiaire de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) Bpifrance (détenu à 100 % par l'État) est coactionnaire de la société anonyme (SA) Bpifrance : il détient 49,18 % du capital de Bpifrance SA, à parité avec la Caisse des dépôts et consignations.

¹⁸ Les 38 M€ comprennent 34 M€ pour l'accompagnement classique et 4 M€ pour le programme « Entrepreneuriat pour tous » (cf. 2.2).

Annexe I

- ◆ la taxe pour frais de chambre (TFC), taxe affectée aux CCI pour financer leurs missions de d'intérêt général (cf. encadré 1) ; cette ressource s'élève à 525¹⁹ M€ en 2022. Elle est constituée de la taxe additionnelle sur la CFE et de la taxe additionnelle sur la CVAE ;
- ◆ la taxe d'apprentissage, affectée au financement des actions de formation des CCI : 329 M€ en 2022 ;
- ◆ les subventions publiques versées par l'État, les collectivités territoriales et l'Union européenne, qui s'élèvent respectivement à 72, 70 et 18 M€, soit un total de 160 M€ en 2022.

L'ensemble de ces ressources s'élève à 2,4 Md€ en 2022 ; la TFC représente 22 % de ce total.

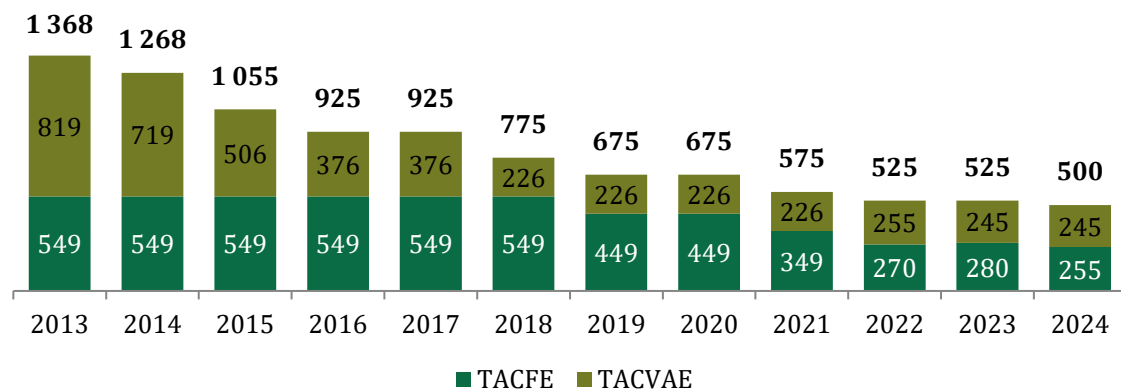
Tableau 5 : Décomposition des ressources des CCI en 2022

Ressources			Montant (en M€)	Part dans le total des ressources
Produits d' exploitation	Subventions d'exploitation	État	72	3 %
		Collectivités territoriales	70	3 %
		Union européenne	18	1 %
	Taxe d'apprentissage		329	14 %
	Taxe pour frais de chambres (TFC)		523 ¹⁹	22 %
	Chiffre d'affaires		803	33 %
	Autres produits		248	10 %
Produits financiers			56	2 %
Produits exceptionnels			303	13 %
Total			2 422	100 %

Source : Mission d'après données transmises par la DGE.

Sur la période 2013-2022, la TFC affectée aux CCI a diminué de 62 %, passant de 1,3 Md€ à 525 M€ (cf. graphique 2). Si l'on considère uniquement la période 2017-2022, la baisse est de 35 %. Une trajectoire de diminution progressive de 100 M€ du plafond de la TFC est prévue d'ici 2027, à raison de 25 M€ par an entre 2024 et 2027²⁰.

Graphique 2 : Évolution des montants de taxes affectées aux CCI entre 2013 et 2024 (en M€)



¹⁹ Les données transmises par la DGE indiquent un produit de taxe affectée égal à 523 M€ et non à 525 M€ ; selon la DGE, cet écart de 2 M€ provient principalement des sommes perçues par les CCI mais non consommées sur l'exercice (affectées à des comptes de tiers en fin d'année : fonds national de solidarité, fonds régionaux de solidarité, projets nationaux gérés par CCI France pour le compte du réseau).

²⁰ Dans un contexte de suppression de la CVAE, les taux de la CVAE sont augmentés en 2024 à 9,23 % puis à 13,84 % en 2025 et enfin à 27,68 % en 2026 pour maintenir un produit constant.

Source : Mission, d'après données DGE.

Encadré 1 : La taxe pour frais de chambre (TFC) affectée aux CCI

La taxe pour frais de chambres (TFC) finance les missions d'intérêt général exercées par le réseau des CCI. Elle est composée de deux taxes additionnelles (cf. tableau 6) :

- l'une à la cotisation foncière des entreprises (TACFE) ;
- l'autre à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TACVAE).

Ces deux taxes sont prévues à l'article 1600 du code général des impôts.

La TACFE est due par les redevables de la cotisation foncière des entreprises (CFE). Ces derniers doivent s'acquitter de la CFE due plus de cette taxe additionnelle. Pour 2023, le taux de TACFE était fixé à 0,89 %²¹ et son plafond est fixé à 280 M€. A titre d'exemple, si une entreprise est redevable de 100 € de CFE, s'ajoute donc 0,89 € de TACFE plus les frais de gestion.

La TACVAE est égale à une fraction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), étant elle-même une fraction de la valeur ajoutée produite par les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 k€²². Pour 2023, le taux est fixé à 6,92 % par l'article 55 de la loi de finances initiale pour 2023 et son plafond est fixé à 245 M€ (i.e. 6,92 % du total de la CVAE est affectée aux CCI dans la limite du plafond de 245 M€).

Source : Article 1600 du code général des impôts ; article 55 de la loi de finances initiale pour 2023.

Tableau 6 : Les deux taxes affectées aux CCI composant la taxe pour frais de chambre (TFC)

Taxes	Source juridique	Champ d'application	Taux en 2023	Montant affecté aux CCI en 2023 (en M€)
TACVAE	Article 1600 du code général des impôts	Fraction de la CVAE	6,92 %	245
TACFE		Part de CFE ajouté au montant initial de CFE	0,89 %*	280
TFC (= TACVAE + TACFE)				525

Note : Le taux diffère selon les régions mais il est appelé à converger vers 0,89 %.

Source : Mission, d'après code général des impôts.

Les ressources des CMA reposent quant à elles principalement sur trois grandes sources de financement (cf. tableau 7) :

- ♦ les produits commerciaux : 596 M€ en 2021 ;
- ♦ la taxe pour frais de chambres de métiers et artisanat (TFCMA) (cf. encadré 1) ; cette ressource s'élève à 215 M€ en 2021 (203 M€ au titre de la TFCMA et 12 M€ au titre des droits acquittés par les micro-entreprises) ;
- ♦ les subventions d'exploitation : 76 M€ en 2021.

L'ensemble de ces ressources s'élève à 1,0 Md€ en 2022 ; la TFCMA représente 22 % de ce total.

Depuis 2016, la TFCMA affectée aux CMA est restée stabilisée à 203 M€²³. Dans le projet de loi de finances pour 2024, le plafond de la taxe est abaissé à 167 M€ (-29 M€).

²¹ Article 1600 du code général des impôts ; 0,89 % est une cible pour l'année 2024, en 2023 les taux applicables divergeaient dans chaque région allant de 1,08 % dans le Grand-Est à 2,32 % en Corse.

²² Article 1586 ter du code général des impôts.

²³ Ce plafond n'inclut pas les droits acquittés par les micro-entreprises, qui s'élevaient à 12 M€ en 2021.

Annexe I

En sommant la TFC et la TFCMA, on observe que **les ressources affectées aux missions d'intérêt général des CCI et des CMA ont diminué de 41 % depuis 2017, passant de 1 128 € en 2017 à 667 M€ en 2024.**

Tableau 7 : Décomposition des ressources des CMA en 2021

Ressources			Montant (en M€)	Part dans le total des ressources
Produits d' exploitation	Subventions d'exploitation	État	13	3 %
		Collectivités territoriales	32	3 %
		Union européenne	9	1 %
		Autres organismes	22	
	Taxe d'apprentissage		3	14 %
	Taxe pour frais de chambres (TFC)		215 ²⁴	22 %
	Chiffre d'affaires		596	33 %
	Autres produits d'exploitation		38	10 %
	Produits financiers		1	2 %
Produits exceptionnels		73	13 %	
Total		1 002	100 %	

Source : Mission d'après données transmises par la DGE.

Encadré 2 : La taxe pour frais de chambres de métiers et artisanat (TFCMA) et son acquittement en Alsace-Moselle

La taxe pour frais de chambres de métiers et artisanat (TFCMA) est due par les entreprises et sociétés artisanales inscrites au registre national des entreprises (RNE) en tant qu'entreprise du secteur des métiers et de l'artisanat (article 1601 du code général des impôts). Par dérogation à l'article 1601, les micro-entreprises s'acquittent de droits prévus à l'article 1601-0 A du code général des impôts.

La TFCMA est composée de deux ensembles :

- un droit fixe d'un montant maximal fixé à 0,3275 % du montant annuel du plafond de la sécurité sociale²⁵, soit 152 € en 2024 ;
- un droit additionnel à la cotisation foncière des entreprises (CFE), d'un montant maximal de 56 € en 2023.

Le montant du droit fixe est arrêté par l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) et les CMA de chaque région. L'APCMA collecte ensuite 12,5 % du montant total, soit un montant maximal de 19 € en 2024 comme prévu par l'article 1601 du code général des impôts. Le reste est directement versée aux CMA de chaque région.

Le montant du droit additionnel est quant à lui arrêté uniquement par les CMA de chaque région. Celui-ci ne peut excéder 60 % du produit du droit fixe revenant aux chambres²⁶. L'article 321 bis du code général des impôts prévoit néanmoins que ce droit peut atteindre jusqu'à 90 % du produit du droit fixe en cas de projet d'investissement par la CMA.

Les dispositions de l'article 1601 du code général des impôts, relatives aux CMA, ne sont pas applicables dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Dans ces départements, la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 pourvoit aux dépenses ordinaires des chambres de métiers, ainsi qu'aux frais de fonctionnement des caisses instituées par elles en application de l'article 2 du décret du 3 juin 1936, relatif à l'assistance aux artisans sans travail, au moyen d'une taxe annuelle, acquittée par les contribuables exerçant au 1er janvier de l'année de l'imposition une profession ressortissant aux chambres de métiers.

Ainsi, à la différence des autres CMA, celles de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin décident librement des modalités de la TFCMA, sans l'intervention du Parlement.

²⁴ 203 M€ au titre de la TFCMA et 12 M€ au titre des droits acquittés par les micro-entreprises.

²⁵ Le plafond de la Sécurité sociale correspond au montant maximal des rémunérations ou gains pris en compte pour calculer les droits sociaux, certaines cotisations et définir l'assiette de certaines contributions.

²⁶ *Ibid.*

Annexe I

La TFCMA dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle comprend uniquement un droit fixe, égal à 31 €. Des frais de gestion s'ajoutent à cette taxe et s'élèvent à 5 % du montant de la taxe.

Source : Articles 1601 et 1601-0 A du code général des impôts ; article 55 de la loi de finances initiale pour 2023.

En considérant les taxes affectées et les subventions d'exploitation versées par l'État, **le coût total pour l'État de l'activité d'accompagnement des CCI et CMA s'élève à environ 830 M€** (cf. tableau 8).

Tableau 8 : Synthèse du coût pour l'État de l'activité d'accompagnement des CCI et CMA en 2022

Catégorie d'acteurs	Année considérée	Taxes affectées (en M€)	Subventions de l'État (en M€)	Coût total pour l'État (en M€)
CCI	2022	525	72	595
CMA	2021	215	13	228
Total		≈740	≈90	≈830

Source : Mission, d'après données DGE.

1.2.2. Le coût pour l'État de l'activité d'accompagnement de Bpifrance a été multiplié par onze entre 2019 et 2024, pour atteindre 128 M€ de dotations (dont 84 M€ de crédits pour le plan « Quartiers 2030 »)

Le coût des prestations d'accompagnement réalisées en propre par Bpifrance ou externalisées (auprès de cabinets de conseils, d'établissements d'enseignement supérieur ou encore de bureaux d'études) n'est pas entièrement répercuté sur les entreprises bénéficiaires. Cette absence de refacturation intégrale nécessite l'apport de dotations (publiques ou privées) pour rapprocher l'activité de l'équilibre d'exploitation.

Le tableau 9 présente l'évolution des dotations publiques et privées reçues pour l'activité d'accompagnement entre 2017 et 2024, hors plan « Quartiers 2030 ».

Jusqu'en 2018, l'activité d'accompagnement de Bpifrance (hors plan Quartiers 2030) représentait un coût nul pour l'État : seules les régions et les fédérations professionnelles la finançaient, à hauteur de 2 M€ en 2017 et de 3 M€ en 2018.

En 2019, une première enveloppe de 50M€ HT (soit 60 M€ TTC) a été accordée par l'État par l'intermédiaire de l'EPIC Bpifrance, intégralement engagée à fin 2022 et entièrement consommée à la fin de l'année 2023 ; cette enveloppe couvrait la majeure partie de l'activité d'accélérateurs. En 2023 puis en 2024, deux nouvelles enveloppes de respectivement 21M€ HT et 8 M€ HT (soit respectivement 25 M€ TTC et 10 M€ TTC) ont été ouvertes selon le même principe. Au total, 95 M€ TTC de dividendes non distribués par l'État ont ainsi été réemployés pour financer l'activité d'accompagnement de Bpifrance sur la période 2019-2024.

À ces dotations sous forme d'abandon de dividendes s'ajoutent des dotations du budget général de l'État (131 M€ TTC cumulées sur la période 2019-2024, hors plan Quartiers 2030) provenant de différents programmes budgétaires :

- ♦ le programme budgétaire 134 « développement des entreprises et régulations » : 55 M€ TTC de dotations cumulées sur la période 2019-2024, dont 40 M€ TTC pour la seule année 2024 – dans un effort de rationalisation des canaux budgétaires finançant l'activité d'accompagnement ; les 15 M€ TTC versés entre 2021 et 2023 correspondent une enveloppe exceptionnelle, dite enveloppe « rebond » accordée fin 2020 ;
- ♦ le programme budgétaire 423 « accélération de la modernisation des entreprises », support de la troisième génération du programme d'investissements d'avenir (PIA 3) : 30 M€ TTC de dotations cumulées sur la période 2019-2024, concentrées sur les années 2022 (13 M€ TTC) et 2023 (15 M€ TTC) ;

Annexe I

- ◆ le programme budgétaire 425 « financement structurel des écosystèmes d'innovation », support du PIA 4 : 3 M€ TTC en 2023 uniquement ;
- ◆ le programme budgétaire 363 « compétitivité », support d'une enveloppe dédiée à l'accompagnement à la transformation numérique des TPE et PME, dite enveloppe « France Num » : 39 M€ TTC (33 M€ HT) sur la période 2021-2024.

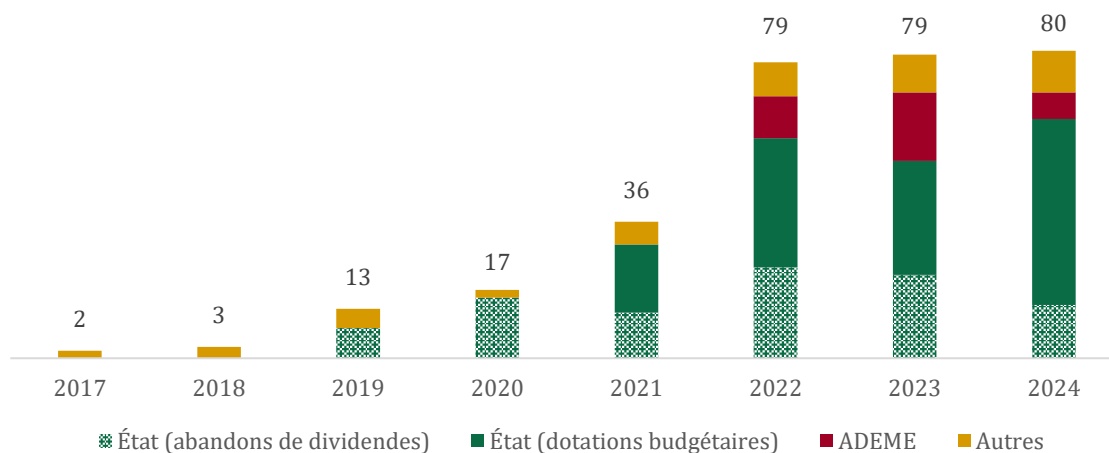
Sur la période 2019-2024, les dotations de l'État (réemploi de dividendes non distribués et dotations budgétaires) ont été multipliées par huit, passant de 8 M€ à 63 M€ (hors plan « Quartiers 2030 ») (cf. graphique 3).

Tableau 9 : Évolution des dotations publiques et privées reçues pour le financement de l'activité d'accompagnement entre 2017 et 2024 (en M€) hors Quartiers 2030

Origine des dotations publiques et privées	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Réemploi de dividendes non distribués <i>via</i> l'EPIC	-	-	8	16	12	24	22	14
Programme 134 (dont enveloppe « rebond »)	-	-	-	-	6	5	4	40
Programme 423 (PIA 3)	-	-	-	-	-	13	15	2
Programme 425 (PIA 4)	-	-	-	-	-	-	3	-
Programme 363 (« France Num »)	-	-	-	-	11	14	7	7
Autres dotations budgétaires de l'État	-	-	-	-	1	2	1	0
Total État (hors Ademe)	-	-	8	16	30	58	52	63
Ademe	-	-	-	-	-	11	18	7
Régions	1	2	3	1	3	3	3	3
Caisse des dépôts et consignations	-	-	-	-	1	4	4	4
Union européenne	-	-	-	-	-	1	2	4
Autres (fédérations professionnelles, opérateurs de compétences)	1	1	2	1	2	1	1	-
Total	2	3	13	17	36	79	79	80

Source : Mission d'après retraitement des données transmises par Bpifrance.

Graphique 3 : Évolution des dotations publiques et privées reçues pour le financement de l'activité d'accompagnement entre 2017 et 2024 (en M€) hors Quartiers 2030



Source : Mission d'après retraitement des données transmises par Bpifrance.

Le tableau 10 présente quant à lui l'évolution des dotations publiques reçues pour le financement du plan « Entrepreneuriat pour tous » entre 2017 et 2023, puis de son successeur « Quartiers 2030 » en 2024.

Le programme « Entrepreneuriat pour tous » a été créé en 2019 dans le but de développer une offre d'accompagnement à la création d'entreprises pour des porteurs de projets situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Ce programme était financé majoritairement par la Banque des territoires (65 M€ sur la période 2019-2023, soit 76 % des ressources du programme), complétés par 20,7 M€ de dotations de l'État (sur le programme budgétaire 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »).

Ce programme a préfiguré le nouveau plan « Quartiers 2030 », porté par le Président de la République et lancé lors du comité interministériel de la ville qui s'est tenu le 24 octobre 2023. Ce plan comporte notamment :

- ◆ un volet d'accompagnement :
 - des actions de détection, d'information et d'orientation de porteurs de projet potentiels, par le biais d'événements et de structures d'accueil fixes (« Cités lab ») ou mobiles (« Bus Entrepreneuriat pour tous ») ;
 - des offres couplées de financement et d'accompagnement : prêts d'honneur, accompagnement d'entrepreneurs dans leur financement,
 - des programmes d'accélérateurs ;
- ◆ des actions de pur financement, comme l'offre de prêts « flash TPE » ou encore la levée de fonds pour financer des commerces ;

Pour réaliser ces différentes actions, Bpifrance s'appuie sur des acteurs associatifs, en particulier les associations membres du réseau « Cap Créa ».

Une convention cadre quadriennale a été conclue entre l'État, la Banque des territoires et Bpifrance et prévoit une enveloppe de 456 M€ de financement sur la période 2024-2027, répartis entre l'État à hauteur de 336 M€ et la Banque des territoires à hauteur de 120 M€.

En 2024, 114 M€ ont d'ores et déjà été ouverts pour le plan Quartiers 2030 :

- ◆ 84 M€ sur le budget général de l'État, issus des programmes 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », 134 « Développement des entreprises et régulations » et 147 « Politique de la ville »²⁷ ; sur ces 84 M€ :
 - 65 M€ financent des actions d'accompagnement ;
 - 19 M€ financent des actions de financement pur (sans accompagnement) ;
- ◆ 30 M€ financés par la Banque des territoires, dont :
 - 18 M€ finançant des actions d'accompagnement ;
 - 13 M€ finançant des actions de financement.

Les ressources affectées au plan « Quartiers 2030 » sont ainsi sept fois plus importantes que celles qui étaient consacrées au programme « Entrepreneuriat pour tous » (cf. graphique 4).

²⁷ Les 14 M€ de crédits ont en réalité été ouverts sur le programme 134 « Développement des entreprises et régulations » mais sont en cours de transfert sur le programme 147 « Politique de la ville ».

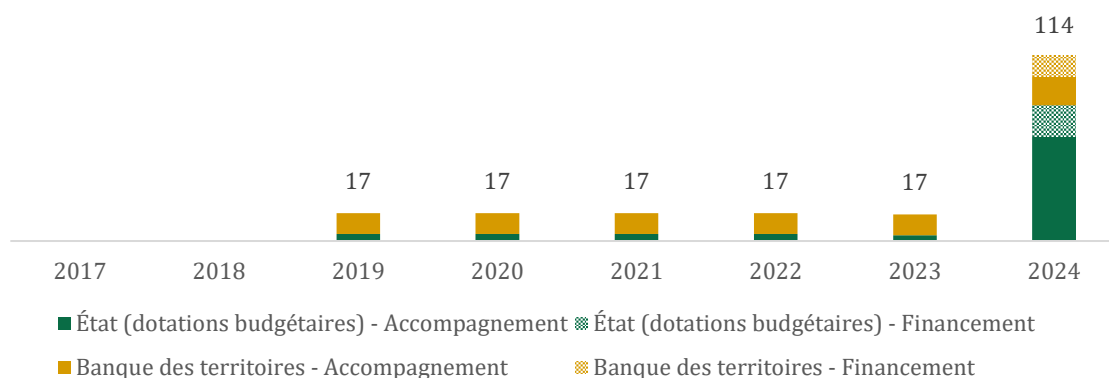
Annexe I

**Tableau 10 : Évolution des dotations publiques reçues pour le financement du plan
« Entrepreneuriat pour tous » entre 2017 et 2023 puis du plan Quartiers 2030 en 2024 (en M€)**

Origine des dotations	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Programme 103	-	-	4	4	4	4	4	3
Programme 134	-	-	-	-	-	-	-	68
dont actions d'accompagnement	-	-	-	-	-	-	-	49
dont actions de financement	-	-	-	-	-	-	-	19
Programme 147	-	-	-	-	-	-	-	14
Total État	-	-	4	4	4	4	4	84
dont actions d'accompagnement	-	-	-	-	-	-	-	65
dont actions de financement	-	-	-	-	-	-	-	19
Banque des territoires	-	-	13	13	13	13	13	30
dont actions d'accompagnement	-	-	-	-	-	-	-	18
dont actions de financement	-	-	-	-	-	-	-	13
Total	-	-	17	17	17	17	17	114
dont actions d'accompagnement	-	-	-	-	-	-	-	83
dont actions de financement	-	-	-	-	-	-	-	31

Source : Mission d'après retraitement des données transmises par Bpifrance.

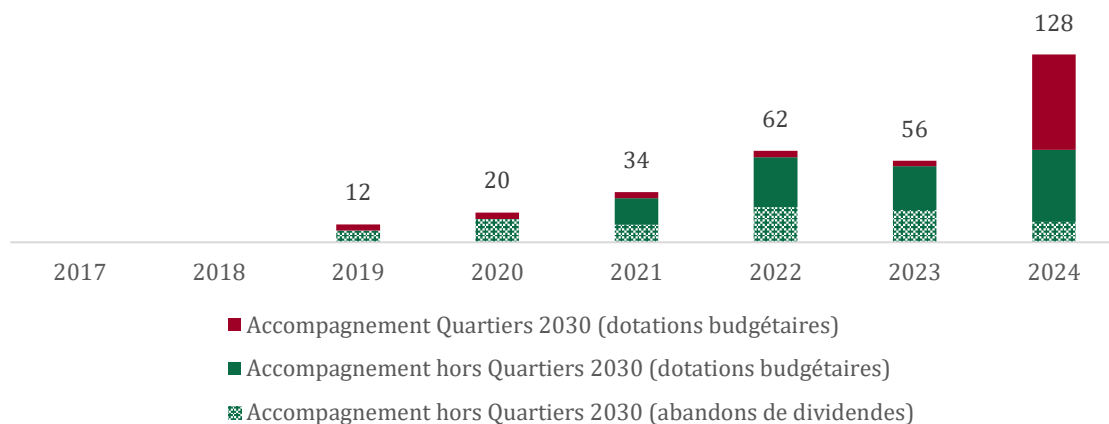
**Graphique 4 : Évolution des dotations publiques reçues pour le financement du plan
« Entrepreneuriat pour tous » entre 2017 et 2023 puis du plan Quartiers 2030 en 2024 (en M€)**



Source : Mission d'après retraitement des données transmises par Bpifrance.

Si l'on considère l'ensemble de l'activité d'accompagnement de Bpifrance, y compris les actions d'accompagnement portées par plan « Quartiers 2030 » (ex programme « Entrepreneuriat pour tous »), le coût pour l'État a été multiplié par 11 en cinq ans, passant de 12 M€ en 2019 à 128 M€ en 2024 (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Évolution du coût de l'activité d'accompagnement pour le budget général de l'État, y compris du plan « Quartiers 2030 » (ex plan « Entrepreneuriat pour tous ») entre 2017 et 2024 (en M€)



Source : Mission d'après retraitement des données transmises par Bpifrance.

1.2.3. La mission évalue à environ 40 M€ le coût pour l'État de l'activité d'accompagnement réalisée par l'Ademe en 2022

La base de données transmise par l'Ademe à la mission ne permet pas d'isoler les dépenses fléchées vers l'activité d'accompagnement des entreprises. À partir de cette base, la mission a sélectionné les dépenses fléchées vers les entreprises et dont le titre du dispositif ou du dossier correspond à des diagnostics, des études ou des analyses en cycle de vie.

La mission évalue à environ 40 M€ le coût pour l'État de l'activité d'accompagnement réalisée par l'Ademe en 2022 (cf. tableau 11).

Tableau 11 : Estimation du coût pour l'État de l'activité d'accompagnement réalisée par l'Ademe en 2022

Programme budgétaire	Montants des engagements juridiques en 2022 (en M€)
181 « Prévention des risques »	28
362 « Écologie »	11
Total	39

Source : Mission d'après retraitement des données transmises par l'ADEME²⁸.

1.3. La suppression des taxes affectées aux CCI et CMA (667 M€ en 2024) impliquerait de mettre fin à leur mission d'accompagnement, mais pas à leurs autres missions

Dans un scénario de suppression des taxes affectées aux CCI et CMA (740 M€ en 2022 et en 2023 et 667 M€ en 2024), certaines missions financées majoritairement par ces taxes ne pourraient plus être assurées.

En ce qui concerne les CCI, le tableau 12 présente la ventilation de ces ressources entre les quatre missions identifiées par leur comptabilité analytique (cf. 1.1.2.1).

²⁸ Les données transmises par l'Ademe à la mission ne permettent pas d'isoler les dépenses fléchées vers l'activité d'accompagnement des entreprises. À partir de la base de données transmise par l'Ademe, la mission a sélectionné les dépenses fléchées vers les entreprises et dont le titre du dispositif ou du dossier correspond à des diagnostics, des études ou des analyses en cycle de vie.

L'activité d'accompagnement des entreprises des CCI, portée par la « mission A – Appui aux entreprises » (à l'exclusion de l'activité de formation, qui est portée par la mission B) **est financée à 72 % par la TFC** (411 M€, soit 78 % du montant total de la TFC affectée aux CCI). **En cas de suppression de la TFC, cette activité ne pourrait plus être assurée.**

Si cette activité devait disparaître la mission estime que :

- ◆ l'accompagnement généraliste pourrait être partiellement repris par les collectivités territoriales ou leurs agences de développement ;
- ◆ l'accompagnement à la TEE pourrait être entièrement repris l'Ademe (et Bpifrance dans le cadre de son partenariat avec l'Ademe) ;
- ◆ l'accompagnement à l'internationalisation des entreprises pourrait être assuré en partie par les équipes de Business France et des agences de développement.

Les autres activités des CCI seraient également impactées par la suppression de la TFC, mais dans une moindre mesure de sorte qu'elles pourraient continuer à être assurées : 114 M€ de TFC était en effet affectée à ces trois missions en 2022. Les 55 M€ de subventions publiques actuellement affectées à la mission A pourraient être redéployées vers les missions B à D pour combler une partie de la perte de ressources. Le reste de cette perte pourrait être absorbé par une hausse des produits commerciaux (et donc de la facturation aux entreprises) ou par une diminution de l'activité.

Tableau 12 : Origine des financements des missions réalisées par les CCI (A – Appui aux entreprises ; B – Formation et emploi ; C – Appui aux territoires ; D – Représentation) en 2022

Origine des financements	Mission	A	B	C	D	Autre	Total
Produits commerciaux	(en M€)	101	191	445	0	66	803
	Part des ressources	18 %	29 %	84 %	0 %	10 %	33 %
Subventions publiques	(en M€)	55	65	31	1	8	160
	Part des ressources	10 %	10 %	6 %	5 %	1 %	7 %
Taxe d'apprentissage	(en M€)	0	329	0	0	0	329
	Part des ressources	0 %	51 %	0 %	0 %	0 %	14 %
TFC affectée	(en M€)	411	55	37	21	1	524²⁹
	Part des ressources	72 %	8 %	7 %	95 %	0 %	22 %
Autres produits	(en M€)	6	9	17	0	573	605
	Part des ressources	1 %	1 %	3 %	0 %	89 %	25 %
Total	(en M€)	574	650	529	22	647	2 422
	Part des ressources	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Nombre d'ETP		3 501	3 593	2 327	124	-	10 549

Source : Mission d'après données transmises par la DGE.

La suppression de la mission d'appui aux entreprises nécessiterait une importante réorganisation des ressources humaines.

En 2022, la mission A concernait 3 501 équivalents temps plein (ETP) soit 33 % des effectifs totaux des CCI (10 549 ETP en 2022) et 84 % des effectifs affectés aux missions d'intérêt général (4 179 ETP selon la DGE). Les données transmises à la mission ne permettent pas de déterminer si ces ETP sont intégralement dédiés à la mission A ou bien s'ils réalisent simultanément plusieurs missions ; selon la DGE, les agents effectuant des missions d'appui aux entreprises sont majoritairement consacrés à ces missions.

Le coût d'un plan de départ volontaire pour environ 3 500 agents ne peut être déterminé en l'absence de données sur l'ancienneté des agents, leur statut et leur niveau de rémunération.

²⁹ La comptabilité analytique des CCI indique une ressource issue de la TFC affectée de 524 M€ au lieu de 525 M€, sans que la mission ne soit en mesure d'expliquer l'écart de 1 M€.

Annexe I

Dès lors, si la mission d'appui aux entreprises des CCI est supprimée au PLF 2026, le réseau consulaire appuyé de sa tutelle, la DGE, devra d'ici mi-2025 préparer et fait adopter un plan de départ volontaire ainsi qu'un plan de fusion entre CCI le cas échéant afin de pouvoir supprimer dès 2026 le financement de ces missions.

En ce qui concerne les CMA, la mission n'a pu récupérer de données de comptabilité analytique permettant d'estimer l'impact de la suppression de la TFCMA sur chaque activité exercée par les CMA. Etant donné que la TFCMA ne représentait que 22 % des ressources des CMA en 2021, la suppression de la TFCMA n'impliquerait pas l'extinction de toutes les missions, mais uniquement de celles financées à titre principal par la TFCMA.

2. L'État verse chaque année une compensation au groupe La Poste pour la réalisation de quatre missions de service public

Par la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales, l'Etat a confié quatre missions de service public au groupe La Poste : le service universel postal ; la contribution à l'aménagement du territoire ; le transport et la distribution de la presse ; l'accessibilité bancaire (cf. tableau 13). L'article 6 de la loi précitée indique que les objectifs de ces missions de service public sont déterminés dans un contrat d'entreprise conclu entre l'État et l'entreprise publique, dont le dernier en date couvre la période 2023-2027.

Tableau 13 : Synthèse des quatre missions de service public

Mission	Définition	Cadre	Echéance
Service universel postal	Distribution postale	Loi du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales	2026
Aménagement du territoire	Réseau de points de contact		
Transport postal de la presse	Distribution de la presse postée	Protocole d'accord signé le 14 février 2022 entre la presse, La Poste et l'État	2026
Accessibilité bancaire	Inclusion bancaire par l'ouverture d'un livret A	Convention conclue le 23 novembre 2021 entre l'État et la Banque Postale	2026

Note de lecture : Toutes les missions sont régies par le contrat d'entreprise 2023-2027 liant le groupe La Poste et l'État qui devra faire l'objet d'un avenant pour chacune des missions d'ici 2026.

Source : Mission.

2.1. Le groupe La Poste réalise quatre missions de service public

2.1.1. Le service universel postal assure la collecte et la distribution du courrier

2.1.1.1. L'UE définit un cadre pour le service universel postal

Le cadre réglementaire qui régit les services postaux a été instauré en 1997 par la directive 97/67/CE concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service.

Cette dernière a ensuite été modifiée à deux reprises :

- ♦ en 2002 par la directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 relative à la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté ;
- ♦ en 2008 par la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 relative à l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté.

La directive définit le service universel postal (SUP) comme une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables³⁰ pour tous les utilisateurs.

En termes de service, le SUP doit comprendre au minimum :

- ◆ la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à 2 kilogrammes ;
- ◆ la levée, le tri, le transport et la distribution des colis postaux jusqu'à 10 kilogrammes (limite pouvant être portée à 20 kilogrammes) ;
- ◆ les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée.

La directive fixe également les conditions de son financement, oblige les États à mettre en place une autorité de régulation nationale et pose le principe d'une ouverture progressive à la concurrence. La directive prévoit également que les États membres désignent une ou plusieurs entreprises comme prestataire du service universel postal, dont le contenu est encadré par des exigences minimales voire maximales.

La directive fixe des principes régissant les tarifs et les comptes, et dispose que les États membres veillent à ce que des normes de qualité permettent d'assurer la régularité et la fiabilité des services. Elle établit des normes de qualité pour le courrier transfrontière intracommunautaire : 85 % des envois doivent être acheminés, sous 3 jours ouvrables (J+3), 97 % sous 5 jours (J+5).

En pratique, les autorités européennes laissent en matière postale une latitude aux États membres. Elles ont, par exemple, autorisé plusieurs pays à abandonner la distribution du courrier cinq jours sur sept alors même qu'il s'agit d'une exigence minimale inscrite dans la directive postale (e.g. Italie et la distribution trois jours sur sept)

2.1.1.2. La transposition en droit national se caractérise par des obligations de service public plus fortes que la directive européenne

La loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales a opéré la transposition en droit interne des dispositions communautaires relatives au service universel.

Le législateur a fait le choix d'un service universel étendu par rapport aux dispositions de la directive européenne. Les modalités du SUP sont prévues par l'article L. 1 du code des postes et des communications électroniques. Le principal objet de surtransposition est la garantie d'une distribution assurée six jours par semaine. En 2021, seuls trois pays européens proposaient une telle garantie de service³¹ : l'Allemagne, Malte et le Royaume-Uni.

L'article 19 de la loi du 9 février 2010 précitée a confirmé l'attribution de cette mission à La Poste, pour une durée de 15 ans à compter du 1^{er} janvier 2011.

³⁰ Cette notion n'est pas quantifiée par la directive européenne, chaque État est laissé libre de définir sa notion d'abordabilité.

³¹ « Main developments in the postal sector (2017-2021) », novembre 2022, Copenhagen Economics.

2.1.1.3. La baisse des volumes de courrier envoyé a dégradé les comptes du SUP, entraînant une compensation annuelle par l'État depuis 2021

Les comptes du SUP sont restés excédentaires jusqu'en 2017. L'année 2018 constitue une rupture où les comptes du SUP sont devenus déficitaires à hauteur de 365 M€. Par la suite, la crise sanitaire a aggravé la situation avec une baisse du volume de courrier échangé plus forte entre 2019 et 2020 (environ 2,1 millions de courrier) que la baisse annuelle constatée depuis 2008, d'environ 0,7 million par an. Si une légère hausse du volume de courrier échangé (+0,1 million) entre 2020 et 2021 a permis une baisse du déficit avant compensation, le niveau de déficit avant compensation a tout de même atteint 703 M€ en 2022.

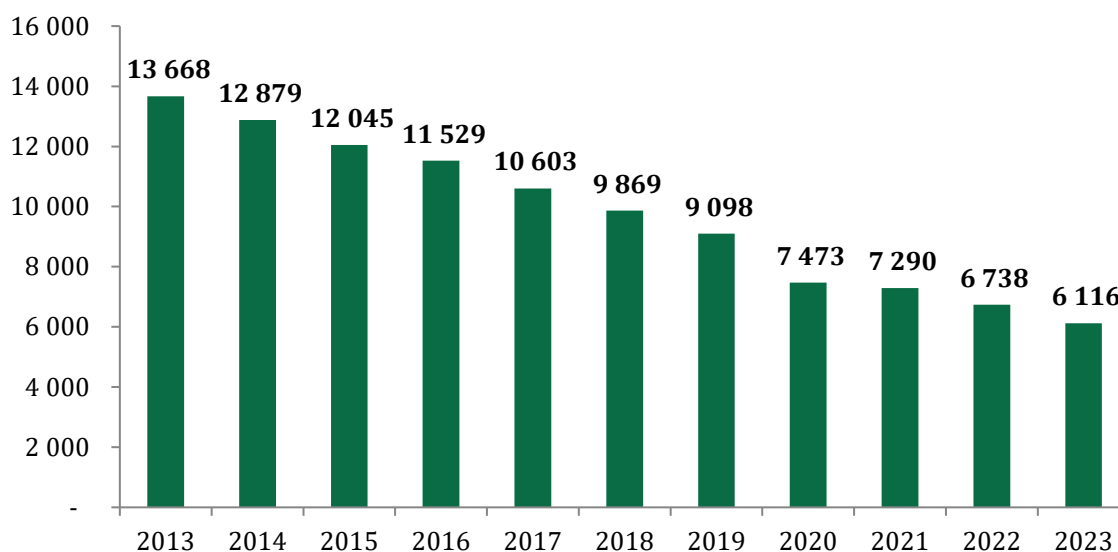
Tableau 14 : Comptes du SUP entre 2015 et 2022 (en M€)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Résultat avant compensation	+ 290	+ 175	+ 146	-365	-526	-782	-617	-703
Compensation	0	0	0	0	0	0	520	520
Résultat net	+ 290	+ 175	+ 146	-365	-526	-782	-97	-183

Source : Mission, d'après les données fournies par la DGE.

Cette dégradation des comptes est principalement due à une baisse de 55 % du volume de courrier échangé entre 2013 et 2023. En 10 ans, le volume est passé de 13 668 millions de courrier échangé à 6 116 millions (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Volume de courrier échangé entre 2008 et 2022 (en millions de plis)



Source : Mission, d'après les données du groupe La Poste issues des résultats annuels.

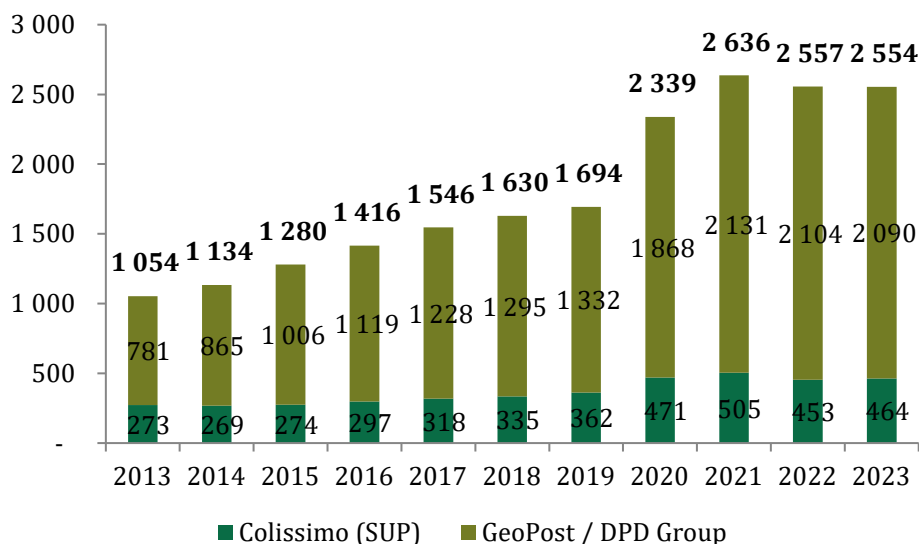
L'activité colis du SUP se matérialise par l'offre de service « Colissimo ». Cette dernière représentait 18 % des volumes de colis échangés par le groupe La Poste en 2022. Les 82 % restants sont captés par la filiale GeoPost (e.g. Chronopost, DPD).

Même si tous les colis de l'offre « Colissimo » sont expédiés par des particuliers, tous les colis envoyés par des particuliers ne sont pas nécessairement des « Colissimo ». Les deux offres se cannibalisent en partie.

Annexe I

En constante croissance entre 2013 et 2021, l'activité Colis s'est contractée de 10 % entre 2021 et 2022 (cf. graphique 7). Le groupe La Poste justifie cette baisse par un lien avec le fléchissement de la consommation des ménages ainsi que par un effet de base défavorable due au confinement³².

Graphique 7 : Volume de colis traité par le groupe La Poste entre 2013 et 2022 (en millions de colis)



Source : Mission, d'après les données du groupe La Poste issues des résultats annuels.

Une mission, confiée en février 2021 au député Jean Launay, a préconisé de renforcer la soutenabilité financière du SUP en intégrant une compensation financière de l'État³³. Depuis 2021, l'État verse une subvention à La Poste pour compenser les coûts nets engagés par l'entreprise dans la mise en œuvre du service universel postal.

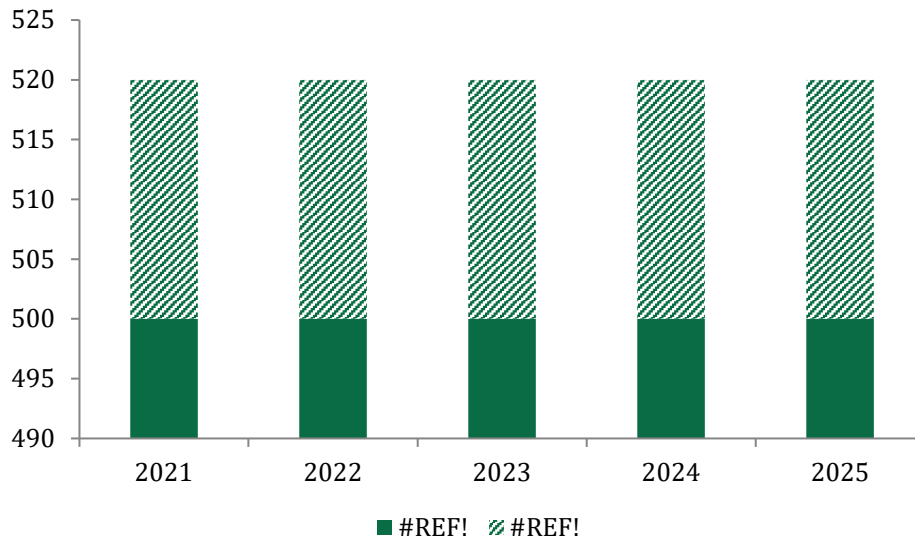
La compensation, définie annuellement dans la loi de finances, est imputée sur le programme 134 « Développement des entreprises et régulations ». Son montant est fixé dans le contrat d'entreprise entre l'Etat et le groupe La Poste qui précise les engagements de l'État et les objectifs donnés au groupe La Poste. Il s'établit à 520 M€ par an sur la période 2021-2025.

Comme prévu par l'article R.1-1-8 du CPCE, une partie de ce montant (20 M€) est fonction des résultats de qualité de service du produit « Lettre verte ». Si le taux de lettre verte effectivement livrée en J+3 est inférieur à 94,5 % alors la part variable est égale à 0 M€. Si ce taux se situe entre 94,5 % et 95,5 % alors la part variable est de 10 M€. Si ce taux est supérieur à 95,5 % alors la part variable est de 20 M€.

³² Communiqué de presse du 23 février 2023 présentant les résultats 2022 du groupe La Poste.

³³ « Les mutations du service universel postal », Avril 2021, M. Jean Launay.

Graphique 8 : Montant de la compensation budgétaire versée au groupe La Poste au titre du SUP entre 2021 et 2025 (en M€)



Source : Mission, d'après les contrats d'entreprise liant le groupe La Poste à l'État.

2.1.2. La distribution de la presse consiste à favoriser le pluralisme, notamment celui de l'information politique et générale (IPG) par un transport postal assuré à tarif préférentiel

2.1.2.1. Le groupe La Poste distribue la presse, six jours sur sept, sur tout le territoire, à des tarifs préférentiels uniformes en tout point du territoire

La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom a confié au groupe La Poste une mission de service public du transport et de la distribution de la presse³⁴. La mission est actuellement régie pour la période 2022-2026 par un protocole d'accord signé le 14 février 2022 par l'Etat, les organisations représentatives des familles de presse, La Poste et l'Arcep³⁵.

La mission consiste pour le groupe La Poste à distribuer la presse, six jours par semaine, sur tout le territoire, à des tarifs préférentiels uniformes en tout point du territoire, avec un niveau de qualité de service défini par le législateur.

Les tarifs appliqués à cette mission de service public correspondent à 70 % du tarif de l'offre de distribution de la presse classique du SUP dite « Publissimo ».

La qualité de service se matérialise par les objectifs fixés au groupe La Poste en matière de délais d'acheminement (cf. tableau 15). Ces objectifs sont fixés entre le groupe La Poste et les éditeurs de presse.

³⁴ La loi du 9 février 2010 précitée à confirmer l'attribution de cette mission de service public au groupe La Poste.

³⁵ Protocole d'accord entre la presse, La Poste et l'État portant réforme et programmation du service public de distribution de la presse papier abonnée pour les années 2022-2026.

Néanmoins, ces objectifs de livraison nécessitent des moyens supplémentaires par rapport à ceux nécessaires à la distribution classique du courrier depuis la réforme de la distribution du courrier (suppression du J+1 et passage au J+3). Par ailleurs, la presse représente ainsi 22 % du poids de la sacoche des facteurs, 8 % du volume du courrier et 4 % du chiffre d'affaires courrier de La Poste³⁶.

Tableau 15 : Objectifs fixés au groupe La Poste en matière d'acheminement

Type de produit	Objectifs de livraison
Presse quotidienne et assimilée en J+1	97 %
Presse urgente J+1	92 %
Presse en J+2	92 %
Presse non urgente en J+4	95 %
Presse économique en J+7	95 %

Source : Mission, d'après le protocole d'accord entre la presse, La Poste et l'État portant réforme et programmation du service public de distribution de la presse papier abonnée pour les années 2022-2026.

Note de lecture : 97 % des abonnés doivent recevoir leur quotidien dans un délai inférieur ou égal à un jour.

En complément de ces tarifs préférentiels, le secteur de la presse bénéficie d'autres aides directes et indirectes représentant un total de près de 400 M€ en 2023 (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Les aides à la presse

Outre l'aide constituée par le service public de transport postal, 196 M€ d'aides budgétaires au secteur de la presse sont programmées en projet de loi de finances pour 2024 :

- aides à la diffusion (115 M€) :
 - 68 M€ d'aides l'exemplaire posté ;
 - 35 M€ d'aides à l'exemplaire porté ;
 - 2 M€ d'aides aux réseaux de portage.
- aides au pluralisme (26 M€) :
 - aide aux publications nationales d'IPG à faibles ressources publicitaires (17 M€) ;
 - aide au pluralisme de la presse périodique régionale et locale (1,5 M€) ;
 - aide au pluralisme des titres ultramarins (2 M€) ;
 - aide aux services de presse tout en ligne (4 M€).
- aides à la modernisation (56 M€)
 - aide à la modernisation de la distribution de la presse (28 M€) ;
 - aide à la modernisation des diffuseurs de presse (6 M€) ;
 - fonds stratégique pour le développement de la presse (16 M€) ;
 - fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse (5 M€).

Ce secteur bénéficie également de sept dépenses fiscales représentant un total de 83 M€ en montant réalisé pour 2022.

³⁶ Rapport général n° 163 (2021-2022), tome III, annexe 19, novembre 2021, Commission des finances du Sénat.

Tableau 16 : Dépenses fiscales en faveur de la presse

Numéro fiscal - Type de dépenses	Réalisation 2022 (en M€)	Prévision 2023 (en M€)	Prévision 2024 (en M€)
730305 – Taux de 2,10 % applicable aux publications de presse	70	60	60
090110 – Exonération en faveur des entreprises dont les établissements vendent au public des écrits périodiques en qualité de mandataires inscrits à la commission du réseau de la diffusion de la presse et revêtent la qualité de diffuseurs de presse spécialistes	5	5	5
040110 – Exonération de cotisation sur la valeur ajoutée en faveur des entreprises dont les établissements vendent au public des écrits périodiques en qualité de mandataires inscrits à la commission du réseau de la diffusion de la presse et revêtent la qualité de diffuseurs de presse spécialistes	3	5	4
110267 – Crédit d'impôt sur le revenu au titre du premier abonnement à un journal, à une publication périodique ou à un service de presse en ligne d'information politique et générale	3	2	-
230403 – Déduction spéciale prévue en faveur des entreprises de presse	1	0	nc
320131 – Réduction d'impôt pour souscription au capital des sociétés de presse	< 0,5	< 0,5	< 0,5
110263 – Réduction d'impôt accordée au titre des souscriptions en numéraire au capital d'entreprises de presse	-	-	-
Total	83	72	69

Source : Mission, d'après voies et moyens tome II du PLF 2024.

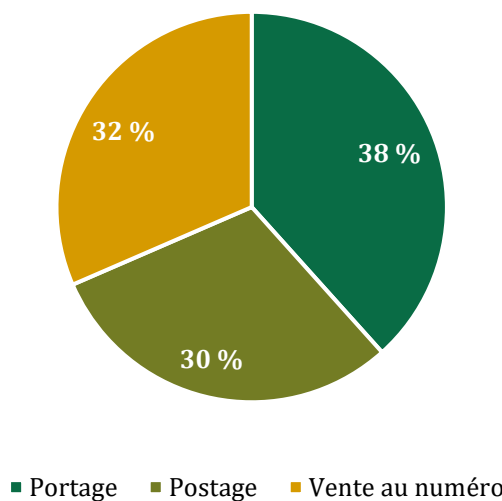
Note : Les montants tiennent compte, pour les dépenses fiscales en matière de TVA, de la seule incidence de ces dispositifs sur la part des recettes nettes de TVA restant à l'État, c'est-à-dire diminuées des recettes de TVA transférées aux collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale.

2.1.2.2. Le groupe La Poste distribue près de 30 % de la presse écrite par abonnement dont 24 % dans le cadre de sa mission de transport et de distribution

Hormis pour la presse gratuite, la diffusion de la presse imprimée se réalise par deux canaux principaux (cf. graphique 9) :

- ♦ la vente au numéro où la presse est distribuée directement dans des points de vente (i.e. kiosques, marchands de presse).
- ♦ la vente par abonnement où la presse est distribuée au lecteur par postage ou livrée par portage.

Graphique 9 : Répartition des canaux de distribution de la presse écrite en 2023 (en %)

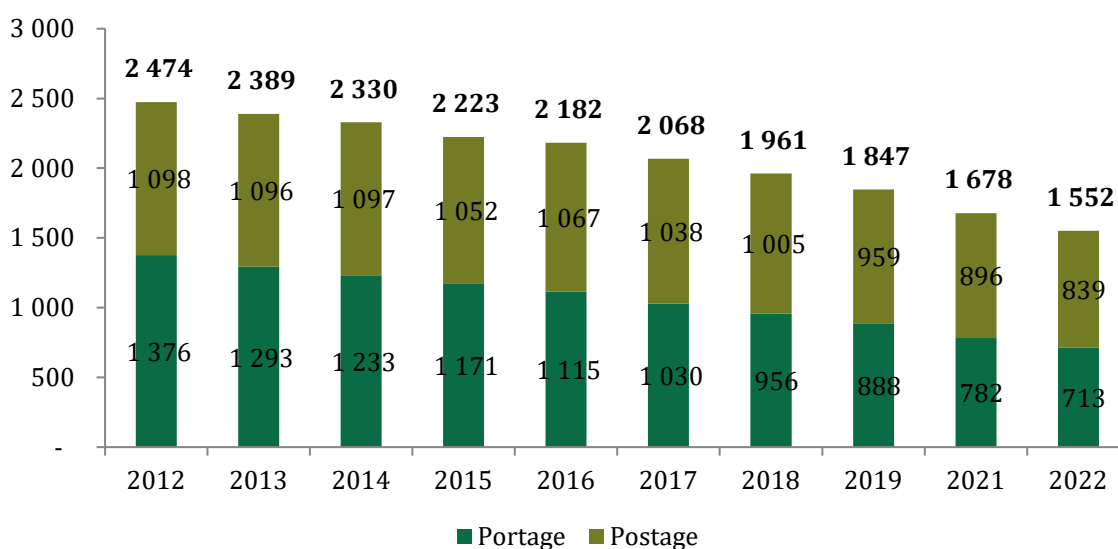


Source : Mission, d'après 33^e observatoire de la presse et des médias de l'alliance pour les chiffres et les médias (ACPM) paru en avril 2023.

La distribution de la presse écrite par abonnement s'effectue donc par portage ou par postage. Le nombre d'exemplaires de presse au format papier distribués aux abonnés en 2022 s'établit à 1,6 milliard d'après l'observatoire du courrier et du colis de l'ARCEP³⁷. Le postage représente 46 % de ce total, une part en baisse de près de 10 points depuis 2012 (cf. graphique 10).

Le transport des exemplaires par La Poste représente environ 20 % de la diffusion totale (abonnement et vente au numéro) de la presse écrite.

Graphique 10 : Volume de presse distribué par portage ou par circuit postal en 2012 et 2022 (en millions d'objets)



Source : Mission, d'après les données issues de l'Observatoire du courrier et du colis de l'ARCEP.

³⁷ Les marchés du courrier, du colis et des activités connexes en France, octobre 2023, ARCEP.

Annexe I

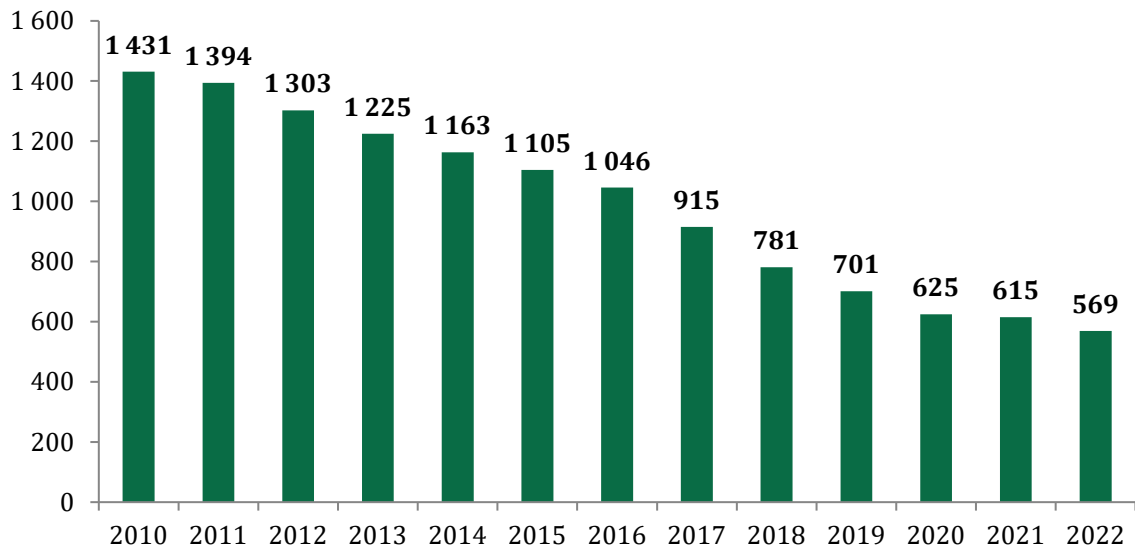
Le groupe La Poste assure le postage de la presse :

- ♦ soit au titre du SUP ;
- ♦ soit au titre de sa mission de transport et de distribution de la presse (TDP), dès lors que le titre de presse reçoit l'agrément de la commission paritaire des publications et des agences de presse (CPPAP) (cf. encadré 4).

Sur les près de 710 millions de journaux et revues périodiques transportés par La Poste en 2022, 80 % le sont dans le cadre de sa mission de transport et de distribution de la presse (soit 569 millions d'exemplaires) et 20 % dans le cadre de sa mission de SUP (soit 142 millions d'exemplaires).

Le nombre d'objets de presse distribués dans le cadre de la mission de transport et de distribution de la presse a été divisé par près de trois en douze ans passant de 1 431 millions d'exemplaires distribué en 2010 à 569 millions en 2022, soit une diminution de 60 %.

Graphique 11 : Nombre d'objets de presse distribués dans le cadre de la mission de service public du groupe La Poste (en millions d'exemplaires)



Source : Mission, d'après les données fournies par la DGE.

Encadré 4 : La CPPAP

La Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) est une instance dont les missions, l'organisation et la composition sont prévues par le décret n°97-1065 du 20 novembre 1997. Son rôle est de :

- donner un avis sur l'application aux journaux et écrits périodiques des textes législatifs ou réglementaires prévoyant des allègements en faveur de la presse en matière de taxes fiscales et de tarifs postaux ;
- se prononcer sur l'éligibilité au statut d'agence de presse des sociétés qui tirent la majeure partie de leurs ressources de la vente de contenus rédactionnels aux médias ;
- reconnaître la qualité de services de presse en ligne.

L'instance est composée de représentants de l'État et de professionnels de la presse.

Pour le premier point, l'avis favorable de la CPPAP donne lieu à la délivrance d'un certificat et d'un numéro d'inscription, valable pour une durée limitée qui ne peut excéder 5 ans et renouvelable sur demande expresse. Cette certification ouvre le droit au taux de TVA à 2,1 % et à bénéficier des tarifs de la mission de transport et distribution postale. Dans le cas contraire, le titre de presse se voit appliquer un taux de TVA de 20 % et les tarifs du SUP.

Tableau 17 : Répartition des publications inscrites à la CPPAP par typologie

Typologie	Nombre de publications
Presse éditeur	3 244
<i>dont IPG</i>	712
<i>dont presse technique et professionnelle</i>	1 168
<i>dont presse culturelle, scientifique et jeunesse</i>	378
<i>dont magazines divertissement et loisirs</i>	986
Presse associative	1 412
Presse dérogatoire	980
Presse étrangère	414
TOTAL	6 050

Source : Rapport d'activité de la CPPAP.

La CPPAP est également compétente pour se prononcer sur la qualification de presse d'IPG. L'article D.19-2 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) définit trois critères cumulatifs pour caractériser la notion d'IPG :

- apporter de façon permanente sur l'actualité politique et générale, locale, nationale ou internationale, des informations et des commentaires tendant à éclairer le jugement des citoyens ;
- consacrer la majorité de leur surface rédactionnelle à cet objet ;
- présenter un intérêt dépassant d'une façon manifeste les préoccupations d'une catégorie de lecteurs.

2.1.2.3. La mission transport postal de presse est en partie financée par une compensation budgétaire

En 2022, le déficit net pour le groupe La Poste s'est élevé à 254 M€ contre 281 M€ en 2012 alors que les coûts attribuables à la mission sont passés de 946 M€ à 572 M€ sur la même période. Trois éléments de réponses peuvent être expliquer cela :

- ◆ les coûts fixes en grande partie incompressibles liés à la nécessité de maintenir un service postal ;
- ◆ l'évolution des tarifs de service public qui n'a pas reflété la hausse des coûts unitaires de distribution augmentant mécaniquement avec la baisse des volumes ;
- ◆ la contribution de l'Etat qui est passée de 232 M€ à 84 M€ sur la période.

Tableau 18 : Evolution des couts de la mission de service public de distribution de la presse entre 2008 et 2022 (en M€)

	Coûts attribuables	Chiffre d'affaires éditeurs	Déficit commercial	Compensation budgétaire	Déficit net
	(A)	(B)	(C)=(B)+(A)	(D)	(C)+(D)
2012	-946	433	-513	232	-281
2013	-952	428	-524	217	-308
2014	-904	398	-506	150	-356
2015	-862	400	-462	131	-332
2016	-861	376	-485	119	-366
2017	-712	340	-372	121	-251
2018	-587	300	-287	112	-176
2019	-564	274	-290	104	-186
2020	-587	244	-343	96	-247
2021	-595	248	-347	88	-259
2022	-572	234	-338	84	-254
Taux de croissance annuel composé sur la période 2012-2022	-4,5 %	-5,4 %	-3,7 %	-8,8 %	-0,9 %

Source : Mission, d'après la réponse à la question n°203 du questionnaire sur le PLF 2024 de la commission des affaires économiques du Sénat.

Depuis 1991, l'État verse une compensation au groupe La Poste pour le transport et la distribution postal de la presse. Le contrat de plan entre l'État et le groupe La Poste pour la période 1991-1994 explicitait les modalités de cette compensation. Elle avait été définie à deux milliards de francs pour l'année 1992 sur un coût total évalué à cinq milliards de francs³⁸, soit environ 500 millions d'euros sur total de 1 250 millions d'euros³⁹.

Pour les années 2022-2026, le montant de la compensation de l'Etat a été défini dans le protocole d'accord entre la presse, le groupe La Poste et l'État portant réforme et programmation du service public de distribution de la presse papier abonnée. Il est également indiqué dans le contrat d'entreprise liant le groupe La Poste et l'État. Son montant ne doit pas dépasser le coût de la mission tel que calculé par l'ARCEP.

La compensation est versée sous forme de subvention imputée sur le programme 134 « Développement des entreprises et régulations ». Elle a fait l'objet d'une notification à la Commission Européenne et a été déclarée compatible avec le régime d'aide d'État le 5 décembre 2022⁴⁰.

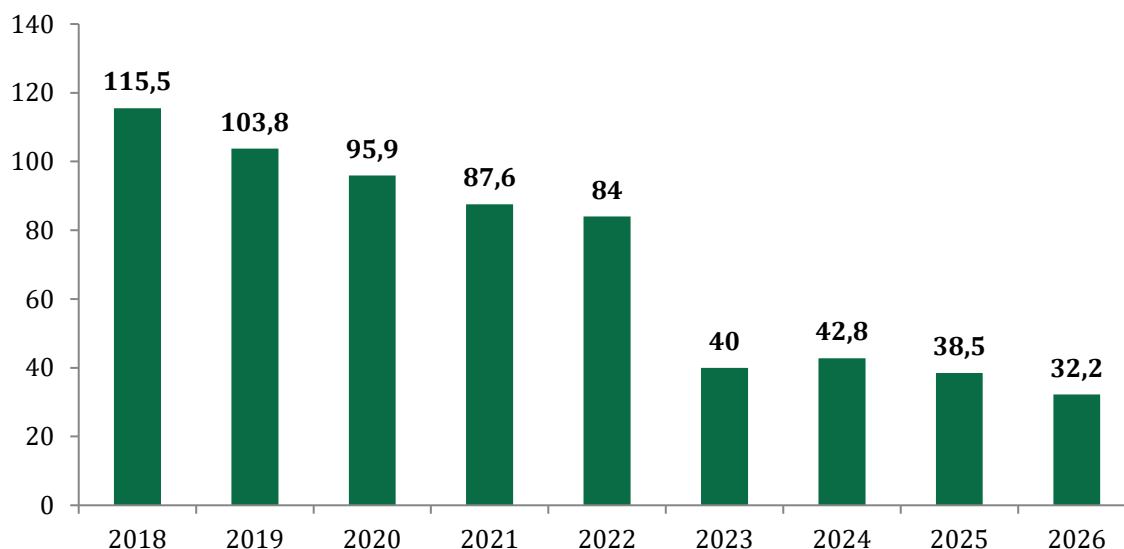
Suite à la réforme entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023, la compensation du TDP a été divisée par deux entre 2023 et 2024. Elle suivra une trajectoire visant à rejoindre la compensation du coût net évité lié à la distribution des exemplaires de presse en zone sous-dense.

³⁸ Rapport général n° 92 (1991-1992), tome III, annexe 10, novembre 1991, Commission des finances du Sénat.

³⁹ Convertisseur franc-euro de l'INSEE prenant en compte l'érosion monétaire due à l'inflation.

⁴⁰ Notification SA.102817 (2022/N).

Graphique 12 : Trajectoire de la compensation versée par l'État français au groupe La Poste au titre de la mission « distribution de la presse » entre 2018 et 2026 (en M€)



Source : Mission, d'après le protocole d'accord entre la presse, La Poste et l'État portant réforme et programmation du service public de distribution de la presse papier abonnée pour les années 2022-2026.

2.1.3. La mission d'aménagement du territoire vise à fournir un service postal à l'ensemble des populations sur l'ensemble des territoires, dans des conditions fixées par la loi du 20 mai 2005

2.1.3.1. La loi du 2 juillet 1990 pose le principe de la participation du groupe La Poste à l'aménagement du territoire

L'État a confié au groupe La Poste, par la loi du 2 juillet 1990, une mission de service public contribuant à l'aménagement et au développement du territoire. L'objectif de cette mission est de fournir un service postal à l'ensemble des populations sur l'ensemble du territoire, dans des points de contact postaux. Les points de contact regroupent :

- ◆ les bureaux de poste, gérés en propre par le groupe La Poste ;
- ◆ les points en partenariats. La loi n°2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales a précisé le contenu de la mission d'aménagement du territoire en disposant que pas plus de 10 % de la population d'un département ne doit se trouver éloignée de plus de cinq kilomètres et de plus de vingt minutes de trajet automobile d'un point de contact postal. Elle indique également que pour remplir sa mission, le groupe La Poste adapte son réseau de points de contact, notamment par la conclusion de partenariats locaux publics ou privés, en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale

La loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales a précisé que le nombre de points de contact du groupe La Poste au niveau national doit être au moins de 17 000.

Ainsi, La Poste doit respecter les trois règles cumulatives suivantes :

- ♦ une règle de dimensionnement : le réseau comporte au moins 17 000 points de contact ;
- ♦ une règle d'accessibilité : sauf circonstances exceptionnelles, pas plus de 10 % de la population d'un département ne peut se trouver éloignée de plus de cinq kilomètres et de plus de vingt minutes de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de La Poste ;
- ♦ une règle d'adaptabilité : le groupe La Poste adapte son réseau de points de contact, notamment par la conclusion de partenariats locaux publics ou privés, en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale.

Les termes comme les objectifs, les engagements des parties ou le financement de cette mission sont également définies dans le contrat d'entreprise 2022-2026 relatif aux missions de service de public entre le groupe La Poste et l'État. Les conditions d'exercice de cette mission, dite complémentaire au SUP, devront être réexaminées en 2025 lors de la prochaine désignation du prestataire du SUP.

Cette mission de service public a la particularité d'être aussi encadré par un contrat tripartite entre l'État, l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et le groupe La Poste dit contrat de présence postale territoriale.

2.1.3.2. En 2022, parmi les 17 173 points de contact gérés en propre ou en partenariat, 10 477 répondent aux obligations de la mission d'aménagement du territoire

La réglementation distingue deux missions d'accessibilité concernant la couverture territoriale du réseau postal. L'une est au titre du SUP et l'autre est au titre de l'aménagement du territoire. Ces deux groupes sont distingués par le groupe La Poste dans sa gestion et modélisés par l'ARCEP pour le calcul du coût de la mission d'aménagement du territoire.

La mission d'accessibilité au titre du SUP est représentée dans un réseau dit **accessible** de 6 696 points de contact. Il permet de répondre aux contraintes d'accessibilité du SUP⁴¹.

La mission d'accessibilité au titre de l'aménagement du territoire est représentée dans un réseau dit **complémentaire** de 10 477 points de contact. Il permet de répondre aux obligations réglementaires imposées par la loi du 2 juillet 1990⁴² et complétées par loi du 9 février 2010⁴³.

Tableau 19 : Evolution du nombre de points de contact du réseau du groupe La Poste (2018-2022)

	2018	2019	2020	2021	2022
Réseau accessible	7 589	7 569	6 622	6 582	6 696
Réseau complémentaire	9 494	9 451	10 739	10 439	10 477
Nombre de points	17 083	17 020	17 001	17 021	17 173

Note de lecture : La méthode de modélisation a été modifiée en 2021 conduisant à transférer 911 points de contact du périmètre du réseau accessible vers le réseau complémentaire | Source : ARCEP, d'après données du groupe La Poste.

Deux types de mode de gestion co-existent dans le réseau des points de contact.

⁴¹ Les points de contact donnant accès au public aux prestations de service universel doivent permettre qu'au moins 99 % de la population nationale et 95% de la population de chaque département soit à moins de 10 kilomètres d'un point de contact et que toutes les communes de plus de 10 000 habitants disposent d'au moins un point de contact par tranche de 20 000 habitants.

⁴² Sauf circonstances exceptionnelles, pas plus de 10 % de la population de chaque département ne doit se trouver éloignée de plus de cinq kilomètres et de plus de vingt minutes de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de La Poste.

⁴³ Le nombre de points de contact de La Poste au niveau national doit être au moins de 17 000.

Annexe I

Les bureaux gérés en propre par le groupe La Poste proposent l'ensemble des opérations, produits ou services des trois activités principales du groupe (courrier, colis et banque). Au 30 juin 2022, il y avait 7 158 bureaux en propre : 5 246 relevant du réseau accessible (SUP) et 1 912 relevant du réseau complémentaire. Le nombre de bureaux en propre est en constante diminution du fait de leur transformation en points partenaires (cf. tableau 20).

Tableau 20 : Données relatives à la taille du réseau de points de contact

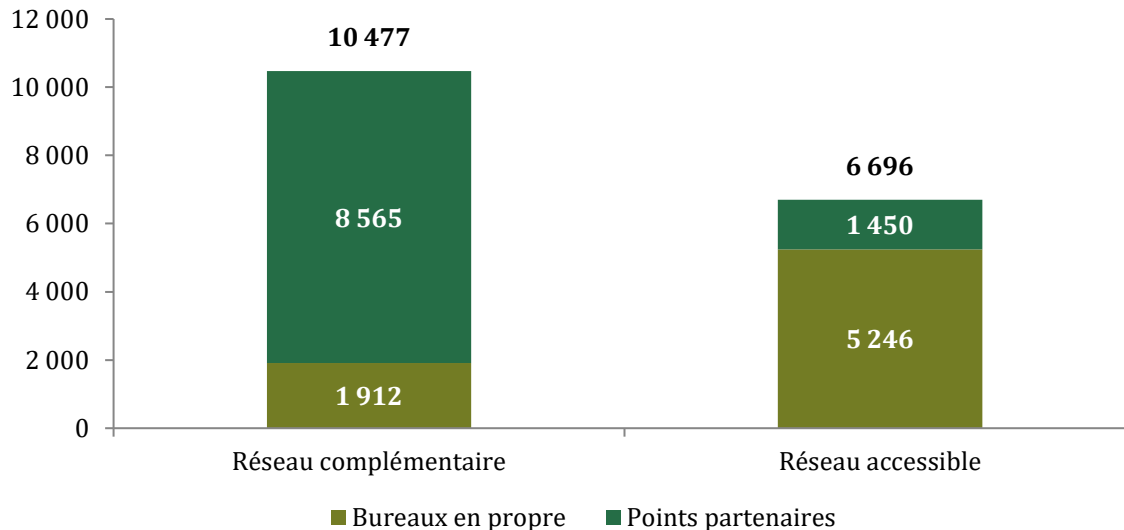
Type de point	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de points	17 083	17 020	17 001	17 021	17 173
<i>dont bureaux en propre</i>	<i>8 290</i>	<i>7 948</i>	<i>7 682</i>	<i>7 496</i>	<i>7 158</i>
Bureaux centres	1 598	1 587	1 545	1 523	1 470
<i>dont points partenaires</i>	<i>8 793</i>	<i>9 072</i>	<i>9 319</i>	<i>9 525</i>	<i>10 015</i>
La Poste Agence Communale	6 054	6 184	6 337	6 441	6 832
La Poste Relais	2 739	2 888	2 982	3 084	3 183

Source : Mission, d'après données ARCEP.

Le réseau complémentaire se caractérise par une proportion plus importante de points partenaires qu'au sein du réseau accessible. En effet, seulement 18 % des points de contact du réseau complémentaire sont des bureaux en propre contre 78 % dans le réseau accessible.

Au sein du réseau complémentaire, selon les données du groupe La Poste, un point en propre coûte en moyenne 8,4 fois plus cher qu'un point partenaire pour une recette moyenne 18,3 fois plus importante⁴⁴. Le rythme des transformations de points en propre à points partenaires a donc des effets significatifs sur l'évolution des coûts de la mission d'aménagement du territoire.

Graphique 13 : Données sur le mode de gestion des différents maillages (Chiffres 2022)



Source : Mission, d'après les données fournies par l'ARCEP.

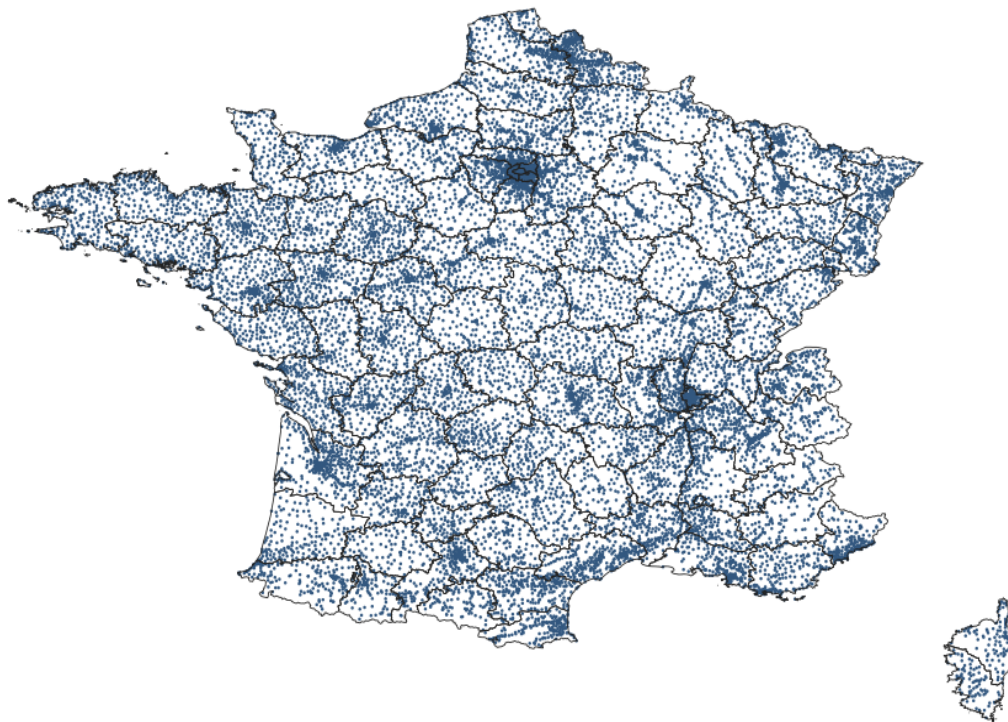
Les bureaux gérés en partenariat permettent d'accéder à un nombre restreint d'opérations postales. Au 30 juin 2022, 10 015 points étaient gérés en partenariat. On distingue deux catégories de points en partenariat, liés au groupe La Poste par des conventions :

⁴⁴ Rapport au Gouvernement et au Parlement sur le coût net de la mission d'aménagement du territoire assurée par La Poste, 2022, ARCEP.

Annexe I

- ◆ les points « La Poste Agence Communale » sont gérés par les mairies ou les intercommunalités. Ces points de contact proposent l'essentiel des services du groupe La Poste, en particulier le retrait d'espèces pour les clients de La Banque Postale ;
- ◆ les points « La Poste Relais » correspondent à un comptoir installé chez un commerçant (boulangerie, buraliste, etc..). Ces relais sont des points de contact proposant des opérations postales de base (retrait et dépôt courrier-colis).

Graphique 14 : Cartographie des points de contact postaux en 2022 en France métropolitaine



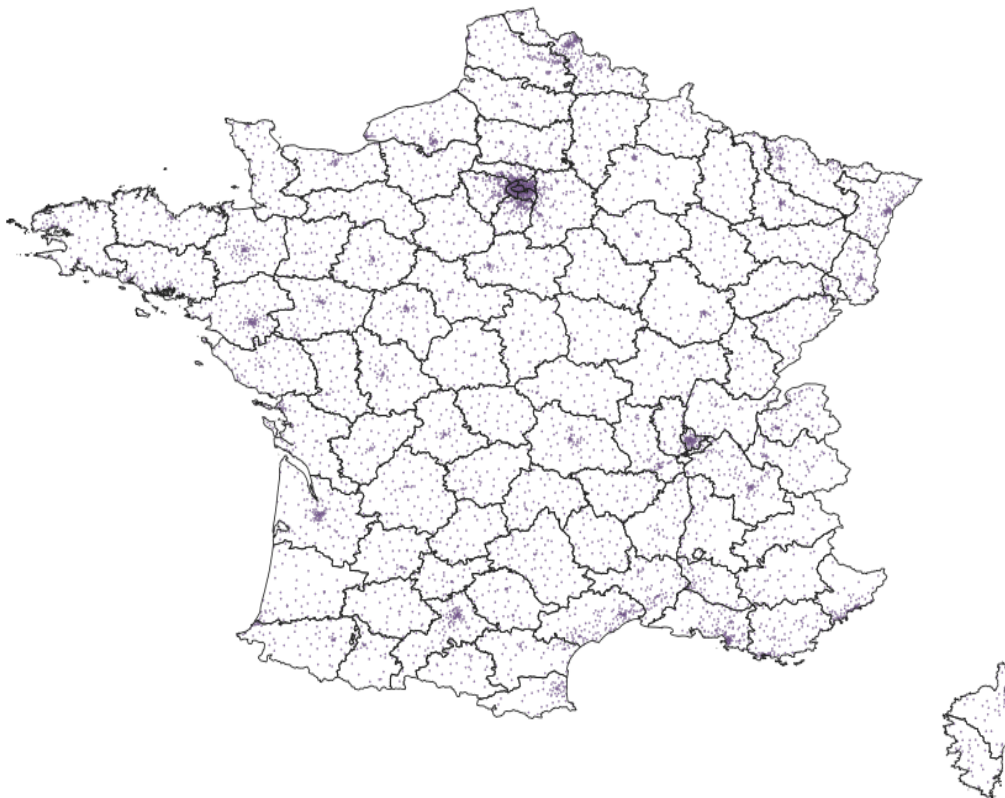
Source : ARCEP, d'après les données du groupe La Poste.

Graphique 15 : Cartographie des points de contact postaux du réseau dit complémentaire en 2022 en France métropolitaine



Source : ARCEP, d'après les données du groupe La Poste.

Graphique 16 : Cartographie des points de contact postaux du réseau dit accessible en 2022 en France métropolitaine



Source : ARCEP, d'après les données du groupe La Poste.

2.1.3.3. La compensation de l'État à la mission aménagement du territoire est financée par un fonds postal national de péréquation territoriale doté de 177 M€ maximum sur la période 2023-2025

Pour compenser le coût pour le groupe La Poste du réseau complémentaire, le décret n°2207-310 du 5 mars 2007 crée le fonds postal national de péréquation territoriale. L'article 4 du décret susvisé prévoit que le contrat de présence postale territoriale (CDPPT) fixe les lignes directrices de gestion de ce fonds.

Encadré 5 : Le CDPPT

Depuis 2008, le contrat de présence postale territoriale fixe les règles de la mission d'aménagement et de développement du territoire confiée au groupe La Poste. Il prévoit les règles d'évolution du réseau de points de contact dédiés à cette mission, il donne les lignes directrices de gestion du fonds postal national de péréquation territoriale et il organise une gouvernance tripartite nationale et départementale.

Le contrat se matérialise par un dialogue tant national au sein de l'observatoire nationale de présence postale (ONPP) mais également que local à travers les commissions départementales de présence postale territoriale.

L'ONPP est composé de six représentants de l'Etat, de six représentants des maires de France, de six parlementaires et de six représentants du groupe La Poste. Son président est un parlementaire. Son rôle est de veiller au respect des obligations légales en vérifiant notamment que le réseau de point de contact respecte les règles d'accessibilité.

Les commissions départementales de présence postale territoriale sont composées de huit élus territoriaux, d'un représentant de La Poste et d'un représentant de l'État. Elles veillent à la bonne application du contrat triennal de présence postale, en s'assurant de la présence postale effective sur le périmètre de leur département, et gèrent le fonds de péréquation.

Le sixième contrat de présence postale territoriale a été signé le 15 février 2023 par l'État, l'association des maires de France et le groupe La Poste pour la période 2023-2025.

Les ressources du fonds sont d'un montant maximal de 177 M€ par an composé par :

- ♦ une enveloppe principale de 174 M€ maximum par an provenant d'une dotation budgétaire et des abattements appliqués à la fiscalité locale due par le groupe La Poste ;
- ♦ une enveloppe complémentaire optionnelle de 3 M€ maximum par an provenant d'un abattement de la base d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) due par les filiales immobilières du groupe La Poste. Cette enveloppe est instaurée afin d'alimenter le fonds postal national de péréquation territoriale si les autres sources de financement ne permettent pas de couvrir les dépenses engagées au 1^{er} octobre de chaque année, après un avis rendu par l'ONPP.

Tableau 21 : Evolution du mode de financement du fonds de péréquation territoriale entre 2018 et 2027

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Financement État	171	171	161	174	170	172	174	174	174	174
dont montant des abattements dont bénéficie le groupe La Poste	171	171	161	101	96	67	34	34	34	34
dont compensation budgétaire	0	0	0	73	74	105	140	140	140	140
Financement par le groupe La Poste	60	60	164	174	178	N.D.	156	146	136	120
Total	231	231	325	348	348	N.D.	330	330	330	330

Source : Mission, d'après la réponse à la question n°36 du questionnaire sur le PLF 2024 de la commission des affaires économiques du Sénat et des données fournies par la DGE.

Encadré 6 : La modification du financement du fonds postal national de péréquation suite à la suppression de la CVAE

Jusqu'en 2021, le fonds était financé à 80 % par un abattement sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et à 20 % par des abattements sur la taxe foncière et les contributions économiques territoriales dues par La Poste. Le taux des abattements était arrêté chaque année par décret.

L'article 8 de la loi de finances de 2021 a modifié le mode de financement jusqu'alors mis en place. Il prévoit une réduction de 50 % de la CVAE payée par les entreprises redevables, dont le groupe La Poste fait partie. Cette réduction impacte 40 % du montant total du fonds.

Ainsi, en 2021, une dotation budgétaire équivalente de 74 M€ est venue compensée la réduction de 50 % de la CVAE. Permettant de maintenir le niveau de financement du fonds de péréquation à 174 M€.

Pour 2023, la disparition d'une nouvelle part de la CVAE a entraîné une augmentation de la dotation budgétaire pour porter le montant à 105 M€ et ainsi maintenir à nouveau le financement du fonds de péréquation par l'État à 174 M€.

Le fonds postal national de péréquation est constitué dans un compte spécifique du groupe La Poste, qui est chargé d'en assurer la gestion comptable et financière. Les crédits du fonds se répartissent en deux catégories :

- ◆ les dépenses obligatoires d'un montant de 130 M€ en 2022. Elles ont notamment pour objet le financement des partenariats, les travaux de rénovation des bureaux de postes, le fonctionnement des bureaux de poste en quartiers politique de la ville, le fonctionnement des France services postales...), le financement de l'ONPP ;
- ◆ les dépenses non obligatoires d'un montant de 44 M€ en 2022. Cette enveloppe est sous la responsabilité des commissions départementales de présence postale territoriale (cf. encadré 7).

Encadré 7 : Les actions assurées par les commissions départementales de présence postale territoriale.

La composition, les attributions et les règles de fonctionnement des commissions départementales de présence postale territoriale sont définies par le décret n°2007-448 du 25 mars 2007. Les dépenses non obligatoires sont définies par l'article 3 du contrat de présence postale territoriale. Sont éligibles aux financements les dépenses suivantes :

- les innovations et expérimentations dédiées et portées par la commission départementale de présence postale territoriale ;
- les actions d'accueil et d'accompagnement des populations ;
- les actions de modernisation de l'accueil ;
- les dépenses de communication et d'animation des commissions départementales de présence postale territoriale ;
- la création de partenariats additionnels au réseau postal existant ;
- les dépenses numériques et de formation pour les points La Poste Agence Communale et les points La Poste Agence Intercommunale ;
- Le financement des dépenses permettant d'assurer la continuité de service postal dans les DROM.

2.1.4. La mission d'accessibilité bancaire (MAB) participe à la domiciliation bancaire des personnes les plus vulnérables

2.1.4.1. La MAB permet aux personnes ne pouvant pas utiliser le système bancaire conventionnel d'ouvrir un livret A

La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie confie une MAB au groupe La Poste, et plus spécifiquement à La Banque Postale, à compter du 1^{er} janvier 2009. Les obligations pour la Banque Postale sont rassemblées dans le contrat d'entreprise liant l'État et le groupe La Poste sur la période 2023-2027. La Banque Postale doit :

- ◆ ouvrir un livret A à toute personne qui en fait la demande ;
- ◆ effectuer gratuitement les opérations de dépôt et de retrait à partir de 1,5 euro ;
- ◆ permettre à son titulaire d'effectuer des opérations de versement et de retrait dans tous les bureaux de poste où elle permet ces mêmes opérations aux titulaires d'un compte courant postal ;
- ◆ accepter à titre gratuit les domiciliations de virements et de prélèvements de certaines opérations (minima sociaux, factures de gaz d'électricité, et de téléphone) ;
- ◆ proposer gratuitement les services complémentaires suivants :
 - virement sur le compte à vue du titulaire du livret A (de son représentant légal ou de son mandataire) quel que soit l'établissement teneur de compte ;
 - chèque de banque tiré au profit du titulaire du livret A (de son représentant légal ou de son mandataire) ;
 - mise à disposition d'une carte de retrait utilisable dans les distributeurs automatique de billet (DAB) et au guichet automatique de banque (GAB) de La Banque Postale.

Toutefois, le titulaire d'un livret A ne dispose pas de moyens de paiement (chéquier, carte de paiement, virement). Cette offre limitée implique que les personnes ayant les ressources⁴⁵ pour ouvrir un compte courant ne recourent à la MAB pour domicilier leurs revenus. Il est considéré que relèvent de la MAB de la Banque Postale les détenteurs de livret A :

- ◆ qui ne relèvent pas de la catégorie des « clients financièrement fragiles » tels que défini par la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires ;
- ◆ qui réalisent 70 % de l'ensemble des opérations au guichet sur le livret A ou plus de 36 retraits par an au guichet ou sur automate ;
- ◆ en excluant les clients dit « profils hors cible » dont la surface financière et les produits bancaires détenus par ailleurs au sein de la banque ne sont pas jugés théoriquement cohérents avec les besoins couverts par la mission d'accessibilité bancaire⁴⁶.

Suivant ces critères, en 2022, la Banque Postale recensait 1 376 199 clients de la MAB dite global, dont 984 533 relevant du périmètre de compensation (i.e. hors profils hors cible et clients fragiles). Le nombre de clients comme les entrées et sorties demeurent stables.

⁴⁵ Les ressources peuvent être financières – pour pouvoir prendre en charge les frais bancaires – ou cognitives – pour pouvoir lire un compte courant ou manipuler les moyens de paiement.

⁴⁶ Personnes décédées en cours d'année, mineurs de moins de 16 ans, clients considérés comme « patrimoniaux », détenteurs de cartes bancaires haut de gamme, d'une assurance vie ou présentant une surface financière de plus de 20 000 €.

Tableau 22 : Historique du nombre de clients MAB et des entrées/sorties entre 2018 et 2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Clients de la MAB global	1 528 659	1 491 357	1 363 287	1 391 360	1 376 199
Clients MAB relevant du périmètre de compensation	1 231 522	1 162 339	1 052 279	1 039 869	984 533
Entrées	653 724	643 737	593 868	673 100	654 346
Sorties	-643 100	-681 039	-721 938	-645 027	-669 507

Source : Mission, d'après les données fournies par la direction générale du Trésor.

Le contrat d'entreprise signé entre l'État et le groupe La Poste prévoit un accompagnement en guichet des personnes relevant de la MAB, sous la forme de prestations de dépôts, de remise et de consultation au guichet. Selon le groupe La Poste, l'accompagnement se matérialise par 75 % de conseillers supplémentaires par rapport à l'accompagnement mis en place pour les titulaires d'un compte courant.

2.1.4.2. La compensation financière versée à La Banque Postale, s'élevant à 303 M€ en 2023, est désormais totalement financée par le budget de l'État

Le coût de la MAB est calculé par un modèle contrefactuel reposant sur les hypothèses suivantes :

- ♦ La Banque Postale distribuerait un livret A de « droit commun », aux caractéristiques identiques à celles des livrets A proposés par les autres établissements ;
- ♦ les clients MAB pourraient demeurer clients de LBP, et leurs comptes actuels ne seraient pas clôturés ;
- ♦ la banque serait amenée à supprimer ou modifier certains services non rentables.

Les économies liées à la suppression ou à la modification des services non rentables sont considérées comme égales au surcoût engendré par la mission de service public.

Comme pour la mission d'aménagement du territoire, le groupe La Poste ne dispose pas de compte de résultat spécifique pour cette mission de service public. Cette absence fait l'objet d'une récente recommandation de la Cour des comptes⁴⁷.

Tableau 23 : Décomposition du coût de la MAB en 2022

Hypothèses du contrefactuel	Cout 2022 (en M€)
Suppression du service au guichet	181
<i>dont coût de l'offre d'espèces au guichet</i>	274
<i>dont démutualisation du coût de transport de fonds</i>	-29
<i>dont assistance au distributeur automatique de billet DAB-GAB</i>	-62
<i>dont extension de nouveau DAB-GAB</i>	-1
Suppression des services non standards au guichet	107
<i>dont consultations de solde</i>	4
<i>dont virements</i>	78
<i>dont remises de chèque</i>	16
<i>dont édition de RIB</i>	9
Impacts de l'arrêt des services MAB sur le dimensionnement de la force commerciale et du réseau de distribution	74

⁴⁷ Les missions de service public du groupe La Poste, audit flash, mai 2023, Cour des comptes.

Annexe I

Hypothèses du contrefactuel	Cout 2022 (en M€)
Impacts de l'arrêt des services MAB sur les coûts indirects et gain sur le traitement informatique	30
Coût total de la mission	392

Source : Mission, d'après les données fournies par la direction générale du Trésor.

Note : Les coûts négatifs indiquent les investissements nécessaires en cas de suppression de la MAB. A titre d'exemple, la ligne extension à de nouveaux DAB-GAB correspond à l'extension du parc d'automates pour compenser la suppression du service au guichet.

Fin 2022, pour la clientèle des particuliers, près de 50 % des Livrets A de La Banque Postale, soit environ 6,9 millions de comptes, avaient un encours inférieur ou égal à 150 euros. Ces livrets, qui représentent 0,2 % des encours, totalisaient 45,4 % des opérations effectuées sur les livrets A ouverts à la banque postale.

Selon les données de la Banque Postale, l'utilisation du livret A pour réaliser des opérations courantes a généré un coût annuel moyen de 380 millions d'euros entre 2018 et 2022 (cf. tableau 24).

La compensation versée au groupe La Poste au titre de la MAB a été fixée pour la période 2021-2026 par l'arrêté du 9 août 2021 fixant la rémunération complémentaire de La Banque Postale au titre des obligations qui lui incombent en matière de distribution et de fonctionnement du livret A. Elle a fait l'objet d'une notification à la Commission Européenne et a été déclarée compatible avec le régime d'aide d'État le 26 juillet 2021.

Jusqu'en 2022, en contrepartie de la mise en œuvre de cette mission de service public, le groupe La Poste était destinataire d'une compensation de l'État prélevée sur le fonds d'épargne, sur lequel sont centralisés les dépôts des livrets A.

Tableau 24 : Coûts des livrets A relevant de la MAB entre 2018 et 2022 (en M€)

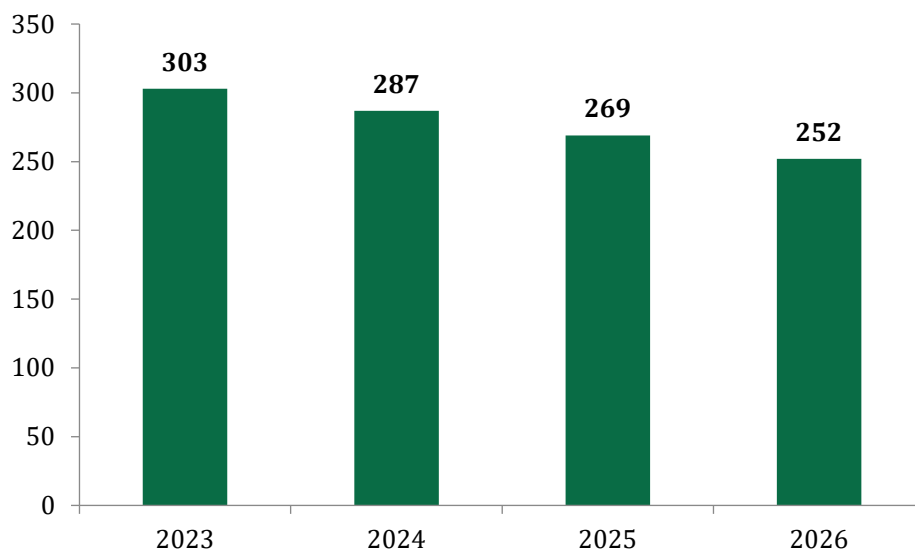
	2018	2019	2020	2021	2022
Coût net avant compensation	-337	-406	-386	-379	-394
Compensation	320	350	330	338	321
Déficit net	-18	-56	-56	-41	-73

Source : Mission, d'après les données du groupe La Poste.

L'article 184 de la loi n°2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 a modifié l'article L221-6 du code de monétaire et financier pour faire évoluer le financement de la MAB.

La MAB est financée directement par le budget général de l'État. La compensation est versée sous forme d'une subvention imputée sur le programme 305 « Stratégies économiques ».

Graphique 17 : Montant de la compensation à La Banque Postale fixée pour la mission d'accessibilité bancaire entre 2023 et 2026 (en M€)



Source : Mission, d'après le contrat d'entreprise liant le groupe La Poste et l'État.

2.2. Société anonyme à capitaux 100 % publics, le groupe La Poste emploie près de 170 000 personnes pour un chiffre d'affaires s'élevant à 35 milliards d'euros en 2022

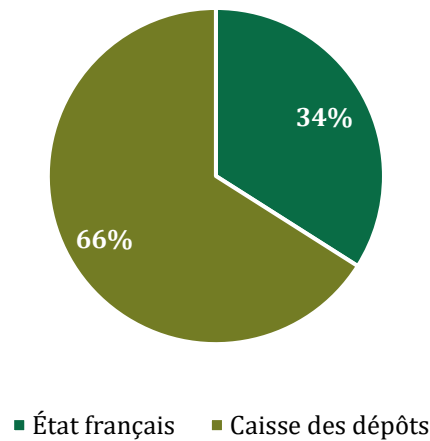
2.2.1. Détenu par la Caisse des Dépôts (66 %) et l'État français (34 %), le groupe La Poste est divisé en quatre branches

Le groupe La Poste est une société anonyme depuis la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales. Le groupe est détenu par la Caisse des dépôts (66 %) et l'État français (34 %). Depuis le 8 juin 2021, le groupe est devenu une entreprise à mission⁴⁸ et s'est doté d'une raison d'être⁴⁹.

⁴⁸ La qualité d'entreprise à mission a été introduite par l'article 176 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

⁴⁹ « Au service de tous, utile à chacun, La Poste, entreprise de proximité humaine et territoriale, développe les échanges et tisse des liens essentiels en contribuant aux biens communs de la société tout entière. »

Graphique 18 : Actionnariat du groupe La Poste



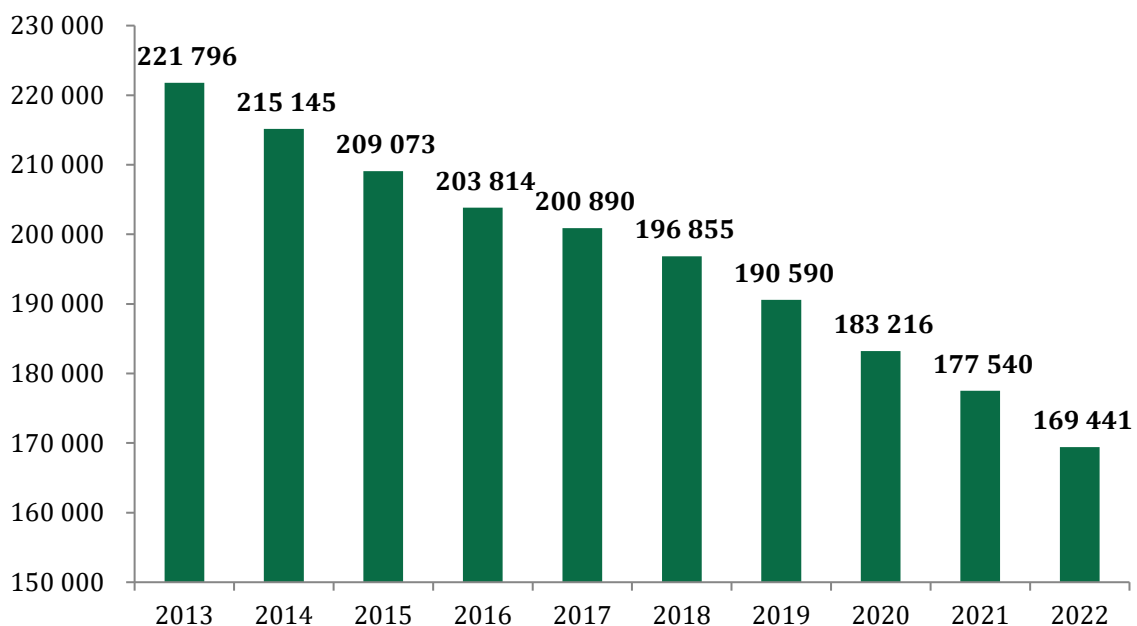
Source : Mission.

Constitué de la maison mère et de ses filiales, le Groupe La Poste est organisé en quatre branches depuis le 1^{er} juillet 2021 :

- ◆ la branche Services-Courrier-Colis regroupe les activités traditionnelles de livraison de courrier relationnel et publicitaire, de presse et de colis postal ;
- ◆ la branche Geopost / DPDgroup porte l'activité d'express du groupe en France et à l'international, avec pour cœur de métier le transport routier et la livraison des colis en délai rapide ;
- ◆ la Banque Postale, positionnée uniquement sur le marché français, opère dans trois domaines : la banque de détail, l'assurance et la gestion d'actifs ;
- ◆ la branche Grand Public et Numérique commercialise les produits et services postaux, financiers et téléphoniques.

En 2022, le groupe La Poste employait 169 441 personnes, soit 52 355 de moins qu'en 2013.

Graphique 19 : Evolution du nombre d'équivalents temps plein (ETP) entre 2013 et 2022



Source : Mission, d'après des données fournies par le groupe La Poste.

Annexe I

Le chiffre d'affaires du groupe La Poste s'élevait à 35 392 M€ en 2022, en augmentation de 2,3 % par rapport à 2021. Cette croissance est essentiellement portée par la branche Geopost / DPDgroup, opérant principalement à l'international.

Tableau 25 : Répartition du chiffre d'affaires et du résultat d'exploitation par branche du groupe La Poste entre 2021 et 2022

Branches	Résultat d'exploitation			Chiffre d'affaires		
	2021 (en M€)	2022 (en M€)	Evolution (en %)	2021 (en M€)	2022 (en M€)	Evolution (en %)
Services-Courrier-Colis	1 246	-767	N.D.	10 620	10 201	-3,9
Geopost / DPDgroup	1 057	654	-38,1	14 701	15 573	+5,9
La Banque Postale	1 642	1 841	12,1	8 017	8 320	-2,2
Grand Public et Numérique	155	199	27,8	6 723	6 576	-2,2
Autres ⁵⁰	-669	-729	-9,0	-5 452	-5 278	-3,2
Total	3 431	1 197	-65,1	34 609	35 392	+2,3

Source : Mission, d'après les résultats 2022 du groupe La Poste

En 2022, la dette nette du groupe est stable à 10 191 M€⁵¹ en 2022 contre 10 233 M€ en 2021. Le groupe La Poste corrèle la légère diminution aux variations provenant des *free cash-flow* généré (+1 530 M€), du flux net de financement de la croissance externe (-862 M€) et de la variation des dettes de location financement (-109 M€)

Les capitaux propres du groupe s'élèvent à 17 546 M€ diminuant de 3 386 M€ par rapport à 2021. D'après le groupe La Poste, cette baisse est imputée à l'effet des variations des plus ou moins-values latentes sur les instruments financiers de CNP Assurances.

En conséquence de ces mouvements, le ratio dette nette sur capitaux propres est de 58 % en 2022, en hausse de 9 points par rapport à la situation 2021.

Tableau 26 : Eléments d'appréciation de la structure financière du groupe

Eléments	2021	2022	Evolution
Dette nette	10 233 M€	10 191 M€	-0,4 %
Capitaux propres du groupe	20 932 M€	17 546 M€	-16,2 %
Ratio de dette nette sur capitaux propres	49 %	58 %	-9 p.p.

Source : Mission, d'après les résultats 2022 du groupe La Poste

Le groupe la Poste possède les meilleures notations financières parmi la sélection de groupe postaux du tableau 15. Pour la France, l'Italie et la Belgique, les agences de notations prennent en compte dans leur notation l'actionnariat d'État et les compensations financières liées.

Tableau 27 : Comparaison des notations de crédit émises par les Fitch Ratings et Standard & Poor's pour une sélection de groupes postaux européens à date de décembre 2023

Entreprise	Notation long terme	
	Fitch Ratings	Standard & Poor's
Groupe La Poste (France)	A	A+
Poste Italiane (Italie)	A-	BBB

⁵⁰ Cette catégorie comprend les activités de La Poste Immobilier, des coûts liés aux supports des structures (coûts du siège, des directions et des services mutualisés et de la gestion de la flotte de véhicules) ainsi qu'une partie des coûts des missions de service universel postal et d'aménagement du territoire, les charges liées aux dispositifs de fin de carrière transverses au groupe, ainsi qu'une part de la dotation versée au titre de la compensation du service universel postale.

⁵¹ Hors activités de La Banque Postale.

Annexe I

Entreprise	Notation long terme	
	Fitch Ratings	Standard & Poor's
bPost (Belgique)	AA-	A
Royal Mail (Royaume-Uni)	BB+	BBB
Deutsche Post (Allemagne)	BBB+	-

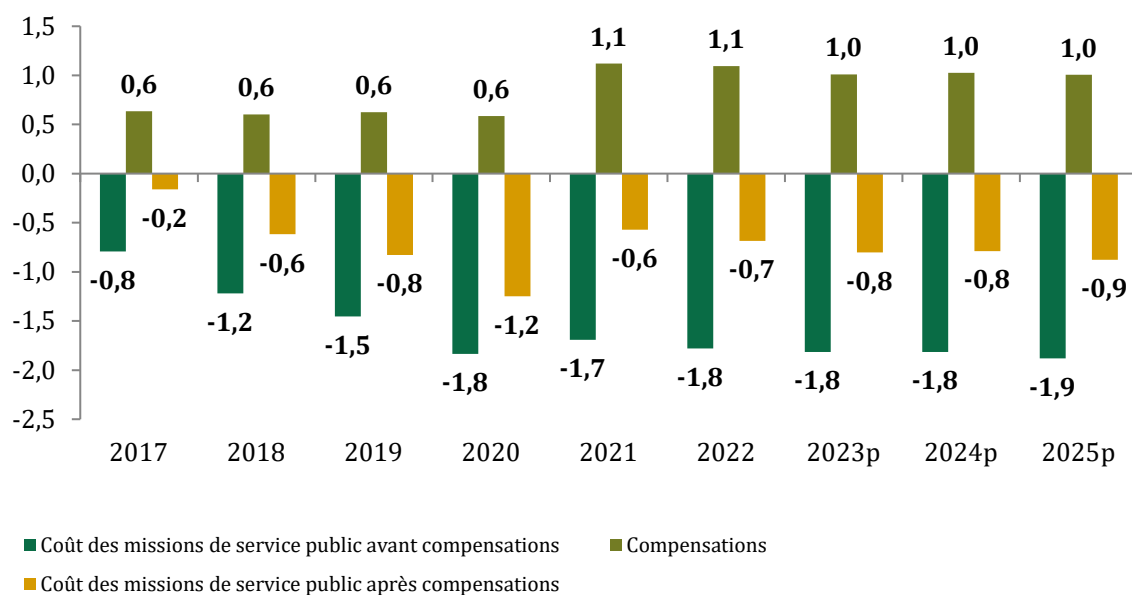
Source : Mission, d'après les notations produites par agences de notation sélectionnées.

2.2.2. Le déficit des missions de service public sur le chiffre d'affaires du groupe La Poste s'élève à près de 2 % en 2022

Après avoir été en constante progression entre 2017 et 2020, le déficit net enregistré par le groupe La Poste a diminué suite à la mise en place d'une compensation budgétaire de 520 M€ au titre du SUP. D'après les prévisions du groupe La Poste, ce déficit devrait s'accroître d'ici 2025, atteignant près d'un milliard d'euros.

D'après les analyses du groupe La Poste, les missions de service public ont généré une dette de financement de 3,6 Mds€ entre 2018 et 2023. Cela représente la moitié de l'endettement financier⁵² du groupe La Poste.

Graphique 20 : Coût des missions de service public pour le groupe La Poste avant et après les compensations de missions de service public entre 2017 et 2025 (en Md€)



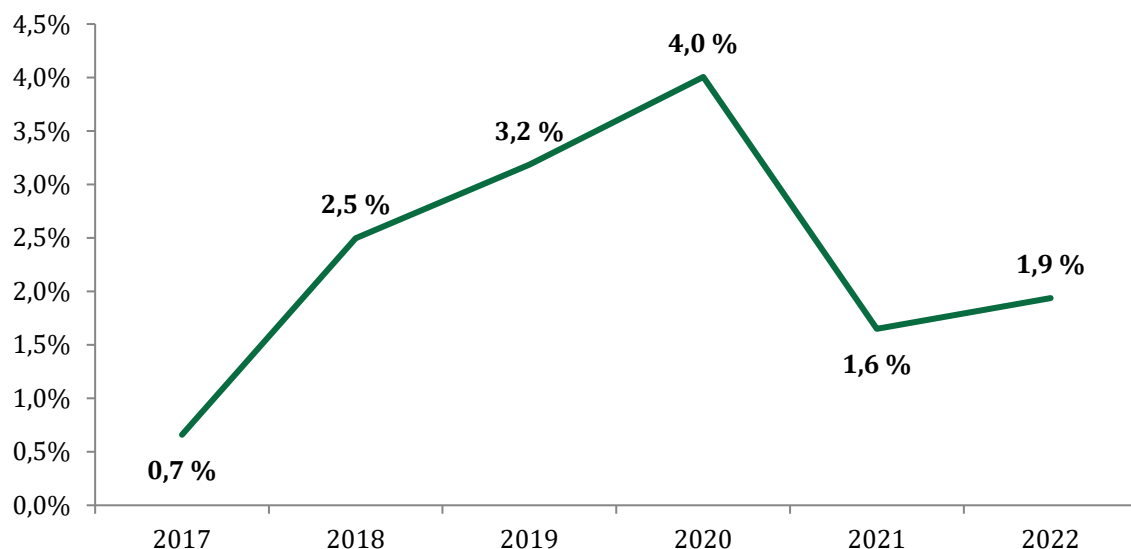
Source : Mission, d'après les données fournies par le groupe La Poste.

La part du déficit supporté sur le chiffre d'affaires du groupe La Poste est passée de 0,7 % à 4 % entre 2017 et 2020. Cette hausse s'est effectuée sous l'effet d'une forte augmentation du déficit net. Ce dernier a augmenté d'un milliard d'euros, passant ainsi de 0,2 Md€ à 1,2 Md€.

Par la suite, la compensation du SUP de 520 M€ a permis de résorber en partie ce déficit pour amener la part du déficit supporté sur le chiffre d'affaires du groupe La Poste à 1,6 % en 2021. A noter que la part croît de nouveau entre 2021 et 2022, atteignant près de 2 %.

⁵² Dette nette (10 Mds€) moins passifs de location (4 Mds€)

Graphique 21 : Part du déficit supporté sur le chiffre d'affaires du groupe La Poste entre 2017 et 2022 (en %)



Source : Mission, d'après les données fournies par le groupe La Poste.

2.3. Deux réformes récentes visaient une réduction du déficit des missions de service public mais n'ont pas eu le résultat escompté

2.3.1.1. Le service universel postal a dématérialisé partiellement son offre d'envoi prioritaire et a allongé le délai de distribution pour son offre d'envoi courant

La réforme du service universel postal, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023, a modifié la gamme courrier sur deux principaux aspects :

- ♦ l'abandon de la lettre prioritaire, remplacée par une « e-lettre » prioritaire. L'utilisateur transmet son courrier prioritaire de façon dématérialisée à La Poste, qui l'imprime à proximité de l'adresse du destinataire, avant distribution ;
- ♦ la transformation de l'offre J+2 ou « lettre verte » en J+3.

Cette réforme a supprimé des coûts concernant certaines liaisons aériennes quotidiennes et routières dites rapides mais également des tâches de tri de nuit qui étaient imputés à la distribution à J+1 de la lettre prioritaire. Ces coûts avaient été estimés à 110 M€⁵³. Le passage du J+2 vers le J+3 pour la « lettre verte » a quant à lui permis une réorganisation des tournées.

Les gains attendus de cette réforme étaient de 300 M€ en année pleine à l'horizon 2025. À ce gain de 300 M€ devait s'ajouter un autre gain d'efficacité de 300 M€ du fait d'efforts de productivité (diminution des effectifs, réduction du coût du réseau, synergies industrielles et logistiques au sein du groupe), indépendamment de la réforme de la gamme courrier.

Néanmoins, d'après une note de septembre 2023 de la direction générale des entreprises (DGE) consultée par la mission, les gains escomptés, qui étaient de l'ordre de 631 M€ d'ici 2027, sont estimés à seulement 30 à 40 M€ depuis le déploiement de la nouvelle gamme courrier.

⁵³ « Les mutations du service universel postal », Avril 2021, M. Jean Launay.

2.3.1.2. La mission de transport postal de la presse a été transformé en 2021 pour favoriser le portage et diminuer ainsi les charges reposant sur le groupe La Poste au titre du transport posté

Suite à la mission menée par MM. Giannesini et Scotté⁵⁴, le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre une réforme de la mission de transport postal de la presse. Le protocole signé le 14 février 2022 par l'Etat, les organisations représentatives des familles de presse, La Poste et l'Arcep contient les termes de la réforme⁵⁵.

Cette réforme est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023, suite à l'accord de la Commission européenne⁵⁶.

La réforme contient deux ajustements majeurs :

- (i) L'instauration d'un nouveau système de tarifs et d'aides.** Une seule grille tarifaire au lieu de trois s'applique désormais entre les éditeurs de presse et le groupe La Poste. Auparavant, trois grilles tarifaires⁵⁷ co-existaient :
- ◆ les « tarifs préférentiels de presse », couvrant la majeure partie des titres bénéficiant de l'agrément délivré par la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) ;
 - ◆ les « tarifs préférentiels de presse réduits », couvrant les publications d'information politique et générale (IPG) ;
 - ◆ Les « tarifs préférentiels de presse super réduits », couvrant les quotidiens à faible ressource publicitaire (QFRP) et quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faible ressources de petites annonces (QFRA).

Tableau 28 : Comparaison des tarifs de presse entre le tarif unique issu de la réforme et le tarif du SUP dit « Publissimo »

Type de tarif	Urgent J+1 (en €)	Non urgent J+4 (en €)	Economique J+7 (en €)
Tarif unique	1,15	0,89	0,85
Tarif du SUP « Publissimo » dit intégral	1,77	1,43	1,03
Différence entre les deux tarifs (en %)	53,9%	60,7%	21,2%

Source : Mission, d'après le simulateur tarifaire Presse du groupe La Poste.

Note : Le produit sélectionné par la mission est le même pour les deux tarifs. Il s'agit de la liasse directe quartier lettre standard sans option de dépôt de 500 grammes pour une quantité égal à un objet.

- (ii) la revue du système d'aides aux éditeurs pour compenser l'augmentation des coûts de distribution due à l'alignement des tarifs sur le plus élevé des trois tarifs.** Deux aides directes ont été créés :
- ◆ une aide à l'exemplaire « posté », distribué par La Poste, visant à neutraliser le surcoût potentiel engendré par le passage au tarif unique sur les années 2021-2023. Elle est réservée aux publications IPG, QFRP et QFRA ;

⁵⁴ Les scénarios d'évolution du service public de transport postal de la presse papier abonnée pour la période 2021-2026, Rapport Giannesini-Scotté, avril 2020.

⁵⁵ Protocole d'accord entre la presse, La Poste et l'État portant réforme et programmation du service public de distribution de la presse papier abonnée pour les années 2022-2026.

⁵⁶ Aide d'État SA.102817 (2022/N) – France.

⁵⁷ Le tarif IPG représentait 33 % du tarif du SUP et le tarif QFRP 13% avant la réforme.

Annexe I

- ♦ une aide à l'exemplaire « porté » par les éditeurs de presse ou une société de portage. Elle est calculée de sorte à créer une incitation pour les titres à recourir au portage.

Le caractère incitatif de la réforme repose sur la hausse des aides au portage ainsi que sur la hausse des tarifs à l'exemplaire posté, qui évolue désormais chaque année selon la formule « 1 % par an plus inflation, l'inflation étant plafonnée à 1 % ». Si l'inflation devait se maintenir à des niveaux élevés, ce plafond réduit sensiblement l'incitation pour les éditeurs de presse à se tourner vers le portage.

Encadré 8 : Différence entre postage et portage

Le postage fait référence à l'envoi de publications par les services postaux traditionnels. Cela implique que les journaux ou magazines sont envoyés aux abonnés ou aux points de vente par courrier.

Le portage, quant à lui, fait référence à la livraison directe des publications aux domiciles des abonnés ou à des points de distribution spécifiques (comme des kiosques ou des magasins) par un réseau de distribution dédié, plutôt que par les services postaux.

La principale différence réside dans le mode de distribution : le postage utilise le système postal traditionnel pour envoyer les publications, tandis que le portage implique une distribution directe et plus locale.

D'après le protocole d'accord précité, la mise en œuvre de cette réforme devait se traduire par une baisse du déficit du compte presse (347 M€ en 2021). La trajectoire de compensation a ainsi été revue à la baisse, passant d'un montant annuel moyen de 100 M€ sur la période 2017-2022 à un montant annuel moyen de 38 M€ sur la période 2023- 2026. Au total, la compensation par l'État de la mission, d'un montant de 259 M€ en 2021, serait réduite à 147 M€ en 2023.

Néanmoins, selon la Caisse des dépôts et consignations, actionnaire à 66 % du groupe La Poste, il semblerait que le report vers le transport porté n'ait pas eu lieu en 2023, sans que la mission n'ait pu en faire l'observation. Le maintien du volume d'exemplaires postés et la diminution de la compensation, sans réforme interne à La Poste a augmenté la situation de sous-compensation de cette mission de service public.

Outre le fait de bénéficier de tarifs inférieurs à ceux du SUP, le secteur de la presse bénéficie de l'aide à l'exemplaire posté (72,2 M€ en 2021). Ainsi **l'aide de l'État au transport postal de la presse se monte à 419 M€ en 2021.**

En conclusion, il semble nécessaire d'évaluer les missions de service public assurées par La Poste au regard de leur utilité sociale et du modèle économique du prestataire et, le cas échéant, de les adapter avant toute nouvelle diminution des compensations correspondantes. Cette évaluation devra pourra utilement être menée avant la désignation en 2025 du prochain prestataire pour assurer le SUP.

3. En tant que « préposé de l'administration » pour la vente de tabac, les débiteurs bénéficient d'engagements financiers de la part de l'État cadrés par des protocoles d'accord pluriannuels

3.1. Les buralistes ont une situation plus favorable que le reste du commerce de détail

3.1.1. Les buralistes demeurent dépendants des ventes de tabac

En France métropolitaine, la vente au détail des tabacs manufacturés est réservée à l'État, qui l'exerce par l'intermédiaire de débiteurs, désignés comme ses préposés, conformément à l'article 568 du code général des impôts (CGI). Le décret n° 2010-720 du 28 juin 2010 relatif à l'exercice du monopole de la vente au détail des tabacs manufacturés précise les conditions d'exploitation du débit de tabac.

Au 1^{er} janvier 2024, d'après la Confédération des buralistes, environ 23 000 débiteurs de tabac – ou buralistes⁵⁸ – ont signé un contrat de gérance avec l'État.

Le réseau des buralistes se distingue par la diversité des activités existantes. Seuls 25 % des buralistes ont comme activité principale⁵⁹ le commerce de détail de produits à base de tabac en magasin spécialisé. Pour les 75 % restants, il s'agit de débits de boisson (41 %) et de commerce de détail de journaux et papeterie de type tabac-presse (15 %).

Tableau 29 : Ventilation par secteur d'activités des entreprises ayant reçu une livraison de tabac en 2019

Secteur d'activité	En part d'unités légales	En part de la commission tabac
Débits de boissons	41 %	36 %
Commerce de détail de produits à base de tabac	25 %	33 %
Commerce de détail de journaux et papeterie en magasin spécialisé	15 %	18 %
Restauration et Hébergement	11 %	7 %
Commerces d'alimentation générale	4 %	1 %
Autres	4 %	5 %
Total	100 %	100 %

Source : Mission, d'après rapport de l'IGF de 2022.

Cependant, la principale source de valeur ajoutée (VA) demeure la vente de tabac. La part de la VA due au tabac⁶⁰ dans la VA totale des débits de tabac est de 63 % en 2021.

⁵⁸ La réglementation n'utilise que le terme de débiteur de tabac pour les personnes disposant d'un contrat de gérance délivré par la DGDDI. Le terme « buraliste » est utilisé par la profession.

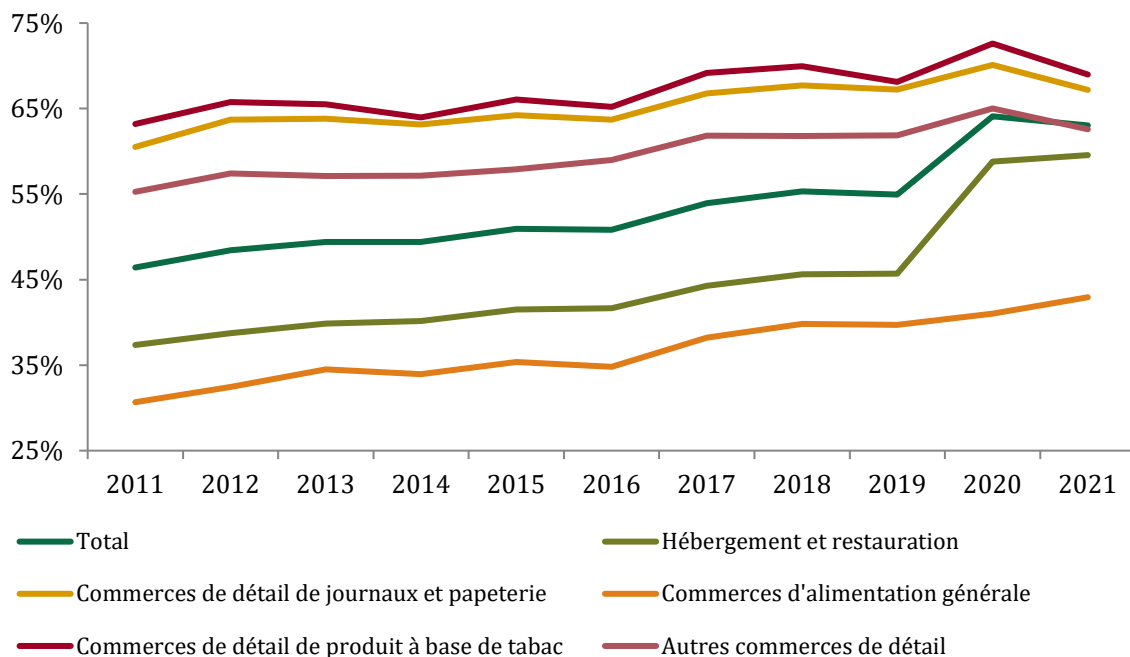
⁵⁹ Le terme « activité principale » se réfère aux codes de la nomenclature d'activités française (NAF) déclarés par les débiteurs.

⁶⁰ La valeur ajoutée due au tabac correspond au montant des livraisons multiplié par le taux de remise.

Annexe I

Cette part est en augmentation depuis 2011 où elle était de 46 %, soit une hausse de 17 points en 10 ans. Cette hausse est observée pour tous les secteurs d'activité. Néanmoins, la part de VA due au tabac est variable selon l'activité principale du débitant de tabac. Elle fluctue entre 43 % pour les commerces de détail de journaux et papeterie à 69 % pour les commerces de détail de produit à base de tabac.

Graphique 22 : Part de la VA due au tabac dans la VA totale des débits de tabac, ventilée par secteur d'activité entre 2011 et 2021

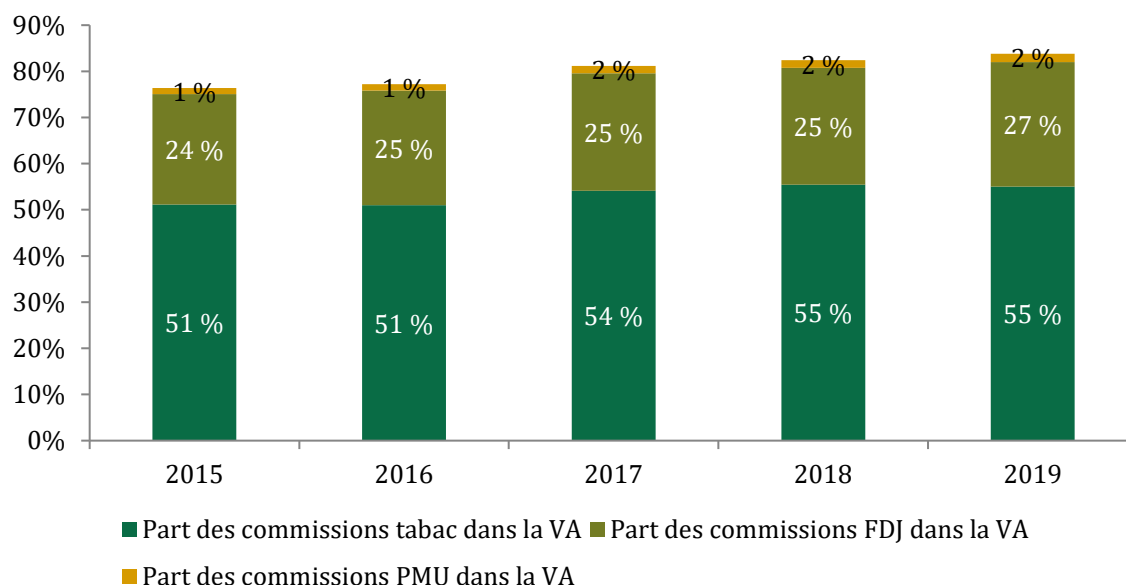


Source : Mission, d'après données DGDDI de livraisons de tabac, base de données débitant Logista et base BIC et calculs du pôle Science des données de l'IGF. Champ : France métropolitaine, entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu.

Les activités de vente de tabac sont également associées à deux autres activités commissionnées : les jeux et loteries de la Française des Jeux (FDJ) et du Pari Mutuel Urbain (PMU). La part de la VA due à ces deux activités commissionnées a augmenté d'environ 4 points entre 2015 et 2019, passant d'environ 25 % de la VA totale à 29 %.

Annexe I

Graphique 23 : Part des principales commissions dans la valeur ajoutée totale des débits



Source : Données DGDDI de livraisons de tabac, base de données débitant Logista et base FARE. Calculs pôle Science des données de l'IGF. Champ : France métropolitaine, hors régime fiscal de la microentreprise.

D'autres produits annexes s'ajoutent dans l'offre des buralistes. Ils rassemblent des activités de service public ou des activités commerciales comme la vente de cartouche de fusil, la vente de services bancaire ou la vente de produits de vapotage.

Tableau 30 : Exemples d'activités autres que la vente de tabac, et de presse, la restauration et l'hébergement pouvant être exercées par les buralistes

Type	Activités
Activités de service public	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Points de ventes agréés par la DGFIP ; ▪ Vente de timbres fiscaux ; ▪ Paiement de proximité : paiement chez un buraliste du montant d'un impôt ou d'une taxe locale, d'amendes majorées, de factures émises par des services publics locaux (stationnement, crèche, cantine, santé...).
Activités commerciales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ produits de vapotage ; ▪ produits de loisir ; ▪ produits et services liés à la téléphonie ; ▪ snacking ; ▪ services bancaires ; ▪ cartouche de fusil ; ▪ services postaux ; ▪ services colis.

Source : Mission, d'après le rapport de l'IGF « Préparation de la suite du protocole avec la Confédération des buralistes ».

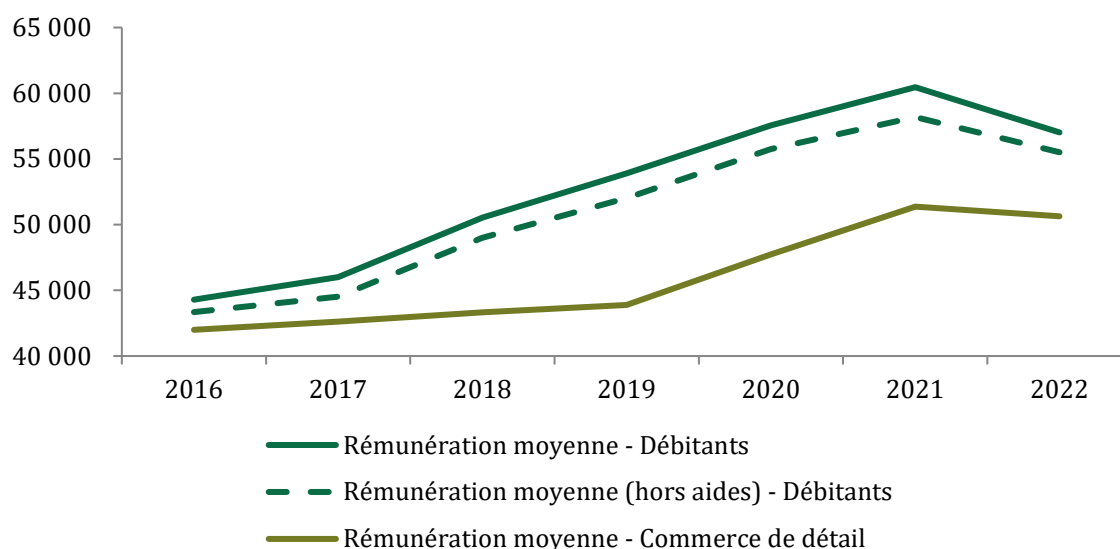
3.1.2. La situation financière des buralistes apparaît plus favorable que celle de l'ensemble du secteur du commerce de détail

Le revenu moyen⁶¹ des débiteurs s'est élevé à 57 000 € en 2022, contre près de 51 000 € pour l'ensemble des entrepreneurs individuels assujettis à l'impôt sur le revenu sur cette même année, soit un écart d'environ 13 %. Ce revenu est constitué :

- ♦ des revenus issus du débit de tabac composés :
 - d'une remise brute accordée par les fournisseurs sur la vente des produits de tabac. Cette remise est égale à la somme d'une remise nette, du droit de licence et de la cotisation au régime de retraite additionnel obligatoire, le régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabacs (RAVGDT) ;
 - d'aides à l'investissement et au fonctionnement versée par l'État, dans le cadre du protocole signé avec la confédération des buralistes le 19 janvier 2023 (cf. description de ces aides en 3.2) ;
- ♦ des revenus issus d'activités complémentaires le cas échéant.

L'écart de revenus s'élève à + 10 % en faveur des buralistes si l'on soustrait les montants d'aides perçues par ces derniers.

Graphique 24 : Revenu en valeur des débits de tabac et du commerce de détail entre 2016 et 2022 (en euros)

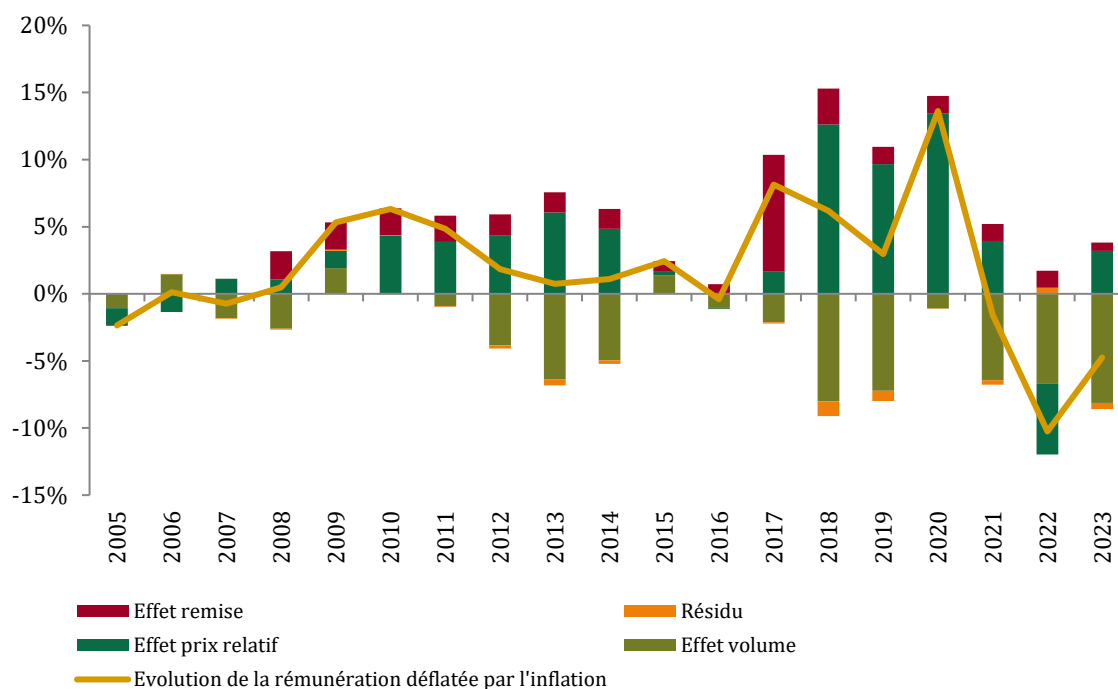


Source : Mission, d'après données DGDDI de livraisons de tabac, base de données débiteur Logista et base BIC et calculs du pôle Science des données de l'IGF. Champ : France métropolitaine, entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu.

Néanmoins, l'écart de revenus s'est réduit de 5 points entre 2021 et 2022. Sur cette période, la rémunération issue de la vente de tabacs en euros constants des buralistes a diminué de 6 % en moyenne, dont 6,5 points sous l'effet de la baisse du volume des ventes et de 0,7 point sous l'effet de la baisse des prix relatifs du tabac. La baisse du différentiel entre le revenu moyen des gérants de débits et de l'ensemble du commerce de détail peut donc s'expliquer par un effet volume qui n'a pas été compensé par l'effet prix, contrairement aux années précédentes.

⁶¹ Le revenu est ici le montant de revenu perçu par le gérant avant impôts et cotisations.

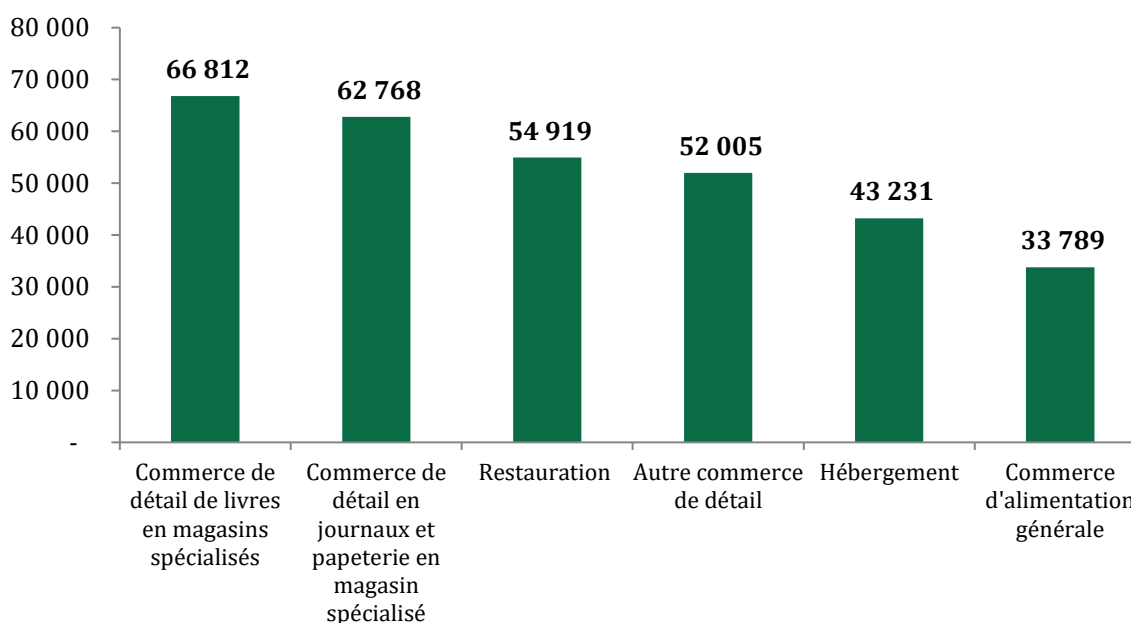
Graphique 25 : Décomposition prix-volume de l'évolution de la somme des remises nettes des débiteurs de tabac entre 2005 et 2023



Source : Mission, d'après données Insee et DGDDI et calculs du pôle Science des données de l'IGF.

La moyenne présentée dans le graphique 17 masque des différences selon l'activité principale déclarée. En effet, le revenu annuel moyen s'échelonne de près de 34 000 € pour les commerces d'alimentation générale à près de 67 000 € pour les commerces de détail de livres.

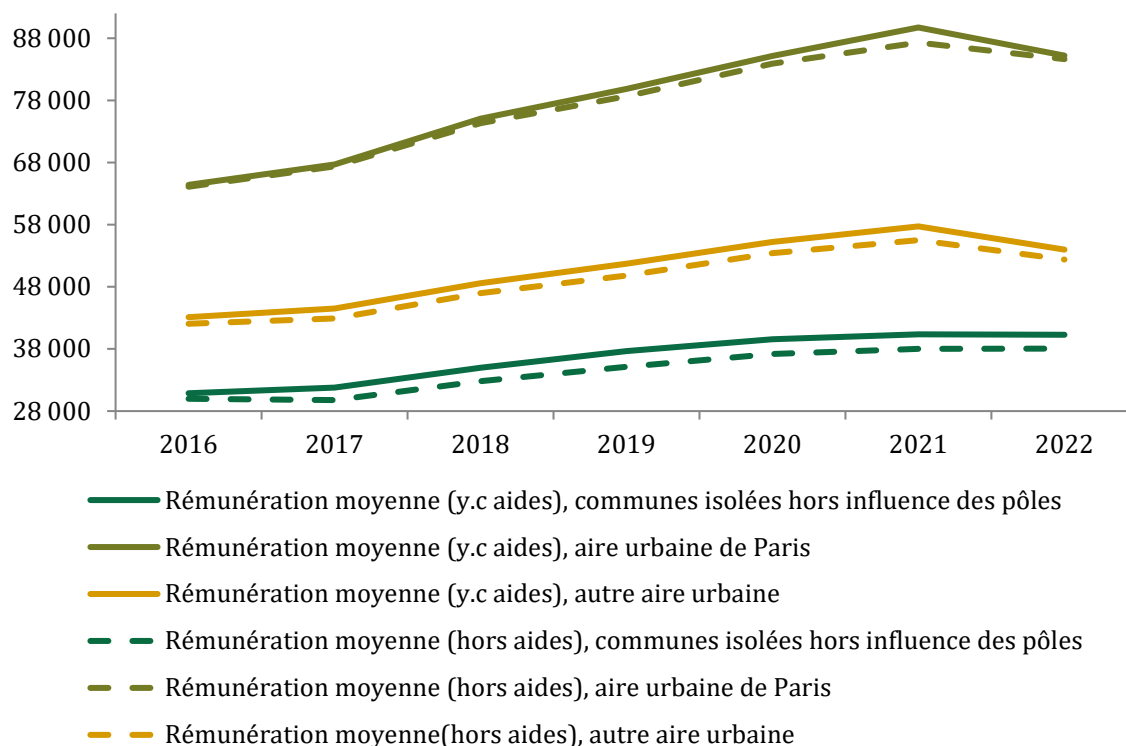
Graphique 26 : Rémunération totale moyenne par activité principale des débiteurs de tabac en 2022 (en euros)



Source : Mission, d'après données DGDDI de livraisons de tabac, base de données débitant Logista et base BIC et calculs du pôle Science des données de l'IGF. Champ : France métropolitaine, entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu.

La rémunération moyenne des buralistes masque également une hétérogénéité selon la localisation des débits. En 2022, la rémunération moyenne, toutes activités confondues et aides comprises, des débitants de l'aire urbaine de Paris était de 85 000 € en moyenne annuelle contre 40 000 € pour les débitants exerçant dans des communes isolées.

Graphique 27 : Rémunération moyenne des buralistes par localisation géographique



Source : Mission, d'après données DGDDI de livraisons de tabac, base de données débitant Logista et base BIC et calculs du pôle Science des données de l'IGF. Champ : France métropolitaine, entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu.

3.2. Les aides aux buralistes représentant un total de 60 M€ en 2023

Outre la fixation du taux de remise brute, qui détermine la part du produit de la vente de tabac qui revient au débitant et la prise en charge du financement du régime de retraite supplémentaires des gérants de débit de tabac⁶², l'État soutient les buralistes à travers divers outils :

- ♦ depuis 1995, il peut financer une partie des dépenses engagées par les débitants de tabac pour améliorer la sécurité de leurs débits.
- ♦ depuis 2004, il a mis en place des aides destinées à soutenir le revenu des buralistes, à favoriser la diversification de leurs activités ou à accompagner leur retrait de l'activité de débit de tabacs.

Ces aides au fonctionnement et à l'investissement figurent dans des contrats signés entre l'État et la confédération des buralistes :

- ♦ trois contrats d'avenir pour la période 2004-2007, 2008-2011 puis 2012-2016
- ♦ deux protocoles d'accord pour la période 2017-2021 puis 2023-2027 (cf. encadré 9).

⁶² Régime d'allocations viagères en faveur des gérants de débits de tabac (RAVGDT)

Encadré 9 : Le protocole 2023-2027

Le protocole pour la période 2023-2027 a été signé le jeudi 19 janvier. Il prolonge sur cinq ans les aides aux buralistes pour un montant programmée de 301 M€, soit une baisse de 77 M€ par rapport à l'ancien protocole. Les aides au fonctionnement diminuent et sont désormais réservées aux plus petits débiteurs (CA tabac de moins de 400 k€). Les aides à la diversification sont en hausse de 50 M€ alors que l'aide à la sécurité voit son enveloppe diminuer de près de 45 M€.

Outre les aides prévues par ce protocole, il indique également une hausse du taux de remise nette de 0,20 points entre 2023 et 2025, passant ainsi de 8,15 % à 8,35 %.

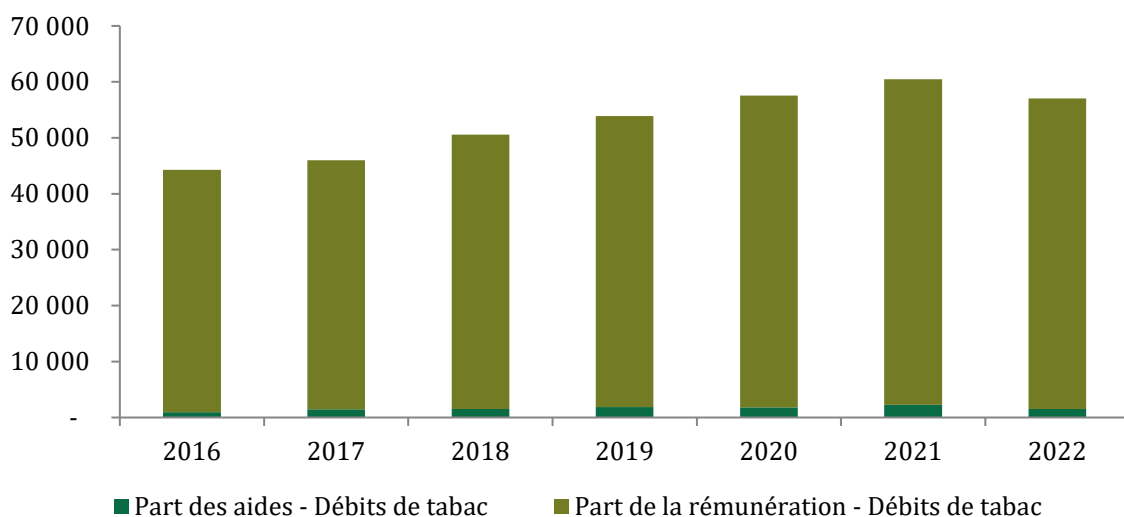
Tableau 31 : Synthèse des évolutions entre le protocole 2018-2022 et le protocole 2023-2027 par type d'aide (en M€)

Type d'aide	Exécution 2018-2022 (en M€)		Programmation 2023-2027 (en M€)		Evolution entre les deux protocoles (en M€)	
	Total	Moyenne annuelle	Total	Moyenne annuelle	Total	Moyenne annuelle
Fonctionnement	195,9	39,2	119,2	23,8	-76,7	-15,3
Diversification	55,2	11,0	103,6	20,7	48,4	9,7
Sécurité	119,5	23,9	75,0	15,0	-44,5	-8,9
Indemnité de fin d'activité	7,4	1,5	3,5	0,7	-3,9	-0,8
Total	378,1	75,6	301,3	60,3	-76,8	-15,4

Source : Mission, d'après les données fournies par la direction du budget.

Entre 2016 et 2022, les aides ont représenté en moyenne 3 % de la rémunération annuelle des débiteurs, sur leur activité de vente de tabacs (cf. graphique 28).

Graphique 28 : Part des aides dans la rémunération des débits de tabac entre 2016 et 2022



Source : pôle Science des données de l'IGF.

3.2.1. Le protocole d'accord 2023-2027 prévoit 24 M€ par an d'aides au fonctionnement s'ajoutant ainsi à une rémunération déjà plus favorable que le reste du commerce de détail

Les aides annuels au fonctionnement représentent 24 M€, soit 40 % de l'enveloppe totale destinée au soutien des débiteurs de tabac. Ces aides sont uniquement accordées aux débiteurs dont le chiffre d'affaires est inférieur à 400 000 €. Cela représente 7 160 bénéficiaires potentiels, soit 31 % du nombre total de débiteurs. Elles sont composées de deux dispositifs, créés par les décrets n° 2023-957 et n° 2023-958 du 19 octobre 2023 :

- ♦ **le dispositif forfaitaire de soutien (23 M€)** vise à accompagner financièrement les débiteurs selon le caractère permanent ou saisonnier du débit et en fonction du lieu où il se situe :
 - pour les débiteurs de tabac permanents dont le chiffre d'affaires (CA) tabac de l'année précédente est compris entre 50 000 € et 400 000 €, le montant de l'aide de soutien forfaitaire est de 2 500 € par débit et par an. Si le débit est situé dans une commune rurale de moins de 5 000 habitants, en zone de revitalisation rurale (ZRR) ou dans un quartier prioritaire de la ville (QPV), l'aide est de 5 000 € ;
 - pour les débiteurs de tabac ordinaires saisonniers dont le CA tabac de l'année précédente est compris entre 50 000 € et 200 000 €, l'aide s'élève à 1 500 €.
- ♦ **un dispositif conjoncturel dit « filet de sécurité »** (<1 M€ par an) est prévu en cas de baisse anormale du CA. Elle est égale à 1 % du CA tabac du débit au cours du semestre de l'année en cours et est plafonnée à 3 000 € par semestre. Pour bénéficier de cette aide, le CA tabac du débiteur doit connaître entre le semestre de l'année N et le même semestre de l'année N-1, une baisse semestrielle de moins de 20 % par rapport à l'évolution annuelle du CA tabac national entre l'année N-1 et l'année N-2. L'aide est uniquement versée si le débiteur est implanté dans une commune où le CA tabac de l'ensemble des débiteurs suit la même évolution sur la période considérée.

Tableau 32 : Synthèse des modalités concernant les aides au fonctionnement

Dispositif	Conditions financières	Conditions géographiques	Montant maximum par ruraliste
Dispositif forfaitaire de soutien	CA tabac N-1 entre 50 k€ et 400 k€	Aucune	2 500 € par an
si le débit est permanent		Situé en ZRR ou dans une commune rurale de moins de 5 000 habitants	5 000 € par an
		Situé en QPV	5 000 € par an
si le débit est saisonnier	CA tabac N-1 entre 50 k€ et 200 k€	Aucune	4 000 € par an
Filet de sécurité	CA tabac du débiteur doit connaître une évolution semestrielle <20 % à l'évolution annuelle du CA tabac national entre l'année N-1 et l'année N-2	Aucune	3 000 € par semestre

Source : Mission.

3.2.2. Le protocole d'accord 2023-2027 prévoit 35 M€ par an d'aides à l'investissement qui bénéficient principalement aux plus grands débitants (CA tabac > 400 k€)

Les aides à l'investissement représentent 35 M€, soit 58 % de l'enveloppe totale destinée au soutien des débitants de tabac. Ces aides sont accordées à tous les débitants et sont composées de deux dispositifs :

- ♦ **l'aide à la sécurité (15 M€ par an)**, accordée à tous les débits de tabac, pour l'acquisition et l'installation de matériels destinés à les sécuriser, sous réserve du respect des conditions fixées par la réglementation. Le montant de l'aide est plafonné à 10 000 € par débit, par période de cinq ans, dans la limite de deux demandes tous les cinq ans.
- ♦ **le fonds de transformation (20 M€ par an)** visant à accompagner les buralistes dans la diversification de leur activité. L'aide à la transformation des buralistes permet un niveau de prise en charge des dépenses en fonction du CA tabac de l'année précédant la demande. Si le CA tabac inférieur ou égal à 500 000 €, alors le niveau de prise en charge des dépenses est à hauteur de 50 %. Si le niveau de CA tabac est supérieur à 500 000 €, alors le niveau de prise en charge des dépenses s'élève à 30 % des dépenses. Dans tous les cas, la prise en charge des dépenses est plafonnée à 33 000 €.

S'agissant de l'aide à la sécurité, le nouveau protocole pour la période 2023-2027 ne restreint pas le dispositif pour les plus grands débitants mais abaisse le plafond à 10 000 €⁶³. Le débitant peut donc désormais bénéficier de 20 000 € maximum en deux demandes de 10 000 € chacune sur une période de 5 ans plutôt que 15 000 € maximum en une demande sur une période de 4 ans (cf. tableau 34).

Tableau 33 : Synthèse des changements entre l'ancien et le nouveau protocole d'accord

Modalités	Protocole d'accord 2016-2021	Protocole d'accord 2023-2027
Plafond par demande	15 000 €	10 000 €
Nombre de demandes	1	2
Durée de la période	4 ans	5 ans
Plafond de l'enveloppe totale	Aucun	15 M€

Source : Mission.

Sur la période 2018-2021, l'aide à la sécurité a principalement bénéficié aux plus grands débitants puisque, sur les 14 892 bénéficiaires de l'aide à la sécurité, les débitants ayant un CA tabac annuel de plus de 500 000 € captent 76 % du montant total de l'aide à la sécurité. Les débitants ayant un CA tabac inférieur à 400 000 € ont capté 18 % du montant total de l'aide (cf. tableau 35).

Le rapport de l'IGF de 2022⁶⁴ a également relevé l'existence de pratiques contestables voire de fraudes sans en objectiver l'ampleur. Par ailleurs, d'autres professions, telles que les pharmaciens ne bénéficient pas d'aides pour sécuriser leurs commerces.

⁶³ Le plafond était fixé à 15 000 € dans le précédent protocole.

⁶⁴ Rapport IGF de préparation de la suite du protocole avec la Confédération des buralistes, juillet 2022.

Tableau 34 : Analyse des bénéficiaires de l'aide à la sécurité sur la période 2018-2021

Montant du CA tabac en 2022	Nombre de bénéficiaires	Nombre total de débits	Part des débits bénéficiaires pour chaque tranche de CA	Part des débits bénéficiaires	Montant total de l'aide (k€)	Part du montant	Montant moyen perçu (en €)
0-250 k€	1 454	4 292	34 %	10%	7 835	9 %	5 388
250-400 k€	1 462	2 868	51%	10%	8 189	9 %	5 601
400-500 k€	973	1 771	55%	7%	5 666	6 %	5 822
500-1 000 k€	4 744	7 245	65%	32%	28 401	31 %	5 987
>1 000 k€	624	7 295	86%	42%	41 824	45 %	6 693
Inconnues	11	N.A.	N.A.	0%	86	0 %	7 859
Total	14 892	23 471	63%	100%	92 001	100 %	6 178

Note de lecture : CA s'entend ici par le CA tabac issu des livraisons annuelles de tabac.

Source : Mission, d'après rapport IGF de 2022.

S'agissant du fonds de transformation, le nouveau protocole d'accord pour la période 2023-2027 ne restreint pas l'accès à ce fonds pour les débitants dont le CA est supérieur à 500 000 €. Néanmoins, le taux de prise en charge est désormais relevé à 50 % des dépenses éligibles (contre 40 % dans le précédent protocole) pour les débitants ayant un CA inférieur à 500 k€.

Tableau 35 : Synthèse des changements entre l'ancien et le nouveau protocole d'accord

Modalités	Ancien protocole d'accord	Nouveau protocole d'accord
Débitants éligible	Ensemble des débitants	Débits n'ayant pas déjà bénéficié du fonds de transformation.
Montant maximum de l'aide	33 000 €	33 000 €
Taux de prise en charges des dépenses	<ul style="list-style-type: none"> 30 % des dépenses pour les débits ayant un CA tabac N-1 supérieur à 500 k€ ; 40 % pour les débits ayant un CA tabac N-1 inférieur à 500 k€. 	<ul style="list-style-type: none"> 30 % des dépenses pour les débits ayant un CA tabac N-1 supérieur à 500 k€ ; 50 % pour les débits ayant un CA tabac N-1 inférieur à 500 k€.
Plafond de l'enveloppe totale	20 M€ dont 0,5 M€ à la Confédération des buralistes	20 M€ dont 0,5 M€ à la Confédération des buralistes

Source : Mission.

Une analyse des bénéficiaires de l'aide à la transformation sur la période allant de 2019 à 2022 montre que cette aide bénéficie principalement aux plus grands débitants (cf. tableau 37). Les débitants ayant un CA tabac de plus de 1 000 k€ représentent 31 % des bénéficiaires et 55 % du montant total de l'aide sur cette période contre 18 % des bénéficiaires et 1 % du montant total pour les débitants ayant un CA tabac de moins de 250 k€

Tableau 36 : Analyse des bénéficiaires de l'aide à la transformation sur la période 2019-2022

Montant du CA tabac en 2022	Nombre de bénéficiaires	Nombre total de débits	Part des débits bénéficiaires pour chaque tranche de CA	Part des débits bénéficiaires	Montant total (k€)	Part du montant	Montant moyen perçu (en €)
0-250 k€	25	4 292	1 %	18 %	418	1 %	16 735
250-400 k€	34	2 868	1 %	12 %	653	2 %	19 220
400-500 k€	60	1 771	3 %	8 %	1 010	3 %	16 841
500-1 000 k€	389	7 245	5 %	31 %	7 120	20 %	18 305
>1 000 k€	923	7 295	13 %	31 %	19 409	55 %	21 029
Inconnues	356	N.A.	N.A.	0 %	6 687	19 %	18 505
Total	1 787	23 471	8 %	100 %	35 197	100 %	19 696

Note de lecture : CA s'entend ici par le CA tabac issu des livraisons annuelles de tabac.

Source : Mission, d'après rapport IGF 2022.

Comme indiqué dans la partie 1 *infra*, la part de la VA due au tabac dans la VA totale des débits de tabac est en augmentation depuis 2011. La création du fonds de transformation ne semble pas avoir eu l'effet escompté.

Par ailleurs, en dépit d'une proposition de l'IGF formulée dans le rapport précité⁶⁵ de restreindre la liste des dépenses éligibles au fonds de transformation, le nouveau protocole pour la période 2023-2027⁶⁶ maintient la possibilité pour les buralistes de faire financer par l'État une partie des mobiliers destinés aux produits du tabac. En effet, dès lors que la demande comporte deux éléments concernant la partie extérieure du commerce et deux éléments concernant la partie intérieure du commerce, elle peut également porter sur les mobiliers et éléments destinés à la présentation, à la vente et à l'accueil des produits du tabac et à fumer⁶⁷.

3.2.3. Les aides à l'extinction, représentant 0,7 M€ par an, ne sont pas utilisées par les débitants de tabac

Créées en 2004, les indemnités de fin d'activité (IFA) représentent 0,7 M€, soit moins de 1 % de l'enveloppe annuelle prévue dans le protocole 2023-2027. Elles visent à indemniser les débits souhaitant cesser leur activité mais ne trouvant pas de repreneur. Après le versement de l'aide, le débit doit être définitivement fermé. Les modalités sont définies par le décret n° 2024-6 du 4 janvier 2024 relatif à l'IFA en faveur des débitants de tabac.

L'IFA est versée aux débitants de tabac créé avant 1^{er} janvier 2002. Le montant est égal à trois fois le montant de la remise nette du débit perçue en 2002 et est plafonné selon la localisation géographique du débitant. Deux dispositifs se distinguent :

- ♦ **l'IFA classique** est accordée aux débitants situés en zone frontalière. Le montant ne peut dépasser 80 000 € ;
- ♦ **l'IFA rurale** est accordée aux débitants situés dans une commune de moins de 3 500 habitants. Le montant ne peut dépasser 30 000 €.

Le nombre de demandeurs a baissé de 95 % pour l'IFA classique et de 75 % pour l'IFA rurale depuis 2010 (cf. tableau 38).

⁶⁵ Proposition numéro 7, *Préparation de la suite du protocole avec la Confédération des buralistes*, Inspection générale des finances, rapport confidentiel, juillet 2022.

⁶⁶ Protocole d'accord sur la transformation du réseau des buralistes 2023 - 2027.

⁶⁷ Arrêté du 24 août 2023 modifiant l'arrêté du 27 juin 2023 relatif aux conditions d'application du décret n° 2023-507 du 27 juin 2023 portant création d'une aide à la transformation des débits de tabac ordinaires.

Tableau 37 : Nombres de demandeurs de l'IFA

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Classique	57	56	50	71	75	60	59	22	41	24	16	3
Rurale	16	26	14	29	39	33	26	23	17	24	7	4
Total	73	82	64	100	114	93	85	45	58	48	23	7

Source : Mission, d'après rapport IGF de 2022.

3.3. Une suppression des aides au fonctionnement versées aux buralistes et une limitation des aides à la transformation aux débits les plus fragiles pourrait dégager 50 M€ environ

Les aides de l'État ne représentent que 3 % dans la rémunération des débitants et s'ajoutent à une rémunération déjà supérieure à l'ensemble du commerce de proximité. Comme indiqué dans la partie 3.1, la situation financière des buralistes est plus favorable que celle de l'ensemble du secteur du commerce de détail avec ou sans aides de fonctionnement, même si la situation des débits frontaliers doit être évalué plus finement. En particulier, les aides à l'investissement bénéficient principalement aux plus grands débits – ces derniers, du fait de leur CA, possèdent déjà une capacité d'investissement supérieure aux plus petits débitants⁶⁸ – et ne soutiennent pas la diversification des débitants.

Supprimer les aides au fonctionnement (24 M€) et cibler les aides à l'investissement sur les buralistes les plus fragiles (en zone transfrontalière ou en zone rurale) **pourraient permettre une économie de 50 M€ environ.**

Les conclusions du rapport annuel 2017 de la Cour des Comptes préconisent de supprimer les aides au revenu pour ne conserver que les aides structurelles (indemnité de fin d'activité, subvention de sécurité, prime de service public), d'introduire une dégressivité de la remise nette en fonction des niveaux de chiffres d'affaires et de mieux cibler les aides sur les débitants en difficulté. Le rapport précité de l'IGF préconise, quant à lui, de supprimer l'indemnité de fin d'activité classique.

⁶⁸ Le rapport de l'IGF publié en 2022 préparant le protocole 2023 – 2027 avec la confédération des buralistes indique qu'environ 69 % des débitants ont un CA annuel tabac supérieur à 400 000 € et 18 % un CA inférieur à 250 000 €.

ANNEXE II

Les aides relevant des politiques de l'énergie, des transports et de l'environnement

SOMMAIRE

1. AIDES BUDGÉTAIRES (14,2 MD€ EN 2022).....	2
1.1. Les subventions versées à la SNCF (5,1 Md€) et la compensation des charges de service public de l'énergie (CSPE) versée à EDF (7,8 Md€) et représentent 90 % des aides budgétaires aux entreprises en 2022	2
1.2. La « prime bagasse » (environ 30 M€ en 2022), composante de la CSPE, constitue un soutien indirect à la filière sucrière en outre-mer qui n'a jamais été notifié à la Commission européenne	5
1.3. Si la prime à la conversion pour l'acquisition de véhicules propres (environ 19 M€ au bénéfice des entreprises en 2023) participe à la politique en faveur de la qualité de l'air, elle bénéficie indifféremment à l'ensemble des entreprises, ce qui peut générer des effets d'aubaine	7
1.4. Les aides à l'exploitation des services de fret ferroviaire (125 M€ en 2022) pallient un défaut de compétitivité par rapport au fret routier (notamment soutenu par un tarif réduit d'accise sur le gazole)	9
2. AIDES FISCALES (3,4 MD€ EN 2022)	12
2.1. Les tarifs réduits d'accise sur l'électricité (386 M€ en 2022) ne bénéficient pas uniquement aux consommations des installations industrielles électro-intensives.....	12
2.2. Les tarifs réduits d'accises sur les biocarburants (694 M€ en 2022) sont en infraction avec le cadre harmonisé de taxation de l'énergie et sont moins efficaces sur le plan budgétaire et environnemental que la TIRUERT	18
2.3. Les tarifs réduits d'accise sur le carburant des taxis (45 M€ en 2022), qui constituent une dépense fiscale défavorable à l'environnement, ne respectent pas les <i>minima</i> de taxation européens	22
2.4. L'impact d'une suppression du tarif réduit d'accise sur le gazole utilisé par le transport collectif routier (175 M€ en 2022) dépendrait du type de services considérés (conventionnés ou librement organisés).....	23

Annexe II

Les aides aux entreprises considérées dans cette annexe regroupent l'ensemble des dispositifs de soutien relevant des politiques de l'énergie, des transports et de la transition écologique et solidaire, à l'exception des dispositifs conjoncturels.

Ces dépenses représentent un total de 17,6 milliards d'euros (Md€) de dépenses pour l'État en 2022, répartis de la manière suivante (cf. tableau 1) :

- ◆ **14,2 Md€ de dépenses budgétaires**, dont 12,9 Md€ versés à des entreprises publiques (7,8 Md€ à EDF au titre de la compensation des charges de service public de l'énergie et 5,1 Md€ versés à SNCF) ;
- ◆ **3,4 Md€ de dépenses fiscales**, principalement composées de tarifs réduits d'accises sur le gazole, l'électricité et le gaz naturel.

Tableau 1 : Synthèse des aides budgétaires et fiscales considérées dans l'annexe

Crédits consommés en 2022 (en M€)	Dépenses budgétaires	Dépenses fiscales	Total
Compensation des charges de service public de l'énergie (CSPE)	7 798	0	7 798
dont soutien aux énergies renouvelables	5 256	0	5 256
dont CSPE dans les zones non interconnectées (ZNI)	1 852	0	1 852
dont CSPE pour la cogénération	564	0	564
Autres	126	0	126
Subventions versées à SNCF	5 071	0	5 071
dont redevances d'accès (TER, TET)	2 430	0	2 430
dont plan de régénération ferroviaire	2 107	0	2 107
dont financement des TET	313	0	313
dont compensation fret	211	0	211
Autres	10	0	10
Budget incitatif de l'ADEME – part entreprises	561	0	561
dont part entreprises du Fonds chaleur	391	0	391
Autres	170	0	170
Bonus automobile et prime à la conversion	405	0	405
dont bonus automobile	386	0	386
dont prime à la conversion	19	0	19
Soutien au fret ferroviaire (hors compensation fret)	125	0	125
dont aide à l'exploitation de services de wagons isolés	70	0	70
dont aide à l'exploitation de services de transport combiné	55	0	55
Tarifs réduits d'accises sur le gazole routier (hors transports collectifs)	0	1 292	1 292
dont tarif réduit d'accise sur le gazole des poids lourds	0	1 247	1 247
dont tarif réduit d'accise sur les carburants des taxis	0	45	45
Tarifs réduits d'accises pour les entreprises écono-intensives	0	908	908
dont tarifs réduits d'accise sur le gaz naturel pour les entreprises écono-intensives	0	482	482
dont tarifs réduits d'accise sur l'électricité pour les entreprises écono-intensives	0	386	386
Autres	0	40	40
Tarifs réduits d'accises sur les biocarburants	0	694	694
Tarifs réduits d'accises pour les transports collectifs de voyageurs	0	196	196
dont tarif réduit sur le gazole des transports collectifs routiers	0	175	175
Autres	0	21	21
Autres dispositifs	291	274	565
Total général	14 251	3 362	17 613

Source : Mission d'après les rapports annuels de performance des programmes 181 « Prévention des risques », 174 « Énergie, climat et après-mines », 203 « Infrastructures et services de transport » et 345 « Service public de l'énergie » pour l'exercice 2022 ; annexe « Voies et moyens – tome II » du projet de loi de finances pour 2024.

1. Aides budgétaires (14,2 Md€ en 2022)

1.1. Les subventions versées à la SNCF (5,1 Md€) et la compensation des charges de service public de l'énergie (CSPE) versée à EDF (7,8 Md€) et représentent 90 % des aides budgétaires aux entreprises en 2022

Les aides budgétaires aux entreprises relevant des politiques de l'énergie, des transports et de la transition écologique et solidaire (14,2 Md€ en 2022) sont majoritairement versées à deux entreprises publiques (cf. tableau 1) :

- ◆ SNCF :
 - au titre de subventions de fonctionnement :
 - l'État paye à SNCF Réseau, pour le compte des régions, les redevances d'accès dues par les trains d'équilibre régionaux (TER) (1,9 Md€) ; l'État paye également celles dues par les trains d'équilibre territoriaux (TET) (0,5 Md€) et une partie de celles dues par les entreprises ferroviaires de fret (compensation fret, 0,2 Md€) ;
 - l'État finance également le déficit d'exploitation des TET (0,3 Md€) ;
 - plus marginalement, l'État verse une subvention à la SNCF au titre de la compensation des tarifs sociaux (9 M€) ;
 - au titre de subventions d'investissement : l'État finance une partie du plan de régénération du réseau ferré national par le biais d'un fonds de concours spécifique¹ (2,1 Md€) ;
- ◆ EDF, au titre de la compensation des charges de service public de l'énergie (CSPE) (cf. *infra*), qui ont représenté une dépense de 7,8 Md€ pour l'État en 2022 ;

La compensation des CSPE ne constitue pas une aide à destination d'EDF ; elle bénéficie en effet *in fine* :

- ◆ aux producteurs d'énergie renouvelable (électricité et gaz naturel) ;
- ◆ aux entreprises et ménages des zones non interconnectées (ZNI) (outre-mer et Corse) qui bénéficient d'une péréquation tarifaire : les consommateurs situés en ZNI paient un niveau de facture d'électricité, hors taxes, identique à celui de la France continentale, alors même que les coûts de production dans ces zones sont plus élevés ; la CSPE en ZNI permet en outre d'apporter un complément de rémunération aux planteurs de la filière canne-sucre-rhum, appelée « prime bagasse » (cf. *infra*) ;
- ◆ aux installations de cogénération².

Le mécanisme de compensation des CSPE est détaillé *infra* (cf. encadré 1).

Sur la période 2012-2022, les CSPE ont systématiquement été positives, entraînant une dépense pour l'État (cf. graphique 1). À noter qu'il existe un décalage entre les CSPE constatées l'année N et le montant des compensations versées par l'État l'année N, qui correspondent aux CSPE de l'année précédente³.

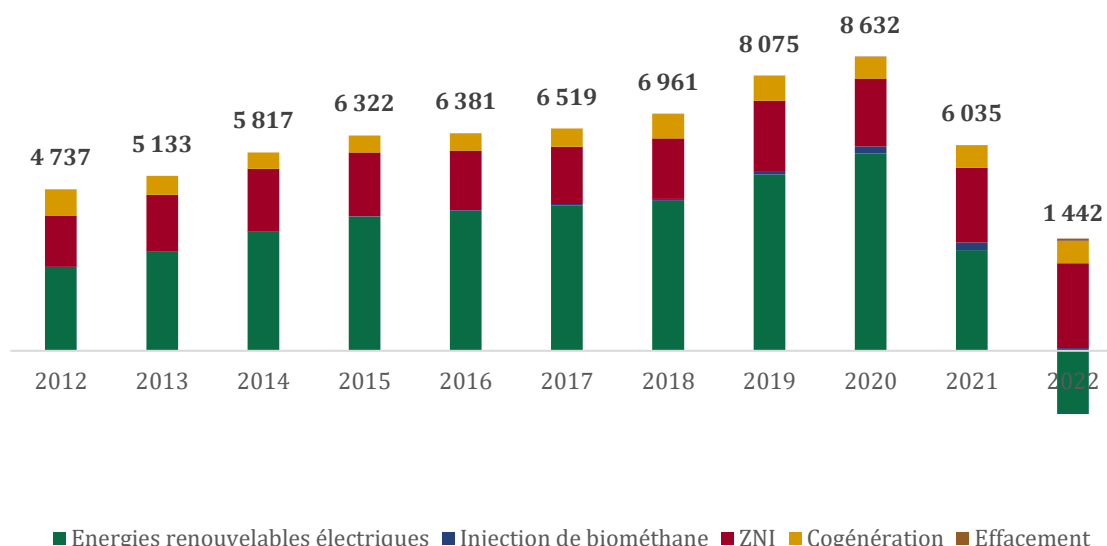
¹ Qui transite par le programme budgétaire 203 « Infrastructures et services de transport », au même titre que les autres subventions versées à SNCF.

² La cogénération désigne la production simultanée de deux formes d'énergies différentes (le plus souvent, électricité et chaleur) dans la même centrale.

³ En réalité, le montant des compensations versées en année N ne correspond pas exactement aux charges constatées en année N-1 car les sommes dues aux opérateurs sont versées par douzièmes étalés entre février N et janvier N+1.

En 2022, la somme des CSPE reste globalement positive (et donc continue de représenter une dépense pour l'État) **mais les différentes composantes ont connu des évolutions divergentes**. En raison de l'augmentation des prix de marché du gaz et de l'électricité (et donc de la diminution des surcoûts à compenser), les charges de service public de l'énergie au titre du soutien aux énergies renouvelables électriques ont globalement été négatives (-1 855 M€), constituant ainsi non pas une dépense mais une recette pour l'État. Cet effet est toutefois contrebalancé par des charges positives au titre de la péréquation tarifaire en ZNI (+2 486 M€), du soutien à la cogénération (+660 M€) et à l'effacement (+72 M€).

Graphique 1 : Évolution des charges de service public de l'énergie entre 2012 et 2022 (en M€)



Source : Délibérations de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) CRE relatives à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour les années 2013 à 2023.

Encadré 1 : Mécanisme de compensation des CSPE

Les obligations de service public assignées aux fournisseurs d'énergie (électricité et gaz) par le code de l'énergie les conduisent, dans le cadre de leurs missions, à supporter des charges liées aux surcoûts résultant :

- des deux mécanismes de soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération, sous forme de **contrats d'une durée généralement comprise entre 15 et 20 ans** :
 - **les contrats d'obligation d'achat** (cf. schéma 2) : l'intégralité de l'énergie produite injectée sur le réseau est achetée par le fournisseur d'énergie à un tarif défini à l'avance dans le contrat d'achat (« tarif garanti ») ; les tarifs d'obligation d'achat sont encadrés par des arrêtés tarifaires pris par le ministère en charge de l'énergie ;
 - **les contrats de complément de rémunération** (cf. schéma 3) : le producteur vend directement l'énergie produite sur le marché ; il perçoit ensuite de la part du fournisseur d'énergie une prime en fonction de l'énergie injectée dans le réseau (« complément de rémunération ») ;
- de la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées (ZNI) ;
- d'autres mécanismes divers, comme les dispositifs sociaux bénéficiant aux ménages en situation de précarité (hors périmètre de la mission).et le soutien à l'effacement⁴.

⁴ Afin de participer à la sécurité de l'approvisionnement énergétique, certains consommateurs d'électricité peuvent « effacer », c'est-à-dire réduire ponctuellement leur consommation électrique. La rémunération de ces opérateurs est en partie supportée par le gestionnaire de réseau, RTE, et en partie par l'État.

Ces différents surcoûts peuvent être positifs ou négatifs : lorsqu'ils sont négatifs, les entreprises auxquelles sont assignées les obligations de service public doivent alors reverser les montants perçus à l'État (recette pour l'État) ; lorsqu'ils sont positifs, ils sont compensés par l'État, *via* le programme budgétaire 345 « Service public de l'énergie ».

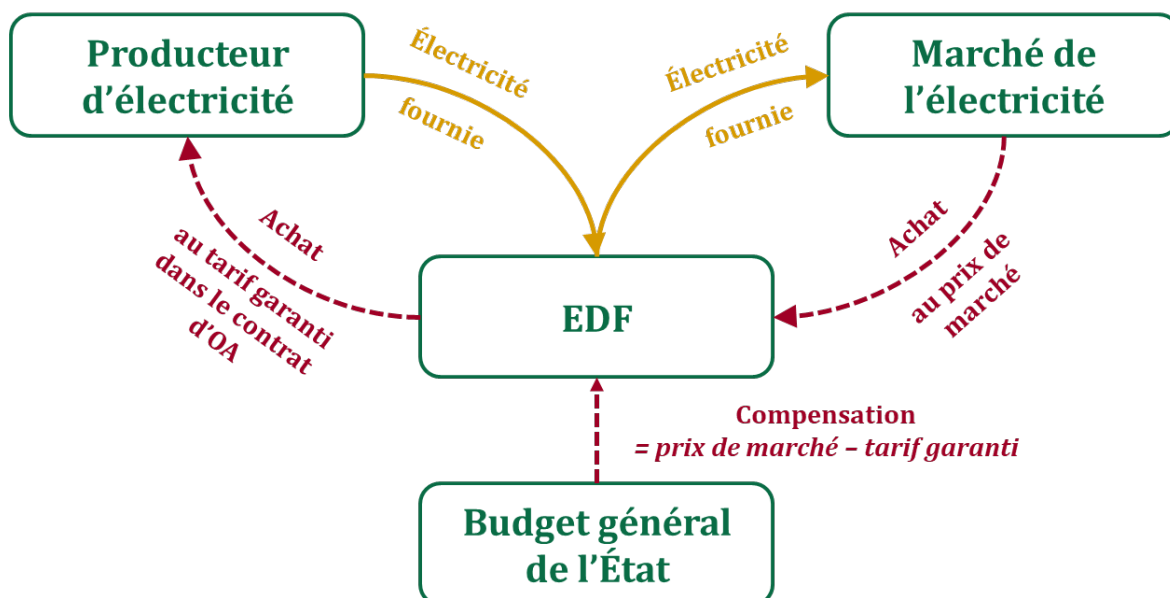
La Commission de régulation de l'énergie (CRE) évalue en année N les charges de service public de l'énergie à compenser au cours de l'année N+1 (de sorte qu'il existe un décalage entre les charges constatées l'année N et le montant des compensations versées l'année N, qui correspondent aux charges de l'année précédente).

En ce qui concerne le soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération, les surcoûts correspondent à la différence entre le tarif de soutien (tarif d'achat pour l'obligation d'achat et tarif de référence pour le complément de rémunération) et le prix de marché.

En ce qui concerne la péréquation tarifaire en ZNI, les surcoûts correspondent à l'écart entre le coût de production d'électricité en ZNI et le prix de l'électricité en métropole, dont bénéficient les entreprises et ménages situés en ZNI.

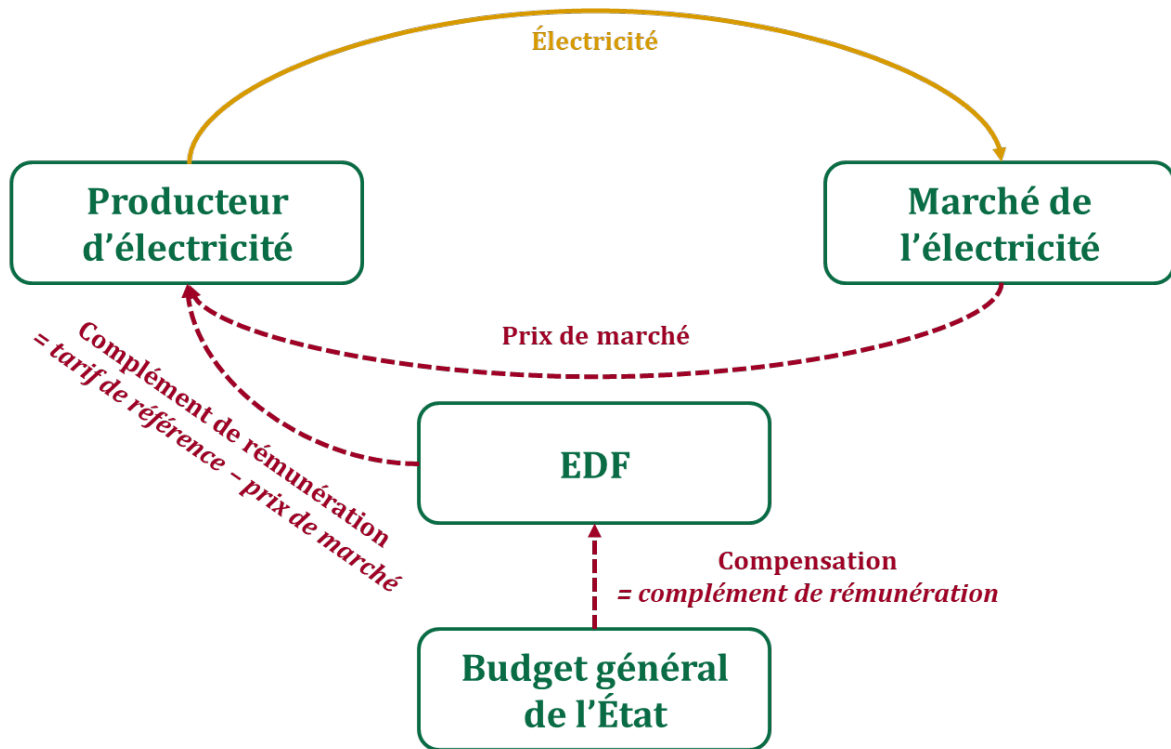
Source : Mission, d'après délibérations de la CRE relatives à l'évaluation des charges de service public pour les années 2021 à 2023 ; rapport annuels de performance du programme 345 « service public de l'énergie » pour l'exercice 2022.

Schéma 2 : Mécanisme des contrats d'obligation d'achat d'électricité



Source : Mission.

Schéma 3 : Mécanisme des contrats de complément de rémunération



Source : Mission.

1.2. La « prime bagasse » (environ 30 M€ en 2022), composante de la CSPE, constitue un soutien indirect à la filière sucrière en outre-mer qui n'a jamais été notifié à la Commission européenne

La « prime bagasse » est une composante de la compensation des charges de services publics (CSPE) dans les zones non interconnectées (ZNI). Elle correspond à une rémunération complémentaire versée à l'ensemble des installations produisant outre-mer de l'électricité à partir de biomasse issue de la canne à sucre (la bagasse, résidu fibreux issu du broyage de la canne à sucre). Cette prime participe à la conversion à la biomasse des centrales thermiques opérées par Albioma.

La prime bagasse, en favorisant les débouchés de la canne à sucre, constitue une **aide indirecte aux planteurs versée par l'État**. Elle a été créée en 2009⁵, dans un contexte où les planteurs n'étaient rémunérés qu'à hauteur de 1,30 à 2,00 € par tonne de canne à sucre au titre de la valorisation énergétique de la bagasse.

Depuis 2009, les planteurs reçoivent désormais une **prime de 14,50 € par tonne de canne**, selon le mécanisme de versement suivant (cf. schéma 4) :

- ◆ les planteurs vendent leur canne à sucre aux sucreries ;
- ◆ à partir de la canne, les sucreries produisent non seulement du sucre mais aussi de la bagasse, résidu de l'extraction du jus de canne ;

⁵ Arrêté du 2 novembre 2009 fixant les caractéristiques techniques des installations de production d'électricité par biomasse issue de la canne à sucre pouvant bénéficier de l'obligation d'achat d'électricité dans les départements d'outre-mer et à Mayotte.

Annexe II

- ◆ les sucreries fournissent gratuitement la bagasse à l'énergéticien ; en contrepartie, l'énergéticien fournit gratuitement la vapeur et l'électricité nécessaires au fonctionnement de la sucrerie (les centrales d'Albioma sont généralement adossées aux sucreries) ;
- ◆ les planteurs sont rémunérés au titre de la valorisation énergétique qui est faite de leur canne à sucre de la manière suivante :
 - le fournisseur d'électricité (EDF Systèmes énergétiques insulaires (SEI), Electricité de Mayotte ou Electricité de Wallis-et-Futuna) verse une rémunération complémentaire⁶, la prime bagasse, à l'énergéticien ; cette charge pour le fournisseur est intégralement compensée par l'État ;
 - l'énergéticien reverse ensuite l'intégralité de la prime bagasse, minorée de frais de gestion, à la sucrerie ;
 - cette dernière la reverse à son tour aux planteurs, en fonction du volume de canne à sucre fourni par chaque planteur (14,50 € par tonne de canne à sucre) ; en fonction du taux de fibre de la canne - plus la canne est fibreuse, meilleur est le rendement énergétique de la bagasse - une majoration de la prime bagasse pouvant aller jusqu'à 3,00 € par tonne de canne sucre est versée au planteur.

La prime bagasse a représenté un coût total de 32 M€ pour l'État en 2019⁷, l'ordre de grandeur étant le même pour les années ultérieures selon la direction générale de l'énergie et du climat (DGECL).

La prime bagasse n'a jamais été notifiée à la Commission européenne. Si elle venait à être requalifiée en aide d'État, un risque de non-conformité avec le droit européen se poserait.

En effet, la prime bagasse poursuit une finalité similaire à celle de l'aide nationale aux producteurs de canne à sucre, versée aux planteurs en fonction des tonnages de canne livrées aux sucreries, qui constitue l'un des trois volets des aides nationales à la filière sucrière versées en complément des aides européennes du programme d'options spécifiques à l'éloignement et l'insularité (POSEI).

L'ensemble de ces aides, qui ont été notifiées, a représenté un coût de 86 M€ pour l'État en 2022⁸, respectant ainsi le seuil maximal de 90 M€ par an⁹ d'aides nationales complémentaires aux POSEI fixé par le règlement européen relatif aux aides agricoles en outre-mer¹⁰. Si la prime bagasse venait à être notifiée, ce seuil maximal serait dépassé : les 32 M€ de prime bagasse s'ajouteraient aux 86 M€ d'aides notifiées, ce qui porterait le total à 118 M€, soit 28 M€ au-dessus du seuil maximal de 90 M€.

Cette aide correspond cependant un complément de revenu pour les planteurs, dont la situation économique est plus fragile que celle des agriculteurs en France métropolitaine.

⁶ Les énergéticiens des zones non interconnectées reçoivent au titre de la péréquation tarifaire une rémunération de fonctionnement basée sur le mégawattheure produit ; la prime bagasse constitue ainsi un complément de rémunération.

⁷ IGF, Perspectives de la filière canne-sucre-rhum-énergie en outre-mer, mars 2021.

⁸ Hors aide complémentaire à l'adaptation à la fin des quotas sucriers (38 M€ en 2022), qui ne constitue pas un financement complémentaire au POSEI. La somme des aides complémentaires au POSEI et de cette aide à l'adaptation à la fin des quotas sucriers porte le total des aides à 124 M€ en 2022.

⁹ 128 M€ si on compte l'aide de 38 M€ à l'adaptation à la fin des quotas sucriers.

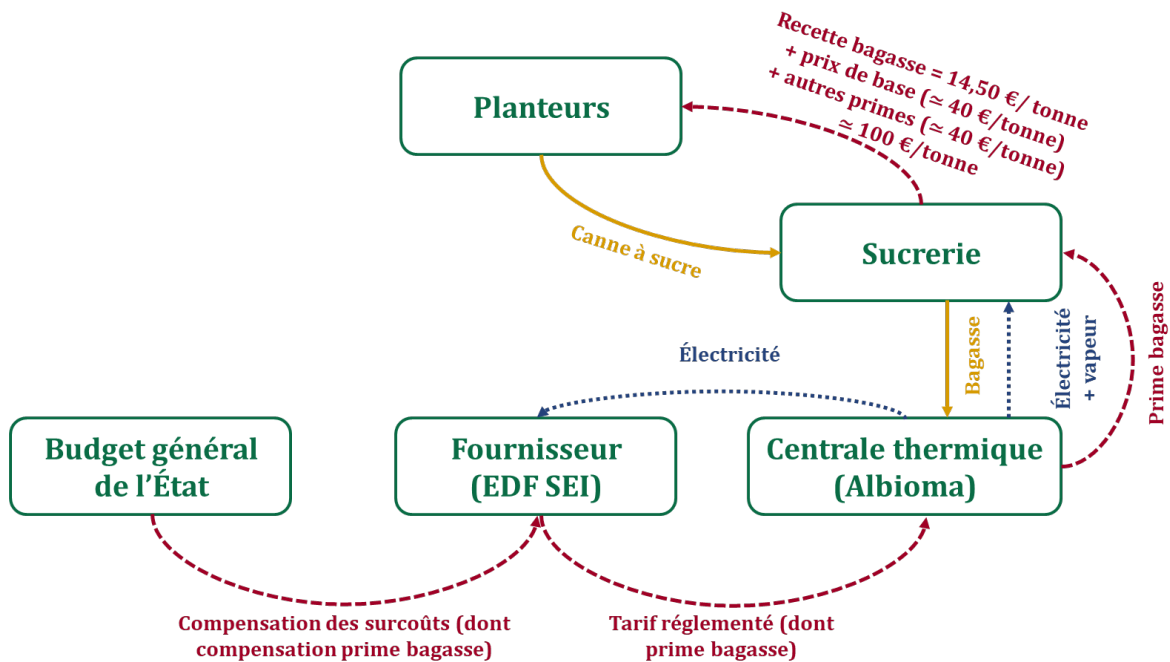
¹⁰ Article 23.3 du règlement (UE) n ° 228/2013 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union.

Annexe II

En 2021, à La Réunion (qui concentre près des deux tiers de la production de canne à sucre en 2023¹¹), le résultat courant avant impôts (RCAI) par équivalent temps plein (ETP) non salarié s'élevait à 20 851 €, soit **1,1 SMIC brut annuel**, selon l'enquête annuelle réalisée par le service statistique du ministère en charge de l'agriculture (Agreste)¹². Les données recueillies dans le cadre de cette enquête annuelle ne sont pas aussi fiables dans les autres départements d'outre-mer.

Ce revenu est à comparer avec le RCAI par ETP non salarié moyen des agriculteurs (France métropolitaine et outre-mer), qui s'élève à 43 692 € en 2021 (56 014 € en 2022), soit l'équivalent de **2,3 SMIC brut annuel** et plus de **deux fois le RCAI des planteurs réunionnais**.

Schéma 4 : Circuit de versement de la prime bagasse



Source : Mission.

1.3. Si la prime à la conversion pour l'acquisition de véhicules propres (environ 19 M€ au bénéfice des entreprises en 2023) participe à la politique en faveur de la qualité de l'air, elle bénéficie indifféremment à l'ensemble des entreprises, ce qui peut générer des effets d'aubaine

Les aides à l'acquisition de véhicules propres reposent sur deux piliers : le bonus écologique et la prime à la conversion.

Ces deux dispositifs représentaient un coût de 308 M€ en 2022 et de 405 M€ en 2023 et qui devrait être inférieur à 100 M€ en 2024 du fait d'un resserrement progressif des véhicules et des demandeurs éligibles ainsi que d'une diminution des barèmes.

¹¹ Agreste, Chiffres-clés sur les départements d'outre-mer en 2023, février 2024.

¹² Réseau d'information comptable agricole (RICA), Les exploitations cannières en 2021, novembre 2023.

Créée en 2015¹³, la prime à la conversion a pour but d'inciter financièrement les particuliers, les entreprises et les administrations à remplacer leur véhicule polluant par un véhicule plus performant sur le plan environnemental. Cette prime constitue un levier dans la politique d'amélioration de la qualité de l'air et d'accompagnement de la mise en place des zones à faibles émissions.

Le cadre d'octroi de la prime à la conversion est fixé par l'article D 251-4 du code de l'énergie, qui opère une distinction entre :

- ◆ **les personnes physiques** : sont éligibles uniquement les personnes physiques majeures justifiant d'un domicile en France et dont le revenu fiscal de référence par part est inférieur ou égal à 24 900 € (ce dernier critère, qui revient à exclure le dernier décile de revenu, a été introduit en 2024¹⁴) ;
- ◆ **les personnes morales** : l'ensemble des personnes morales (entreprises – y compris les entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée, sociétés civiles, associations, État, collectivités territoriales) justifiant d'un établissement en France peuvent être bénéficiaires de la prime.

La littérature relative à la prime à la conversion traite généralement le dispositif dans sa globalité, sans développements spécifiques sur les aides à destination des personnes morales. Les évaluations s'accordent sur le point suivant : **les gains, notamment environnementaux, sont plus importants lorsque les bénéficiaires sont des ménages modestes**¹⁵ (ménages appartenant aux deux premiers déciles de revenu ou des « gros rouleurs » des déciles 3 à 5¹⁶).

Alors que le niveau de la prime à la conversion au bénéfice des personnes physiques varie en fonction du revenu fiscal de référence du demandeur, **le montant de la prime au bénéfice des personnes morales dépend uniquement des caractéristiques techniques du véhicule mis à la casse et du véhicule acheté** (l'aide étant modulée à la hausse si l'entreprise se situe dans une zone à faibles émissions (ZFE)¹⁷). **La prime bénéficie ainsi indifféremment à l'ensemble des entreprises** (sans condition sur le chiffre d'affaires ou le secteur d'activité) **ce qui est susceptible de générer des effets d'aubaine**¹⁸, que la mission n'a pu cependant quantifier.

¹³ Décret n° 2015-361 du 30 mars 2015 modifiant le décret n° 2014-1672 du 30 décembre 2014 instituant une aide à l'acquisition et à la location des véhicules peu polluants.

¹⁴ Décret n° 2024-102 du 12 février 2024 relatif aux aides à l'achat ou à la location de véhicules peu polluants.

¹⁵ Cf. CGDD, Prime à la conversion – Bilan économique et environnemental pour 2022, décembre 2023 ; IPP, Évaluation des mesures de soutien aux véhicules propres, janvier 2024.

¹⁶ Les ménages dont la distance domicile-travail est supérieure à 30 kilomètres ou parcourant plus de 12 000 km/an dans le cadre de leur activité professionnelle avec leur véhicule personnel, et qui ont un revenu fiscal de référence par part inférieur à 13 489 €.

¹⁷ Une ZFE est une zone comportant des voies routières où la circulation des véhicules les plus polluants est restreinte, selon des modalités spécifiques définies par la collectivité. L'objectif est de réduire les émissions de polluants atmosphériques et d'améliorer la qualité de l'air locale, afin de réduire les impacts de la pollution sur la santé des habitants et autres usagers (étudiants, travailleurs, etc.) concernés par la ZFE.

¹⁸ Cf. I4CE, Bonus-malus automobile : la nécessaire évaluation, septembre 2021 ; Hoekstra, Mark, Steven L. Puller, et Jeremy West. 2017. « Cash for Corollas: When Stimulus Reduces Spending ». *American Economic Journal: Applied Economics* 9 (3): 1-35. <https://doi.org/10.1257/app.20150172>.

Annexe II

Deux options permettraient de réduire cet effet aubaine :

- ♦ resserrer les conditions d'octroi de la prime à la conversion ; dans ses rapports successifs sur les aides à l'acquisition de véhicules propres et les politiques de lutte contre la pollution de l'air, la Cour des comptes a cependant souligné la complexité croissante des conditions d'octroi de cette aide¹⁹.
- ♦ supprimer la prime à la conversion, ce qui générerait une économie de 15 M€ environ pour le budget de l'État.

Tableau 2 : Coût du soutien à l'acquisition de véhicules propres au bénéfice des personnes morales en 2023²⁰

Type de véhicule	Bonus écologique		Évolution en 2024	Prime à la conversion		Évolution en 2024
	Nombre de véhicules bénéficiaires	Coût en 2023 (en M€)		Nombre de véhicules bénéficiaires	Coût en 2023(en M€)	
Voitures particulières	71 644	199	Suppression	1 175	3	Barème abaissé
Camionnettes	20 372	87	Barème abaissé	2 273	16	Barème abaissé
Véhicules lourds	3 005	87	Déjà supprimé en 2023 ²¹	5	0	Déjà supprimé en 2023
Vélos, deux-trois roues et quadricycles	13 404	13	Inchangé	200	0	Inchangé
Total	105 420	386	≈ 80	3 648	19	≈ 15

Source : Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), bureau du verdissement des véhicules et de l'immatriculation, février 2024.

1.4. Les aides à l'exploitation des services de fret ferroviaire (125 M€ en 2022) pallient un défaut de compétitivité par rapport au fret routier (notamment soutenu par un tarif réduit d'accise sur le gazole)

Les services de fret ferroviaire peuvent prendre trois formes distinctes, correspondant à autant de segments de marché :

- ♦ deux de ces formes relèvent du fret ferroviaire dit « conventionnel » :
 - **le transport dit « massif »** : ce mode s'adresse aux industriels ayant suffisamment de marchandise à transporter (au moins 1 000 tonnes nettes d'un coup) pour affréter un train complet (généralement une vingtaine de wagons) ;

¹⁹ Cour des comptes, 2019, «Compte d'affectation spéciale Aides à l'acquisition de véhicules propres - Note d'analyse de l'exécution budgétaire» ; 2020, «Mission Ecologie, Développement et mobilité durables - Note d'analyse de l'exécution budgétaire» ; 2020, « Les politiques de lutte contre la pollution de l'air ».

²⁰ Hors acquisition de poids lourds : le bonus écologique et la prime à la conversion pour les véhicules lourds ont en effet été supprimés par le décret n° 2022-1761 du 30 décembre 2022 relatif à l'acquisition ou à la location de véhicules peu polluants. En 2023, le bonus écologique poids lourds représentait un coût résiduel de 87 M€ correspondant à l'application de dispositions transitoires pour des véhicules commandés avant le 1^{er} janvier 2023 et livrés en 2023.

²¹ Le coût en 2023 correspond à l'application de dispositions transitoires pour des véhicules commandés avant le 1^{er} janvier 2023 et livrés en 2023.

- **l'acheminement par « wagons isolés »** : ce mode s'adresse à des industriels transportant des plus petites quantités de marchandises, occupant un ou plusieurs wagons ; ces différents wagons sont chargés au niveau de plusieurs installations terminales embranchées (ITE)²² puis assemblés dans des gares de triage avant d'être acheminés puis dégroupés vers les ITE de destination ; ce mode s'adresse traditionnellement aux industries transportant des matières dangereuses (chimie, pétrochimie, nucléaire) ;
- ♦ **le transport dit « combiné »** s'adresse quant à lui aux transporteurs routiers en capacité de charger leurs conteneurs ou semi-remorques sur des wagons spécialement conçus à cet effet, qui circulent ensuite sur le réseau ferré national.

Parmi ces trois modes, seul le transport massif est rentable. Les **coûts fixes élevés** des services de wagons isolés (triage des wagons, collecte et redistribution des wagons vers les clients finaux) et de transport combiné (transbordement) font que ces deux modes ne sont pas rentables et nécessitent d'être équilibrés par des subventions de fonctionnement :

- ♦ l'aide à l'exploitation des services de **transport combiné (55 M€ en 2022)** ;
- ♦ l'aide à l'exploitation des services de **wagons isolés (70 M€ en 2022)** ; cette aide a été créée par la loi de finances pour 2021, dans un contexte de fragilisation des opérateurs de fret ferroviaire par la crise sanitaire.

Outre ces deux aides, l'État prend en charge une partie des péages que les opérateurs de fret ferroviaire doivent acquitter à SNCF Réseau : il s'agit de la **compensation fret**, qui fait partie des subventions de fonctionnement versées annuellement par l'État à SNCF Réseau (cf. 1.1).

Ces aides s'inscrivent dans la **stratégie de développement du fret ferroviaire (SDFF)**, dont l'ambition est de doubler la part modale du fret ferroviaire pour atteindre 18 % à horizon 2030 (contre **9 % en 2018, alors que la moyenne européenne se situait à 18%** cette même année²³).

Cette stratégie a été développée dans un contexte de baisse de la part modale du fret ferroviaire en France depuis 2000, qui s'explique par plusieurs facteurs²³ :

- ♦ la **désindustrialisation** (entraînant une baisse de la demande), conjuguée à des bassins de production inégalement répartis sur le territoire (géographie défavorable au développement de corridors de fret) ; la baisse de la production industrielle dans les secteurs particulièrement utilisateurs du mode ferroviaire (sidérurgie, chimie) s'est intensifiée avec la crise économique de 2008 et a accentué le déclin du fret ferroviaire ;
- ♦ la **faible desserte ferroviaire des ports français** : la part du ferroviaire pour les pré et post-acheminements portuaires est située entre 3 % et 16 % pour les grands ports maritimes français contre 45 % pour le port d'Hambourg²³ ;
- ♦ un **défaut de compétitivité-coût par rapport au mode routier**, avec une structure de coûts plus lourde : les coûts fixes (notamment les coûts salariaux) représentent plus 80 % de l'ensemble des coûts²³ ; pour le mode routier, en s'appuyant sur le simulateur de coût de revient développé par le conseil national routier²⁴, les coûts de personnel représenteraient moins de 40 % du coût de revient annuel, auxquels s'ajoutent environ 30 % de coûts fixes de détention et de financement du véhicule, soit un total d'environ 70 %.

²² Une installation terminale embranchée (ITE) est une voie ferrée desservant une entreprise, une usine, un dépôt ou une zone industrielle/portuaire à partir du réseau ferroviaire national.

²³ Stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire, septembre 2021.

²⁴ Conseil national routier, outil simplifié de calcul du coût de revient d'un véhicule de transport routier de marchandises ; url : [Simulateur de coût de revient téléchargeable | COMITE NATIONAL ROUTIER \(cnr.fr\)](#) (consulté le 29 février 2024).

- ◆ un **défaut de compétitivité hors-prix par rapport au mode routier**, considéré par les chargeurs comme plus souple, régulier et ponctuel que le mode ferroviaire ; ce défaut de qualité de service est accentué par la concurrence du fret ferroviaire avec le plan de régénération du réseau et le développement du transport de voyageurs de nuit.

Des trois modes de transport (massif, wagon isolé, combiné), le wagon isolé est celui dont le modèle économique est le plus fragile. Selon l'Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF), 600 000 wagons isolés chargés circulaient en France en 2008 contre 200 000 en 2011 et 120 000 en 2021²⁵. À l'inverse, depuis 2019, le transport combiné connaît une dynamique de croissance, avec 13,9 milliards de tonnes.km en 2021 (contre 10,8 milliards en 2018), soit 39 % des activités ferroviaires de marchandise cette année-là²⁶ (41 % en 2022²⁷).

C'est pourquoi la stratégie, outre les aides au fonctionnement susmentionnées, intègre des mesures de **soutien à l'investissement** visant à améliorer la qualité de service du gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau), avec pour triple objectif :

- ◆ de réduire l'impact des travaux sur le réseau sur la qualité des sillons fret ;
- ◆ de simplifier et standardiser la construction du service horaire pour une meilleure performance (refonte de la programmation des capacités) ;
- ◆ de mieux planifier et gérer les circulations de bout en bout.

Dans le même temps, **la compétitivité-coût du transport routier de marchandises est soutenue par le maintien d'un tarif réduit sur le gazole utilisé par les poids lourds, pour un coût de 1,2 Md€ pour le budget de l'État en 2022.** La loi dite « climat et résilience »²⁸ avait fixé une cible de suppression progressive, à l'horizon 2030, de l'avantage fiscal dont bénéficie le gazole consommé par les poids lourds du transport routier de marchandises. Cependant, aucune hausse du tarif d'accise n'a été votée depuis l'entrée en vigueur de la loi.

L'efficacité de l'aide au fonctionnement des services de wagons isolés est ainsi limitée mais une analyse plus précise des effets de la suppression de cette aide sur la part modale du fret ferroviaire serait nécessaire. En tout état de cause, une suppression de l'aide à l'exploitation des services de wagons isolés doit être conditionnée à :

- ◆ l'amélioration de la compétitivité hors-prix du fret ferroviaire, notamment en poursuivant la refonte de la programmation des capacités ;
- ◆ la convergence du tarif sur le gazole des poids lourds vers le tarif normal de gazole, de manière à réduire la compétitivité-coût du fret routier.

²⁵ Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF), Plaidoyer de l'AUTF et des chargeurs en faveur du wagon isolé, mars 2021 ; url : [Plaidoyer de l'AUTF et des chargeurs en faveur du wagon isolé - News/Actualités](#).

²⁶ Autorité de régulation des transports (ART), Le marché français du transport ferroviaire en 2021, décembre 2022.

²⁷ Autorité de régulation des transports (ART), Le marché français du transport ferroviaire en 2022, décembre 2023.

²⁸ Article 130 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience : « Pour le gazole routier utilisé pour la propulsion des véhicules lourds de transport de marchandises, il est procédé à une évolution de la fiscalité des carburants dans l'objectif d'atteindre un niveau équivalent au tarif normal d'accise sur le gazole d'ici le 1er janvier 2030, en tenant compte de la disponibilité de l'offre de véhicules et de réseaux d'avitaillement permettant le renouvellement du parc de poids lourds. Cette évolution s'accompagne d'un soutien renforcé à la transition énergétique du secteur du transport routier, notamment par le recours aux biocarburants dont le bilan énergétique et carbone est vertueux, ainsi qu'à l'augmentation des ressources de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France ».

Enfin la mission recommande que des travaux supplémentaires soient menés par une ou plusieurs inspections générales pour examiner la répartition actuelle du fret entre les trois modes de déplacement terrestre (routier, ferroviaire et fluvial) établir les raisons examiner **l'ensemble des leviers pouvant concourir au report modal du fret** – de la route vers le ferroviaire ou le fluvial –

2. Aides fiscales (3,4 Md€ en 2022)

Les aides fiscales aux entreprises relevant des politiques de l'énergie, des transports et de la transition écologique et solidaire (3,3 Md€ en 2022) reposent à plus de 90 % sur des tarifs réduits d'accises sur les énergies (électricité, gazoles et essences, gaz naturel, cf. tableau 1) :

- ◆ 1,2 Md€ de tarif réduit d'accise sur le gazole utilisé par les véhicules de plus de 7,5 tonnes (cf. 1.4) ;
- ◆ 0,9 Md€ de tarifs réduits d'accises sur l'électricité (0,4 Md€) et le gaz naturel (0,5 Md€) des entreprises fortes consommatrices d'énergies ;
- ◆ 0,7 Md€ de tarifs réduits d'accises sur les biocarburants ;
- ◆ 196 M€ de tarifs réduits d'accise sur le gazole (175 M€) et l'électricité (21 M€) des transports collectifs de voyageurs ;
- ◆ 45 M€ de tarifs réduits sur les carburants utilisés par les taxis.

2.1. Les tarifs réduits d'accise sur l'électricité (386 M€ en 2022) ne bénéficient pas uniquement aux consommations des installations industrielles électro-intensives

Les entreprises dites « énergo-intensives » désignent les entreprises dont l'intensité énergétique – c'est-à-dire le ratio entre la consommation énergétique (toutes énergies confondues) et la valeur ajoutée²⁹ - dépasse un certain seuil (0,5 %). Les entreprises dites « électro-intensives », qui constituent un sous-ensemble des entreprises énergo-intensives, regroupent les entreprises dont l'électro-intensité – c'est-à-dire le ratio entre la consommation en électricité et la valeur ajoutée - dépasse ce même seuil de 0,5 %.

Le soutien aux entreprises énergo-intensives vise historiquement à préserver la compétitivité-coût des entreprises industrielles soumises à la concurrence internationale

Ce soutien repose sur une grille de tarifs réduits d'accises sur les différents intrants énergétiques (électricité, gaz, charbon, produits énergétiques) utilisés par ces entreprises. Ces tarifs réduits dépendent de deux critères (cf. tableau 3) :

- ◆ **le niveau d'intensité énergétique** (ou d'électro-intensité pour les tarifs réduits d'accise sur l'électricité) ;
- ◆ **le niveau d'exposition de l'entreprise à la concurrence internationale** :

²⁹ Le niveau d'intensité énergétique en valeur ajoutée représente le ratio entre : (i) au numérateur, le montant total de l'accise sur les produits utilisés, en appliquant le tarif normal ; b) au dénominateur, la valeur ajoutée de l'entreprise (article L. 312-44 du code des impositions des biens et des services). Une entreprise est dite énergo-intensive dès lors que son intensité énergétique est supérieure à 0,5 %.

Annexe II

- pour les tarifs réduits d'accise sur l'électricité, l'entreprise est considérée comme exposée à la concurrence internationale si elle exerce une des activités limitativement énumérées à l'article L. 312-72 du code des impositions sur les biens et services (CIBS)³⁰
- pour les tarifs réduits d'accises sur le gaz, les charbons et les produits énergétiques autres, ce critère est apprécié au regard de la soumission ou non de l'entreprise au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union européenne (SEQE-UE) ; les entreprises non soumises au SEQE-UE mais dont le secteur d'activité est considéré comme exposé à un risque important de fuite carbone au sens du droit européen³¹ bénéficient également d'un tarif réduit.

³⁰ Le CIBS (article L. 372-72) énumère sept catégories d'activités possibles : (i) extraction de minerais ; (ii) métallurgie ; (iii) fabrication de produits chimiques ; (iv) fabrication de produits azotés et d'engrais ; (v) fabrication de certaines matières plastiques ; (vi) textile ; (vii) papier et carton.

³¹ Cf. 2014/746/UE: Décision de la Commission du 27 octobre 2014 établissant, conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, la liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone, pour la période 2015-2019 (les secteurs figurent en annexe).

Annexe II

Tableau 3 : Tarifs réduits d'accises sur l'électricité, le gaz et les charbons utilisés par les entreprises écono-intensives

Énergie	Numéro de dépense fiscale	Entreprises ciblées	Consommations prises en compte pour l'application du tarif réduit	Niveau minimal d'intensité énergétique ³²	Tarif réduit (€/MWh)	Coût pour l'État (en M€)	
						2021	2022
Électricité	820203	Entreprises exerçant une activité industrielle	Ensemble des consommations en électricité	0,5%	7,5	1 068	314
				3,375%	5		
				6,75%	2		
	820201	Entreprises exerçant une activité industrielle appartenant à un secteur exposé à la concurrence internationale	Uniquement les consommations en électricité des installations industrielles	0,5%	5,5	228	56
				3,375%	2,5		
				6,75%	1		
	820202	Entreprises « hyper électro-intensives »		13,5%	0,5	92	16
	Tarif normal d'accise sur l'électricité ³³					22,5 (0,5 depuis février 2022)	
Gaz	830201	Entreprises soumises au SEQE-UE	Uniquement les consommations en énergie des installations industrielles	0,5%	1,52	432	429
	830201	Entreprises non soumises au SEQE-UE mais dont le secteur est exposé à un risque de fuite carbone		0,5%	1,6	98	53
Tarif normal d'accise sur le gaz naturel combustible					8,45		
Charbons	840201	Entreprises soumises au SEQE-UE	Uniquement les consommations en énergie des installations industrielles	0,5%	0	30	31
Tarif normal d'accise sur les charbons combustibles					14,62		
Produits énergétiques (hors gaz naturels et charbons)	800210	Entreprises soumises au SEQE-UE	Uniquement les consommations en énergie des installations industrielles	0,5 %	0,33	7	9
Tarif normal d'accise sur les produits énergétiques					Dépend du produit et de l'usage (combustible ou carburant)		
Total						1 955	908

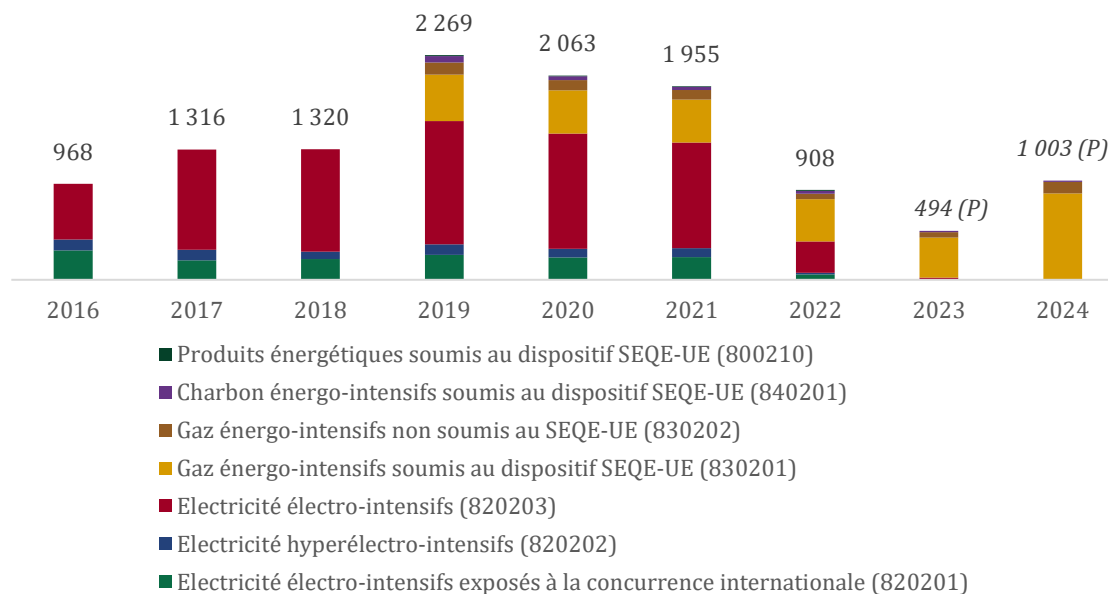
Source : Articles L. 312-65 à L. 312-77 du code des impositions sur les biens et services ; annexes « Voies et Moyens – tome II » aux projets de lois de finances pour l'année 2024.

³² Ou d'électro-intensité pour les tarifs réduits d'accise sur l'électricité.

Annexe II

Jusqu'en 2022, les tarifs réduits d'accise sur l'électricité représentaient la majeure partie (71 %) des dépenses fiscales en faveur des entreprises énérgo-intensives. Le 1^{er} février 2022, dans le cadre de la mise en place du bouclier tarifaire sur l'électricité, l'ensemble des tarifs d'accise sur l'électricité ont été ramenés à 0,5 €/MWh (pour les ménages, petites et moyennes entreprises et entreprises relevant de la catégorie « haute puissance »). Le bouclier tarifaire est toujours en vigueur pour les hautes puissances à la date de la mission, d'où les projections de dépenses nulles ou quasi-nulles pour les années 2023 et 2024 (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Évolution de l'impact budgétaire des tarifs réduits d'accise pour les entreprises énérgo-intensives sur la période 2016-2022 et projections pour 2023 et 2024 (en M€)



Source : Annexes « Voies et Moyens – tome II » aux projets de lois de finances pour les années 2014 à 2024.

Les tarifs réduits d'accise sur le charbon, le gaz naturel et les autres produits énérgétiques ciblent exclusivement les industries énérgo-intensives soumises au dispositif SEQE-UE (ou qui exercent une activité dont le secteur est exposé à un risque de fuite carbone). La mission n'a par conséquent pas investigué davantage ces dépenses fiscales.

Les tarifs réduits d'accise sur l'électricité bénéficient quant à eux à un périmètre plus large d'entreprises – alors même que leur finalité première est bien de soutenir l'industrie.

Trois mécanismes expliquent le détournement des tarifs réduits d'accise sur l'électricité au bénéfice d'installations ne relevant pas du secteur industriel (cf. schéma 6) :

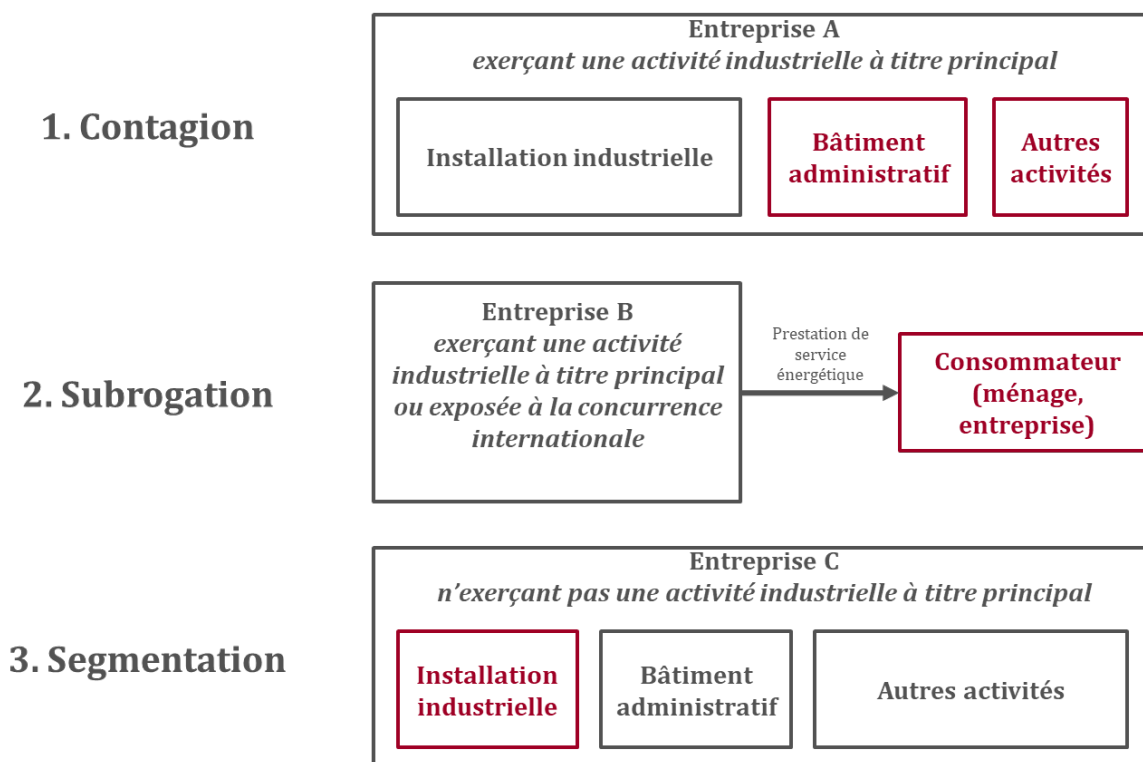
- ◆ l'effet « contagion » : les entreprises exerçant une activité industrielle à titre principal mais non exposées à la concurrence internationale relèvent de la dépense fiscale 820203 : le tarif réduit d'accise s'applique à l'ensemble des consommations d'électricité de l'entreprises, et non uniquement à la consommation en électricité de l'installation industrielle ; ainsi l'électricité consommée par les bâtiments administratifs et installations hébergeant des activités non industrielles bénéficie d'un tarif réduit d'accise ;

³³ Pour la catégorie « haute puissance » au sens de l'article L. 312-24 du CIBS (supérieure à 250 kVA).

Annexe II

- ♦ l'effet « subrogation » : les entreprises électro-intensives (quel que soit leur niveau d'électro-intensité et leur degré d'exposition à la concurrence internationale) peuvent proposer à un consommateur d'électricité (ménage, entreprise) d'acquérir à l'électricité à sa place, en lui vendant une prestation de service énergétique ; l'électricité de ces consommateurs non industriels bénéficie *de facto* d'un tarif réduit d'accise ;
- ♦ l'effet « segmentation » : les entreprises n'exerçant pas d'activité industrielle à titre principal (par exemple une entreprise du secteur de la grande distribution) peut isoler artificiellement une partie de son activité qui, elle, remplit les critères légaux d'une activité industrielle (par exemple l'activité de réfrigération en chambre froide) ; la consommation d'électricité liée à cette activité bénéficie ainsi d'un tarif réduit d'accise, alors même que l'entreprise ne relève pas du secteur industriel.

Schéma 6 : Présentation des trois effets conduisant à l'application de tarifs réduits au-delà du secteur industriel



Source : Mission, d'après les travaux de la direction de la législation fiscale.

La mission n'a pas été en mesure de récupérer la liste des bénéficiaires finaux des tarifs réduits d'accise pour chiffrer l'impact de ces trois mécanismes. En effet, les administrations en charge de la gestion de ces tarifs (direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) jusqu'en 2021, puis direction générale des finances publiques (DGFIP) à partir de 2022) connaissent uniquement les redevables de l'accise (à savoir les fournisseurs, importateurs et producteurs d'électricité auto-consommant leur production pour leurs propres besoins), et non les sociétés clients des fournisseurs, bénéficiaires des tarifs réduits.

Annexe II

Il est cependant possible d'estimer un ordre de grandeur de l'impact budgétaire de ces trois mécanismes en s'appuyant sur l'écart observé entre le coût des tarifs réduits avant et après réforme de la taxation de l'électricité intervenue en 2016 :

- ♦ avant la réforme de la taxation de l'électricité (cf. encadré 2), les réductions de contribution au service public de l'électricité (CSPE) ont coûté en moyenne entre 500 et 600 M€ par an sur la période 2003-2015³⁴ ;
- ♦ la loi de finances rectificative pour 2015 a transformé ces réductions de CSPE en tarifs réduits ; le coût de ces tarifs réduits post réforme était alors estimé à 950 M€ ;
- ♦ sur la période 2017-2021, le coût des tarifs réduits d'accise sur l'électricité a représenté 1 400 € en moyenne, soit un écart de 450 M€ avec le coût estimé au moment de la réforme.

La mission estime ainsi que les effets de contagion, subrogation et segmentation créent un manque à gagner pour l'État de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros (autour de 450 M€).

Plusieurs modifications législatives permettraient de recentrer le soutien aux entreprises électro-intensives sur l'industrie et ainsi réduire ce manque à gagner :

- ♦ limiter le bénéfice des tarifs réduits aux seules consommations des installations industrielles relevant de la catégorie fiscale des hautes puissances, à l'exclusion des autres consommations de l'entreprise ; cette modification réduirait l'effet de contagion et dans une moindre mesure, l'effet de segmentation³⁵ ;
- ♦ limiter le bénéfice des tarifs réduits applicable aux installations de production et distribution d'énergie (électricité, gaz, vapeur ou air conditionné) aux situations où elles fonctionnent pour les besoins d'une activité industrielle ou alimentent des réseaux de chaleur ou de froid, afin de limiter l'effet de subrogation.

Encadré 2 : Réforme du régime de taxation de l'électricité

Jusqu'en 2015, la taxation de l'électricité reposait sur une contribution au service public de l'électricité (CSPE) acquittée par l'ensemble des consommateurs finaux d'électricité ; la loi prévoyait toutefois trois catégories de réduction de la CSPE pour certains consommateurs :

- pour les clients industriels consommant plus de 7 Gigawattheure (GWh) par an, le montant de la contribution était plafonné à 0,5 % de la valeur ajoutée (VA) de l'entreprise ; ce plafonnement a représenté un coût total de 4,7 Md€ sur la période 2003-2015 (soit un coût moyen de 362 M€/an) ;
- pour l'ensemble des consommateurs (qu'ils soient ou non industriels et grands consommateurs d'énergie), le montant de contribution était plafonné à 627 783 € par site de consommation ; ce plafonnement a représenté un coût total de 2,0 Md€ sur la période 2003-2015 (soit un coût moyen de 154 M€/an) ;
- pouvaient également bénéficier d'une exonération de CSPE, les producteurs d'électricité pour leur propre usage, dans la limite 240 GWh par an et par site de production ; ce plafonnement a représenté un coût total de 0,1 Md€ sur la période 2003-2015 (soit un coût moyen de 8 M€/an).

Pour se conformer au droit européen – la taxation de l'électricité faisant l'objet d'une harmonisation³⁶ – la CSPE a basculé au 1^{er} janvier 2016³⁷ vers la taxe intérieure de consommation finale d'électricité (TICFE), nommée « fraction de l'accise perçue sur l'électricité » depuis le 1^{er} janvier 2022.

³⁴ Décision (UE) 2019/797 de la Commission du 31 juillet 2018 concernant l'aide d'État SA.36511 (2014/C) mise à l'exécution par la France du plafonnement de la CSPE.

³⁵ Les installations industrielles des entreprises n'exerçant pas d'activité industrielle à titre principale ne relèvent généralement pas de la catégorie fiscale des hautes puissances.

³⁶ Cf. directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

³⁷ Article 14 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificatives pour 2015.

Annexe II

Cette nouvelle mouture ne permettait toutefois pas de conserver à l'identique les avantages dont bénéficiaient les trois catégories de consommateurs précitées. En effet, dès 2014, la Commission européenne avait informé la France de ses doutes sur la comptabilité avec le droit européen du plafonnement de CSPE par site d'une part et du seuil de 7 GWh d'autre part, incompatibilité qu'elle a confirmé ultérieurement³⁸.

Les différents plafonnements de CSPE ont ainsi été transformé en tarifs réduits de TICFE : les avantages fiscaux ont globalement été conservés, modulo certains effets à la hausse (suppression du seuil de 7 GWh, qui a élargi la population éligible à l'avantage fiscal à de plus petits consommateurs d'énergie ; exonération totale de certains secteurs de l'industrie lourde – chimie, métallurgie, minéralogie, électrolyse) et à la baisse (augmentation du tarif d'un euro par MWh).

Source : Exposé des motifs de l'article 14 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificatives pour 2015 ; Décision (UE) 2019/797 de la Commission du 31 juillet 2018 concernant l'aide d'État SA.36511 (2014/C) mise à l'exécution par la France du plafonnement de la CSPE.

2.2. Les tarifs réduits d'accises sur les biocarburants (694 M€ en 2022) sont en infraction avec le cadre harmonisé de taxation de l'énergie et sont moins efficaces sur le plan budgétaire et environnemental que la TIRUERT

Les tarifs réduits sur les biocarburants soutiennent :

- ♦ la filière des **bioéthanol**s, qu'ils soient de **première génération (1G)** - c'est-à-dire produits à partir de matières premières pouvant concurrencer la production alimentaire comme la canne à sucre, la betterave ou le maïs (cas des biocarburants E10 et E85) – ou de **deuxième génération (2G)** – à savoir produits à partir de résidus agricoles ou de déchets (cas de l'ED95) ;
- ♦ la filière du **biogazole** (biocarburants B100 à la fois **1G et 2G**).

Ces tarifs, présentés dans le tableau 4 :

- ♦ varient en fonction du processus de production et de la matière première utilisée ;
- ♦ décroissent avec la part d'énergie renouvelable contenue dans le carburant est importante : le tarif est ainsi plus avantageux pour l'E85 (qui contient entre 65 % et 85 % d'éthanol) que pour l'E10 (qui en contient moins de 10 %).

Sur la période 2016-2022, le soutien aux biocarburants via les tarifs réduits d'accise est passé de 69 M€ à 694 M€, soit une multiplication par dix (cf. graphique 7). En 2022, le soutien aux biocarburants de première génération représente entre 90 et 100 %³⁹ du coût de ces tarifs réduits.

Tableau 4 : Tarifs réduits d'accise applicables aux biocarburants en 2022

Catégorie	Part d'énergie renouvelable	Matière première principale	Produit	Génération	Numéro de dépense fiscale	Tarif réduit en 2022 (€/MWh)	Dépenses fiscales en 2022 (en M€)
Bioéthanol	0-10 %	Ethanol agricole (betterave, canne à sucre, amidons)	E10	1G	800212	74,58	146
	65-85 %		E85	1G	800216	17,89	483
	90-100 %	Marc	ED95	2G	800214	12,20	1

³⁸ Décision (UE) 2019/797 de la Commission du 31 juillet 2018 concernant l'aide d'État SA.36511 (2014/C) mise à l'exécution par la France du plafonnement de la CSPE.

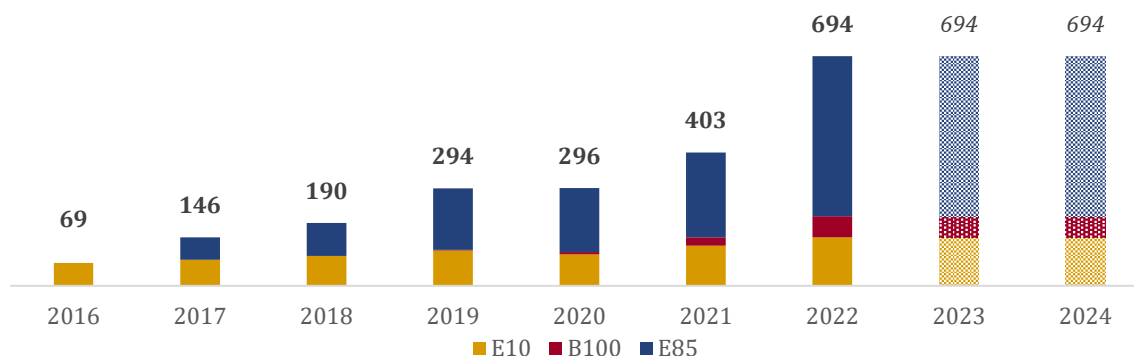
³⁹ La mission n'a pu déterminer la ventilation des 64 M€ versés au titre du tarif réduit sur le B100 entre le B100 de première génération et le B100 de seconde génération.

Annexe II

Catégorie	Part d'énergie renouvelable	Matière première principale	Produit	Génération	Numéro de dépense fiscale	Tarif réduit en 2022 (€/MWh)	Dépenses fiscales en 2022 (en M€)
Biogazoles	90-100 %	Huiles végétales brutes	B100	1G	800215	12,91	64
		Huiles usagées		2G			

Source : Code des impositions sur les biens et services, articles L. 312-79 à L. 312-84 et L. 312-86.

Graphique 7 : Évolution de l'impact budgétaire des tarifs réduits d'accise sur les biocarburants sur la période 2016-2022 et projections pour 2023 et 2024 (en M€)



Source : Annexes « Voies et Moyens – tome II » aux projets de lois de finances pour les années 2014 à 2024.

Ces différents tarifs réduits sont soumis à la directive sur la taxation des produits énergétiques (2003/96/CE⁴⁰), qui autorise l'application de tarifs réduits sous réserve :

- ♦ de ne pas surcompenser le surcoût lié à la production de biocarburants⁴¹ ;
- ♦ de ne s'appliquer qu'à la proportion d'énergie renouvelable réellement contenue dans les produits ;
- ♦ elle fixe par ailleurs un tarif minimal d'accise (33,00 €/MWh).

L'article 44 du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)⁴² encadre quant à lui la faculté des États-membres à pratiquer des tarifs réduits d'accise, en complément de la directive sur la taxation des produits énergétiques. Dans sa rédaction actuelle, il les exempte de notification et les répute compatibles avec le droit des aides d'État à la double condition :

- ♦ transparence et absence de discrimination ;
- ♦ respect des *minima* de taxation de la directive 2003/96/CE.

⁴⁰ Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

⁴¹ Article 16§3 : « L'exonération ou la réduction de taxation appliquées par les États membres sont modulées en fonction de l'évolution des cours des matières premières, afin que lesdites réductions ne conduisent pas à une surcompensation des coûts additionnels liés à la production des produits. »

⁴² 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.

Annexe II

Cet article est actuellement en cours de modification :

- ◆ en premier lieu, la condition de respect des minima de taxation est supprimée pour les tarifs réduits qui seraient justifiés par des motifs environnementaux ;
- ◆ en second lieu, les biocarburants bénéficiant d'un tarif réduit devront respecter deux critères fixés par la directive sur les énergies renouvelables dite « RED 2 » (directive 2018/2001/UE⁴³) à savoir :
 - respecter les critères de durabilité énumérés à l'article 29 de la directive, notamment la préservation de la biodiversité et des terres présentant un important stock de carbone, la préservation de la qualité des sols, la légalité des opérations de récolte et un pouvoir de réduction des émissions de gaz à effets de serre suffisant ;
 - être issus de matières premières listées par l'annexe IX de la directive RED 2, qui correspondent aux matières premières utilisées pour les biocarburants 2G (huiles et graisses usagées, algues, déchets ménagers, agricoles et industriels, paille, fumier et boues d'épuration, bagasse, marcs de raisins et lies de vins...).

Dans le cadre juridique actuel, les tarifs réduits sur les biocarburants présentent trois points de non-conformité à la directive 2003/96/CE :

- ◆ les quatre tarifs réduits applicables aux biocarburants (E10, E85, ED95, B100) **ne sont pas établis en fonction des surcoûts** des matières premières, pour lesquels aucune évaluation n'est réalisée par l'administration⁴⁴ ;
- ◆ les quatre tarifs réduits **ne s'appliquent pas à la proportion d'énergie renouvelable réellement contenue dans les produits** mais à leurs seules spécifications techniques : à titre d'exemple, pour être qualifié d'E10, un litre d'essence peut contenir entre 0 % et 10 % de bioéthanol ; or quel que soit le pourcentage de bioéthanol réellement contenu, le litre d'E10 bénéficiera du même tarif réduit (74,58 %) ;
- ◆ trois des quatre tarifs (E85, ED95, B100) **ne respectent pas les minima européens de taxation.**

À l'avenir, avec la révision du RGEC, **trois des quatre tarifs réduits présenteront un nouveau point de non-conformité** : les tarifs sur l'E10, l'E85 et le B100 (qui n'opère aucune distinction entre le B100 1G et le B100 2G) **ne respectent pas les critères de durabilité et de recours aux matières premières avancées fixés par la directive RED 2.**

Ils devraient ainsi être notifiés à la Commission. Sans pouvoir présupposer de l'avis de cette dernière, le risque de rejet est réel : l'avis de la Commission dépendrait en effet de son appréciation de la conformité de ces trois tarifs avec les lignes directrices en matière d'aides d'État en faveur de l'environnement, qui renvoient elle-même aux critères de la directive RED 2⁴⁵ qui ne sont précisément pas respectés par ces trois tarifs.

Ces tarifs sont en outre moins efficaces sur le plan budgétaire et environnemental que la taxe incitative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans le transport (TIRUERT), qui poursuit le même objectif de soutien aux biocarburants.

⁴³ Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

⁴⁴ Cf. Cour des comptes, La politique de développement des biocarburants, juillet 2021.

⁴⁵ Cf. Article 4.1.2.1, Communication de la Commission, lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022 : « *Les aides en faveur des biocarburants, des bioliquides, du biogaz (y compris le biométhane) et des combustibles issus de la biomasse ne peuvent être autorisées que dans la mesure où les carburants ou combustibles bénéficiant d'une aide sont conformes aux critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre de la directive (UE) 2018/2001 et de ses actes d'exécution ou actes délégués.* »

Annexe II

Sur le plan budgétaire, contrairement aux tarifs réduits d'accise, la TIRUERT (cf. encadré 3) ne représente pas une dépense mais une recette – nulle dès lors que les objectifs d'incorporation sont atteints, mais qui peut être plus conséquente lorsque les cibles ne sont pas atteintes (comme ce fut le cas en 2022, avec 531 M€ de recettes de TIRUERT).

Sur le plan environnemental, la TIRUERT est perçue sur la base du contenu réel des carburants en énergie renouvelable, en s'appuyant sur le dispositif européen de suivi de l'énergie renouvelable, contrairement aux tarifs réduits d'accise (cf. *supra*).

Enfin le soutien aux biocarburants doit être appréciée au regard de l'utilisation croissante de la biomasse (alimentation humaine et animale, matériaux, énergie...). A ce titre, un problème de rivalité des usages avec l'alimentation se pose pour les biocarburants de première génération, qui constituent la majorité des dépenses (entre 90 % et 100 % des dépenses, cf. *supra*).

La mission recommande par conséquent la suppression des tarifs réduits d'accises sur les biocarburants de première génération (E10, E85 et B100).

Encadré 3 : La taxe incitative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans le transport (TIRUERT)

La taxe incitative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans le transport (TIRUERT) est la nouvelle dénomination, applicable depuis le 1^{er} janvier 2022, de l'ancienne taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB).

La TIRUERT fixe un objectif d'utilisation d'énergie renouvelable dans le transport au-delà duquel le montant dû au titre de cette taxe est nul pour le redevable. Il s'agit d'un mécanisme incitatif dont l'objectif principal n'est pas le paiement de la taxe mais la modification du comportement des redevables (principalement les dépôts pétroliers). Le redevable peut ainsi minorer le taux de la taxe à proportion de la part d'énergie renouvelable réputée contenue dans les carburants qu'il met à la consommation durant l'année considérée.

Seuls les biocarburants ou les carburants d'origine renouvelable répondant à des critères de durabilité stricts peuvent être pris en compte pour le calcul de la réduction du taux de la taxe. Les biocarburants provenant de palme sont interdits depuis le 1^{er} janvier 2020, ceux à partir de soja depuis le 1^{er} janvier 2022. **En outre, depuis le 1^{er} janvier 2022, la fourniture d'électricité au transport routier *via* des bornes publiques permet de générer des crédits de minoration de la taxe**, apportant ainsi un complément de rémunération pour ces bornes de recharge.

Pour 2024, les objectifs d'incorporation sont les suivants :

- 9,9 % dans la filière essences (contre 9,5 % en 2023) ; l'objectif sera porté à 10,5 % en 2025 ;
- 9,2 % dans la filière gazoles (contre 8,6 % en 2023) ; l'objectif sera porté à 9,4 % en 2025 ;
- 1,5 % dans la filière carburéacteurs, créé en 2022 (contre 1% en 2023) ; l'objectif sera porté à 2,0 % en 2025 ;

Le tarif de la taxe est fixé à :

- 140 €/hl pour les essences et les gazoles ;
- 168 €/hL pour les carburéacteurs ; ce dernier sera porté à 180 €/hL à partir de 2025.

Jusqu'en 2022, les objectifs d'incorporation étaient globalement atteints : le rendement de la TIRUERT était par conséquent faible (4 M€ de recettes en 2021). En revanche en 2022, les redevables n'ont pas atteint les cibles d'incorporation de biocarburants et les recettes se sont élevées à 531 M€.

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire, guide 2024 sur la fiscalité des énergies ; url : [Guide 2024 sur fiscalité des énergies-v2 \(ecologie.gouv.fr\)](#) (site consulté le 9 février 2024) ; DGE, bilan des recettes de TIRUERT en 2022, février 2024.

2.3. Les tarifs réduits d'accise sur le carburant des taxis (45 M€ en 2022), qui constituent une dépense fiscale défavorable à l'environnement, ne respectent pas les *minima* de taxation européens

Les carburants utilisés par les chauffeurs de taxis titulaire d'une licence (l'autorisation de stationnement sur la voie publique, cf. encadré 4) bénéficient depuis 1982⁴⁶ de tarifs réduits d'accise :

- ♦ 30,20 € par hectolitre de gazole (soit 30,20 € par mégawattheure (MWh)) ;
- ♦ 35,90 € par hectolitre d'essence (soit 40,39 € par MWh⁴⁷).

Les carburants utilisés par les voitures de transport avec chauffeur (VTC) ne bénéficient pas de ces tarifs réduits.

Le secteur des taxis n'étant pas soumis à la concurrence internationale, ces tarifs réduits ne poursuivent pas un objectif de renforcement de la compétitivité du tissu économique français.

Ils constituent en outre une dépense fiscale « brune » : le rapport de l'Inspection générale des finances relatif à l'adaptation de la fiscalité aux exigences de la transition écologique⁴⁸ a identifié ce dispositif comme constituant une dépense fiscale défavorable à l'environnement et recommandait la convergence du tarif réduit vers le tarif normal de gazole, sans que cette préconisation n'ait été suivie d'effets.

Enfin le tarif réduit sur l'hectolitre de gazole n'est pas conforme à la directive européenne sur la taxation de l'énergie : il est en effet inférieur au tarif minimal fixé l'Union européenne qui est de 33,00 €⁴⁹.

La mission recommande par conséquent que l'application du tarif normal sur le gazole et l'essence des taxis dès 2025.

Encadré 4 : Modalités d'obtention d'une licence de taxi

La licence de taxi, appelée autorisation de stationnement sur la voie publique (ADS), peut être obtenue de trois façons :

- en la demandant gratuitement à la mairie ; le délai d'attente est généralement de plusieurs années et la priorité est donnée aux taxis salariés ou louant une licence et déjà en activité depuis au moins deux ans ;
- en l'achetant auprès d'un autre artisan taxi vendant la sienne ; le prix est fixé par le vendeur et varie entre 30 000 € et 300 000 € (à Paris, le coût d'une licence est d'environ 190 000 € ; à Nice, il est de 250 000 €) ;
- en la louant auprès d'une entreprise spécialisée dans la location de licences ; le prix du loyer, mensuel, est fixé par l'entreprise de location (à Paris, le loyer mensuel de la licence d'un taxi est d'environ 3 500 €).

Source : Site officiel d'information administrative pour les entreprises ; url : [Devenir chauffeur de taxi / Entreprendre.Service-Public.fr](https://www.devenir-chauffeur-de-taxi.fr/entreprendre/service-public.fr) ; consulté le 20 février 2024.

⁴⁶ Article 26-I de la loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981, portant loi de finances pour 1982. L'exonération était à l'époque totale. La loi de finances pour 2009 a transformé cette exonération totale en une exonération partielle. Les tarifs réduits n'ont pas évolué depuis 2009.

⁴⁷ Il faut 100,0 L de gazole et 112,5 L d'essence pour produire une quantité d'énergie égale à 1 MWh.

⁴⁸ IGF, Adaptation de la fiscalité aux exigences de la transition écologique, mai 2023.

⁴⁹ Annexe I-A de la directive 2003/96/CE du conseil de l'Union européenne du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

2.4. L'impact d'une suppression du tarif réduit d'accise sur le gazole utilisé par le transport collectif routier (175 M€ en 2022) dépendrait du type de services considérés (conventionnés ou librement organisés)

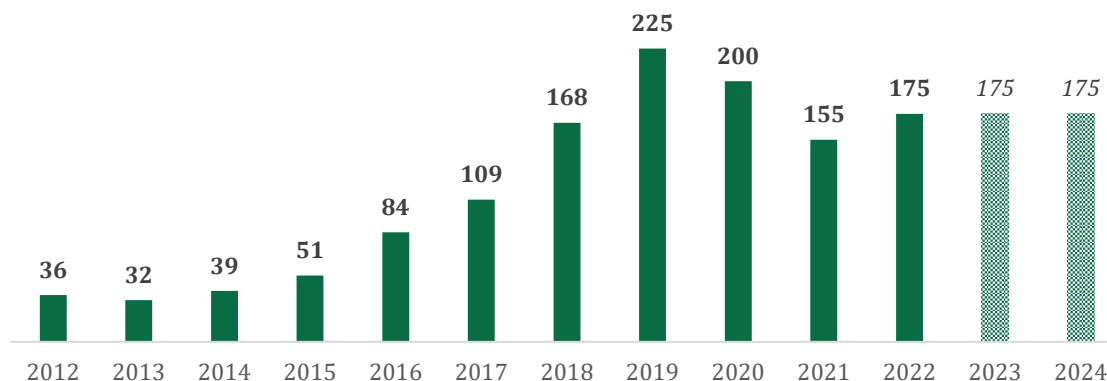
Les services de transport public collectif routier⁵⁰ de personnes regroupent :

- ♦ les services organisés par des collectivités locales ayant compétence d'autorité organisatrice (**services dits « conventionnés »**) ;
- ♦ depuis la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », les services organisés sur initiative privée (**services dits « librement organisés »**).

Afin de favoriser le développement des transports en commun, la loi de finances pour 2001 a introduit un tarif réduit sur les gazoles utilisés par les exploitants des services de transport public collectif routier. En 2022, ce tarif réduit est fixé à 39,19 € par mégawattheure (MWh) de gazole, soit un avantage fiscal de 20,21 €/MWh⁵¹.

Le coût budgétaire de ce tarif réduit s'élève à 175 M€ en 2022, soit cinq fois plus qu'en 2012 mais en diminution de 22 % par rapport au pic de 2019, dans un contexte de baisse structurelle de fréquentation des transports en commun⁵². **La mission n'a pu déterminer la ventilation des ces 175 M€ entre les services conventionnés et les services librement organisés.**

Graphique 8 : Évolution de l'impact budgétaire du tarif réduit d'accise sur le gazole utilisé par le transport public collectif routier de personnes sur la période 2012-2022 et projections pour les années 2023 et 2024 (en M€)



Source : Annexes « Voies et Moyens – tome II » aux projets de lois de finances pour les années 2014 à 2024.

La mission a simulé l'impact d'une suppression de ce tarif réduit sur le prix des billets, en prenant l'hypothèse d'une répercussion totale du surcoût sur les billets – hypothèse maximaliste qui fournit ainsi une estimation haute de l'impact pour les passagers, et qui **n'est réaliste que pour les services librement organisés** (cf. *infra*).

Quatre cas ont été considérés (cf. tableau 5) :

⁵⁰ La notion de transport public ne se confond pas avec la notion de service public de transport : tous les transports ouverts à tout public ne sont pas forcément organisés par des personnes publiques.

⁵¹ Le tarif normal est de 59,40 €/MWh.

⁵² Selon le rapport d'information du Sénat sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) de juillet 2023, la baisse des fréquentations découlant des restrictions liées à la crise sanitaire s'est prorogée en 2021 et 2022 (essor de nouvelles habitudes de mobilité liées notamment au télétravail). Les rapporteurs prévoient une baisse structurelle de fréquentation de 10 % par rapport au niveau d'avant crise.

Annexe II

- ◆ (cas n° 1) un trajet Lyon-Grenoble (environ 100 km) à bord d'un autocar de 63 places rempli à 95 % (60 passagers) ;
- ◆ (cas n° 2) le même trajet à bord d'un autocar de 63 places rempli à 50 % (30 passagers) ;
- ◆ (cas n° 3) un trajet Paris-Marseille (environ 800 km) à bord d'un autocar de 63 places rempli à 95 % (60 passagers) ;
- ◆ (cas n° 4) le même trajet à bord d'un autocar de 63 places rempli à 50 % (30 passagers).

La mission a pris comme hypothèses supplémentaires que :

- ◆ le prix d'un hectolitre de gazole au tarif normal d'accise (59,40 €/hL de gazole) et avec le taux normal de TVA (20 %) est de 180,00 €⁵³ ; sachant que le taux de TVA applicable aux transports de voyageurs est de 10 %, on en déduit que⁵⁴ :
 - le prix TTC de l'hectolitre de gazole avec tarif réduit d'accise est de 142,80 € ;
 - le prix TTC de l'hectolitre de gazole avec tarif normal d'accise est de 165,00 € ;
- ◆ la consommation de l'autocar est de 30,4 L/100 km⁵⁵ ;
- ◆ le prix d'un billet⁵⁶ :
 - Lyon-Grenoble en autocar est compris entre 5 (prix bas) et 25 € (prix haut) ;
 - Paris-Marseille en autocar est compris entre 20 (prix bas) et 60 € (prix haut).

Sur la base de ces simulations, la mission estime que le surcoût engendré par la suppression du tarif réduit d'accise serait compris :

- ◆ **entre 0 % et 5 %** du prix des billets dans l'hypothèse où le taux de remplissage est de 95%.
- ◆ **entre 1% et 9%** du prix des billets dans l'hypothèse où le taux de remplissage est de 50%.

La fiabilité de cette estimation est limitée par plusieurs facteurs :

- ◆ les trajets considérés ne sont pas nécessairement représentatifs ;
- ◆ les hypothèses sur le consommation d'un autocar, le prix des billets et le taux de remplissage correspondent à des situations moyennes, qui peuvent varier d'un opérateur de transport à l'autre, sans que la mission ne soit en mesure d'en mesurer la robustesse.

Une évaluation plus approfondie s'appuyant sur des données commerciales et techniques fines serait donc nécessaire pour mesurer le surcoût réel sur le prix des billets.

En outre, en ce qui concerne les services conventionnés, l'hypothèse de répercussion intégrale du surcoût sur le prix des billets est peu réaliste : les recettes tarifaires représentent en effet moins de 20 % des ressources des autorités organisatrices de mobilités (AOM) (17 % en sur la période 2015-2019⁵⁷), leur poids diminuant sous l'effet du développement des politiques de gratuité⁵⁸.

⁵³ Cf. IGF, Le prix et les marges dans le secteur des carburants, décembre 2023.

⁵⁴ Le prix de l'hectolitre de gazole hors accise et hors TVA est de $(180,00 - 120\% \times 59,40) / 120\% = 90,60$ €. En rajoutant le tarif normal d'accise et en appliquant le taux de TVA de 10%, on obtient $110\% \times (90,60 + 59,40) = 165,00$ €. Avec le tarif réduit d'accise, on obtient $110\% \times (90,60 + 39,20) = 142,80$ €.

⁵⁵ Cf. Conseil général de l'environnement et du développement durable, Les comptes des transports en 2021 – Annexe G – Bilan de circulation, décembre 2022.

⁵⁶ Données issues de différentes plateformes de voyages.

⁵⁷ Cf. Rapport d'information du Sénat sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), juillet 2023

⁵⁸ 25 AOM proposent des réseaux intégralement gratuits (dont Niort, Dunkerque et Douai) ; 16 AOM proposent des réseaux gratuits certains jours de la semaine ou pour certains types de services (ex : Amiens, Nancy) ; certains réseaux sont gratuits sur une partie du territoire seulement -ex : réseau d'Aubagne).

Annexe II

Le taux du versement mobilité, prélèvement obligatoire assis sur la masse salariale des employeurs publics et privés et qui finance à plus de 40 % les AOM (47 % en 2019⁵⁷) est fixé par les AOM dans la limite de taux plafonds définis par la loi. L'absorption du surcoût par le versement mobilité nécessiterait ainsi une modification législative et se heurterait à certaines limites (le versement mobilité est en effet assimilable à un impôt de production, identifié comme l'un des facteurs pénalisant la compétitivité des entreprises).

L'impact du surcoût devrait donc être partiellement absorbé par les marges des opérateurs et par les collectivités territoriales.

Tableau 5 : Simulation de l'impact de la suppression du tarif réduit d'accise sur le prix des billets

Cas étudiés	Cas n°1	Cas n°2	Cas n°3	Cas n°4
Ville de départ	Lyon		Paris	
Ville d'arrivée	Grenoble		Marseille	
Distance (en km)	100		800	
Prix TTC de l'hectolitre de gazole avec tarif réduit d'accise (en €/hL)	142,80			
Prix TTC de l'hectolitre de gazole avec tarif normal d'accise (en €/hL)	165,00			
Consommation d'un autocar (en L/100 km)	30,4			
Coût du gazole sur le trajet (en €) - avec tarif réduit d'accise	43,40		347,20	
Coût du gazole sur le trajet (en €) - sans tarif réduit d'accise	50,20		401,30	
Surcoût engendré par la suppression du tarif réduit (en €)	6,80		54,10	
Nombre de passagers dans l'autocar	60	30	60	30
Surcoût par passager (en €)	0,11	0,23	0,90	1,80
Prix bas d'un billet (en €)	5,00		20,00	
Prix haut d'un billet (en €)	25,00		60,00	
Surcoût par passager ramené au prix du billet (en %) - prix bas	2 %	5 %	5 %	9 %
Surcoût par passager ramené au prix du billet (en %) - prix haut	0 %	1 %	2 %	3 %

Source : Mission.

ANNEXE III

Les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée

SOMMAIRE

1. LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (TVA) CONSTITUE LA PREMIÈRE RECETTE FISCALE DE L'ÉTAT AVEC UN RENDEMENT DE 101 MILLIARDS D'EUROS EN 2022	1
1.1. La TVA est un impôt sur la consommation, harmonisé à l'échelle européenne.....	1
1.1.1. <i>La TVA est un impôt indirect.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>La TVA est encadrée par une directive européenne.....</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>La France possède une structure à cinq taux.....</i>	<i>3</i>
1.1.4. <i>La France possède un des taux moyens de TVA les plus faibles de l'Union européenne.....</i>	<i>4</i>
1.2. Les mesures dérogatoires au taux normal de TVA représentent un manque à gagner d'au moins 47 milliards d'euros.....	6
1.2.1. <i>La France applique un taux réduit de TVA à 21 items sur 24 maximum et un taux super-réduit à 7 items sur les 7 autorisés par la directive européenne.....</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>67 dispositifs fiscaux liés à la TVA représentent une perte de recettes d'au moins 50 milliards d'euros pour les finances publiques.....</i>	<i>8</i>
2. LA SUPPRESSION DE CERTAINS TAUX CIBLÉS ET L'AUGMENTATION DU TAUX RÉDUIT DE 10 % À 12,5 % POURRAIENT PERMETTRE DES RECETTES SUPPLÉMENTAIRES SANS NUIRE À LA COMPÉTITIVITÉ INTERNATIONALE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE	13
2.1. La suppression de taux ciblés jugés inefficaces ou inefficients pourrait engendrer un peu plus de 2 milliards d'euros d'économies.....	14
2.1.1. <i>Le taux de 10 % pour la restauration commerciale (1 536 M€).....</i>	<i>14</i>
2.1.2. <i>Le taux de 10 % pour la fourniture de logement dans les hôtels (440 M€).....</i>	<i>17</i>
2.1.3. <i>Le taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétiques (2 240 M€).....</i>	<i>19</i>
2.1.4. <i>Le taux de 10 % applicable aux abonnements souscrits pour recevoir des services de télévision (175 M€).....</i>	<i>21</i>
2.1.5. <i>Le taux de 5,5 % sur l'eau vendue en bouteille (ordre de grandeur : 100 M€).....</i>	<i>24</i>
2.1.6. <i>Le taux de 5,5 % pour les droits d'entrée aux réunions sportives (60 M€).....</i>	<i>26</i>
2.1.7. <i>Le taux de 10 % applicable à la fourniture de logements dans les terrains de camping classés (135 M€).....</i>	<i>28</i>
2.1.8. <i>Le taux de 5,5 % applicable aux théâtres, cirques, concerts, spectacles de variété, sur les droits d'entrée dans les salles de cinéma et des parcs zoologiques (280 M€).....</i>	<i>31</i>
2.2. Un relèvement du taux intermédiaire de TVA de 10 à 12,5 % permettrait un gain potentiel de 3 milliards d'euros environ.....	32

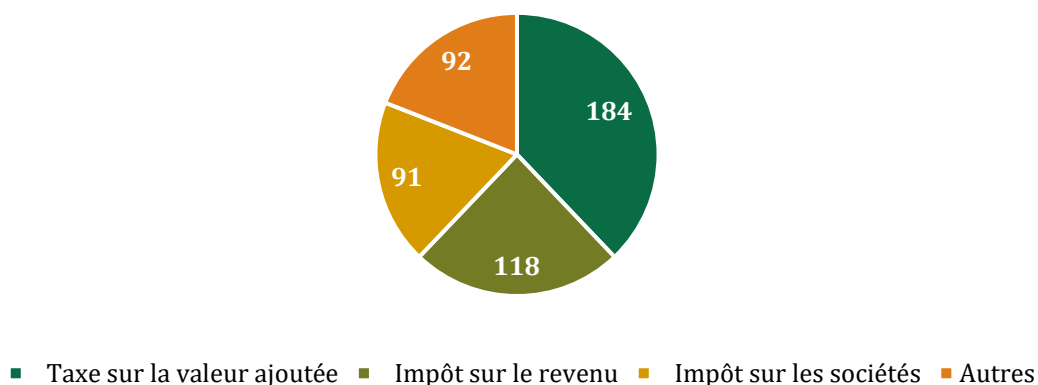
1. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) constitue la première recette fiscale de l'État avec un rendement de 101 milliards d'euros en 2022

1.1. La TVA est un impôt sur la consommation, harmonisé à l'échelle européenne

1.1.1. La TVA est un impôt indirect

En droit fiscal, la TVA est un impôt sur la consommation payé par les consommateurs. C'est un impôt qualifié d'indirect car il n'est pas collecté directement par l'État mais par le vendeur qui le reverse ensuite à l'État. La TVA reversée est égale à la TVA collectée par le vendeur *via* la vente de produits ou de services, diminuée de la TVA déductible - payée par le vendeur pour ses achats professionnels. **Il s'agit du premier impôt français en termes de rendement.** D'après le projet de loi de finances 2024, son produit collecté devrait être de 183,9 milliards d'euros, soit près de 38 % des recettes fiscales brutes (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Principales recettes fiscales brutes du budget général en 2024



Source : Mission, d'après PLF 2024.

Or la TVA est un impôt partagé avec la Sécurité sociale (30 % de la TVA nette) et les collectivités territoriales (20 % de la TVA nette). Ainsi en 2022, seuls 101 milliards d'euros ont été affectés à l'État.

Toutes les activités ne sont pas soumises à la TVA. Les activités hors champ ou exonérées de la TVA sont assujetties à une charge fiscale¹ qui peut être :

- ♦ la taxe sur les salaires. Les employeurs établis en France et non soumis à la TVA ou sur moins de 90 % de leur chiffre d'affaires sont redevables de la taxe sur les salaires. Cela concerne notamment les établissements bancaires et d'assurance, les syndicats de copropriétaires, les propriétaires fonciers ;
- ♦ la taxe sur les conventions d'assurance ;
- ♦ les droits de mutation à titre onéreux.

¹ Conseil des prélèvements obligatoires, février 2023, rapport particulier n° 1, « Le cadre juridique de la taxe sur la valeur ajoutée ».

Enfin le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) rappelle que la TVA est neutre du point de vue de l'efficacité productive : les échanges entre entreprises s'opèrent hors TVA et les consommations intermédiaires ne sont pas taxées, ce qui ne perturbe pas l'arbitrage des entreprises dans leur choix de production².

1.1.2. La TVA est encadrée par une directive européenne

La TVA s'applique à la quasi-totalité des biens et des services achetés et vendus pour être utilisés ou consommés dans l'Union européenne. Des travaux communautaires d'harmonisation ont débuté dans les années 1960³ pour aboutir à l'**adoption en 2006 d'une directive encadrant la mise en œuvre de cet impôt**⁴, notamment son champ d'application, sa territorialité, son assiette ou les règles relatives à son exigibilité et à sa déduction. La du 5 avril 2022 a quant à elle :

- ♦ élargi la liste des catégories de biens éligibles aux taux réduits (9 nouveaux items relevant des politiques publiques de la santé, de l'environnement et de la transition numérique) ;
- ♦ introduit la possibilité d'appliquer des taux super-réduits (en sus du taux normal et des deux taux réduits) applicables à une liste réduite de biens et services « *couvrant des besoins fondamentaux* »⁵ (dits « prioritaires ») ou faisant l'objet d'une clause de gel⁶.

En 2024, le droit de l'Union européenne autorise les pays membres à appliquer (cf. tableau 1) :

- ♦ **un taux normal** de TVA, qui doit être supérieur à 15 % ;
- ♦ **deux taux réduits**, qui doivent être supérieurs à 5 %, applicables aux 33 produits et services inclus dans la liste définie à l'annexe III de la directive. Toutefois l'État membre ne peut pas adopter plus de 24 items sur ces 33⁷ ;
- ♦ **deux taux super réduits** :
 - un taux réduit inférieur à 5 % applicable à seulement 7 items définis parmi les 33 items l'annexe III précitée⁷ ;
 - un taux à 0 % (taux nul) permettant notamment de déduire en amont la TVA.

² Conseil des prélèvements obligatoires, février 2023, rapport particulier n° 4, « *La taxe sur la valeur ajoutée comme outil de politique économique* ».

³ Première directive 67/227/CEE du Conseil, du 11 avril 1967, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires.

⁴ Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

⁵ A savoir : les denrées alimentaires, la distribution d'eau, les produits pharmaceutiques, les appareils et dispositifs médicaux, les transports, les livres et la presse ainsi que les panneaux solaires.

⁶ Les taux spécifiques de TVA sous clause de gel peuvent être inférieurs à 5 %, sans demande préalable à la Commission. Conformément à l'article 176 de la directive 2006/112/CE, la clause de gel ne peut s'appliquer qu'aux taux spécifiques préexistants avant l'entrée en vigueur en France de la directive 2006/112/CE, soit les taux adoptés avant le 1^{er} janvier 2007.

⁷ Article 98 de la directive (UE) 2022/542 du Conseil du 5 avril 2022 modifiant les directives 2006/112/CE et (UE) 2020/285 en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée.

Annexe III

Tableau 1 : Structure des possibilités de taux réduits de TVA pour les états-membres

Paramètres	Taux super-réduit (0-5 %)	Taux réduit (5-15%)	Taux normal (>15 %)
Structure des taux	Un taux à 0 % et un taux entre 0 et 5 %	Deux taux	Un taux plein
Biens et services éligibles	7 items parmi les 7 items « prioritaires » ou ceux bénéficiant d'une clause de gel	24 items parmi les 33 items définis dans l'annexe III de la directive	-

Source : Mission d'après les directives 2006/112/CE et 2022/542/UE.

Le taux normal le plus bas est actuellement pratiqué par le Luxembourg (17 %). **La France applique un taux (20 %) inférieur à la médiane observée (21 %)**. Le taux le plus élevé est appliqué par la Hongrie (27 %) (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Taux de TVA applicables au 1^{er} janvier 2024 dans les 27 pays de l'UE

Taux normal	Pays
27 %	Hongrie
25 %	Croatie, Danemark, Suède
24 %	Finlande, Grèce
23 %	Irlande, Pologne, Portugal
22 %	Italie, Slovénie
21 %	Belgique, Espagne, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, République tchèque
20 %	Autriche, Bulgarie, Estonie, France, Slovaquie
19 %	Allemagne, Chypre, Roumanie
18 %	Malte
17 %	Luxembourg

Source : Mission d'après les données de la Commission européenne (Taxud.c.1(2021) – EN).

1.1.3. La France possède une structure à cinq taux

A l'échelle nationale, le taux normal de la TVA est fixé par l'article 278 du code général des impôts à 20 % depuis le 1^{er} janvier 2014⁸.

La France utilise également les possibilités offertes par le droit européen en ayant recours à **deux taux réduits à 10 %⁹ et 5,5 %¹⁰ ainsi qu'à deux taux super-réduits à 2,1 %¹¹ et 0 %¹²**. Ces taux sont valables en métropole continentale et diffèrent en Corse et dans les territoires ultra-marins (cf. encadré 1 et tableau 3).

⁸ Article 68 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012, modifié par l'article 6 de la loi de finances pour 2014.

⁹ Articles 278 bis, 278 quater, 278 sexies A, 278 septies et 279 du code général des impôts.

¹⁰ Article 278-0 bis, 278-0 bis A et 278 sexies du code général des impôts.

¹¹ Articles 281 quater à 281 octies du code général des impôts.

¹² Article 278 ter du code général des impôts (désormais abrogé).

Encadré 1 : Taux de TVA applicables en Corse et dans les départements et régions d'outre-mer

L'article 297 du code général des impôts définit la structure de taux applicable en Corse. Le taux normal demeure à 20 % sauf pour les ventes de produits pétroliers livrés en Corse (13 %). Le taux super-réduit à 2,1 % voit sa liste de biens et services éligibles élargies par les opérations visées au 1°, 1°-00 bis, 1°-0 bis et 3° du A de l'article 278-0 bis et à l'article 278 bis et par les prestations de services visées aux B, C, et E à H de l'article 278-0 bis et aux a à b nonies de l'article 279. Le taux super-réduit à 2,1 % passe à 0,9 % pour les livraisons d'animaux de boucherie vivants à des personnes non assujetties et les 140 premières représentations théâtrales.

Un rapport du CPO¹³ indiquait que **les taux applicables en Corse ne sont pas conformes au droit européen. La France n'a pour autant pas fait l'objet d'une procédure de recours en manquement.**

S'agissant des départements et régions d'outre-mer, la situation est variable selon le territoire. En Guadeloupe, Martinique et à la Réunion, de taux particuliers sont appliqués. Les articles 294 à 296 *quater* du code général des impôts disposent que le taux normal est de 8,5 %, le taux réduit de 2,1 % et deux taux sont spécifiques à 1,75 % et 1,05 %. En Guyane et à Mayotte, l'article 294 du code général des impôts prévoit que la TVA n'est provisoirement pas applicable dans les départements. Par ailleurs, les taux applicables en Outre-mer ne sont pas couverts par la directive TVA.

Source : Articles 294 à 297 du code général des impôts ; Conseil des prélèvements obligatoires, février 2023, rapport particulier n° 4, « La taxe sur la valeur ajoutée comme outil de politique économique ».

Tableau 3 : Taux de TVA applicables en France au 1^{er} janvier 2024

Territoire	Taux normal	Taux réduit*		Taux super-réduit*	
		Taux Intermédiaire (**)	Taux réduit (**)	Taux particuliers (**)	Taux zéro (**)
Métropole	20 %	10 %	5,5 %	2,1 %	0 %
Corse	20 % 13 % (produits pétroliers)	10 %	5,5 % 2,1 %	0,9 %	
Guadeloupe Martinique Réunion	8,5 %	2,1 %	2,1 % 1,75 %	1,05 %	
Guyane Mayotte	TVA non appliquée				

Note : () Dénomination de la directive 2006/112/CE (**) Dénomination du CGI.*

Source : Mission, d'après le code général des impôts.

1.1.4. La France possède un des taux moyens de TVA les plus faibles de l'Union européenne

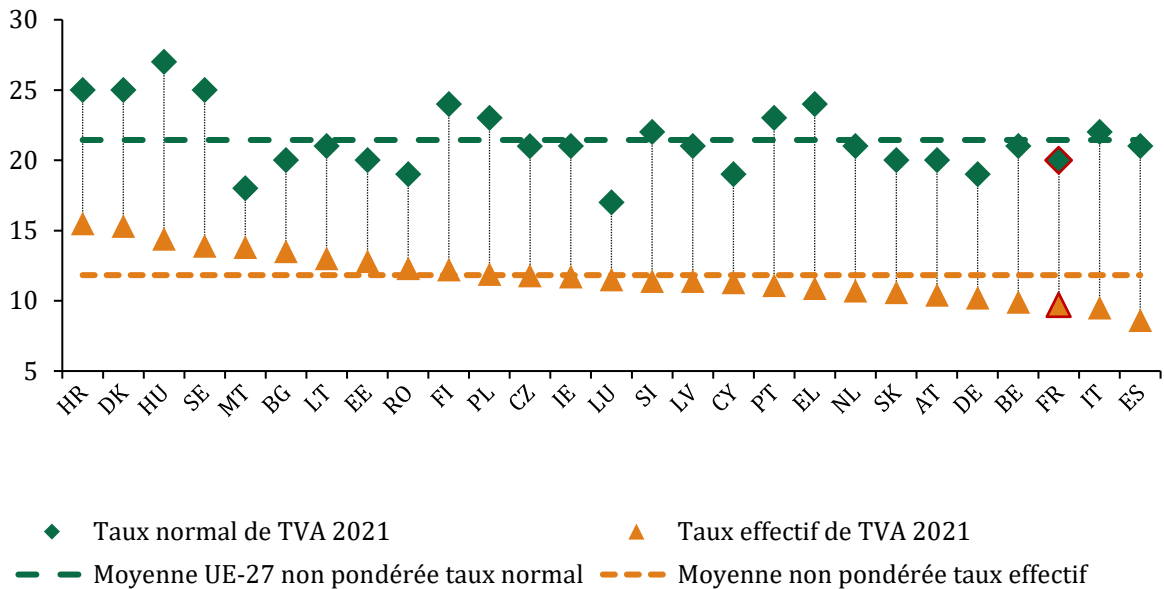
La mission a recensé trois méthodes de calcul différentes parvenant toutes au même constat selon lequel la France possède un des taux moyens les plus faibles de l'Union européenne (UE) :

- ♦ **le taux effectif** est calculé par la Commission européenne en effectuant le rapport entre le montant de TVA collecté et l'ensemble de la base taxable. Parmi les États membres, **la France a le troisième taux effectif le plus faible (9,7)** devant l'Italie et l'Espagne. L'écart entre le taux normal et le taux effectif correspond à une estimation du poids des mesures dérogatoires que sont les taux réduits et les exonérations. En France, il est de 10,3 points de pourcentage et se situe à la douzième position ;

¹³ Le cadre juridique de la taxe sur la valeur ajoutée, rapport particulier n°1, Mars 2015, CPO.

Annexe III

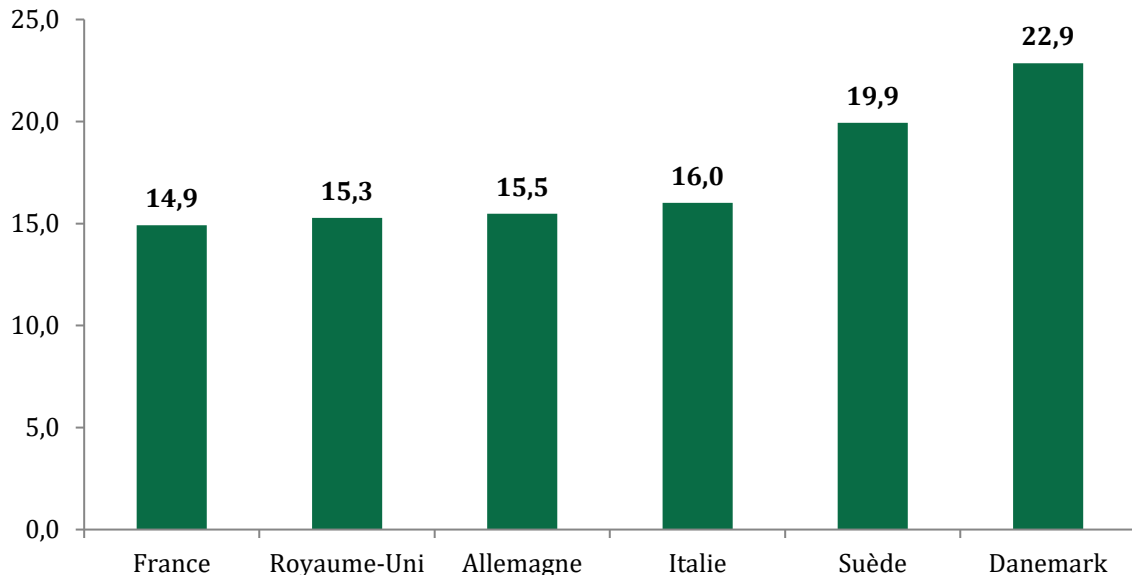
Graphique 2 : Ecart entre taux normal de TVA et taux effectif dans l'UE en 2021



Source : Mission, à partir des données de la Commission européenne issues de l'étude « VAT gap in the EU » parue en 2023.

- ◆ le CPO a procédé au calcul d'un **taux moyen théorique** de TVA appliqué à une consommation moyenne¹⁴. **Le taux moyen théorique français (14,9 %) est le moins élevé des six pays étudiés.** Il se situe en dessous de l'Allemagne qui possède un taux normal inférieur (19 %), illustrant ainsi un poids des dérogations plus important en France ;

Graphique 3 : « Taux moyens théoriques » de TVA dans plusieurs États européens en 2019 (en %)



Source : Mission, d'après les données issues du rapport particulier n°3 du CPO paru en février 2023 portant sur la comparaison internationale des systèmes de TVA.

¹⁴ Conseil des prélèvements obligatoires, février 2023, rapport particulier n° 3, « La comparaison internationale des systèmes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ».

Annexe III

- ♦ l'administration fiscale estime quant à elle un **taux moyen** de TVA en France à 12,5 %. Ce dernier est calculé par le rapport entre la TVA brute collectée numérateur et la somme des opérations taxées et non taxées. Dans une note de la direction de la législation fiscale en date du d'avril 2022, **ce taux est jugé comme l'un des plus bas dans l'UE**. La principale cause citée est le large recours par la France aux possibilités d'application de taux réduits.

1.2. Les mesures dérogatoires au taux normal de TVA représentent un manque à gagner d'au moins 47 milliards d'euros

Les mesures dérogatoires au taux normal de TVA sont constituées des taux réduits et des exonérations de TVA. Dans le cadre de la revue de dépenses, la mission n'a examiné que les taux réduits et la possibilité d'en supprimer certains ou de rehausser le niveau des taux réduits (cf. partie 2).

1.2.1. La France applique un taux réduit de TVA à 21 items sur 24 maximum et un taux super-réduit à 7 items sur les 7 autorisés par la directive européenne

Les biens et les services éligibles à un taux réduit de TVA sont strictement définies par l'annexe III de de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée. Depuis la directive 2022/542 du Conseil du 5 avril 2022, la liste de biens et services éligibles est passée à 33 items. Les États membres ne peuvent appliquer un taux réduit que sur 24 items choisis parmi les 33 items de la liste annexée.

La France applique ainsi un taux réduit à 21 items sur une possibilité de 24 maximum (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Listes des items pouvant bénéficier d'un taux réduit de TVA

Item au sens de la directive européenne	Numéro	Item dit prioritaire	Taux appliqué en France
Les denrées alimentaires et assimilées (boissons non alcooliques, compléments alimentaires...)	1	Oui	Oui
La distribution d'eau	2	Oui	Oui
Les produits pharmaceutiques	3	Oui	Oui
Les équipements et appareils destinés aux personnes en situation de handicap et les autres équipements et appareils médicaux	4	Oui	Oui
Le transport des personnes et des bagages qui les accompagnent	5	Oui	Oui
Les livres et assimilés, la presse	6	Oui	Oui
Le droit d'admission aux établissements culturels, ludiques, ainsi qu'aux foires, congrès et salons, y compris l'accès en streaming	7	Non	Oui
La réception de services de radiodiffusion et de télévision, l'accès à l'internet lorsqu'il s'intègre dans le cadre d'une « politique publique de numérisation »	8	Non	Oui
Les prestations de services rendues par les écrivains, compositeurs et interprètes	9	Non	Oui
La livraison, construction, rénovation et transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale ; la rénovation et la réparation de logements privés, la location de logements à usage d'habitation	10	Non	Oui
La construction et la rénovation de bâtiments publics	10 bis	Non	Non
Le lavage de vitres et le nettoyage de logements privés	10 ter	Non	Non

Annexe III

Item au sens de la directive européenne	Numéro	Item dit prioritaire	Taux appliqué en France
La fourniture et l'installation de panneaux solaires sur et en annexe des logements privés et des bâtiments publics	10 quater	Oui	Oui
Les intrants agricoles, à l'exclusion des biens d'équipement	11	Non	Oui
Les équins vivants et la fourniture de services en lien avec les équins vivants	11 bis	Non	Non
L'hébergement fourni dans des hôtels et établissements similaires	12	Non	Oui
Les services de restaurant et de restauration	12 bis	Non	Oui
Le droit d'admission aux manifestations sportives, y compris l'accès en streaming, le droit d'utilisation d'installations sportives (importé de l'item 14) et la fourniture de services d'exercices physiques ou sportifs en streaming	13	Non	Oui
les opérations des organismes reconnus comme ayant un caractère social par les États membres et engagés dans des œuvres d'aide et de sécurité sociales	15	Non	Non
Les opérations réalisées par les entreprises de pompes funèbres et de crémation	16	Non	Non
La fourniture de soins médicaux et dentaires ainsi que les cures thermales	17	Non	Oui
Les prestations de services fournies dans le cadre du nettoyage des voies publiques et des égouts, de l'enlèvement des ordures ménagères et du traitement des déchets, autres que les services fournis par les organismes non assujettis à la TVA	18	Non	Oui
Les services de réparation des appareils ménagers, des chaussures et articles en cuir, des vêtements et du linge de maison (la réparation de vélos est transférée à l'item 25)	19	Non	Non
Les services de soins et d'aide à domicile	20	Non	Oui
Les services de coiffure	21	Non	Non
La fourniture d'électricité et de chauffage urbain (ainsi que le gaz naturel jusqu'au 1er janvier 2030)	22	Non	Oui
les produits de la floriculture (ainsi que le bois de chauffage jusqu'au 1er janvier 2030)	23	Non	Oui
Les vêtements et chaises-voitures pour enfants	24	Non	Non
Les ventes, locations et réparations de vélos	25	Non	Non
Les importations d'œuvres d'art et livraisons d'œuvres d'art par les auteurs, les autres opérations portant sur les œuvres d'art (négoce)	26	Non	Oui
Les services d'aide juridictionnelle et de soutien juridique dans le domaine du droit du travail	27	Non	Non
Les équipements utilisés pour le sauvetage et les soins de premiers secours fournis aux organismes publics et associations caritatives	28	Non	Non
Les services en lien avec les phares et le sauvetage en mer	29	Non	Non
Total	33 items	7 items	21 items appliqués en France

Source : Mission, d'après l'annexe III de la directive 2006/112/CE modifiée par la directive 2022/542/CE.

Annexe III

S'agissant des taux super réduits, l'annexe III de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée modifiée par la directive 2022/542 du Conseil du 5 avril 2022 identifie une liste de sept items dit prioritaires (cf. tableau 4). La France recourt au maximum des possibilités proposées par la réglementation européenne, à savoir l'application de ces taux à sept items maximum (cf. tableau 5) :

- ◆ quatre items issus de la liste des sept items dit prioritaires ;
- ◆ trois items hors liste qui sont maintenus à un taux super réduit en application des clauses de gel.

Tableau 5 : Biens et services éligibles au taux super réduit en France

Numéro d'item	Régime d'application	Biens et services éligibles au taux	Taux
1	Item dit prioritaire au sens de la directive TVA	Vente par les pêcheurs du produit de leur pêche	0 %
3		Médicaments remboursables	2,1 %
5		Transports internationaux	0 %
6		Presse	2,1 %
7	Ex-clause de gel	140 premières représentations théâtrales	
8		Contribution à l'audiovisuel public	
11		Livraisons d'animaux de boucherie vivants à des personnes non assujetties	

Source : Mission, d'après l'annexe III de la directive 2006/112/CE modifiée par la directive 2022/542/CE.

Les biens et services qui relèvent de ces 25 items (21 pour un taux réduit et 4 pour un taux super-réduit) au sens de la directive 2006/112/CE font l'objet de 67 dispositifs fiscaux recensés par la mission :

- ◆ soit 55 dispositifs en France métropolitaine continentale et 12 dispositifs dans les territoires corses et ultra-marins ;
- ◆ soit 60 taux réduits ou super-réduits et 7 exonérations de TVA.

1.2.2. 67 dispositifs fiscaux liés à la TVA représentent une perte de recettes d'au moins 50 milliards d'euros pour les finances publiques

L'administration fiscale classe en dépense fiscale les taux réduits de TVA ayant un caractère incitatif. Ainsi les taux réduits de TVA, visant la consommation de certains produits de base et non à stimuler un secteur ou un comportement, ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales (e.g. médicaments, distribution de l'eau, traitement des déchets ou la vente d'eau en bouteille, de boissons non alcooliques, ou de produits destinés à l'alimentation humaine).

Sur l'ensemble des taux réduits, 23 ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales. Ils représentent un coût total de près de 40 milliards d'euros 2022. Ce montant est un minorant puisque le coût pour les finances publiques est non déterminé pour onze taux réduits sur les 23 concernés (cf. tableau 8).

À l'inverse, 44 mesures sont considérées comme dépenses fiscales par le tome II du projet de loi de finances pour 2023. Parmi ces mesures, les 34 dispositifs qui correspondent à un taux réduit ou super-réduit de TVA – au sens de la directive européenne – ont coûté environ 10 milliards d'euros en 2022 (cf. tableau 6).

Annexe III

Tableau 6 : Synthèse des dépenses fiscales et non fiscales liées à la TVA et recensées par la mission

Catégorie	Nombre de dispositifs	Coût en 2022 (en M€)
Dépenses fiscales	44	10 320
<i>dont taux réduits</i>	22	7 752
<i>dont régimes ultramarins</i>	8	1 951
<i>dont exonérations à caractère social</i>	3	395
<i>dont autres exonérations</i>	4	8
<i>dont taux particuliers</i>	4	254
<i>dont régimes particuliers</i>	3	100
Hors dépenses fiscales	23	39 910
Total	67	50 230

Source : Mission, d'après le tome II du projet de loi de finances de 2024 et note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.

Tableau 7 : Mesures concernant la TVA et considérées comme des dépenses fiscales

Catégorie	Numéro	Taux	Coût 2022 (en M€)
Taux réduit	730213	Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétiques soumis au taux de 5,5 % en application de l'article 278-0 bis A, portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans	2 240
	730221	Taux de 10% pour la restauration commerciale (consommation sur place et vente à emporter en vue d'une consommation immédiate)	1 533
	730223	Taux de 5,5% pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés	1 010
	730216	Taux de 5,5 % dans le secteur de l'accession sociale à la propriété et dans le secteur du logement locatif social pour les logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), pour les logements financés par un prêt locatif à usage social (PLUS) lorsqu'ils relèvent de la politique de renouvellement urbain, ainsi que pour certains travaux portant sur ces logements ou participant au renouvellement urbain	595
	730210	Taux de 10 % dans le secteur du logement locatif social pour les opérations qui ne sont pas éligibles au taux réduit de 5,5 %	520
	730205	Taux de 10% pour la fourniture de logements dans les hôtels	440
	730231	Taux de 5,5 % applicable aux théâtres, cirques, concerts, spectacles de variété, sur les droits d'entrée dans les salles de cinéma et des parcs zoologiques	280
	730230	Taux de 10 % applicable aux droits d'admission aux expositions, sites et installations à caractère culturel, ludique, éducatif et professionnel ainsi qu'aux loteries foraines	190
	730233	Taux de 10 % applicable aux abonnements souscrits pour recevoir des services de télévision	175
	730207	Taux de 10% pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations	159

Annexe III

Catégorie	Numéro	Taux	Coût 2022 (en M€)
	730206	Taux de 10% applicable à la fourniture de logements dans les terrains de camping classés	135
	730222	Taux de 10% de TVA applicable pour les ventes et les livraisons à soi-même aux investisseurs dits « institutionnels » de logements locatifs intermédiaires situés dans des zones caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement , lorsqu'ils répondent à des critères de mixité avec des logements locatifs sociaux, ainsi que pour les livraisons de logements locatifs intermédiaires à l'association foncière logement, ou aux sociétés qu'elle contrôle, lorsqu'ils sont situés dans des quartiers ciblés de la politique de la ville ou à leur proximité	90
	730232	Taux de 10 % applicable aux livraisons de bois de chauffage et produits de bois assimilés	79
	730214	Taux de 10% pour les services d'aide à la personne fournis par des associations, des entreprises ou des organismes déclarés en application de l'article L. 7232-1-1 du code du travail	76
	730224	Taux de 5,5 % pour les droits d'entrée aux réunions sportives	60
	730218	Taux de 5,5% pour la fourniture par réseaux d'énergie calorifique d'origine renouvelable	48
	730228	Taux de 5,5 % applicable aux importations d'œuvres d'art, d'objets de collection, y compris en provenance d'autre État-membre de l'Union européenne et pour les livraisons d'œuvres d'art effectuées par leur auteur ou ses ayants droits – taux de 10 % applicable aux livraisons d'œuvres d'art effectuées à titre occasionnel par les personnes qui les ont utilisées pour les besoins de leurs exploitations et chez qui elles ont ouvert droit à déduction de la TVA	48
	730226	Taux de 5,5 % applicable aux prestations de collecte séparée, de collecte en déchetterie, de tri et de valorisation matière des déchets des ménages et assimilés	46
	730212	Taux de 10% applicable aux engrais, aux amendements calcaires et produits phytopharmaceutiques utilisables en agriculture biologique et aux matières fertilisantes ou supports de culture d'origine organique agricole	16
	730208	Taux de 10% pour les prestations de soins dispensées par les établissements thermaux autorisés	10
	730234	Taux de 5,5 % pour les prestations de pose, d'installation et d'entretien d'infrastructures de recharge pour véhicules électriques	2
	730227	Taux de 5,5 % dans le secteur social et médico-social	N.D.
Sous-total taux réduit		22 dispositifs	7 752
Régimes ultramarins	710103	Niveau des taux en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion (8,5 % pour le taux normal et 2,1 % pour le taux réduit)	1 530
	710105	Non applicabilité provisoire de la TVA en Guyane et à Mayotte	125
	710102	Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion	115

Annexe III

Catégorie	Numéro	Taux	Coût 2022 (en M€)
	710109	Exclusion de la base d'imposition des marges commerciales sur la distribution de tabac en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion	25
	710110	Taux de 2,10 % applicable à certaines opérations relatives au logement social outre-mer qui sont éligibles soit aux prêts locatifs sociaux, soit au crédit d'impôt sur les sociétés en faveur de l'investissement dans les logements neufs outre-mer	17
	710107	Exonération de TVA des ventes et importations de riz à La Réunion	ε
	710108	Exonération des livraisons de biens dans certaines communes de Guadeloupe ou de Martinique réalisées auprès des touristes effectuant une croisière	-
Sous-total régimes ultramarins		8 dispositifs	1 951
Taux particuliers	730306	Taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse	139
	730305	Taux de 2,10 % applicable aux publications de presse	70
	730301	Taux de 2,10 % applicable aux droits d'entrée des 140 premières représentations de certains spectacles	36
	730302	Taux de 2,10 % applicable aux ventes d'animaux de boucherie et de charcuterie à des personnes non assujetties à la TVA	9
Sous-total taux particuliers		4 dispositifs	254
Autres exonérations	720201	Exonération de la partie du trajet effectué à l'intérieur de l'espace maritime national pour les transports aériens ou maritimes de personnes et de marchandises en provenance ou à destination de la Corse	3
	720206	Exonération des produits de leur pêche vendus par les marins-pêcheurs et armateurs à la pêche en mer	2
	720203	Exonération des publications des collectivités publiques et des organismes à but non lucratif	1
	720207	Exonération de TVA sur les objets d'art, de collection et d'antiquité, importés par les établissements agréés par le ministre chargé des affaires culturelles	1
Sous-total autres exonérations		4 dispositifs	8
Exonérations à caractère social	720107	Exonération des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées en application de l'article L. 7232-1 du code du travail	320
	720108	Exonération des prestations de services et des livraisons de biens qui leur sont étroitement liées, effectuées dans le cadre de la garde d'enfants par les établissements visés aux deux premiers alinéas de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique et assurant l'accueil des enfants de moins de trois ans	55
	720106	Exonération des associations intermédiaires conventionnées, visées à l'article L. 5132-7 du code du travail dont la gestion est désintéressée	20
Sous total exonérations à caractère social		3 dispositifs	395

Annexe III

Catégorie	Numéro	Taux	Coût 2022 (en M€)
Régimes particuliers	740105	Franchise en base pour les activités lucratives accessoires des associations sans but lucratif lorsque les recettes correspondantes n'excèdent pas un seuil de chiffre d'affaires, indexé, chaque année, sur la prévision de l'indice des prix à la consommation, hors tabac, retenue dans le projet de loi de finances de l'année	90
	740102	Franchise en base pour les avocats et les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation dont le chiffre d'affaires n'excède pas la limite fixée au III de l'article 293 B du CGI	6
	740103	Franchise en base pour les auteurs et les interprètes des œuvres de l'esprit dont le chiffre d'affaires n'excède pas la limite fixée au III de l'article 293 B du CGI	4
Sous-total régimes particuliers		3 dispositifs	100
Total		44 dispositifs	10 320

Source : Mission, d'après le tome II du projet de loi de finances de 2024.

Tableau 8 : Mesures non considérées comme des dépenses fiscales

Taux	Coût 2022 (en M€)
Taux de 5,5 % sur l'eau, les boissons non alcooliques, les produits destinés à l'alimentation humaine	28 717
Taux de 2,1 % applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins	3 219
Taux de 10 % pour le transport de voyageurs	2 258
Taux de 5,5 % pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les handicapés	1 116
Taux de 5,5 % pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées, les logements-foyers mentionnées à l'article L.633-1 du code de la construction et de l'habitation et les établissements mentionnés au b du 5° et aux 8° et 10° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, les résidences hôtelières à vocation très sociale	993
Taux de 2,1 % applicable à l'audiovisuel public (préalable à la suppression de la contribution à l'audiovisuel public par la LFR n° 2022-1157 du 16 août 2022)	761
Taux de 10 % sur les produits d'origine agricole, de la pêche, de la pisciculture et de l'aviculture n'ayant subi aucune transformation	752
Taux réduit à 5,5 % sur les livres	713
Taux réduit à 5,5 % pour la fourniture de repas par des prestataires dans les établissements publics ou privé d'enseignement du premier et du second degré ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines, scolaires et universitaires notamment, qui restent exonérées de TVA	544
Taux de 10 % sur les préparations magistrales, produits officinaux et médicaments ou produits pharmaceutiques non visés par l'article 281 octies (Taux de 2,1 %)	511
Taux réduit de 5,5 % pour les prestations de services exclusivement liées aux gestes essentiels de la vie quotidienne des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes qui sont dans l'incapacité de les accomplir, fournies par des associations, des entreprises ou des organismes déclarés en application de l'article L. 7232-1 du même code, dont la liste est fixée par décret, à titre exclusif, ou à titre non exclusif pour celles qui bénéficient d'une dérogation à la condition d'activité exclusive selon l'article L. 7232-1-2 du même code	181

Annexe III

Taux	Coût 2022 (en M€)
Taux de 10 % sur les prestations de collecte, de tri et de traitement des déchets	145
Taux de 2,1 % dans les DOM sur les ventes de logements évolutifs sociaux mentionnés au a du 296 ter et qui entrent dans le champ d'application du I de l'article 257, lorsque l'acquéreur bénéficie pour cette acquisition des aides de l'État dans les conditions prévues par l'arrêté	N.D.
Taux de 10 % sur les remboursements et les rémunérations versés par les communes ou leurs groupements aux exploitants des services de distribution d'eau et d'assainissement	N.D.
Taux de 10 % sur les taxes, surtaxes et redevances perçues sur les usagers des réseaux d'assainissement	N.D.
Taux réduit à 10 % sur les cessions de droits patrimoniaux reconnus par la loi aux auteurs des œuvres de l'esprit et aux artistes-interprètes ainsi que de tous droits portant sur les œuvres cinématographiques et sur les livres	N.D.
Taux réduit de 10 % sur les rémunérations versées par les communes ou leurs groupements pour la mise en œuvre d'un contrat d'objectifs et de moyen correspondant à l'édition d'un service de télévision locale	N.D.
Taux réduit de 10 % sur les remboursements et les rémunérations versés par les communes ou leurs groupements aux exploitants assurant les prestations de balayage des caniveaux et voies publiques lorsqu'elles se rattachent au service public de voirie communale	N.D.
Taux réduit de 2,1 % dans les DOM sur les travaux de construction de logements évolutifs sociaux, financés dans les conditions prévues par arrêté interministériel en application des articles L. 301-1 et L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation et facturés aux personnes physiques accédant directement à la propriété à titre de résidence principale et qui concourent à la production ou à la livraison d'immeubles au sens du I de l'article 257 du CGI.	N.D.
Taux de 10 % pour les prestations de déneigement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale ou départementale	N.D.
Taux de 10 % pour les travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles	N.D.
Taux réduit de 5,5 % pour les produits destinés à l'hygiène corporelle et adaptés à la lutte contre la propagation du covid-19	N.D.
Taux réduit de 5,5 % pour les masques et les tenues de protection adaptés à la lutte contre la propagation du covid-19	N.D.
Total de 23 dispositifs	39 910

Source : Mission, d'après note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.

2. La suppression de certains taux ciblés et l'augmentation du taux réduit de 10 % à 12,5 % pourraient permettre des recettes supplémentaires sans nuire à la compétitivité internationale de l'économie française

Dans la suite de l'annexe, la mission indique des estimations du coût pour l'État des dépenses fiscales. Ces estimations ne correspondent pas à la dépense fiscale totale. En effet, la moitié de la TVA étant reversée aux collectivités (20 %) et aux organismes de Sécurité sociale (30 %), la dépense fiscale totale est égale au double de la dépense fiscale constatée pour l'État.

2.1. La suppression de taux ciblés jugés inefficaces ou inefficients pourrait engendrer un peu plus de 2 milliards d'euros d'économies

2.1.1. Le taux de 10 % pour la restauration commerciale (1 536 M€)

Le taux réduit de 10 % pour la restauration commerciale est prévu par l'article 279-m du code général des impôts. Ce taux a été créé en 2009 et résulte de l'harmonisation des taux de la restauration (cf. fiche synthétique en tableau 10). Auparavant, les ventes à emporter bénéficiaient d'un taux réduit à 5,5 % alors que les ventes à consommer sur place étaient au taux normal de 19,6 %. Ce taux a évolué à deux reprises en 2012 et en 2014, suivant ainsi la trajectoire du taux intermédiaire.

Hormis l'objectif d'harmonisation, d'autres objectifs avaient été définis dans un contrat dit « contrat d'avenir » signé entre l'État et les organisations professionnelles¹⁵ :

- ◆ pour les consommateurs : un objectif de baisse des prix sur une sélection de produits ;
- ◆ pour les salariés : la création de 40 000 emplois en deux ans et l'amélioration de la situation des salariés ;
- ◆ pour le secteur : une augmentation des investissements pour accompagner l'effort de modernisation de la restauration.

Les travaux consultés par la mission montrent que le taux réduit sur la restauration commerciale n'a pas rempli les objectifs escomptés :

- ◆ **l'objectif d'harmonisation n'a pas été atteint puisque la complexité du système de taux applicables à la vente de produits alimentaires est toujours présente pour les consommateurs.** Pas moins de trois taux différents existent pour la seule liste de produit indiqué dans le tableau 9 ;

Tableau 9 : Tableau récapitulatif des taux applicables pour les ventes à emporter ou à livrer de produits alimentaires préparés en vue d'une consommation immédiate, en fonction des produits et des situations

Produit	Taux	Commentaire
Repas servi dans un restaurant traditionnel	10 %	(Code général des impôts [CGI], art. 279, m)
Plats servis dans une brasserie, une cafétéria, un bar ou un café	10 %	(CGI, art. 279, m)
Restauration sur place dans un fast-food	10 %	(CGI, art. 279, m)
Sandwichs, salades salées vendues avec couverts et salades sucrées (même composées d'un seul fruit) vendues avec couverts quels que soient l'emballage et le lieu de vente	10 %	Ventes à consommer immédiatement, sauf lorsqu'ils sont vendus surgelés (taux de 5,5 %)
Frites, sushis, pizzas, quiches, etc., destinés à une consommation immédiate et quel que soit le lieu de vente	10 %	Ventes à consommer immédiatement
Frites, sushis, pizzas, quiches, etc., non destinés à une consommation immédiate et quel que soit le lieu de vente	5,5 %	Produits pouvant être conservés du fait de leur conditionnement
Produits surgelés, plats cuisinés effectivement consommés immédiatement dans les locaux du vendeur	10 %	Grâce à la mise à disposition de couverts, de fours à micro-ondes et de tables / chaises / comptoirs

¹⁵ Contrat d'avenir signé le 28 avril 2009 entre les organisations professionnelles et l'Etat en faveur des consommateurs, des salariés et de la modernisation du secteur de la restauration.

Annexe III

Produit	Taux	Commentaire
Sachets de chips, yaourts vendus avec ou sans cuillères, fruits (même vendus à l'unité)	5,5 %	Ces produits n'ont pas vocation à être consommés immédiatement, sauf en cas de consommation sur place dans un restaurant où le taux de TVA est de 10 % (CGI, art. 279, m)
Pain, viennoiseries et pâtisseries sucrées	5,5 %	Ces produits n'ont pas vocation à être consommés immédiatement, sauf en cas de consommation sur place dans un restaurant où le taux de TVA est de 10 % (CGI, art. 279, m)
Glaces vendues à l'unité : en cornet, pot individuel (moins de 200 ml), esquimaux	10 %	Quel que soit le lieu de vente (par exemple : vendeur ambulant)
Glaces conditionnées (en vrac, en lot, paquet ou pot familial) non destinées à une consommation immédiate	5,5 %	Produits alimentaires n'ayant pas vocation à être consommés immédiatement
Produits livrés destinés à une consommation immédiate	10 %	Dès lors que la préparation, la vente et la livraison se suivent immédiatement (pizzas, sushis, etc.). A défaut, taux de 5,5 %, selon le régime habituel des produits alimentaires
Produits préparés chez le traiteur vendus à emporter ou à livrer	5,5 %	Ces produits n'ont pas vocation à être consommés immédiatement, à l'exclusion des produits préparés en vue d'une consommation immédiate (sandwichs, pizzas, quiches, sushis, salades sucrées ou salées avec couverts, etc. dans les conditions précisées au II § 310 à 330 du BOI-TVA-LIQ-30-10-10)
Produits vendus par un traiteur en association avec un service (fourniture de salle, de matériel, de personnel, etc., liée à la vente de la nourriture, par exemple pour des fêtes familiales)	10 %	L'ensemble est considéré comme un service de restauration sur place (CGI, art. 279, m)
Plateau de fruits de mer à emporter ou à livrer	10 % ou 5,5 %	10 % si le plateau contient des coquillages ouverts
Boissons non alcooliques vendues dans des contenants ne permettant pas leur conservation (gobelet, verre en plastique, tasse en carton)	10 %	Boissons destinées à une consommation immédiate
Boissons non alcooliques vendues dans des contenants permettant leur conservation (bouteille, fût, brique, canette, etc.)	5,5 %	Boissons pouvant être conservées du fait de leur conditionnement
Boissons alcooliques	Taux normal	En toutes circonstances
Consommations et produits alimentaires des mini-bars dans les chambres d'hôtel	10 %	Sauf les boissons alcooliques soumises au taux normal
Produits alimentaires au taux normal	Taux normal	Exemples : confiseries, certains types de chocolat, caviar relevant du taux de TVA, sauf en cas de consommation dans le cadre d'une prestation de service de restauration où le taux réduit de 10 % s'applique (CGI, art. 279, m)

Source : Mission, d'après BOI-ANNX-000495.

- ◆ **l'objectif de baisse des prix n'a été atteint que partiellement.** En effet, d'après l'INSEE, le taux de transmission de la mesure sur les prix a été de 20 % entre juillet 2009 et décembre 2011, soit une baisse des prix de 2,4 %¹⁶. L'Institut des politiques publiques (IPP) a estimé en mai 2018 que la baisse du taux de TVA a permis une diminution des prix de 1,9 %, une augmentation des salaires de 4,1 % et de 5 % pour les fournitures ainsi qu'une augmentation des bénéfices des propriétaires de 24 %¹⁷. Alors que, lors du passage du taux intermédiaire de 7 % à 10 %, la répercussion sur les prix à la consommation a été une hausse de 75 %¹⁸ ;
- ◆ **l'objectif de création d'emploi a été atteint - pour tout ou partie selon les différentes évaluations – mais à un coût très élevé.** L'objectif initial était la création de 40 000 emplois sur deux ans, d'après les évaluations consultées par la mission, la hausse d'emploi imputée à la baisse du taux de TVA se situe entre 6 504¹⁹ emplois par an et 9 000²⁰. Néanmoins, le coût par emploi créé est élevé, le CPO l'avait estimé entre 175 000 € et 262 000 € par emploi créé par an²¹. L'IPP a évalué en 2018 qu'il n'y avait « *aucun signe indiquant que les restaurants avaient augmenté leur nombre d'employés* » ;
- ◆ **l'objectif de modernisation du secteur n'a pas été atteint.** Seul le bilan du contrat d'avenir dans la restauration²² évoque cet objectif. Il conclut que le fonds de modernisation de la restauration mis en place en parallèle de la réforme a été sous-exploité par la profession et que le nombre de maîtres-restaurateurs était en deçà (1 870) par rapport à l'objectif initial (3 000).

Le bilan est ainsi mitigé et coûteux au regard des objectifs initiaux. Contrairement à d'autres dépenses fiscales, ces constats ont été documentés à de nombreuses reprises tant par l'administration que par des études économiques : le rapport de l'IGF portant sur le suivi et mesure de la performance des dépenses fiscales du programme 134 avait mesuré la qualité de l'information disponible sur ce dispositif comme complète.

Dans un objectif de redressement des finances publiques, l'Allemagne a mis en œuvre en janvier 2024 une réforme faisant passer le taux de TVA réduit applicable à la restauration de 7 % à 19 %.

Une suppression de ce taux réduit pourrait engendrer une recette supplémentaire correspondant au coût actuel de la dépense fiscale (1 533 M€). La mission n'a pas été en mesure de chiffrer la baisse de la demande concernant la potentielle hausse des prix dans la restauration, suite à une telle mesure.

¹⁶ L'addition est-elle moins salée ? La réponse des prix à la baisse de TVA dans la restauration en France, mai 2014, Patrick Sillard et Quentin Lafféter, INSEE.

¹⁷ Qui a bénéficié de la baisse de la tva dans la restauration en 2009 ?, mai 2018, Youssef Benzarti et Dorian Carloni, Institut des politiques publiques.

¹⁸ Quels sont les effets sur l'inflation des changements de TVA en France ?, quatrième trimestre 2014, Erwan Gautier et Antoine Lalliard, Bulletin de la Banque de France.

¹⁹ Rapport d'information relatif aux conséquences de la baisse du taux de TVA dans la restauration, octobre 2012, Assemblée nationale.

²⁰ L'impact de la TVA dans la restauration sur l'emploi, les salaires et l'activité des entreprises du secteur, janvier 2014, Crest.

²¹ L'incidence économique de la TVA, rapport particulier n°4, juin 2015, Camille Hérody et Grégoire Tirot, CPO.

²² Contrat d'avenir entre les organisations professionnelles et l'Etat en faveur des consommateurs, des salariés et de la modernisation du secteur de la restauration signé le 28 mars 2009.

Annexe III

Tableau 10 : Fiche synthétique

N° dépense fiscale		730221
Libellé		Taux de 10 % pour la restauration commerciale (consommation sur place et vente à emporter en vue d'une consommation immédiate)
Article		Article 279-m du Code général des impôts.
Année de création		2009
Nombre de bénéficiaires en 2022		N.D.
Finalité		Favoriser l'emploi dans le secteur de la restauration
Evaluation disponible		<ul style="list-style-type: none">▪ IGF, juin 2022, « <i>Suivi et mesure de la performance des dépenses fiscales du programme 134</i> ».▪ Institut des politiques publiques, mai 2018, « <i>qui a bénéficié de la baisse de la tva dans la restauration en 2009 ?</i> ».▪ Insee, mai 2014, « <i>L'addition est-elle moins salée ? La réponse des prix à la baisse de TVA dans la restauration en France</i> ».▪ Crest, janvier 2014, « <i>L'impact de la TVA dans la restauration sur l'emploi, les salaires et l'activité des entreprises du secteur</i> ».▪ Assemblée nationale, octobre 2012, « <i>Rapport d'information relatif aux conséquences de la baisse du taux de TVA dans la restauration</i> ».▪ IGF, juin 2011, « <i>Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales</i> ».▪ Sénat, octobre 2010, « <i>la TVA à taux réduit dans la restauration : une mesure qui fait ses preuves</i> ».
Comparaison européenne		<ul style="list-style-type: none">▪ Seuls Malte, l'Estonie, la Lettonie, le Danemark et l'Allemagne n'appliquent pas de taux réduits sur la restauration▪ L'Allemagne est revenue au taux normal au 1^{er} janvier 2024
Chiffrage (en M€)	2022	1 533
	Prévision 2023	1 430
	Prévision 2024	1 536

Source : Mission.

2.1.2. Le taux de 10 % pour la fourniture de logement dans les hôtels (440 M€)

Le taux de 10 % pour la fourniture de logements dans les hôtels est prévu par l'article 279-a 1^{er} alinéa du code général des impôts. Il a été créé en 1966 par l'article 13 de loi n°66-10 du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires (cf. fiche synthétique en tableau 12).

Comme pour le taux réduit de 10 % applicable à la fourniture de logements dans les terrains de camping classés (cf. 2.1.7), il n'existe aucune évaluation concernant l'efficacité ou l'efficience de ce taux réduit.

Annexe III

La mission n'a recensé aucun objectif pour ce dispositif, constat partagé par le rapport de l'IGF portant sur le suivi et la mesure de la performance des dépenses fiscales du programme 134 paru en juin 2022. Toutefois le programme annuel de performances (PAP) du programme 134 présente une section rassemblant le taux de 10 % pour la fourniture de logements dans les hôtels et le taux de 10 % applicable à la fourniture de logements dans les terrains de camping classés. Elle évoque deux objectifs poursuivis par ces dispositifs :

- ◆ le soutien général au secteur du tourisme ;
- ◆ l'accès des ménages modestes au tourisme (pour les campings en particulier) et aux loisirs en général (pour les ménages modestes assujettis à l'IR s'agissant des chèques vacances).

La sous-direction du tourisme de la direction générale des entreprises (DGE) justifie la conservation de ce taux réduit par le maintien d'une stratégie de préservation de l'attractivité et de la compétitivité de l'hôtellerie française, vis-à-vis de la clientèle internationale, sans que la mission n'ait pu objectiver l'impact négatif de la suppression du taux de TVA sur la fréquentation des touristes étrangers en France.

La suppression du taux réduit conduirait à une augmentation :

- ◆ des recettes, comprise entre 200 et 440 M€²³ ;
- ◆ du prix de vente TTC d'une nuitée de 9 %, toutes choses égales par ailleurs.

Tableau 11 : Données sur le nombre et le prix moyen d'une nuitée d'hôtel

Catégorie d'hôtel	Nombre de nuitées en 2021 (en millions)	Part des nuitées étrangères	Prix moyen HT en 2021 (en €)	Prix moyen TTC (TVA à 10%) en 2021 (en €)	Prix TTC (TVA à 20%) (en €)
Non classés	25	24%	Non déterminé (N.D.)	N.D.	N.D.
1-2 étoiles	42	24%	50	55	60
3 étoiles	83	31%	74	81	89
4 étoiles	53	42%	114	126	137
5 étoiles standard	9	56%	273	300	327
5 étoiles supérieur			385	424	462

Source : Mission d'après données Insee.

Tableau 12 : Fiche synthétique

N° dépense fiscale	730205
Libellé	Taux de 10 % pour la fourniture de logements dans les hôtels
Article	Code général des impôts 279-a 1 ^{er} alinéa
Année de création	1966
Nombre de bénéficiaires en 2022	30 300 entreprises
Finalité	Aider le secteur hôtelier
Evaluation disponible	<ul style="list-style-type: none"> ▪ IGF, juin 2022, « <i>Suivi et mesure de la performance des dépenses fiscales du programme 134</i> ».

²³ En supposant que les ventes de nuitées d'hôtel reculent de 25 % par rapport à la situation actuelle, les recettes de TVA seraient de l'ordre de 600 à 700 M€, soit une augmentation des recettes comprise entre 200 M€ et 300 M€. En supposant que les ventes de nuitées d'hôtel restent stables, les recettes seraient portées au double des recettes actuelles, soit une augmentation de 440 M€.

Annexe III

		▪ IGF, juin 2011, « <i>Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales</i> »
Chiffrage (en M€)	2022	440
	Prévision 2023	410
	Prévision 2024	440

Source : Mission.

2.1.3. Le taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétiques (2 240 M€)

Le taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétique est prévu par l'article 279-b octies du code général des impôts. Avec un coût évalué à 2 240 M€ en 2022, **ce taux représente le dispositif le plus coûteux de toutes les dépenses fiscales en matière de TVA** (cf. fiche synthétique en tableau 15).

Ce taux a été adopté en 2000 en transposition de la directive 1999/85/CE du 22 octobre 1999, concernant la possibilité d'appliquer à titre expérimental un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main d'œuvre. Les objectifs de l'expérience étaient doubles : augmenter l'emploi et diminuer l'économie souterraine. Les services concernés devaient remplir quatre conditions cumulatives :

- ◆ être locaux et à forte intensité de main d'œuvre ;
- ◆ être directement fournis aux consommateurs ;
- ◆ ne pas être susceptibles de fausser la concurrence ;
- ◆ être des services avec une forte élasticité des prix.

Cette expérimentation devait s'achever au 31 décembre 2002. A l'issue de la période expérimentale, prolongée à de nombreuses reprises, le taux réduit est devenu permanent en 2009 lors de l'entrée en vigueur de la directive 2009/47/CE du 5 mai 2009. Le taux réduit a ensuite été relevé à 7 % en 2012 puis à 10 % en 2014. L'article 9 de la loi de finances pour 2014 a dissocié deux catégories de travaux en créant le taux réduit de TVA applicable aux autres travaux énergétiques.

Tableau 13 : Evolution des taux de TVA applicables dans les travaux de rénovation de logement

Type de travaux	Avant 1999	1999-2011	2012-2013	Depuis 2014
Travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien	Taux normal	5,5 %	7,0 %	10,0 %
Travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation				5,5 %

Source : Mission.

En 2003, suite à l'expérimentation, la Commission européenne a demandé à chaque État-membre d'effectuer une évaluation de l'expérimentation. Dans son rapport transmis en octobre 2002, la France a évalué que la baisse ciblée de la TVA aurait eu un effet bénéfique sur le secteur, les prix et l'emploi : 40 000 emplois (tous services de l'expérimentation confondus) auraient ainsi été créés pour un coût brut par emploi créé compris de 90 000 €.

Annexe III

En 2011, le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales²⁴ évoquait une création ou une sauvegarde de 32 000 emplois, dont 14 000 dans le bâtiment, soit 22 % de moins que l'évaluation présentée par la France. Le coût brut par emploi créé ou maintenu a été évalué à 160 000 € par emploi, soit 70 000 € de plus que l'évaluation française.

De plus, d'après la Commission européenne, les calculs de la France ne tenait pas compte de l'effet de la tempête de 1999, ni des mesures fiscales qui ont favorisé la construction de logements neufs et, dans une moindre mesure la rénovation et la réparation de logements.

En 2003, la Commission européenne a présenté une évaluation portant synthèse des évaluations réalisées par chaque État-membre²⁵. Elle concluait à :

- ♦ une absence de transmission totale dans les prix de la baisse du taux de TVA ;
- ♦ aucun effet robuste sur l'emploi²⁶ ;
- ♦ l'impossibilité de démontrer que la mesure avait un effet de réduction de l'économie souterraine²⁷.

Elle avait également évalué que l'efficacité de la mesure était « *toute relative* ». D'après la Commission européenne, en comparaison d'autres mesures, la réduction du taux de TVA a un coût budgétaire toujours plus élevé.

En 2011, le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales a estimé que cette mesure bénéficiait aux ménages les plus aisés. La part des ménages touchés du décile 10 est de 40 % contre 12 % pour les ménages du décile 1 (cf. tableau 14). Ainsi, la part du décile 10 dans le total de la dépense fiscale est de près de 28 % contre seulement 3 % pour le décile 1.

Il est par conséquent difficile d'établir une corrélation entre la baisse du taux de TVA et un repli des comportements frauduleux. L'utilisation d'une baisse du taux de TVA comme outil de lutte contre la fraude est donc sujette à caution.

Tableau 14 : Répartition du gain par ménage bénéficiant du taux de TVA réduit dans les travaux d'aménagement, d'entretien et de rénovation de logements

Décile de revenu par unité de consommation	Part des ménages touchés	Gain par ménage touché	Part dans le revenu	Part dans le gain de la mesure
1	12 %	492 €	4,2 %	2,9 %
5	25 %	468 €	1,7 %	5,6 %
10	40 %	1367 €	1,8 %	27,9 %
Tous ménages	27 %	769 €	2,0 %	100 %

Source : L'incidence économique de la TVA, rapport particulier n°4, juin 2015, CPO d'après rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales, juin 2011.

Note : Le taux réduit était de 5,5 %.

²⁴ Ce comité, mis en place en avril 2010, a été chargé d'évaluer le coût et l'efficacité de l'ensemble des dépenses fiscales et des niches sociales, conformément à l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, du 9 février 2009.

²⁵ Expérience de l'application d'un taux de TVA réduit sur certains services à forte intensité de main-d'œuvre, juin 2003, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen.

²⁶ « *Seuls deux Etats membres, la France et l'Italie, attribuent dans le secteur de la rénovation et de la réparation de logements un nombre assez élevé de créations d'emplois à la suite de la baisse du taux de TVA. Néanmoins, plusieurs facteurs pertinents ne sont pas pris en compte dans leur approche.* »

²⁷ Ce constat a été confirmé par le CPO en 2015 : « *Il est donc très difficile d'établir une corrélation entre la baisse du taux de TVA et un repli des comportements frauduleux. L'utilisation d'une baisse du taux de TVA comme outil de lutte contre la fraude est donc sujette à caution.* »

Annexe III

La mission constate que cette mesure :

- ◆ a un bilan mitigé et coûteux (160 000 € par an par emploi créé) au regard des objectifs initiaux (création d'emplois, lutte contre l'économie souterraine) ;
- ◆ bénéficie principalement aux ménages les plus aisés (cf. tableau 14).

La mission n'a néanmoins pas eu connaissance d'autre évaluation concernant ce dispositif que celle conduite en 2011 par le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales.

Une suppression de ce taux réduit pourrait engendrer une recette supplémentaire correspondant au coût actuel de la dépense fiscale (2 240 M€). La mission n'a pas été en mesure de chiffrer la baisse de la demande concernant les travaux d'aménagement, d'entretien et de rénovation de logements, induite par une hausse du taux.

Tableau 15 : Fiche synthétique

N° dépense fiscale		730213
Libellé		Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétiques soumis au taux de 5,5 % en application de l'article 278-0 bis A, portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans
Article		Code général des impôts 279-0 bis
Année de création		1999
Nombre de bénéficiaires en 2022		299 972 entreprises
Finalité		Aider à l'amélioration du logement
Evaluation disponible		<ul style="list-style-type: none">▪ CPO, décembre 2022, rapport particulier n°4, « <i>La TVA comme outil de politique économique</i> ».▪ CPO, juin 2015, rapport particulier n°4, « <i>L'incidence économique de la TVA</i> ».▪ IGF, juin 2011, « <i>Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales</i> ».▪ Commission européenne, juin 2003, « <i>Expérience de l'application d'un taux de TVA réduit sur certains services à forte intensité de main-d'œuvre, juin 2003</i> ».
Comparaison européenne		<ul style="list-style-type: none">▪ Seuls la Belgique²⁸, la République Tchèque, l'Irlande, l'Espagne, l'Italie, Chypre, les Pays-Bas²⁹, le Portugal et la Slovénie applique ce taux.
Chiffrage (en M€)	2022	2 240
	Prévision 2023	2 090
	Prévision 2024	2 240

Source : Mission.

2.1.4. Le taux de 10 % applicable aux abonnements souscrits pour recevoir des services de télévision (175 M€)

Le taux réduit de TVA applicable aux abonnements souscrits pour recevoir des services de télévision est prévu par l'article 279-b octies du code général des impôts (cf. fiche synthétique en tableau 16).

²⁸ Applicable aux logements de plus de 10 ans

²⁹ Applicable uniquement aux travaux liés à la peinture et à la plâtrerie.

Annexe III

Il a été créé en 1986³⁰ pour soutenir le développement d'une quatrième chaîne hertzienne, ayant la particularité d'être payante. Le législateur national s'était appuyé sur le règlement communautaire en vigueur³¹ qui autorisait l'application du taux réduit de TVA aux services de télévision.

Le niveau de ce taux a progressivement augmenté, passant de 5,5 % en 1986, à 7 % en 2012³² et enfin à 10 % depuis 2014³³. Cependant, son principe n'a jamais été remis en cause.

Selon la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la culture, le taux réduit de TVA constituerait désormais une contrepartie aux engagements des éditeurs de télévision par abonnement en matière d'investissement dans l'industrie audiovisuelle cinématographique.

Le régime encadrant les obligations de production des services établis en France est précisé par trois décrets :

- ◆ décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021 relatif à la contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre ;
- ◆ décret n° 2021-1924 du 30 décembre 2021 relatif à la contribution cinématographique et audiovisuelle des éditeurs de services de télévision distribués par les réseaux n'utilisant pas des fréquences assignées par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) ;
- ◆ décret n° 2021 793 du 22 juin 2021 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande (SMAD).

S'agissant des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre dont l'objet principal est la programmation d'œuvres cinématographiques et d'émissions consacrées au cinéma et à son histoire, ils doivent consacrer chaque année une part de leur chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent à des dépenses contribuant au développement de la production d'œuvres cinématographiques européennes, au moins égale à :

- ◆ 16 % lorsqu'ils proposent annuellement au moins une œuvre cinématographique de longue durée dans un délai inférieur à neuf mois après sa sortie en salles en France, dont 13 % pour les œuvres cinématographiques d'expression originale française ;
- ◆ 14 % lorsqu'ils proposent annuellement au moins une œuvre cinématographique de longue durée dans un délai égal ou supérieur à neuf mois et inférieur à douze mois après sa sortie en salles en France, dont 11,5 % pour les œuvres cinématographiques d'expression originale française ;
- ◆ 12 % lorsqu'ils proposent annuellement au moins une œuvre cinématographique de longue durée dans un délai égal ou supérieur à douze mois après sa sortie en salles en France, dont 10 % pour les œuvres cinématographiques d'expression originale française.

S'agissant des services de télévision n'utilisant pas la voie hertzienne terrestre, ils doivent consacrer chaque année au moins 3,2 % de leur chiffre d'affaires net de l'exercice précédent à des dépenses contribuant au développement de la production d'œuvres cinématographiques européennes. La part de cette obligation composée de dépenses contribuant au développement de la production d'œuvres d'expression originale française doit représenter au moins 2,5 % du chiffre d'affaires net de l'exercice précédent.

³⁰ Article 17 de la loi de finances n° 85-1403 pour 1986.

³¹ Directive 77/388/CE du 17 mai 1977.

³² Article 13 de la loi n° 2011-1977 de la loi de finances rectificative pour 2011.

³³ Article 6 de la loi n° 2013-1278 de finances pour 2014.

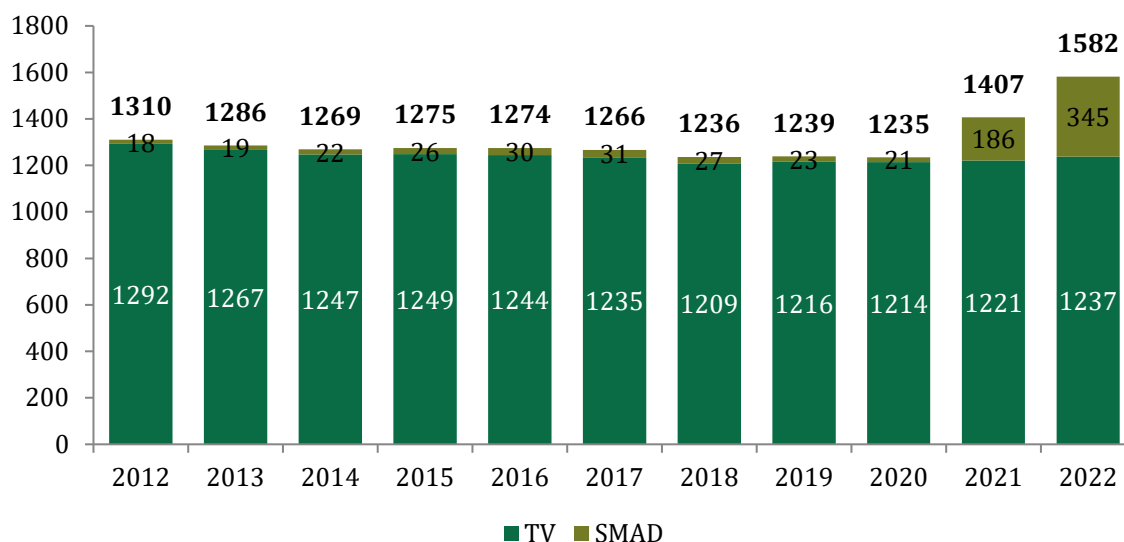
Annexe III

Les services de médias audiovisuels à la demande (SMAD) (i.e. Disney+, Netflix, Amazon Prime Vidéo) doivent quant à eux consacrer chaque année une part de leur chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent à des dépenses contribuant au développement de la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles, européennes ou d'expression originale française, au moins égale à :

- ♦ 25 % lorsqu'ils proposent annuellement au moins une œuvre cinématographique de longue durée dans un délai inférieur à douze mois après sa sortie en salles en France ;
- ♦ 20 % dans les autres cas.

Néanmoins, les SMAD ne bénéficient pas d'un taux réduit de TVA et seuls les services de télévision diffusés par voie hertzienne bénéficient du taux à 10 %. Le graphique 5 montre qu'en 2022, les SMAD représentaient près de 22 % des investissements retenus au titre des obligations.

Graphique 4 : Investissements globaux pris en compte au titre des obligations de contribution à la production d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques (en M€)



Source : Mission, d'après bilan de la contribution des services de médias audiovisuels à la demande (SMAD) à la production d'œuvres audiovisuelles et/ou cinématographiques, au titre de l'année 2022 de l'ARCOM.

L'administration fiscale a précisé, sans pouvoir le quantifier, que ce dispositif impliquait un surcroît de sollicitations de la part des entreprises relevant de ce taux ciblé afin de valider son application sur des offres dites composites présentant un haut niveau de complexité.

La mission constate que l'application du taux normal à ces services permettrait :

- ♦ une simplification de la législation fiscale ;
- ♦ une recette supplémentaire comprise entre 100 et 175 millions d'euros, sans que la mission n'ait pu chiffrer la baisse éventuelle des abonnements, induite par une hausse du taux de TVA.

Cette hausse du taux pourra donner lieu à une modification à la baisse de la part du chiffre d'affaires des services de télévision diffusés par voie hertzienne consacrée à la production audiovisuelle et cinématographique. Les nouvelles obligations des SMAD compenseraient cette baisse de la part du chiffre d'affaires pour la production d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques.

Tableau 16 : Fiche synthétique

N° dépense fiscale		730233
Libellé		Taux de 10 % applicable aux abonnements souscrits pour recevoir des services de télévision
Article		Code général des impôts 279-b octies
Année de création		1986
Nombre de bénéficiaires en 2022		89
Finalité		Aider le secteur audiovisuel
Evaluation disponible		Aucune évaluation recensée par la mission
Comparaison européenne		Ce taux est uniquement appliqué dans trois pays européens : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Luxembourg (3 %) ▪ Autriche (10 %) ▪ Pologne (8 %)
Chiffrage (en M€)	2022	175
	Prévision 2023	160
	Prévision 2024	175

Source : Mission.

2.1.5. Le taux de 5,5 % sur l'eau vendue en bouteille (ordre de grandeur : 100 M€)

L'eau vendue en bouteille est soumise à un taux réduit de 5,5 %, au même titre que les produits destinés à l'alimentation humaine et les boissons non alcooliques (jus de fruits, sodas, smoothies, boissons chocolatées...) vendues dans des contenants permettant leur conservation (bouteille, fût, brique, canette, etc.)³⁴ (article 278-0 bis – A du code général des impôts ; cf. fiche synthétique présentée dans le tableau 18).

Ce taux réduit n'est pas considéré comme une dépense fiscale : l'annexe « Voies et moyens » du projet de loi de finances pour 2024 précise que « les taux réduits de TVA destinés non à stimuler un secteur ou un comportement, mais visant la consommation de certains produits de base » doivent être traités comme des règles générales et non comme des dépenses fiscales au regard des critères définis par le Conseil des impôts en 2003³⁵. **L'impact sur les finances publiques de ce taux réduit n'est par conséquent pas chiffré par la direction de la législation fiscale.**

Sur la base des données de consommation d'eau en bouteille pour l'année 2022, **la mission estime que ce taux réduit a un impact sur les finances publiques de l'ordre de la centaine de millions d'euros** (entre 200 et 300 millions d'euros de moindres recettes pour l'État, cf. tableau 16).

Ce taux réduit bénéficie principalement aux ménages les plus aisés : selon l'enquête « Budget des familles » conduite par l'Insee en 2017, les 10 % des Français les plus riches représentaient en effet 13,5 % des achats d'eau en bouteille (en valeur) en 2017 ; les 10 % les plus pauvres représentaient quant à eux une part de 5,1 %³⁶.

³⁴ Contrairement aux boissons destinées à une consommation immédiate (vendues dans des gobelets, des verres en plastique ou des tasses en carton) qui sont soumises à un taux réduit de 10 %.

³⁵ Cf. Tome II « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2024, p. 10.

³⁶ Données Insee reprises dans l'étude de marché Xerfi, « La production et le marché des eaux en bouteille », février 2024.

En outre, ce taux favorise la consommation d'un produit dont les effets néfastes sur l'environnement et plus récemment sur la santé ont été soulignés par plusieurs études et rapports.

Sur le plan environnemental, le marché de l'eau en bouteille a un impact négatif sur les émissions carbone et la pollution plastique. Selon le comparateur carbone développé par l'Ademe, **un litre d'eau en bouteille émet 2 023 fois plus d'émissions carbone qu'un litre d'eau du robinet**³⁷. Selon un rapport parlementaire de 2020³⁸, en 2017, **40% des bouteilles en plastique ne sont pas collectées en France** (ce qui représente environ 140 000 tonnes de plastique non recyclé).

Sur le plan de la santé, un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) relatif aux eaux minérales naturelles et eaux de source remis au Gouvernement en juillet 2022 fait le constat que **30 % des eaux conditionnées en France font l'objet de traitements non conformes à la réglementation**, notamment en ce qui concerne la pratique de la micro-filtration, d'utilisation de charbon actif et ultra-violet, interdits par le code de la santé publique. Le rapport insiste sur la nécessité de mieux informer les consommateurs, afin de contrebalancer le « *marketing intense* » des industries minéralières.

La suppression du taux réduit de 5,5 % (et donc l'application du taux normal de 20 % à la vente d'eaux en bouteille) **générerait une recette supplémentaire de l'ordre de la centaine de millions d'euros pour l'État**, en prenant l'hypothèse que la consommation des ménages en eaux en bouteille serait comprise entre 3 000 et 3 500 M€ en valeur (cf. tableau 17).

La question de la suppression du taux réduit sur les boissons non alcooliques doit en parallèle être étudiée. Les arguments relatifs aux effets sur l'environnement et à plus forte raison sur la santé sont répliquables pour ces boissons. En revanche, le taux réduit sur les boissons non alcooliques a des effets redistributifs³⁹ (les sodas sont en effet surconsommés par les quatre premiers déciles⁴⁰). La suppression du taux réduit aurait ainsi un impact plus marqué sur les ménages les plus modestes.

D'un point de vue juridique, l'application de taux distincts sur l'eau en bouteille et les autres boissons non alcooliques ne soulève *a priori* pas de difficulté. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne autorise en effet les États membres à appliquer des taux différents au sein d'une catégorie de biens et services à la double condition :

- ◆ qu'il s'agisse de biens ou de services **identifiables séparément** des autres biens ou prestations de la même catégorie ;
- ◆ que l'application d'un taux réduit ne porte pas atteinte au principe de neutralité de la TVA, c'est-à-dire qu'il n'aboutisse pas à ce que des taux différents soient appliqués à des biens ou services **regardés par un consommateur moyen comme semblables et comme répondant à un même besoin**.

L'eau non additionnée de sucre ou d'édulcorants, ni aromatisée, est identifiable séparément des autres boissons non alcooliques grâce à la nomenclature douanière : l'eau non additionnée de sucre ou d'édulcorants, ni aromatisée correspond en effet à un code spécifique dans la nomenclature (« N. 22.01 »). En outre, le consommateur moyen peut normalement la distinguer d'une autre boisson non alcoolique, comme les jus de fruits, le lait ou le thé glacé par exemple.

³⁷ 1 litre d'eau en bouteille équivaut à 2 023 litres d'eau du robinet en kilogrammes d'équivalent dioxyde de carbone par litre (kg CO₂e/L) ; url : Eau en bouteille | Impact CO₂ (ademe.fr) (site consulté le 14 mars 2024).

³⁸ Rapport au nom de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, « Pollution plastique : une bombe à retardement ? », décembre 2020.

³⁹ Cf. Conseil des prélèvements obligatoires, La taxe sur la valeur ajoutée, décembre 2015.

⁴⁰ Étude Xerfi, « La fabrication et le marché des *soft drinks* et jus », novembre 2023.

Annexe III

Tableau 17 : Estimation de l'impact sur les finances publiques de l'application d'un taux réduit de 5,5 % sur les ventes d'eau en bouteille

Indicateur	Situation actuelle : application d'un taux réduit (5,5 %)	Hypothèse : application du taux normal (20 %)
Consommation des ménages français en eaux en bouteille (en M€)	3 315*	Entre 3 000 et 3 500**
Recettes de TVA (en M€)	≈180	Entre 600 et 700
<i>Dont recettes de TVA perçues par l'État (en M€)</i>	≈90	<i>Entre 300 et 350</i>
Surplus de recettes pour l'État (en M€)	-	Entre 200 et 300

*Notes : * Donnée 2022 - y compris consommations intermédiaires, hors restauration ** Hypothèse de la mission, en l'absence de données sur l'élasticité-prix / Source : Mission d'après l'étude de marché Xerfi, « La production et le marché des eaux en bouteille », février 2024.*

Tableau 18 : Fiche synthétique

N° dépense fiscale		Non applicable – Le taux réduit n’est pas considéré comme une dépense fiscale.
Libellé		Taux de 5,5 % sur l’eau, les boissons non alcooliques, les produits destinés à l'alimentation humaine
Article		Article 278-0 bis – A du code général des impôts
Année de création		1966
Nombre de bénéficiaires en 2022		Non déterminé
Finalité		Soutenir la consommation de produits de base
Evaluation disponible		Igas, juillet 2022, Rapport relatif aux eaux minérales naturelles et eaux de source
Chiffrage (en M€)	2022	≈ 200 - 300
	Prévision 2023	≈ 200 - 300
	Prévision 2024	≈ 200 - 300

Source : Mission.

2.1.6. Le taux de 5,5 % pour les droits d'entrée aux réunions sportives (60 M€)

Le taux réduit de 5,5 % applicable aux droits d'entrée aux réunions sportives est prévu par l'article 278 du code général des impôts (cf. fiche synthétique en tableau 20). Il a été créé le 1^{er} janvier 2015 par l'article 21 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015. Les opérations visées par ce taux correspondent aux sommes acquittées par les spectateurs pour assister aux manifestations ou compétitions sportives organisées, agréées ou autorisées par une fédération sportive ayant reçu un agrément du ministre chargé des sports ou dans le cas d'une compétition internationale. Ne sont pas visés les droits d'engagement perçus par les organisateurs et versés par les participants à la compétition ou à la manifestation⁴¹.

⁴¹ BOI-TVA-LIQ-30-20-40 du 7 février 2024.

Annexe III

Ce taux réduit est venu remplacer l'impôt sur les spectacles afférent aux réunions sportives. Institué en 1941 par la loi n° 5495 du 31 décembre 1941 modifiant le régime fiscal des spectacles (codifié aux articles 1559 à 1661 du code général des impôts). Le taux s'élevait à 8 % pour les réunions sportives sauf pour les courses automobiles et les spectacles de tir aux pigeons qui étaient taxés à 14 %. Les conseils municipaux pouvaient décider une majoration allant jusqu'à 50 %. 48 disciplines sportives⁴² bénéficiaient d'une exonération totale au titre de l'article 126 F de l'annexe IV du code général des impôts résultant d'un arrêté du 27 mai 2005. Le produit de la taxe était attribué aux communes sur le territoire desquelles les spectacles étaient donnés.

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 21 février 2012 par la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la société anonyme Paris Saint-Germain football⁴³ portant sur l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements. Pour soutenir la QPC, le requérant faisait valoir une différence de traitement à trois titres :

- ◆ **entre les compétitions sportives et les autres spectacles**, dans la mesure où ces derniers ne sont plus assujettis à l'impôt sur les spectacles ;
- ◆ **entre les compétitions sportives elles-mêmes, selon les sports**, dans la mesure où certaines activités sportives bénéficient d'une exonération totale ;
- ◆ **entre les compétitions sportives elles-mêmes, selon la commune où elles sont organisées**, dans la mesure où le législateur permet à une délibération du conseil municipal de décider une exonération pour tout ou partie des compétitions sportives organisées sur le territoire de la commune.

Le conseil constitutionnel a décidé que l'impôt sur les spectacles était conforme à la Constitution en considérant notamment que :

- ◆ les réunions sportives sont des spectacles d'une nature particulière, différente des autres types de spectacles ;
- ◆ la possibilité de réserver un traitement fiscal différent à des compétitions sportives concernant des sports différents peut reposer sur une différence de situation entre les dits sports, et donc entre les compétitions donnant lieu à l'acquittement de la taxe ;
- ◆ la différence de traitement entre compétitions sportives se déroulant sur le territoire de la même commune reposait sur des critères objectifs et rationnels.

Par ailleurs, dans son relevé des procédures d'infraction du mois de juillet 2014, la Commission européenne a demandé à la France de soumettre à la TVA les billets d'entrée aux matches et autres manifestations sportives non soumis à l'impôt sur les spectacles⁴⁴. C'est dans ce contexte où certains assujettis étaient opposés à cette taxe et où la Commission européenne a demandé en application de la directive TVA de 2006⁴⁵ de soumettre à la TVA les billets d'entrée aux manifestations sportives que le taux de TVA réduit pour les droits d'entrée aux réunions sportives a été créé.

S'agissant du taux applicable, le taux réduit de 5,5 % était rendu possible par l'item 13 de la directive TVA de 2006. Il était également demandé par le Comité national Olympique du sport français (CNOSF).

⁴² Aïkido, athlétisme, aviron, badminton, balle au tambourin, ballon au poing, ball-trap, base-ball, boxe française, canne, canoë-kayak, char à voile, escalade, escrime, football américain, gymnastique, haltérophilie, handball, hockey sur gazon, javelot-tir sur cible, jeu de paume, judo, karaté, kendo, longue paume, lutte, motonautisme, natation, parachutisme, patinage à roulettes, pelote basque, pentathlon, pétanque et jeu provençal, skate-board, ski, squash-raquettes, sports de boules, sports de quilles, surf, taekwondo, tennis de table, tir, tir à l'arc, trampoline, triathlon, twirling-bâton et volley-ball.

⁴³ Décision n° 2012-238, QPC du 20 avril 2012.

⁴⁴ Point 28, mémo 14-470 paru le 10 juillet 2014.

⁴⁵ Directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

Annexe III

La suppression du taux réduit permettrait une recette supplémentaire comprise entre 90 et 150 M€, selon le nombre de billets d'entrée aux manifestations sportives qui sera écoulé annuellement. Elle pourrait intervenir au PLF 2025, après que les Jeux olympiques et paralympiques de Paris se sont déroulés. La suppression du taux réduit revient à une augmentation de 14 % environ du prix de vente du billet, toutes choses égales par ailleurs. À titre d'illustration, un billet d'entrée à un match – facturé 100 € hors taxes – verrait son prix de vente passer de 105,50 € à 120 € (cf. tableau 19).

Tableau 19 : Prix d'un billet d'entrée à un match de sport

Prix hors taxe	Taux de TVA	Prix toute taxe comprise
100 €	5,5 %	105,50 €
	20 %	120,00 €
45 €	5,5 %	47,50 €
	20 %	54,00 €

Source : Mission.

La loi de finances pour 2024⁴⁶ a étendu le taux réduit de 5,5 % aux droits d'entrée des spectateurs aux compétitions de jeux vidéo (*e-sport*), qui s'applique depuis le 1^{er} janvier 2024. La mission recommande la suppression de ce taux réduit au même titre que celui sur les autres compétitions sportives.

Tableau 20 : Fiche synthétique

N° dépense fiscale		730224
Libellé		Taux de 5,5 % pour les droits d'entrée aux réunions sportives
Article		Article 278-0 bis 7 J du Code général des impôts
Année de création		2014
Nombre de bénéficiaires en 2022		2 100 entreprises
Finalité		Soutenir le secteur sportif
Evaluation disponible		Aucune recensée par la mission.
Comparaison européenne		<ul style="list-style-type: none">La Roumanie, la Pologne, l'Autriche, le Luxembourg, Chypre et la République Tchèque applique un taux réduit similaire ;D'autres pays comme la Finlande, la Suède, l'Espagne et l'Allemagne font le choix de restreindre ce uniquement aux associations à but non lucratif ou aux clubs amateurs.
Chiffrage (en M€)	2022	60
	Prévision 2023	56
	Prévision 2024	60

Source : Mission.

2.1.7. Le taux de 10 % applicable à la fourniture de logements dans les terrains de camping classés (135 M€)

Le taux de 10 % applicable à la fourniture de logements dans les terrains de camping classés est prévu par l'article 279 du code général des impôts (cf. fiche synthétique en tableau 22). Créé en 1965, le taux était de 5,5 % jusqu'en 2011. Il a ensuite été indexé sur le taux intermédiaire et est donc passé à 7 %. Il a été augmenté une nouvelle fois à 10 % en 2014, suivant ainsi la trajectoire du taux intermédiaire.

⁴⁶ Article 87 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 (modifiant l'article 278-0 bis du code général des impôts).

Annexe III

Avant 2018, pour pouvoir bénéficier du taux de TVA réduit, les campings devaient respecter deux conditions :

- ♦ consacrer 1,5 % de leur chiffre d'affaires à la publicité ;
- ♦ être classé au sens du code du tourisme.

La première obligation a été abrogée en 2018 par l'article 14 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018. Il suffit désormais que le camping soit classé pour bénéficier du taux réduit.

En France, 79 % des établissements de camping sont classés. Ils représentent 96 % des nuitées totales en camping (cf. tableau 21).

Tableau 21 : Données sur le parc et la fréquentation des campings en 2022 selon le classement

Type d'hébergement	Nombre d'établissements	Nombre d'emplacements (en K)	Taux d'occupation (en %)	Nuitées totales (en M)	Nuitées étrangères (en M)
Non classés	1 401	54	24,2	5	2
1 étoile	214	12	28,7	2	0
2 étoiles	1 294	90	31,2	12	3
3 étoiles	2 227	207	36,3	37	11
4 étoiles	1 175	203	45,8	53	13
5 étoiles	243	79	54,7	26	10
Ensemble	6 554	645	39,5	136	39

Source : Mission, d'après données INSEE.

La mission a recensé deux évaluations disponibles :

- ♦ en 2011, le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales avait attribué une note d'un sur trois à cette dépense fiscale, la jugeant ainsi efficace mais inefficace. Le Comité a notamment conclu au fait que ce dispositif n'était pas le plus à même d'atteindre un objectif social en faveur des ménages les moins aisés et a rappelé que les chèques vacances constituaient un outil plus approprié ;
- ♦ le rapport de l'IGF de juin 2022 relatif au suivi et à la mesure de la performance des dépenses fiscales du programme 134 a jugé comme parcellaires les informations disponibles sur ce dispositif. Ni l'impact de la mesure, ni son efficacité, ni son efficience n'ont été évalués ; le rapport recommandait de lancer une évaluation des effets et de l'efficacité de cette mesure ainsi que la construction d'un indicateur lié à l'hôtellerie. A ce jour, aucune des deux recommandations n'a été suivie.

Trois principaux objectifs ont été avancés lors de la création du dispositif⁴⁷ :

- ♦ la suppression de la distorsion de concurrence entre les hôtels et les campings. Les établissements hôteliers bénéficiaient en 1966 d'un taux réduit à 7 % contre 17,6 % pour les campings ;
- ♦ le développement d'une offre de tourisme pour les ménages modestes ;
- ♦ le soutien le développement de l'hôtellerie en plein air.

Parmi les trois objectifs cités en sus, l'objectif d'équité fiscale tout comme l'objectif de soutien au développement de l'hôtellerie en plein air ont été atteints :

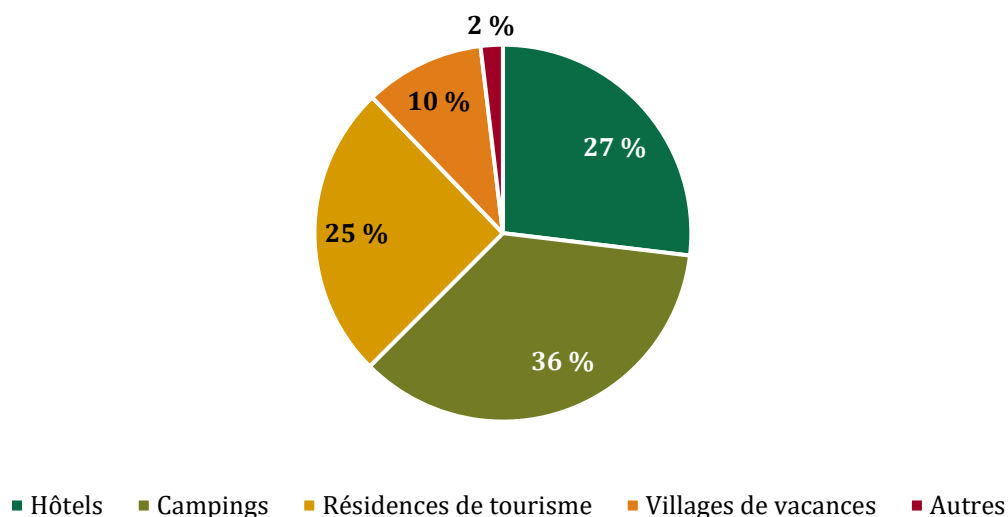
- ♦ l'objectif d'équité fiscale a été atteint dès la mise en place de la mesure. Le taux était harmonisé pour l'ensemble du secteur de l'hôtellerie ;

⁴⁷ Réponse 10909 du 2 mai 1974.

Annexe III

- ◆ l'objectif de soutien au développement de l'hôtellerie en plein air a été également atteint. Ce segment est désormais le leader dans le secteur de l'hébergement marchand en France. En effet, les campings représentaient 36 % de l'offre marchande d'hébergement touristique en France en 2023. Cependant, ce taux ne semblerait pas être déterminant dans l'atteinte de cette position pour les campings puisque l'intégralité de l'hôtellerie bénéficie d'un taux de 10 %. Ce dispositif ne représente donc pas un avantage compétitif favorisant cette offre plutôt qu'une autre ;

Graphique 5 : Répartition de l'offre marchande d'hébergement touristique en France en 2023



Note : Hors logements de particuliers loués via des plateformes sur internet et chambres d'hôtes.

Source : Mission, d'après données INSEE.

- ◆ **l'atteinte de l'objectif social ne peut quant à elle pas être objectivée avec les données et évaluations disponibles.** Néanmoins, comme toutes les mesures dérogeant au taux normal de TVA, la capacité des taux différenciés à atteindre leurs objectifs de redistribution est limitée, du fait de leur insuffisant ciblage⁴⁸. Ainsi, pour les campings, le taux s'applique aussi bien sur les campings d'entrée de gamme ciblant les ménages les plus modestes que sur les campings haut de gamme. **Pour atteindre un objectif de soutien social, il apparaît davantage opportun de privilégier des mesures plus ciblées comme les chèques vacances.**

Ainsi la suppression du taux réduit ferait passer le coût d'un séjour de 8 jours pour une famille de deux adultes et deux enfants de 840 € à 917 €, soit une augmentation de 9 % environ.

Tableau 22 : Fiche synthétique

N° dépense fiscale	730206
Libellé	Taux de 10% applicable à la fourniture de logements dans les terrains de camping classés
Article	Code général des impôts 279-a 3 ^{ème} alinéa
Année de création	1975
Nombre de bénéficiaires en 2022	N.D.
Finalité	Aider le secteur hôtelier (camping)
Evaluation disponible	<ul style="list-style-type: none"> IGF, juin 2022, « <i>Suivi et mesure de la performance des dépenses fiscales du programme 134</i> ».

⁴⁸ Conseil des prélèvements obligatoires, février 2023, rapport particulier n° 4, « *La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) comme outil de politique économique* ».

Annexe III

		▪ IGF, juin 2011, « <i>Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales</i> »
Comparaison européenne		N.D.
Chiffrage (en M€)	2022	135
	Prévision 2023	126
	Prévision 2024	136

Source : Mission.

2.1.8. Le taux de 5,5 % applicable aux théâtres, cirques, concerts, spectacles de variété, sur les droits d'entrée dans les salles de cinéma et des parcs zoologiques (280 M€)

Afin de soutenir la reprise d'activité dans le contexte de la crise sanitaire de la Covid 19, l'article 5 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 étend le taux réduit de TVA de 5,5 % aux théâtres, cirques, concerts, spectacles de variété, sur les droits d'entrée dans les salles de cinéma et des parcs zoologiques est de 5,5 %.

Aucune évaluation des effets de ce taux réduit sur l'emploi ou la vitalité du secteur des loisirs n'a été faite.

La suppression de ce taux réduit permettrait une économie comprise entre 200 et 280 M€, compte-tenu du risque de baisse de la billetterie en cas de hausse du taux de TVA appliqué aux billets.

La mission note qu'au Royaume-Uni la TVA sur les billets de spectacle a été abaissée à 5 % en juillet 2020 en raison des difficultés économiques liées à la pandémie puis remontée à 12,5 % en octobre 2021 et au taux normal de 20 % en 2022.

Tableau 23 : Fiche synthétique

N° dépense fiscale		730231
Libellé		Taux de 5,5 % applicable aux théâtres, cirques, concerts, spectacles de variété, sur les droits d'entrée dans les salles de cinéma et des parcs zoologiques
Article		Article 278-0 bis du code général des impôts
Année de création		2020
Nombre de bénéficiaires en 2022		10 400 entreprises
Finalité		Soutenir le secteur des spectacles
Evaluation disponible		Non
Comparaison européenne		N.D.
Chiffrage (en M€)	2022	280
	Prévision 2023	260
	Prévision 2024	280

Source : Mission.

2.2. Un relèvement du taux intermédiaire de TVA de 10 à 12,5 % permettrait un gain potentiel de 3 milliards d'euros environ

Dans son rapport publié en février 2023, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) proposait une hausse du taux réduit de TVA de 2,5 points de pourcentage, le passant ainsi de 10 % à 12,5 %. Cette hausse du taux réduit le placerait à équidistance entre le taux réduit de 5,5 % et le taux normal de 20 %. Les rapporteurs indiquaient qu'une telle hausse permettrait de réduire des dépenses fiscales inefficaces sans avoir à cibler un secteur en particulier. Rapprocher ce taux réduit du taux normal limiterait le caractère abrupt d'un éventuel abandon ultérieur du taux réduit pour certains secteurs⁴⁹.

Le taux réduit à 10 % concerne 24 dispositifs dont treize sont considérés comme des dépenses fiscales. Le coût pour l'État de ces taux s'élève à au moins neuf milliards d'euros.

Tableau 24 : Liste des biens et services bénéficiant du taux intermédiaire à 10 % et considérés comme dépenses fiscales en PLF 2024

Taux	Numéro	Réalisation 2022 (en M€)
Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétiques soumis au taux de 5,5 % en application de l'article 278-0 bis A, portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans	730213	2 240
Taux de 10 % pour la restauration commerciale (consommation sur place et vente à emporter en vue d'une consommation immédiate)	730221	1 533
Taux de 10 % pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations	730207	449
Taux de 10 % pour la fourniture de logements dans les hôtels	730205	440
Taux de 10 % applicable aux droits d'admission aux expositions, sites et installations à caractère culturel, ludique, éducatif et professionnel ainsi qu'aux loteries foraines	730230	190
Taux de 10 % applicable aux abonnements souscrits pour recevoir des services de télévision	730233	175
Taux de 10 % applicable à la fourniture de logements dans les terrains de camping classés	730206	135
Taux de 10% de TVA applicable pour les ventes et les livraisons à soi-même aux investisseurs dits « institutionnels » de logements locatifs intermédiaires situés dans des zones caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement, lorsqu'ils répondent à des critères de mixité avec des logements locatifs sociaux, ainsi que pour les livraisons de logements locatifs intermédiaires à l'association foncière logement, ou aux sociétés qu'elle contrôle, lorsqu'ils sont situés dans des quartiers ciblés de la politique de la ville ou à leur proximité dans des quartiers ciblés de la politique de la ville ou à leur proximité	730222	90
Taux de 10 % applicable aux livraisons de bois de chauffage et produits de bois assimilés	730232	79
Taux de 10 % pour les services d'aide à la personne fournis par des associations, des entreprises ou des organismes déclarés en application de l'article L. 7232-1-1 du code du travail	730214	76
Taux de 10% applicable aux engrais, aux amendements calcaires et produits phytopharmaceutiques utilisables en agriculture biologique et aux matières fertilisantes ou supports de culture d'origine organique agricole	730212	16

⁴⁹ Conseil des prélèvements obligatoires, février 2023, rapport particulier n° 4, « La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) comme outil de politique économique ».

Annexe III

Taux	Numéro	Réalisation 2022 (en M€)
Taux de 10 % pour les prestations de soins dispensées par les établissements thermaux autorisés	730208	10
Taux de 10 % dans le secteur du logement locatif social pour les opérations qui ne sont pas éligibles au taux réduit de 5,5 %	730210	N.D.
Total	13 dispositifs	5 433

Source : Mission, d'après Voies et moyens PLF 2024.

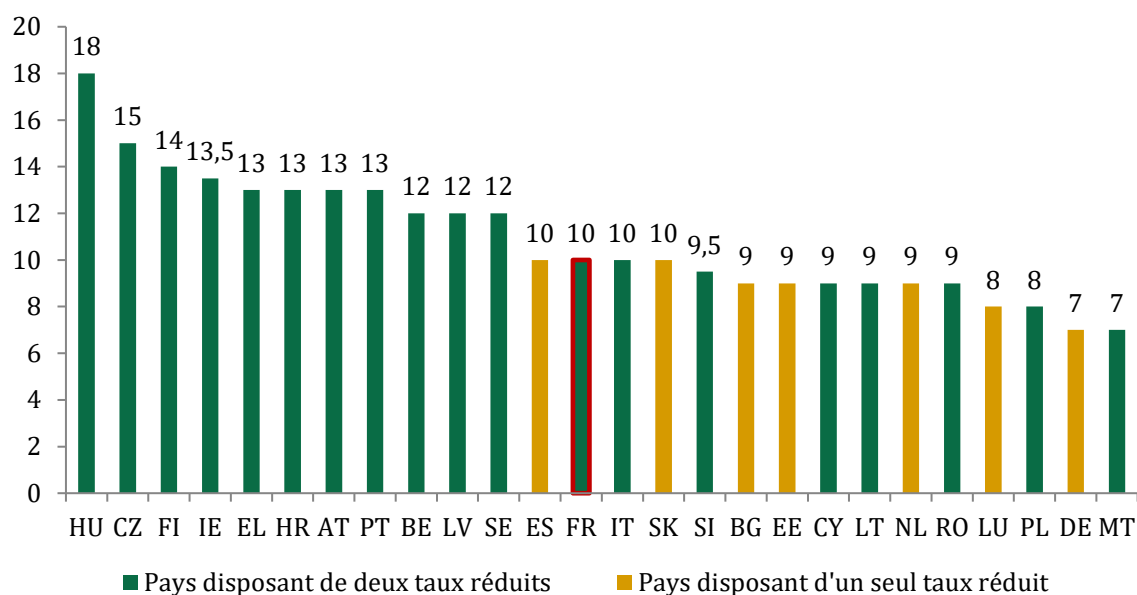
Tableau 25 : Liste des biens et services bénéficiant du taux intermédiaire à 10 % et non considérés comme dépenses fiscales

Taux	Coût 2022 (en M€)
Taux de 10 % pour le transport de voyageurs	2 258
Taux de 10 % sur les produits d'origine agricole, de la pêche, de la pisciculture et de l'aviculture n'ayant subi aucune transformation	752
Taux de 10 % sur les préparations magistrales, produits officinaux et médicaments ou produits pharmaceutiques non visés par l'article 281 octies (Taux de 2,1 %)	511
Taux de 10 % sur les prestations de collecte, de tri et de traitement des déchets	145
Taux de 10 % sur les remboursements et les rémunérations versés par les communes ou leurs groupements aux exploitants des services de distribution d'eau et d'assainissement	N.D.
Taux de 10 % sur les taxes, surtaxes et redevances perçues sur les usagers des réseaux d'assainissement	N.D.
Taux réduit à 10 % sur les cessions de droits patrimoniaux reconnus par la loi aux auteurs des œuvres de l'esprit et aux artistes-interprètes ainsi que de tous droits portant sur les œuvres cinématographiques et sur les livres	N.D.
Taux réduit de 10 % sur les rémunérations versées par les communes ou leurs groupements pour la mise en œuvre d'un contrat d'objectifs et de moyen correspondant à l'édition d'un service de télévision locale	N.D.
Taux réduit de 10 % sur les remboursements et les rémunérations versés par les communes ou leurs groupements aux exploitants assurant les prestations de balayage des caniveaux et voies publiques lorsqu'elles se rattachent au service public de voirie communale	N.D.
Taux de 10 % pour les prestations de déneigement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale ou départementale	N.D.
Taux de 10 % pour les travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles	N.D.
Total – 11 dispositifs	3 666

Source : Mission, d'après note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.

Parmi les pays européens disposant de deux taux réduits, la France choisit d'appliquer un taux (10 %) qui se situe à la douzième position. La moyenne non pondérée de ces taux réduits est de 11,6 %.

Graphique 6 : Taux intermédiaires dans l'UE



Note : Le Danemark n'applique pas de taux réduit de TVA et ne figure donc pas sur ce graphique.

Source : Mission, d'après les données de la Commission européenne (Taxud.c.1(2021) – EN).

La hausse du niveau du premier taux réduit (passage de 10 % à 12,5 %) permettrait de réaliser entre 2,8 et 3,7 Md€ de recettes⁵⁰, sans faire peser l'augmentation sur un seul secteur ni impacter de secteur soumis à la concurrence internationale.

⁵⁰ Conseil des prélèvements obligatoires, février 2023, rapport particulier n° 4, « La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) comme outil de politique économique ».

PIÈCE JOINTE 1

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTÉRIELS	1
1.1. Cabinet de la Première ministre	1
1.1.1. Pôle économie, finances, industrie et numérique.....	1
1.1.2. Pôle action et comptes publics.....	1
1.2. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.....	1
1.3. Cabinet du ministre délégué chargé des comptes publics	1
2. ADMINISTRATIONS CENTRALES.....	2
2.1. Services du Premier Ministre.....	2
2.1.1. Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)	2
2.1.2. Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).....	2
2.2. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.....	2
2.2.1. Agence des participations de l'État (APE)	2
2.2.2. Direction générale du Trésor.....	2
2.2.3. Direction générale des entreprises (DGE).....	3
2.2.4. Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)	4
2.2.5. Direction du budget (DB).....	4
2.2.6. Direction générale des finances publiques (DGFIP)	5
2.2.7. Direction de la législation fiscale (DLF).....	5
2.2.8. Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).....	6
2.2.9. Secrétariat général des ministères économiques et financiers.....	7
2.3. Ministère de l'intérieur et des outre-mer.....	7
2.3.1. Direction générale des collectivités locales (DGCL)	7
2.3.2. Direction générale des outre-mer (DGOM).....	7
2.4. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires	7
2.4.1. Direction générale des infrastructures, des transports et de la mobilités (DGITM).....	7
2.4.2. Direction générale de l'aviation civile (DGAC)	8
2.5. Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.....	8
2.5.1. Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE).....	8
2.6. Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.....	8
2.6.1. Direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI).....	8
2.7. Ministère de la culture	8
2.7.1. Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)	8
3. OPÉRATEURS DE L'ÉTAT	9
3.1. Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).....	9
3.2. Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep).....	9
3.3. bpifrance	9
3.3.1. Direction de l'accompagnement.....	9
3.3.2. Direction des partenariats régionaux et de l'action territoriale.....	9

3.4. Business France	9
3.5. Caisse des dépôts et consignations (CDC)	9
3.6. Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL).....	9
4. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	10
4.1. Régions de France.....	10
4.2. Région Ile-de-France.....	10
5. ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES	10
5.1. Mouvement des entreprises de France (MEDEF).....	10
5.2. Association française des entreprises privées (AFEP)	10
5.3. Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI)	10
5.4. Union des entreprises de proximité (U2P).....	10
5.5. France Industrie	10
5.6. Association nationale pour la recherche et les technologies (ANRT)	11
6. GROUPE LA POSTE.....	11
7. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES.....	11
7.1. Universitaires	11

1. Cabinets ministériels

1.1. Cabinet de la Première ministre

1.1.1. Pôle économie, finances, industrie et numérique

- ◆ M. Paul Teboul, chef de pôle ;
- ◆ M^{me} Clémence Lenoir, conseillère technique industrie, innovation et numérique ;
- ◆ M. Charles Clément-Fromentel, conseiller petites et moyennes entreprises, consommation, économie responsable ;
- ◆ M. Augustin Aoudjhane, conseiller fiscalité et prélèvements obligatoires.

1.1.2. Pôle action et comptes publics

- ◆ M. Rayan Nezzar, chef de pôle (depuis janvier 2024) ;
- ◆ M. Philippe Lonné, chef de pôle (jusque janvier 2024) ;
- ◆ M. Louis d’Humières, conseiller technique budget ;
- ◆ M^{me} Roxane Mestrius, conseillère technique budget.

1.2. Cabinet du ministre de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

- ◆ M. Bertrand Dumont, directeur du cabinet ;
- ◆ M^{me} Carole Vachet, directrice adjointe de cabinet ;
- ◆ M. Malo Carton, directeur adjoint du cabinet ;
- ◆ M. Nicolas Gelli, conseiller en charge de la fiscalité ;
- ◆ M^{me} Anne Fichen, conseillère en charge de la macroéconomie.

1.3. Cabinet du ministre délégué chargé des comptes publics

- ◆ M^{me} Sophie Courcet, conseiller budgétaire ;
- ◆ M. Nicolas Le Ru, conseiller budgétaire et synthèse des finances publiques.

2. Administrations centrales

2.1. Services du Premier Ministre

2.1.1. Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)

- ◆ M^{me} Cécilia Berthaud, secrétaire générale adjointe, cheffe du pôle Ambition ;
- ◆ M. Antoine Comte-Bellot, directeur de programmes ;
- ◆ M. Emmanuel Schneider, directeur de programmes.

2.1.2. Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

- ◆ M^{me} Agnès Reiner, directrice générale déléguée appui opérationnel et stratégique ;
- ◆ M. Antonin Quillévéré, directeur du programme emploi, formation et développement économique ;
- ◆ M. Samuel Brossard, directeur du pôle politique de cohésion européenne ;
- ◆ M^{me} Christelle Breem, directrice des fonds de reconquête commerciale ;
- ◆ M^{me} Anabelle Lavergne, directrice adjointe du programme territoires d'industrie.

2.2. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

2.2.1. Agence des participations de l'État (APE)

- ◆ M. Charles Sarrazin, administrateur du groupe La Poste représentant l'État ;
- ◆ M. Victor Richon, chargé de participations.

2.2.2. Direction générale du Trésor

2.2.2.1. Service du financement de l'économie (SFE)

- ◆ M. Clément Robert, chef du bureau du financement et du développement des entreprises (FINENT2) ;
- ◆ M^{me} Marine Mahistre, adjointe au chef du bureau Services bancaires et moyens de paiement (BANCFIN4).

2.2.2.2. Service des affaires bilatérales et de l'internationalisation des entreprises (SABINE)

- ◆ M^{me} Magali Cesana, cheffe du service ;
- ◆ M. Pierre Darbre, sous-directeur par intérim du financement international des entreprises et du soutien au commerce extérieur (FININTER).

2.2.2.3. Service des politiques publiques (SPP)

- ◆ M. Clovis Kerdrain, sous-directeur des finances publiques (FIPU) ;
- ◆ M. Carmelo Zizzo, chef du bureau « synthèse des prélèvements obligatoires et de la fiscalité » (FIPU 2) ;
- ◆ M^{me} Eléonore Trigano, sous-directrice des politiques sectorielles (POLSEC) ;
- ◆ M. Anis Marrakchi, chef du bureau « industrie, économie de la connaissance et de l'innovation » (POLSEC 1) ;
- ◆ M. Gaetan Mouilleseaux, adjoint au chef du bureau « industrie, économie de la connaissance et de l'innovation » (POLSEC 1) ;
- ◆ M. Félix Bastit, adjoint à la cheffe du bureau « transports et agriculture » (POLSEC 3) ;
- ◆ M. Antoine Oustry, adjoint à la cheffe du bureau « transports et agriculture » (POLSEC 3).

2.2.3. Direction générale des entreprises (DGE)

- ◆ M. Thomas Courbe, directeur général.

2.2.3.1. Service de la compétitivité, de l'innovation et du développement des entreprises (SCIDE)

- ◆ M. Benjamin Delozier, chef de service ;
- ◆ M. Arnaud Delaunay, sous-directeur de l'innovation ;
- ◆ M^{me} Delphine Abramowitz, directrice de projets « Aides d'Etat Concurrence » ;
- ◆ M^{me} Alix Mengin, Cheffe de projets « Aides d'Etat et transition verte » ;
- ◆ M^{me} Mathilde Joret, cheffe du projet « droit fiscale et social » ;
- ◆ M. Vincent Dortet-Bernadet, chef du projet « autonomie stratégique et aides d'État » ;
- ◆ M^{me} Holy Rasandy, cheffe du projet « plateforme des aides d'État ».

2.2.3.2. Service de l'industrie

- ◆ M^{me} Constance Maréchal-Dereu, cheffe de service ;

2.2.3.2.1. Sous-direction de la politique industrielle

- ◆ M. Thomas Gouzenes, sous-directeur ;
- ◆ M^{me} Catherine Toucheau, cheffe du pôle structurel.

2.2.3.2.2. Sous-direction des matériels de transport, de la mécanique et de l'énergie

- ◆ M. Hubert Virlet, chef de projet « politique énergétique et compétitivité ».

2.2.3.3. Service de l'économie de proximité

2.2.3.3.1. Sous-direction du commerce, de l'artisanat et de la restauration

- ◆ M^{me} Marie de Boissieu, sous-directrice ;
- ◆ M^{me} Florine Haghighat-Lagardère, directrice de projet artisanat et restauration.

2.2.3.3.2. Sous-direction des chambres consulaires

- ◆ M. Bruno Geeraert, sous-directeur ;
- ◆ M. Xavier Bès de Berc, directeur de projet en charge de la tutelle du réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) ;
- ◆ M^{me} Sylvie Thivel, directeur de projet en charge de la tutelle du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA).

2.2.3.4. Service de l'économie numérique

- ◆ M. Antoine Jourdan, sous-directeur des communications électroniques et des postes ;
- ◆ M^{me} Btissam Chkirbani, directeur de projet poste et presse ;
- ◆ M. Lyes Sammari, Chef de projets marchés et services postaux.

2.2.3.5. Secrétariat général

- ◆ M. Mikaël Azoulay, directeur de la transformation numérique ;
- ◆ M. Mehdi Hamamda, responsable du pôle applications et outils collaboratifs.

2.2.4. Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)

- ◆ M. Thibault Fievet, sous-directeur de la fiscalité des entreprises ;
- ◆ M. Julien Coudray, chef du bureau des contributions indirectes.

2.2.5. Direction du budget (DB)

2.2.5.1. Première sous-direction chargée de la synthèse des finances publiques

- ◆ M. Thomas Espeillac, chef du bureau de la politique budgétaire (1BPB).

2.2.5.2. Troisième sous-direction chargée des budgets de l'enseignement scolaire, de la recherche, de l'enseignement supérieur, de l'industrie

- ◆ M. Alban Hautier, sous-directeur ;
- ◆ M. Arnaud Wieber, chef du bureau de l'énergie, des participations, de l'industrie et de l'innovation (3BEPII) ;
- ◆ M^{me} Caroline Vaz, adjointe au chef du bureau de l'énergie, des participations, de l'industrie et de l'innovation (3BEPII).

2.2.5.3. Quatrième sous-direction chargée des budgets des secteurs du développement durable, des transports, du logement et de la ville

- ◆ M^{me} Ingrid Barrat, cheffe du bureau du développement durable (4BDD) ;
- ◆ M. Frédéric de Carmoy, chef du bureau des transports (4BT) ;
- ◆ M. Guillaume Vidon, adjoint à la cheffe du bureau du développement durable (4BDD) ;
- ◆ M^{me} Céline Ruffa, adjointe à la cheffe du bureau du développement durable (4BDD).

2.2.5.4. Sixième sous-direction chargée des budgets des secteurs de la santé, de l'emploi et de la formation professionnelle, de la solidarité et de l'insertion

- ◆ M. Olivier Dufreix, adjoint à la sous-directrice.

2.2.5.5. Septième sous-direction chargée des budgets de l'agriculture, de l'alimentation, de la forêt, des affaires rurales, de l'aide publique au développement, de l'action extérieure de l'État, de l'immigration, de l'asile et de l'intégration

- ◆ M. François Deschamps, adjoint à la sous-directrice ;
- ◆ M. Nicolas Lagarde, chef du bureau de l'agriculture (7BA) ;
- ◆ M. Laetitia Giorgi, adjointe au chef du bureau de l'agriculture (7BA) ;
- ◆ M^{me} Marie Murat, adjointe au chef du bureau de l'agriculture (7BA).

2.2.5.6. Huitième sous-direction chargée de la culture, de la jeunesse, de la vie associative, des sports, de l'économie, des finances, de l'outre-mer, de la justice et des médias

- ◆ M. Jean-Marc Oléron, sous-directeur ;
- ◆ M^{me} Louise Mesnard, cheffe du bureau justice et médias (8BJM) ;
- ◆ M. Edouard Le Metayer, adjoint à la cheffe du bureau justice et médias (8BJM).

2.2.6. Direction générale des finances publiques (DGFp)

2.2.6.1. Sous-direction de la réglementation, des comptabilités locales et hospitalières et des activités bancaires (GP-1)

- ◆ M^{me} Charlotte Baratin, sous-directrice ;
- ◆ M. Ghislain Knepper, chef du bureau comptabilités locales et hospitalières (GP-1B).

2.2.6.2. Sous-direction du conseil fiscal, financier et économique (GP-2)

- ◆ M. Jean-Philippe Espic, sous-directeur.

2.2.7. Direction de la législation fiscale (DLF)

- ◆ M. Laurent Martel, directeur de la législation fiscale ;
- ◆ M. Sébastien Catz, chef du bureau des chiffres et études statistiques.

2.2.7.1. Sous-direction de la fiscalité des entreprises (B)

- ♦ M. Aulne Abeille, sous-directeur de la fiscalité directe des entreprises (B) ;
- ♦ M. Augustin Harb, chef du bureau champ, taux et régimes particuliers de la fiscalité directe des entreprises (B2).

2.2.7.2. Sous-direction de la fiscalité des personnes (C)

- ♦ M. Nicolas Chayvialle, chef du bureau fiscalité du patrimoine et de l'épargne (C2).

2.2.7.3. Sous-direction de la fiscalité des transactions, fiscalité énergétique et environnementale (D)

- ♦ M. Vincent Petit, chef du bureau taxe sur la valeur ajoutée (D1) ;
- ♦ M. Vincent Mazeau, chef du bureau « fiscalité énergétique et environnementale et autres taxes sur le chiffre d'affaires » (D2) ;
- ♦ M^{me} Julia Devillers, cheffe de section au bureau « fiscalité énergétique et environnementale et autres taxes sur le chiffre d'affaires » (D2).

2.2.7.4. Sous-direction de la fiscalité locale (F)

2.2.7.4.1. Bureau de la fiscalité locale des professionnels (F1)

- ♦ M. Abderrahmane El Abied, chef du bureau ;
- ♦ M. Laurent D'alessandro, adjoint au chef de bureau ;
- ♦ M^{me} Aurélie Lorenzato, rédactrice.

2.2.8. Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

- ♦ M. Pierre Fontaine, conseiller « zones non interconnectées ».

2.2.8.1. Direction de l'énergie

- ♦ M. Laurent Kueny, directeur ;
- ♦ M^{me} Hermine Durand, sous-directrice « systèmes électriques et énergies renouvelables » ;
- ♦ M. Tanguy Chabot, chargé de mission au bureau « marchés de l'électricité » ;
- ♦ M. Julien Defays, adjoint au chef du bureau « marchés de l'électricité » ;
- ♦ M^{me} Camille Silliau, adjointe à la cheffe du bureau « gaz renouvelable et bas carbone ».

2.2.8.2. Direction du climat, de l'efficacité énergétique et de l'air

- ♦ M^{me} Diane Simiu, directrice ;
- ♦ M^{me} Mathilde Pierre, cheffe du bureau « économies d'énergie et chaleur renouvelable » ;
- ♦ M. Sylvain Quennehen, chef du bureau « verdissement des véhicules et immatriculation ».

2.2.9. Secrétariat général des ministères économiques et financiers

2.2.9.1. Service des achats et des finances (SAFI)

- ◆ M. Fabrice Beaulieu, chef de service.

2.3. Ministère de l'intérieur et des outre-mer

2.3.1. Direction générale des collectivités locales (DGCL)

2.3.1.1. Sous-direction des finances locales et de l'action économique

- ◆ M. Thomas Fauconnier, sous-directeur ;
- ◆ M^{me} Magali Roques, cheffe du bureau des interventions économiques et de l'aménagement du territoire ;
- ◆ M. François Robinet, adjoint à la cheffe du bureau des interventions économiques et de l'aménagement du territoire.

2.3.2. Direction générale des outre-mer (DGOM)

- ◆ M^{me} Karine Delamarche, directrice générale adjointe ;
- ◆ M^{me} Isabelle Richard, sous-directrice en charge des politiques publiques ;
- ◆ M. François Le VERGER, adjoint à la sous-directrice ;
- ◆ M^{me} Julie Ribero, cheffe du bureau de la réglementation économique et fiscale ;
- ◆ M^{me} Iulia Suc, cheffe du bureau de l'évaluation des politiques publiques et de la prospective ;
- ◆ M. Tony Chesneau-Lloyd, chef du bureau des finances et de la performance outre-mer.

2.4. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

2.4.1. Direction générale des infrastructures, des transports et de la mobilités (DGITM)

2.4.1.1. Direction des mobilités routières

- ◆ M^{me} Sandrine Chinzi, directrice ;
- ◆ M^{me} Sylvie André, sous-directrice en charge de la régulation et de la performance durables des transports routiers.

2.4.1.2. Direction des transports ferroviaires et fluviaux et des ports

- ◆ M. Franck Agogué, adjoint à la directrice ;
- ◆ M. Vincent Ferstler, chef du bureau du fret ferroviaire et du transport combiné.

2.4.2. Direction générale de l'aviation civile (DGAC)

- ♦ M. Pierre Moschetti, sous-directeur de la construction aéronautique au sein de la direction du transport aérien.

2.5. Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

2.5.1. Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE)

2.5.1.1. Service du développement des filières et de l'emploi

- ♦ M. Marie-Aude Stofer, adjointe à la sous-directrice chargée des filières forêt-bois, cheval et bioéconomie ;
- ♦ M. Baptiste Meunier, chef du bureau « bioéconomie » ;
- ♦ M^{me} Marianne Rubio, cheffe du bureau « entreprises forestières et industries du bois ».

2.6. Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

2.6.1. Direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI)

2.6.1.1. Service de l'innovation, du transfert de technologie et de l'action régionale (SITTAR)

- ♦ M^{me} Estelle Dhont-Peltrault, cheffe de service ;
- ♦ M. Christine Costes, cheffe du département des politiques d'incitation à la R&D des entreprises.

2.7. Ministère de la culture

2.7.1. Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)

2.7.1.1. Sous-direction de l'audiovisuel

- ♦ M^{me} Laure Leclerc, sous-directrice ;
- ♦ M. Thibault Rossignol, chef du bureau des médias privés, de la production et de la publicité.

3. Opérateurs de l'État

3.1. Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)

- ◆ M^{me} Patricia Blanc, directrice générale déléguée aux opérations ;
- ◆ M. Geoffrey Abecassis, conseiller du président en charge de France relance et France 2030 ;
- ◆ M^{me} Anne-Cecile Sigwalt, directrice des entreprises et de la transition industrielle ;
- ◆ M^{me} Bénédicte Genthon, directrice adjointe aux productions et énergies renouvelables ;
- ◆ M. Guillaume Crèze, coordinateur de la cellule de mobilisation des entreprises.

3.2. Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep)

- ◆ M^{me} Anne Yvrande Billon, directrice économie, marchés et numérique ;
- ◆ M. Thomas Cocher, chef d'unité coûts et tarifs poste, presse et audiovisuel ;
- ◆ M. Jules Beley, adjoint au chef d'unité coûts et tarifs poste, presse et audiovisuel.

3.3. bpifrance

3.3.1. Direction de l'accompagnement

- ◆ M. Guillaume Mortelier, directeur exécutif ;
- ◆ M^{me} Pascale Chudzinski, adjointe au directeur du développement.

3.3.2. Direction des partenariats régionaux et de l'action territoriale

- ◆ M^{me} Marie Adeline Peix, directrice exécutive.

3.4. Business France

- ◆ M^{me} Marie-Cécile Tardieu, directrice générale déléguée « Invest » ;
- ◆ M. Bertrand Gaillard, directeur du département aide publique et financement ;
- ◆ M^{me} Sandrine Coquelard, directrice du département expertise juridique.

3.5. Caisse des dépôts et consignations (CDC)

- ◆ M^{me} Catherine Mayenobe, directrice générale adjointe, directrice des opérations et du pilotage de la transformation opérationnelle ;
- ◆ M. Antoine Saintoyant, directeur des participations stratégiques.

3.6. Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)

- ◆ M. Thomas Rougier, secrétaire général.

4. Collectivités territoriales

4.1. Régions de France

- ◆ M^{me} Sinaa Thabet, conseillère à l'économie, à la recherche, à l'innovation et au numérique.

4.2. Région Ile-de-France

- ◆ M. Amael Pilven, directeur général adjoint en charge du pôle Entreprises et emploi ;
- ◆ M. Jonathan Leveugle, directeur des aides aux entreprises ;
- ◆ M^{me} Manon Zych, chargée de missions Performance & Pilotage de projets transversaux.

5. Organisations professionnelles

5.1. Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

- ◆ M^{me} Christine Lepage, directrice générale adjointe ;
- ◆ M^{me} Marie-Pascale Antoni, directrice des affaires fiscales ;
- ◆ M. Jean-Baptiste Léger, responsable du pôle de la transition écologique.

5.2. Association française des entreprises privées (AFEP)

- ◆ M. Bruno Clément-Ziza, directeur ;
- ◆ M. Nicolas Ragache, chef économiste ;
- ◆ M^{me} Shandira Son, directrice adjointe des affaires fiscales.

5.3. Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI)

- ◆ M. Alexandre Montay, délégué général ;
- ◆ M. David Lauvray, responsable des relations institutionnelles.

5.4. Union des entreprises de proximité (U2P)

- ◆ M. Pierre Burban, secrétaire général ;
- ◆ M. Christian Pineau, chef du service des relations du travail, de la protection sociale et du dialogue social ;
- ◆ M^{me} Nathalie Roy, conseillère technique à la fiscalité et au développement durable.

5.5. France Industrie

- ◆ M Bertrand de Singly, directeur général adjoint ;
- ◆ M^{me} Murielle Julien, directrice des affaires publiques ;
- ◆ M. Jean-Philippe Thierry, directeur de l'innovation et de l'industrie du futur.

5.6. Association nationale pour la recherche et les technologies (ANRT)

- ◆ M^{me} Clarisse Angelier, déléguée générale ;
- ◆ Jérôme Batout, conseiller.

6. Groupe La Poste

- ◆ M. Nicolas Routier, directeur général adjoint chargé du service public et de la régulation ;
- ◆ M. Yves Brassart, directeur général adjoint chargé des finances et du développement.

7. Personnalités qualifiées

7.1. Universitaires

- ◆ M. Xavier Jaravel, économiste ;
- ◆ M. Simon Bunel, économiste.

PIÈCE JOINTE 2

Lettre de mission

La Première Ministre

Paris, le **09 NOV. 2023**

Madame la Cheffe du service de l'Inspection Générale des Finances,

Le projet de loi de programmation des finances publiques (PLFP) pour la période 2023-2027 et la loi de finances pour 2023 prévoient la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique afin d'éclairer la préparation des textes financiers. Ce dispositif de revue de dépenses repose sur la conduite d'évaluations thématiques, menées annuellement sur l'ensemble du champ des administrations publiques (État, opérateurs, collectivités locales et sécurité sociale) afin d'irriguer les travaux budgétaires et parlementaires. Une première vague de missions a été lancée en 2023, dont les résultats ont contribué à l'élaboration du projet de loi de finances pour 2024. De nouvelles missions doivent être menées afin de préparer le projet de loi de finances pour 2025 et d'assurer le respect de la trajectoire de finances publiques inscrite dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

À cet égard, le soutien en faveur des entreprises mérite d'être interrogé au regard de son poids pour les finances publiques et de son efficacité en termes d'emploi et d'activité dans les territoires. Estimé à plus de 110 Md€ en 2022¹, ce soutien est massif mais difficile à appréhender. Les aides en faveur des entreprises sont en effet multiples (plusieurs milliers de dispositifs), de nature très diverse (dépenses fiscales et sociales, subventions, garanties financières, prêts et avances remboursables, prestations d'accompagnement) et poursuivent des objectifs de politique publique variés (allègement du coût du travail ou de l'énergie, facilitation à la création ou à la transmission des entreprises, transition écologique, soutien à des secteurs spécifiques, soutien à la recherche et à l'innovation, soutien à l'export etc.). Elles relèvent également d'acteurs différents (services de l'État, opérateurs, collectivités territoriales, chambres consulaires) pouvant dans certains cas se concurrencer pour proposer un même type d'aide.

Cette multiplicité des dispositifs tend par ailleurs à en limiter la lisibilité pour les entreprises et rend difficile leur évaluation.

Madame Catherine SUEUR
Chef du service de l'Inspection
Générale des Finances

¹ En dehors des reliquats du plan de relance et des crédits de France 2030 qui seront attribués à des entreprises.

Pièce jointe 2

Sur le modèle de travaux déjà réalisés dans le passé², je souhaite qu'une nouvelle mission soit confiée à l'inspection générale des finances pour mener à bien ce travail de cartographie des différents dispositifs d'aides en les présentant par nature et par finalité de politique publique. Le coût de ces mesures et leur évolution dans le temps devront y être associés afin de faire apparaître les principales orientations de la politique économique menée ces dernières années. La mission devra élargir autant que possible le champ de son étude en considérant non seulement les aides aux entreprises relevant de l'Etat mais également celles de ses opérateurs et les dépenses des collectivités territoriales en la matière afin d'en fournir une vision consolidée en termes de dépense publique.

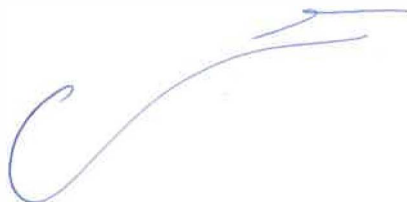
Sur cette base, la mission devra identifier les dispositifs d'aide redondants ou dont l'efficacité économique est limitée. Elle pourra proposer toutes les simplifications qui lui paraîtront pertinentes pour améliorer l'efficacité de la dépense publique afférente et mieux coordonner les acteurs chargés de mettre en œuvre ces dispositifs.

La mission devra également identifier au sein de cet ensemble large d'aides un volume d'économies résultant de la suppression, du recentrage ou de l'optimisation de la gestion des aides les moins efficaces. Elle établira trois scénarios, avec un niveau croissant d'ambition afin de documenter ces économies à l'horizon 2027, sous la forme de moindres dépenses publique, fiscale ou sociale. Une attention particulière sera portée aux conditions de mise en œuvre de ces économies et à leurs effets sur la compétitivité des entreprises et le coût du travail, en combinant à la fois une approche macroéconomique et une approche sectorielle. Les économies devront s'entendre par rapport à la trajectoire de dépense figurant dans la LPFP.

La mission pourra rencontrer les services de l'Etat ainsi que leurs opérateurs et s'appuiera sur l'observatoire des finances et de la gestion publique locale pour une évaluation de l'effort des collectivités territoriales en faveur des entreprises.

Je souhaite que les conclusions et recommandations de cette mission fassent l'objet d'un rapport définitif dans les quatre mois, afin de respecter l'échéance prévue par l'article 167 de la loi de finances pour 2023.

Je vous prie de croire, Madame la Cheffe de service, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Elisabeth BORNE

² Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité, IGF, juin 2013, ou plus récemment Suivi et mesure de la performance des dépenses fiscales du programme 134, IGF, juin 2022.