

N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME II

Fascicule 1

LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

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

Volume 1 : Examen des articles

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beauvils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
• ARTICLE LIMINAIRE Prévission de solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2014, de l'exécution 2012 et de la prévision d'exécution 2013.....	9

PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. - IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

A. - Autorisation de perception des impôts et produits

• ARTICLE PREMIER Autorisation de percevoir les impôts existants	15
---	----

B. - Mesures fiscales

• ARTICLE 2 (Art. 197 du code général des impôts) Indexation du barème de l'impôt sur le revenu de l'année 2014 et revalorisation exceptionnelle de la décote	17
• ARTICLE 3 (Art. 197 du code général des impôts) Abaissement du plafond de l'avantage procuré par le quotient familial	33
• ARTICLE 4 (supprimé) (Art. 199 quater F et 200-0 A du code général des impôts) Suppression de la réduction d'impôt pour frais de scolarité	45
• ARTICLE 5 (Art. 83 du code général des impôts) Suppression de l'exonération fiscale de la participation de l'employeur aux contrats collectifs de complémentaire santé	50
• ARTICLE 6 (Art. 81 du code général des impôts) Suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de retraite ou de pension pour charges de famille	60
• ARTICLE 6 bis (Art. 68 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012) Maintien du taux réduit de TVA à 5,5 %	68
• ARTICLE 7 (Art. L. 334-1 du code du cinéma et de l'image animée, art. 278-0 bis, 279 et 297 du code général des impôts) Baisse du taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux entrées dans les salles de cinéma	70
• ARTICLE 7 bis (Art. 278 septies, 278-0, 297 B et 1460 du code général des impôts) Baisse du taux de TVA pour les importations et les acquisitions intracommunautaires d'œuvres d'art	73
• ARTICLE 7 ter (nouveau) (Art. 279-0 bis du code général des impôts, art. L. 16 BA du livre des procédures fiscales) Application du taux de TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans	76
• ARTICLE 7 quater (Art. 278 bis, 298 bis et 298 quater du code général des impôts) Application du taux normal de TVA pour certains engrais et autres produits assimilables	83

• ARTICLE 8 (Art. L. 641 bis, L. 775 sexies [nouveau] et L. 797 [rétabli] du code général des impôts) Aménagement des droits de mutation par décès en cas de défaut de titre de propriété immobilière	87
• ARTICLE 8 bis (Art. 641 ter [nouveau], art. 750 bis A, art. 1135, art. 1135 bis et art. 1728 du code général des impôts, art. 63 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse) Aménagement et prorogation du régime exonérant de droits de succession les immeubles et droits immobiliers situés en Corse	97
• ARTICLE 8 ter (nouveau) (Art. 885 V bis du code général des impôts) Calcul du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune	101
• ARTICLE 8 quater (nouveau) (Art. 793 et 1042 du code général des impôts) Exonération de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour les cessions de biens issus des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense aux sociétés publiques locales ou aux sociétés publiques locales d'aménagement agissant en tant que concessionnaire de l'opération d'aménagement	105
• ARTICLE 9 Taxe exceptionnelle de solidarité sur les hautes rémunérations versées par les entreprises	108
• ARTICLE 10 (Art. 223 duodecimes, 223 terdecies et 223 quaterdecies [nouveaux] du code général des impôts) Instauration d'une contribution sur l'excédent brut d'exploitation pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros	121
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 10 (Art. 212 bis et 223 B bis du code général des impôts) Évolution de la fraction des charges financières non déductible de l'assiette de l'impôt sur les sociétés en fonction des taux d'intérêt payés par les entreprises	126
• ARTICLE 11 (Art. 124 C, art. 137 bis, art. 150 undecies, art. 150-0 A, art. 150-0 B ter, art. 150-0 D, art. 150-0 D bis, art. 150-0 D ter, art. 150-0 E, art. 154 quinquies, art. 163 quinquies C, art. 164 B, art. 167 bis, art. 170, art. 187, art. 199 ter, art. 199 ter A, art. 199 terdecies-0 A, art. 200 A, art. 242 ter D [nouveau], art. 242 bis B et art. 1417 du code général des impôts, art. L. 136-6 du code de la sécurité sociale) Réforme du régime d'imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières ou de droits sociaux des particuliers	129
• ARTICLE 11 bis (nouveau) (Art. 150 VC du code général des impôts) Modification de l'abattement pour durée de détention applicable aux plus-values de cession de biens meubles	147
• ARTICLE 11 ter (Art. 150 VK du code général des impôts) Relèvement du taux de la taxe forfaitaire sur les métaux précieux	150
• ARTICLE 12 (Art. 39 AH [nouveau] du code général des impôts) Amortissements accélérés des robots acquis par les PME	155
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 12 (Art. 244 quater C du code général des impôts) Élargissement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi aux entreprises imposées au régime de la taxe au tonnage	161
• ARTICLE 13 (Art. 199 ter U [nouveau], 199 undecies A, 199 undecies B, 199 undecies C, 199 undecies D, 200-0 A, 217 undecies, 217 duodecies, 220 Z quater [nouveau], 220 Z quinquies [nouveau], 223 O, 242 sexies, 242 septies, 244 quater W [nouveau], 244 quater X [nouveau], 296 ter, 1740-00 AB, 1740-0 A et 1743 du code général des impôts et art. L. 45 F du livre des procédures fiscales) Réforme du régime de défiscalisation des investissements productifs et des logements sociaux outre-mer	164
• ARTICLE 14 (Art. 212 du code général des impôts) Lutte contre l'endettement artificiel par le recours à des produits hybrides	194
• ARTICLE 15 (Art. 57 du code général des impôts) Lutte contre l'évasion fiscale par la manipulation des prix de transfert	203

• ARTICLE 15 bis (nouveau) (Art. 220 quaterdecies du code général des impôts)	
Relèvement du plafond du crédit d'impôt international pour le cinéma	205
• ARTICLE 15 ter (nouveau) (Art. 244 quater O du code général des impôts) Placement du crédit d'impôt en faveur des métiers d'art sous le plafond communautaire au titre des aides de minimis	210
• ARTICLE 16 (Art. 283 du code général des impôts) Instauration de l'autoliquidation de la TVA dans le secteur du bâtiment et création d'un mécanisme de réaction rapide en cas de risque de fraude	213
• ARTICLE 17 (Art. 31, art. 39, art. 39 ter B, art. 40 quinquies, art. 81, art. 93, art. 156, art. 156 bis, art. 157, art. 199 novovicies, art. 209 C, art. 217 quaterdecies et art. 239 nonies du code général des impôts, art. L. 117-3 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 321-13 du code rural et de la pêche maritime, art. L. 136-2 du code de la sécurité sociale, art. 95 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009)	
Suppression de dépenses fiscales inefficaces ou inutiles	218
• ARTICLE 18 (Art. 150 VC, 150 VD du code général des impôts et L. 136-7 du code de la sécurité sociale) Réforme du régime d'imposition des plus-values immobilières	232
• ARTICLE 18 bis (nouveau) (Art. 266 sexies du code des douanes) Extension de l'exonération de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) déchets à toutes les installations d'élimination qui reçoivent des déchets d'amiante-ciment	243
• ARTICLE 18 ter (nouveau) (Art. 150 U du code général des impôts) Extension de l'exonération de plus-value de cession immobilière applicable à certains non-résidents	247
• ARTICLE 19 (Art. 68 de la loi n° 2012 1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, art. 257, 278 sexies, 278 sexies A, 279-0 bis et 284 du code général des impôts) Abaissement du taux de TVA applicable à la construction et à la rénovation de logements sociaux	250
• ARTICLE 19 bis (nouveau) (Art. 1010 du code général des impôts, art. 21 de la loi n° 2011-906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012) Ajout d'une composante « air » à la taxe sur les véhicules de société afin de tenir compte des oxydes d'azote, des composés organiques volatils non méthaniques et des particules en suspension	264
• ARTICLE 19 ter (nouveau) (Art. 1010 bis du code général des impôts) Harmonisation des abattements relatifs à différentes taxes pour les véhicules qui fonctionnent au superéthanol	271
• ARTICLE 20 (Art. 265, 265 bis, 266 quinquies et 266 quinquies B du code des douanes) Aménagement des taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	277
• ARTICLE 21 (Art. 266 septies et 266 nonies du code des douanes) Introduction de nouvelles substances donnant lieu à assujettissement à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) Air	291
• ARTICLE 22 (Art. 265 bis A et 266 quindecies du code des douanes) Suppression progressive de la défiscalisation des biocarburants et modification du régime de TGAP biocarburants	297
• ARTICLE 23 (Art. 235 ter ZE du code général des impôts) Relèvement du taux de la taxe de risque systémique	303
• ARTICLE 23 bis (nouveau) (Art. 244 quater G du code général des impôts) Réforme du crédit d'impôt bénéficiant aux entreprises employant des apprentis	306

II. – RESSOURCES AFFECTÉES

A. – Dispositions relatives aux collectivités territoriales

- *ARTICLE 24 (Art. L. 1613-1, L. 2335-3, L. 334-17, L. 3334-1 et L. 4332-4 du code général des collectivités territoriales, art. 1384 B et 1586 B du code général des impôts, art. 6 de la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987, art. 21 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992, art. 95 de la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998, art. 42 de la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001, art. 2 et 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, art. 51 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, art. 52 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires, art. 4 et 7 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, art. 6 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, art. 27 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, art. 154 de loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, art. 137 et 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et art. 29 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances) **Fixation pour 2014 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des allocations compensatrices d'exonérations d'impôts directs locaux (IDL)** 313*
- *ARTICLE 24 bis (nouveau) (Art. L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales) **Ajustement du taux du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)*** 328
- *ARTICLE 24 ter (nouveau) **Création d'un prélèvement sur recettes de correction des calculs de versements de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)*** 332
- *ARTICLE 24 quater (nouveau) **Compensation aux collectivités territoriales de la prise en charge de la prime d'apprentissage*** 335
- *ARTICLE 25 (Art. 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, art. L. 4332-1 et L. 4332-2-1 du code général des collectivités territoriales) **Affectation de nouvelles ressources dynamiques aux régions en substitution de la dotation générale de décentralisation liée à la formation professionnelle*** 337
- *ARTICLE 26 (Art. 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006) **Mise en œuvre du Pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales pour les départements et renforcement de la péréquation*** 349
- *ARTICLE 27 (Art. 40 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006) **Compensation des transferts de compétences aux régions par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)*** 355
- *ARTICLE 28 (Art. L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales, art. 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, art. 51 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, art. 39 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 et art. 12 de l'ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012) **Modification des droits à compensation des départements, dont Mayotte, au titre des transferts de compétences*** 359
- *ARTICLE 29 (Art. 1586 du code général des impôts) **Dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte*** 367
- *ARTICLE 30 **Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales*** 371

B. – Impositions et autres ressources affectées à des tiers

- *ARTICLE 31 (Art. 302 bis K, art. 302 bis ZI, art. 1609 quater vicies A, art. 1609 septovicies et art. 1609 novovicies du code général des impôts, art. L. 321-13 du code forestier, article 22 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012)* **Fixation des plafonds 2014 des taxes affectées aux opérateurs et à divers organismes chargés de missions de service public** 379
- *ARTICLE 32* **Prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement des agences de l'eau** 403
- *ARTICLE 33* **Prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement du Centre national du cinéma et de l'image animée** 413
- *ARTICLE 33 bis (nouveau)* **Prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement de l'Institut national de la propriété industrielle** 422
- *ARTICLE 34 (Art. 1600 du code général des impôts)* **Contribution des chambres de commerce et d'industrie à l'effort de rétablissement des comptes publics et rétrocession aux entreprises de la baisse du plafond de leurs taxes affectées** 426
- *ARTICLE 34 bis (nouveau) (Art. L. 311-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)* **Modification du régime de la taxe acquittée par les étudiants étrangers pour la délivrance d'un titre de séjour salarié** 433

C. – Dispositions relatives aux budgets annexes et aux comptes spéciaux

- *ARTICLE 35* **Reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants** 435
- *ARTICLE 36 (Art. 302 bis K et 1647 du code général des impôts)* **Augmentation de la taxe de solidarité sur les billets d'avion** 436
- *ARTICLE 37 (Art. 1011 bis du code général des impôts)* **Modification du barème du malus automobile** 437
- *ARTICLE 38 (Art. 65 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011)* **Aménagement des ressources du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »** 445
- *ARTICLE 39 (Art. L. 241-2 du code de la sécurité sociale, 1600-0 S du code général des impôts et 53 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012)* **Relations financières entre l'État et la sécurité sociale** 449
- *ARTICLE 40 (Art. 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)* **Garantie des ressources de l'audiovisuel public** 457

D. - Autres dispositions

- *ARTICLE 41* **Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne** 463
- *ARTICLE 42 (Art. 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finance rectificative pour 2010)* **Gouvernance du second programme d'investissements d'avenir** 467

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

- *ARTICLE 43 (et Etat A annexé)* **Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois** 471
- EXAMEN EN COMMISSION** 475

ARTICLE LIMINAIRE

Prévision de solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2014, de l'exécution 2012 et de la prévision d'exécution 2013

Commentaire : le présent article retrace l'exécution de solde structurel et de solde effectif des administrations publiques pour 2012, la prévision d'exécution pour 2013 et la prévision pour 2014.

I. L'ÉVOLUTION DU SOLDE STRUCTUREL ET DU SOLDE EFFECTIF

L'évolution du solde structurel et du solde effectif au cours de la période 2012 à 2014 fait l'objet d'un traitement approfondi dans le cadre du tome I du présent rapport.

L'article 7 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la gouvernance et à la programmation des finances publiques¹ prévoit que les lois de finances de l'année comprennent dorénavant un **article liminaire** « *présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques* » et qui indique « *les soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de la dernière année écoulée et des prévisions d'exécution de l'année en cours* ».

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est chargé d'« *apprécier la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances de l'année au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques* ».

Il s'agit, par ce biais, de **s'assurer que les mesures prévues dans le cadre des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale de l'année permettent au solde structurel de suivre la trajectoire définie par la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017².**

Le tableau de synthèse figurant à l'article liminaire est reproduit ci-après. Celui-ci fait apparaître que **le solde structurel devrait s'élever à**

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

² Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

- 3,9 points de PIB en 2012, - 2,6 points de PIB en 2013 et à - 1,7 point de PIB en 2014.

Tableau n° 1 : Tableau de synthèse de l'article liminaire

(en % du PIB)

	Exécution 2012	Prévision d'exécution 2013	Prévision 2014
Solde structurel (1)	- 3,9	- 2,6	- 1,7
Solde conjoncturel (2)	- 0,8	- 1,4	- 1,8
Mesures exceptionnelles (3)	- 0,1	-	- 0,1
Solde effectif (1+2+3)	- 4,8	- 4,1	- 3,6

Source : article liminaire du projet de loi de finances pour 2014

Par conséquent, l'écart entre le solde structurel et la trajectoire pluriannuelle de solde structurel définie par la loi de programmation des finances publiques (reprise dans le tableau ci-après) s'élèverait à **0,3 point de PIB en 2012, 1 point de PIB en 2013 et à 0,6 point de PIB en 2014.**

Aussi le Haut Conseil des finances publiques a-t-il d'ores et déjà indiqué, lors de son avis relatif au projet de loi de règlement pour 2013, que la « réalisation des prévisions du Gouvernement pour 2013 (1 point d'écart au solde structurel de la loi de programmation) [le] conduira[it] [...] à constater au printemps 2014 un "écart important" par rapport aux orientations pluriannuelles, déclenchant ainsi le mécanisme de correction »¹.

Tableau n° 2 : La trajectoire de solde structurel prévue par la LPFP 2012-2017

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde structurel	- 3,6	- 1,6	- 1,1	- 0,5	0,0	0,0
Variation du solde structurel	1,2	2,0	0,6	0,6	0,5	0,1
Effort structurel	1,4	1,9	0,5	0,5	0,4	0,1
dont effort en recettes	1,1	1,6	- 0,1	- 0,2	0,0	- 0,3
dont effort en dépenses	0,3	0,3	0,6	0,7	0,4	0,4

Source : LPFP 2012-2017

L'écart de 0,3 point de PIB constaté lors de l'exercice 2012 entre le solde structurel et l'objectif de la LPFP a principalement résulté (pour 0,2 point de PIB environ), d'une **révision du déficit structurel pour 2011**. En effet, l'ajustement structurel réalisé avait atteint 1,1 point de PIB,

¹ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2013-03 du 20 septembre 2013 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014.

soit un niveau très proche de la prévision de la loi de programmation (1,2 point de PIB)¹.

L'écart aurait continué à se creuser en 2013, pour atteindre 1 point de PIB, mais principalement en raison du fort ralentissement de l'activité économique (+ 0,1 % de croissance du PIB contre une prévision initiale de + 0,8 %). En effet, **l'effort structurel consenti en 2013 s'élèverait à 1,7 point de PIB** – soit un niveau proche de la cible retenue en LPFP (1,9 point de PIB) ; pour autant, le solde structurel ne devrait être amélioré que de 1,3 point de PIB².

Cet écart résulte principalement d'élasticités des prélèvements obligatoires plus faibles que prévu – de 0,5 contre une prévision de 1 – **contribuant négativement à l'évolution des recettes, à hauteur de 0,4 point de PIB**. Ce phénomène résulterait principalement du faible rendement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de l'impôt sur les sociétés, ainsi qu'au moindre dynamisme de la masse salariale, sur laquelle est assise la majeure partie des prélèvements sociaux.

L'effort en dépenses – soit 0,2 point de PIB – serait également inférieur à la cible retenue dans le cadre de la loi de finances pour 2013 (0,3 point de PIB). Il était initialement prévu que les dépenses des administrations publiques évoluent de 0,9 % en volume ; néanmoins, **les données actuellement disponibles font apparaître qu'elles augmenteraient de 1,7 %**. Cette évolution découlerait essentiellement de dépenses non prévues, comme celles liées à une revalorisation des dépenses indexées sur la base d'une prévision d'inflation surévaluée³ ou encore l'augmentation du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE) en raison d'une révision du budget européen.

En 2014, le solde structurel serait - 1,7 % du PIB, contre une cible de - 1,1 % du PIB. Ainsi, l'écart par rapport à la trajectoire pluriannuelle de solde structurel serait ramené à 0,6 point de PIB, grâce à un effort structurel de 0,9 point de PIB.

Pour les raisons qui viennent d'être évoquées, **l'ajustement du solde public effectif serait moins rapide que ce qui était prévu** par la loi de programmation des finances publiques (cf. tableau ci-après).

¹ Cf. rapport n° 711 (2012-2013) sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2012 fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

² En comparaison avec un objectif de diminution du solde structurel de 2 points de PIB arrêté dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

³ Lors de la revalorisation des dépenses indexées en avril 2013, la prévision d'inflation était de 1,2 % alors qu'elle ne devrait s'élever qu'à 0,8 %.

Tableau n° 3 : La trajectoire de solde effectif prévue par la LPFP 2012-2017*(en % du PIB)*

2012	2013	2014	2015	2016	2017
- 4,5	- 3,0	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3

Source : LPFP 2012-2017

En effet, **entre 2012 et 2013, le solde effectif serait ramené de - 4,8 % du PIB à - 4,1 % du PIB** (contre une prévision initiale de - 3 % du PIB). En raison d'une croissance du PIB qui devrait atteindre 0,1 %, éloignée de la croissance potentielle (+ 1,4 %), **le déficit conjoncturel se dégraderait de 0,6 point de PIB sur la période**. Cette évolution serait imputable aux mêmes éléments que ceux évoqués précédemment, à savoir les moindres recettes résultant de la faiblesse de la conjoncture.

En 2014, le Gouvernement retient une prévision de solde effectif de - 3,6 % du PIB (contre - 2,2 % du PIB prévu par la loi de programmation des finances publiques) ; ainsi, celui-ci serait amélioré de 0,5 point de PIB, en dépit d'une croissance du PIB (+ 0,9 %) toujours sensiblement inférieure à son potentiel (+ 1,5 %) - à l'origine d'un creusement du déficit conjoncturel de 0,4 point de PIB -, grâce à un effort structurel de 0,9 point de PIB.

Enfin, **le solde effectif serait affecté par des mesures exceptionnelles, également appelées mesures ponctuelles et temporaires, à hauteur de - 0,1 point de PIB en 2012 et 2014**. Ces dernières correspondent à la recapitalisation de Dexia et aux dépenses susceptibles de résulter des contentieux communautaires (cf. tableau ci-après).

Tableau n° 4 : Mesures ponctuelles et temporaires*(en milliards d'euros)*

	2012	2013	2014
Mesures en recettes (contentieux)	0,0	- 1,0	- 2,7
<i>dont précompte</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>- 0,7</i>
<i>dont contentieux OPCVM</i>	<i>0,0</i>	<i>- 1,0</i>	<i>- 2,0</i>
Mesures en dépenses (Dexia)	- 2,6	0,0	0,0

Note : L'inscription des montants dans ce tableau ne préjuge pas de l'issue des contentieux, mais reflète une volonté de prudence dans les projections pluriannuelles de finances publiques. En outre, les montants affichés sont susceptibles d'être modifiés en fonction des jugements définitifs.

Source : RESF annexé au projet de loi de finances pour 2014

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général estime que **la prévision de solde structurel pour l'exercice 2014 est réaliste**. En effet, cette dernière repose sur des hypothèses de croissance qui ont été jugées « *plausibles* » par le Haut Conseil

des finances publiques (HCFP) dans son avis du 20 septembre 2013¹, ainsi que sur un programme d'effort en dépenses qui sera servi par les réformes structurelles engagées cette année – notamment celles du système de retraites² et de la politique familiale – et par la montée en puissance de la modernisation de l'action publique (MAP).

Au total, l'effort programmé en 2014 – qui devrait atteindre 0,9 point de PIB, soit un niveau supérieur de 0,4 point de PIB à la prévision de la loi de programmation des finances publiques – permettrait de ramener l'écart entre le solde structurel et la programmation de 1 point de PIB à 0,6 point de PIB.

Par conséquent, l'écart avec la trajectoire pluriannuelle de solde structurel ne serait pas intégralement comblé en 2014 ; **le Gouvernement a fait le choix, à raison, de ne pas hypothéquer les conditions d'une reprise durable de l'activité économique.**

Le « lissage » de l'effort structurel sur l'ensemble de la période de programmation, dont le principe est arrêté dans le présent projet de loi, est rendu possible par **la prolongation accordée par le Conseil de l'Union, en juin dernier, jusqu'à 2015 du délai dont dispose la France pour corriger son déficit excessif.**

En tout état de cause, la trajectoire retenue par le Gouvernement permettrait d'atteindre, d'une part, **le seuil de 3 % du PIB de déficit effectif en 2015**, conformément aux recommandations formulées par le Conseil de l'Union européenne et, d'autre part, **l'objectif de moyen terme (OMT), soit l'équilibre structurel**, à la fin de la période de programmation, sur la base duquel la France s'est engagée auprès de ses partenaires européens en application du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire européenne, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 (cf. tableau ci-après).

Tableau n° 5 : La trajectoire des finances publiques définies dans le projet de loi de finances pour 2014

(en % du PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public	- 4,8	- 4,1	- 3,6	- 2,8	- 1,7	- 1,2
Solde structurel	- 3,9	- 2,6	- 1,7	- 0,9	- 0,2	0,0
Ajustement structurel	1,1	1,3	0,9	0,9	0,6	0,3
Dette publique	90,2	93,4	95,1	94,7	93,1	91,0

Source : RESF annexé au projet de loi de finances pour 2014

¹ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2013-03, op. cit.

² Cf. avis n° 76 (2013-2014) sur le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites fait par Jean-Pierre Caffet au nom de la commission des finances du Sénat.

Certes, l'équilibre structurel *stricto sensu* serait atteint avec un an de retard par rapport à ce que prévoyait la loi de programmation des finances publiques ; toutefois, ainsi que le rappelait le président du Haut Conseil des finances publiques lors de son audition du 9 octobre 2013 précitée : « *le solde structurel s'établirait à - 0,2 point de PIB fin 2012, soit un chiffre entrant dans la fourchette de ce que la Commission européenne juge comme étant l'équilibre structurel* »¹.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Cf. *audition de Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, le 9 octobre 2013 par la commission des finances du Sénat.*

PREMIÈRE PARTIE**CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER****TITRE PREMIER****DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES****I. - IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS****A. - Autorisation de perception des impôts et produits***ARTICLE PREMIER***Autorisation de percevoir les impôts existants**

Commentaire : le présent article autorise la perception des impôts, produits et revenus affectés à l'État et précise les modalités d'entrée en vigueur des dispositions fiscales la loi de finances.

Traduction du principe de **consentement à l'impôt**, l'article 1^{er} met en application l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), selon lequel la loi de finances de l'année « *autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État* ».

Aux termes du présent article, et sauf dispositions particulières, les dispositions fiscales de la loi de finances s'appliquent :

1) à l'impôt sur le revenu dû au titre de 2013 et des années suivantes, en raison du décalage d'un an caractérisant la perception des revenus et leur assujettissement ;

2) à l'impôt dû par les sociétés sur leurs résultats des exercices clos à compter du 31 décembre 2013, ce qui, pour un grand nombre d'entre elles, se traduit par une imposition sur des activités antérieures à l'année en question ;

3) à compter du 1^{er} janvier 2014 pour les autres dispositions fiscales.

L'analyse des recettes fiscales prévues pour 2014 fait l'objet d'une analyse détaillée au sein du tome I du présent rapport.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

B. - Mesures fiscales

ARTICLE 2

(Art. 197 du code général des impôts)

Indexation du barème de l'impôt sur le revenu de l'année 2014 et revalorisation exceptionnelle de la décote

Commentaire : le présent article vise à revaloriser de 0,8 % le barème de l'impôt sur le revenu de l'année 2014 afin de l'indexer sur l'inflation, et à porter de 480 euros à 508 euros le montant du plafond de la décote. L'Assemblée nationale a par ailleurs revalorisé les seuils ouvrant droit à plusieurs réductions d'impôt pour les personnes modestes.

I. LE DROIT EXISTANT : UN BARÈME D'IMPOSITION TOUJOURS GELÉ, MAIS UNE DÉCOTE REVALORISÉE

A. LA NON-INDEXATION DU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DEPUIS DEUX ANS

1. Le gel du barème de l'impôt sur le revenu : une exception historique

Depuis 1969, le barème de l'impôt sur le revenu (IR) est chaque année indexé sur l'inflation¹ afin de préserver le pouvoir d'achat des contribuables, de manière à ne pas prélever davantage d'impôts en l'absence de progression réelle de leurs traitements, salaires ou revenus de remplacement. En l'absence de revalorisation, en effet, ces contribuables verraient une partie de leurs revenus imposée au titre d'une tranche supérieure, à un taux plus élevé ; en outre, certains foyers fiscaux non imposables se retrouveraient, à revenu réel inchangé, assujettis à l'impôt sur le revenu.

Cependant, le précédent Gouvernement a pris la décision de geler le barème de l'impôt sur le revenu à partir de 2011, conduisant de fait à une hausse des prélèvements. Suite à l'annonce faite le 7 novembre 2011 dans le cadre de la présentation du plan pluriannuel d'équilibre des finances publiques, la quatrième loi de finances rectificative pour 2011 a

¹ Évaluation prévisionnelle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) pour l'année au cours de laquelle les revenus sont perçus.

expressément prévu¹ que le barème de l'impôt dû au titre des revenus de 2010 s'appliquerait également « *au titre de l'année 2011 et des années suivantes* ».

Depuis cette désindexation et l'ajout d'une nouvelle tranche d'imposition à 45 % par la loi de finances pour 2013², le barème de l'IR est donc le suivant :

La désindexation des limites des tranches du barème de l'IR
(1. du I de l'article 197 du code général des impôts)

Taux marginaux d'imposition	LFI 2011 et PLFR 2011 Tranches actuelles de revenus
0 %	Jusqu'à 5 963 €
5,5 %	De 5 964 € à 11 896 €
14 %	De 11 897 € à 26 420 €
30 %	De 26 421 € à 70 830 €
41 %	De 70 830 € à 150 000 €
45 %	Plus de 150 000 €

En raison de la situation dégradée des finances publiques dont il a hérité de la précédente majorité, **l'actuel Gouvernement n'est pas revenu sur ce gel lors du vote de la loi de finances pour 2013.**

2. Les nombreux effets induits du gel du barème

L'absence de revalorisation du barème de l'IR aboutit à une hausse du poids des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages par **deux effets distincts**, qui peuvent d'ailleurs se cumuler :

1) d'une part, une augmentation de l'impôt des contribuables dont le revenu nominal a augmenté comme l'inflation, pour un revenu réel inchangé. Le cas échéant, certains contribuables peuvent se retrouver assujettis à l'IR alors qu'ils ne l'étaient pas l'année précédente.

2) d'autre part, la perte du bénéfice de nombreux régimes dérogatoires en matière d'impôt sur le revenu, de fiscalité locale ou de contributions sociales, dont les seuils et limites de déclenchement sont

¹ Article 16 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011. La revalorisation du barème initialement envisagée par le projet de loi de finances pour 2012 n'a donc pas eu lieu.

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

chaque année **indexés sur la limite supérieure de la première tranche barème de l'impôt sur le revenu** (c'est-à-dire 5 963 euros).

En matière d'impôt sur le revenu, les dispositifs dérogatoires alignés sur le barème de l'impôt sur le revenu sont les suivants :

**Dispositifs indexés sur le barème de la première tranche de l'IR
et applicables dans le domaine de l'IR**

- l'exonération en faveur des contribuables modestes si leur revenu est inférieur à 8 610 euros, ou 9 410 euros s'ils ont plus de 65 ans (2° *bis* de l'article 5 du CGI) ;

- les abattements forfaitaires pour les contribuables modestes âgés de plus de 65 ans ou en situation d'invalidité si leur revenu n'excède pas 14 510 euros ou 23 390 euros (article 157 *bis* du CGI) ;

- l'exonération de la participation des employeurs au financement des titres restaurant (19° de l'article 83 du CGI) ;

- l'abattement de 10 % sur le montant des retraites et pensions (5 a de l'article 158 du CGI) ;

- la déduction forfaitaire minimale des frais professionnels du revenu brut pour les demandeurs d'emplois de plus d'un an (3° de l'article 83 du CGI) ;

- la déductibilité d'une somme représentative des avantages en nature des personnes âgées de plus de 75 ans vivant sous le toit du contribuable (II-2° *ter* de l'article 156 du CGI) ;

- la limite de certains dons fait par des particuliers ouvrant droit à une réduction d'impôt de 75 % (1 *ter* de l'article 200 du CGI) ;

- les différents seuils entraînant une retenue à la source sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères servis à des personnes qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France (article 182 A du CGI).

Ainsi que les seuils des régimes suivants :

- le régime de la micro-entreprise (article 50-0 du CGI) ;

- le régime de l'auto-entrepreneur (article 151-0 du CGI) ;

- le régime simplifié d'imposition aux BIC (article 302 *septies* A *bis* du CGI) ;

- le régime de la déclaration contrôlée (I de l'article 96 du CGI) ;

- le régime déclaratif spécial (article 102 *ter* 1 du CGI) ;

- le seuil d'exigibilité des acomptes provisionnels (I de l'article 1664 du CGI) ;

- les modalités d'imputation des déficits agricoles (I-1° de l'article 156 du CGI).

En matière de fiscalité locale, les articles 1417 et 1414 A du code général des impôts ouvrent droit à **une dizaine de régimes** d'exonérations, de dégrèvements ou d'abattements en matière de taxe d'habitation (TH) et de taxe foncière (TF). Des réductions en matière de **contribution à l'audiovisuel public** (CAP) sont également prévues par ces articles. (*cf.* liste *infra*).

En matière de prélèvements sociaux, les seuils de l'article 1417 du code général des impôts conditionnent également des exonérations de contribution sociale généralisée (CSG) et de contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) pour les retraites, pensions d'invalidité et allocations chômage, ainsi que l'application du taux réduit de CSG.

D'autres dispositifs sont encore indexés sur le barème de l'impôt sur le revenu, tels que la franchise en base de TVA (article 293 B du CGI) ou le régime simplifié d'imposition en TVA (article 302 *septies* A). Hors de la matière fiscale, on peut aussi citer l'ouverture ou la prolongation d'un compte sur livret d'épargne populaire (article L. 221-15 du code monétaire et financier).

B. UN EFFET ATTÉNUÉ GRÂCE À LA REVALORISATION DE LA DÉCOTE ET DE CERTAINS RÉGIMES EN FAVEUR DES CONTRIBUABLES MODESTES

La réindexation du barème de l'impôt sur le revenu n'ayant pas pu être envisagée l'année dernière, le Gouvernement a souhaité en modérer les effets pour les contribuables modestes, grâce à **une revalorisation de 9 % la décote, celle-ci passant de 439 euros à 480 euros**.

Le mécanisme de la décote permet de minimiser voire d'annuler l'impôt dû par les contribuables modestes entrant dans la première tranche du barème progressif. La réduction est égale à la différence entre le plafond de la décote et la moitié de l'impôt dû (*cf.* encadré). Réservé aux contribuables isolés lors de sa création en 1982, la décote a été étendue en 1987 à l'ensemble des contribuables.

Le mécanisme de la décote

Le mécanisme de la décote s'applique par foyer fiscal, indépendamment du nombre de personnes composant le foyer. Son calcul s'effectue sur la base du montant de l'impôt brut qui résulte, après application du quotient familial et après déduction des charges et abattements mais avant les réductions et crédits d'impôt éventuels, de la confrontation des trois paramètres : le revenu net imposable (RNI), le quotient familial (N) et le barème progressif (BP).

Une fois déterminé l'impôt brut [$IR \text{ brut} = (RNI/N \times BP) \times N$], le foyer fiscal bénéficie d'une décote qui est égale à la différence entre 480 euros (montant en vigueur en 2013) et la moitié du montant de la cotisation d'impôt brut.

Ce mécanisme emporte deux effets :

- **il minore l'impôt des contribuables dont le montant d'impôt brut est inférieur à 960 euros**, avant application des éventuelles réductions d'impôt. En effet, lorsque l'impôt brut est égal à 960 euros, la décote est égale 480 euros - (960 euros/2), soit zéro euro : la cotisation d'IR n'est donc pas minorée. En revanche, si l'impôt brut est par exemple égal à 600 euros, la décote est égale à 480 euros - (600 euros/2), soit 180 euros : la cotisation d'IR est donc minorée de 180 euros et s'établit à 420 euros ;

- **il exonère les contribuables dont l'impôt brut n'excède pas 360 euros**, en tenant compte du seuil de recouvrement de 61 euros¹. En effet, pour 360 euros de cotisation d'impôt, la décote s'établit à 480 euros - (360 euros/2) = 300 euros. Soit un impôt net de 60 euros non recouvré car inférieur à 61 euros (360 - 300 = 59).

Au final, plus le plafond de la décote est élevé, plus grand est le nombre de contribuable bénéficiant d'une minoration ou d'une exonération d'impôt.

La hausse de 9 % est sensiblement supérieure à l'inflation de l'année 2013 (prévue à 1,8 % et effectivement de 0,9 %²), sur laquelle la décote est normalement indexée, ce qui témoigne d'un effort de redistribution inédit ces dernières années. Pour une décote à 480 euros, l'exonération est donc acquise à 360 euros de cotisation d'impôt, et le « point de sortie » du dispositif est fixé à 960 euros.

Par ailleurs, à l'initiative des rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée nationale, la loi de finances pour 2013 a **revalorisé de 2 % les plafonds de revenu intervenant dans le déclenchement de plusieurs régimes d'allègements fiscaux³**, afin de préserver le pouvoir d'achat des contribuables les plus fragiles. Ces plafonds revalorisés conformément à l'inflation, qui auraient autrement été gelés, sont les suivants :

- **le revenu fiscal de référence (RFR) prévu aux articles 1417 et 1414 A du code général des impôts**, soit 10 224 euros (contre 10 024 euros auparavant) ou 24 043 euros (contre 23 572 euros auparavant) selon les cas. Les majorations et abattements prévus pour chaque demi-part supplémentaire sont également revalorisés. Ces seuils ouvrent droit à une

¹ Sans tenir compte du seuil de recouvrement de 61 euros, l'impôt est annulé pour les contribuables dont le revenu ne dépasse pas les deux tiers du montant de la décote, soit 320 euros. En effet, pour 320 euros de cotisation d'impôt, la décote s'établit à 480 euros - (320 euros/2) = 320 euros, soit une imposition de 320 - 320 = 0 euro.

² Rapport économique, social et financier (tome I), annexé au projet de loi de finances pour 2014.

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

quinzaine de régimes dérogatoires en matière d'impôt sur le revenu, de fiscalité locale et de prélèvements sociaux (*cf.* liste *infra*).

- **les seuils de revenu prévus à au 2° bis de l'article 5 du CGI** prévoyant une exonération d'IR pour les contribuables modestes, qui passent de 8 440 euros à 8 610 euros, et de 9 220 euros à 9 410 euros s'ils sont âgés de plus de 65 ans ;

- **les seuils de revenu prévus à l'article 157 bis du CGI** prévoyant un abattement forfaitaire pour les contribuables modestes âgés de plus de 65 ans ou en situation d'invalidité. L'abattement de 2 312 euros est dorénavant acquis pour un revenu ne dépassant pas les 14 410 euros, contre 14 220 euros auparavant ; l'abattement 1 156 euros est dorénavant acquis pour un revenu ne dépassant pas les 23 390 euros, contre 22 930 euros auparavant.

C. UN EFFET DIFFICILE À CHIFFRER, MAIS CORRESPONDANT À UN EFFORT DES MÉNAGES

Les effets des mesures intervenues ces deux dernières années – gel du barème, revalorisation de la décote et hausse des seuils des réductions en faveur des ménages modestes – sont difficiles à établir, **car ces mesures ont des effets tantôt cumulatifs, tantôt contraires.**

- **en termes de coûts**, la hausse de la décote et la revalorisation du RFR devaient entraîner une perte de recettes de 345 millions d'euros pour 2013 et 510 millions d'euros à partir de 2014, au titre de l'impôt sur le revenu, des impôts locaux et des prélèvements sociaux¹. Au total, les montants restitués pour les dispositifs des articles 1417 et 1414 A du CGI s'élèvent à près de 2 milliards d'euros en 2013². Les effets induits sur les autres régimes alignés ne sont pas chiffrés. A l'inverse, le gel du barème représente un surcroît notable de recettes d'IR.

Au total, toutes mesures fiscales confondues et compte tenu de la conjoncture économique, les recettes fiscales nettes de l'impôt sur le revenu devraient s'élever à 69,3 milliards d'euros en 2013, contre 59 milliards d'euros en 2012 (+ 17,5 %)³.

- **en termes de bénéficiaires**, le gel du barème de l'IR entraîne des conséquences pour l'ensemble des foyers fiscaux imposables, même si ceux-ci ne basculent pas dans une tranche supérieure. En revanche, la majoration

¹ Soit, d'après le PLF pour 2013, 295 millions d'euros au titre de l'IR (décote), 50 millions d'euros au titre de la TF et de la TH du fait de la revalorisation du RFR, et 165 millions d'euros au titre des prélèvements sociaux (avec une année de décalage).

² 1,35 milliard d'euros pour la TH ; 203 millions d'euros pour la TF ; 513 millions d'euros pour la CAP.

³ Évaluation des voies et moyens, tome I, annexée au PLF pour 2013.

de la décote et la revalorisation du revenu fiscal de référence ne touchent qu'une partie des contribuables.

Plus précisément, la majoration exceptionnelle de la décote a bénéficié cette année à plus de 7,2 millions de ménages, d'après les éléments fournis à votre rapporteur général par le ministère de l'économie et des finances¹. Parmi ces ménages bénéficiaires, 366 498 n'ont pas été imposés alors qu'ils l'auraient été sans revalorisation de la décote.

En revanche, les effets de la revalorisation de 2 % des seuils des régimes dérogatoires en matière de fiscalité locale et de prélèvements sociaux sur le nombre de bénéficiaires n'ont pas pu être chiffrés².

Au total, **le nombre de nouveaux foyers fiscaux imposables à l'impôt sur le revenu en 2013 et qui ne l'étaient pas précédemment** (cf. encadré) peut être considéré comme un indicateur synthétique de l'effet de ces différentes mesures. Toutefois, ces chiffres doivent être pris avec la plus grande précaution :

- d'une part car le flux des « entrants » et des « sortants » de l'IR ne rend pas compte de l'intégralité des effets des différentes mesures, qui touchent aussi de nombreux contribuables restant dans tous les cas imposés ;

- d'autre part car le nombre de contribuables imposés à l'IR varie également en fonction d'autres mesures fiscales (par exemple le plafond du quotient familial) ainsi qu'en fonction de l'évolution de leurs revenus et de leur situation.

Le nombre de nouveaux imposables à l'impôt sur le revenu en 2013

D'après les éléments communiqués à votre rapporteur général par le ministère de l'économie et des finances, **le nombre de foyers « entrants » dans l'IR en 2013 est de 2,65 millions**. À cet égard, l'année 2013 ne marque pas une rupture avec l'année 2012.

Il s'agit là de mouvements bruts, dont l'ampleur ne s'explique pas seulement par la fiscalité mais aussi et surtout par des raisons démographiques, familiales (naissance, départ d'un enfant, divorce, scolarisation des enfants etc.), professionnelles (nouvel emploi etc.) ou plus spécifiques (rénovation d'un logement etc.).

Le solde net des foyers fiscaux « entrants » et « sortants » de l'IR en 2013 est de **1,1 million**, comme le montre le tableau suivant :

¹ Comme s'y était engagé le ministre délégué chargé du budget devant la commission des finances du Sénat, le 1^{er} octobre 2013.

² Ce dont s'étonne votre rapporteur général, dans la mesure où le ministre délégué chargé du budget a pu fournir en séance publique une estimation de l'impact de la revalorisation prévue pour 2014 (cf. infra).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Foyers entrants dans l'IR	2,7358 7,5%	2,0557 5,6%	3,1032 8,5%	2,6207 7,2%	2,9141 8,0%	2,6517 7,3%
Foyers sortants de l'IR	2,2491 6,2%	3,1697 8,7%	2,0721 5,7%	2,2464 6,2%	1,6005 4,4%	1,5419 4,2%
SOLDE NET <i>% des foyers fiscaux</i>	0,4867 1,3%	-1,114 -3,1%	1,0311 2,8%	0,3743 1,0%	1,3136 3,6%	1,1098 3,0%

Cependant, ces chiffres concernent seulement les foyers fiscaux existants d'une année sur l'autre, c'est-à-dire déjà existants l'année précédente.

L'évolution tous foyers fiscaux confondus - c'est-à-dire avec les apparitions et les disparitions de foyers fiscaux (décès, divorce, expatriation/retour en France, fin du rattachement au foyer fiscal des parents...) - fait apparaître **une hausse de 790 000 foyers fiscaux (+ 4,35 %) de 2012 à 2013**. En effet, 18,94 millions de foyers fiscaux ont été imposés à l'IR en 2013, contre 18,15 millions en 2012. Par comparaison, la hausse était de 393 000 foyers fiscaux de 2011 à 2012 (+ 5,5 %).

Source : commission des finances, d'après les chiffres fournis par le ministère de l'économie et des finances

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA RÉINDEXATION DU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU : PRESERVER LE POUVOIR D'ACHAT DES CONTRIBUABLES

Le présent article vise à **revaloriser de 0,8 % les tranches du barème de l'impôt sur le revenu, soit une hausse correspondant à celle de l'indice des prix à la consommation hors tabac entre 2012 et 2013**. Les nouvelles tranches (cf. tableau) s'appliqueront à compter de l'imposition en 2014 des revenus de l'année 2013.

Comparaison du barème actuel et du barème prévu par le PLF 2014
(1. du I de l'article 197 du code général des impôts)

Taux marginaux d'imposition	Tranches actuelles	PLF 2014
0,0 %	Jusqu'à 5 963 €	Jusqu'à 6 011 €
5,5 %	De 5 964 € à 11 896 €	De 6 011 € à 11 991 €
14,0 %	De 11 897 € à 26 420 €	De 11 991 € à 26 631 €
30,0 %	De 26 421 € à 70 830 €	De 26 631 € à 71 397 €
41,0 %	De 70 830 € à 150 000 €	De 71 397 € à 151 200 €
45,0 %	Plus de 150 000 €	Plus de 15 200 €

Cette mesure permet de préserver le pouvoir d'achat des ménages qui, à revenu réel inchangé, auraient vu leur impôt augmenter du fait de la hausse de leur revenu nominal.

Elle ouvre droit au bénéfice de nombreux régimes dérogatoires en matière d'impôt sur le revenu, de fiscalité locale ou de contributions sociales, dont les seuils et limites sont indexés de droit sur la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu (cf. liste *supra*).

B. LA REVALORISATION EXCEPTIONNELLE DE LA DÉCOTE : AUGMENTER LE POUVOIR D'ACHAT POUR LES MÉNAGES MODESTES

Le présent article vise à revaloriser le plafond la décote de 5,8 %, soit une hausse de 5 % au-delà de l'inflation¹. **Celle-ci passerait ainsi de 480 euros à 508 euros.**

Avec ce nouveau plafond, les contribuables dont la cotisation d'impôt est inférieure ou égale à **379 euros seraient exonérés d'impôt sur le revenu** (compte tenu du seuil de recouvrement de 61 euros), tandis que ceux dont la cotisation est inférieure ou égale à **1 016 euros bénéficieraient d'un allègement.**

¹ Une revalorisation de 0,8 %, conforme à l'inflation, aurait conduit la décote à passer de 480 à 484 euros.

Évolution des seuils d'application du mécanisme de la décote

(en euros)

Année de perception des revenus	2009	2010	2011	2012	2013
Montant de la décote	433	439	439	480	508
« Seuil de sortie » : montant d'IR maximum pour un allègement	866	878	878	960	1 016
« Seuil d'exonération » : montant d'IR maximum pour une exonération	289	293	293	320	339
Compte tenu du seuil 61 euros à recouvrer	329	333	333	360	379

La mesure a été calibrée afin que l'annulation d'impôt soit acquise pour un contribuable célibataire dont le revenu est égal à 13 725 euros (soit un revenu proche du SMIC), ou 27 703 euros pour un couple avec deux enfants. L'impôt dû sera diminué pour tout contribuable célibataire dont le revenu est égal à 18 772 euros, ou 40 198 euros pour un couple avec deux enfants.

Dernier revenu *non imposable* du fait de la décote en fonction du revenu annuel et de la composition du foyer

(en euros)

	2011 Décote : 439 euros	2012 Décote : 480 euros	2013 Décote : 508 euros
1 part	13 275	13 490	13 725
1,5 part	16 677	17 222	17 685
2 parts	19 989	20 534	21 024
2,5 parts	23 302	23 848	24 364
3 parts	26 614	27 160	27 703
3,5 parts	29 928	30 473	31 043

Source : DGFIP

Dernier revenu bénéficiant d'un allègement du fait de la décote
en fonction du revenu annuel et de la composition du foyer

(en euros)

	2011 Décote : 439 euros	2012 Décote : 480 euros	2013 Décote : 508 euros
1 part	17 592	18 242	18 772
1,5 part	22 905	23 557	24 129
2 parts	28 220	28 870	29 484
2,5 parts	35 533	34 184	34 841
3 parts	37 603	39 260	40 198
3,5 parts	40 916	45 572	43 891

Source : DGFIP

C. UN COÛT DE 893 MILLIONS D'EUROS POUR UN BÉNÉFICE TRÈS LARGE

1. Un coût budgétaire de 893 millions d'euros

L'impact budgétaire de l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu et de la revalorisation de la décote est évalué à **893 millions d'euros par an**, à partir de 2014. Le tableau ci-dessous détaille la répartition de cet impact.

**Diminution nette des recettes fiscales entraînée par la mesure,
par administration et par impôt**

(en millions d'euros)

Etat	883		
<i>dont indexation IR</i>	615		
<i>dont décote</i>	193		
<i>dont taxe d'habitation</i>	75		
Collectivités territoriales	10		
Sécurité sociale	0		
TOTAL	893		
		Impôt sur le revenu	808
		Taxe d'habitation	85
		<i>dont Etat</i>	75
		<i>dont collectivités territoriales</i>	10
		TOTAL	893

Source : évaluations préalables au PLF 2014

La revalorisation de décote coûtera 193 millions d'euros en 2014, contre 295 millions d'euros en 2013. Sur ces 193 millions d'euros, 25 millions d'euros tiennent à l'indexation sur l'inflation (+ 0,8 %), et 168 millions d'euros à la « sur-revalorisation » de 5 %.

Ce chiffrage ne comprend cependant que la baisse des recettes d'impôt sur le revenu et de taxe d'habitation : les effets induits par

l'indexation sur le barème de l'IR des nombreux dispositifs en faveur des contribuables modestes ne sont pas chiffrés.

2. La préservation du pouvoir d'achat des contribuables

L'indexation du barème de l'impôt sur le revenu permet de maintenir constant le niveau d'imposition des ménages dont le revenu a évolué comme l'inflation, et de limiter la hausse d'imposition pour ceux dont le revenu a évolué au-delà de l'inflation. **Les contribuables les plus modestes demeurent ainsi non imposables, et ne perdent pas les avantages fiscaux et sociaux** dont le seuil de déclenchement est aligné sur la première tranche du barème de l'IR.

L'indexation du barème n'entraîne donc, à revenu réel constant, aucune hausse du nombre de foyers imposables.

La revalorisation de 480 euros à 508 euros de la décote devrait permettre, quant à elle, bénéficier à environ 7 millions de foyers fiscaux, dont 230 000 deviendraient non imposables.

Répartition par décile en fonction du RFR des gagnants de la revalorisation de la décote

Tranches de RFR (en euros)		Déciles des foyers fiscaux gagnants	Coût budgétaire (en millions d'euros)
Bornes inférieures	Bornes supérieures		
Jusqu'à 13 205		1 = 705 262	21
13 205	14 148	2 = 705 262	20
14 148	15 027	3 = 705 262	19
15 027	15 893	4 = 705 262	20
15 893	16 735	5 = 705 262	19
16 735	19 497	6 = 705 262	19
19 497	22 391	7 = 705 262	20
22 391	25 551	8 = 705 262	20
25 551	29 787	9 = 705 262	19
Plus de 29 787		10 = 705 262	19
Total		7 052 620	196

Source : DGFIP

Le nombre de foyers fiscaux qui deviendront imposables à l'IR en 2014 et qui ne l'étaient pas auparavant dépend de facteurs qui dépassent largement le cadre du présent article. Ce nombre n'est pas connu à ce jour. Pour mémoire, il était de 2,6 millions de foyers l'année dernière (cf. supra). Au total, toutes mesures fiscales confondues et compte tenu des prévisions

économiques, les recettes fiscales nettes de l'impôt sur le revenu devraient s'élever à 75,3 milliards d'euros en 2014, contre 69,3 milliards d'euros pour 2013 (estimation révisée), soit une hausse de 8,6 %¹.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à **revaloriser de 4 % le revenu fiscal de référence des articles 1417 et 1414 A du CGI, c'est-à-dire le seuil à partir duquel se déclenchent une quinzaine d'abattements, de dégrèvements et d'exonérations** en matière de taxe foncière, de taxe d'habitation, de contribution à l'audiovisuel public, mais aussi de CSG et de CRDS. Ces dispositifs en faveur des contribuables modestes, âgés ou invalides, sont exposés dans le tableau ci-après.

Les dispositifs déclenchés par les seuils prévus aux articles 1417 et 1414 A du CGI

Taxe d'habitation

- Exonération de TH pour les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) (article 1411 du CGI) ;
- Exonération ou dégrèvement de TH (selon le niveau de RFR) pour les personnes âgées de plus de 60 ans et pour les veufs et veuves (article 1411 du CGI) ;
- Exonération de TH pour les personnes atteintes d'une invalidité ou d'une infirmité (article 1411 du CGI) ;
- Abattement de TH pour les personnes accueillant leurs ascendants de plus de 70 ans ou infirmes, à faibles revenus. L'abattement est de 10 % de la valeur locative par personne à charge, puis 15 % à partir de la troisième (article 1411 du CGI) ;
- Dégrèvement d'office de TH pour tous les redevables modestes, pour la fraction d'impôt excédant 3,44 % de leur revenu, diminué d'un abattement en fonction du nombre de parts (article 1414 A du CGI) ;
- Abattement de TH facultatif, jusqu'à 15 % de la valeur locative moyenne dans la commune (article 1411 du CGI).

¹ Évaluation des voies et moyens, tome I, annexée au PLF pour 2014.

Taxe foncière

- Exonération de TF pour les personnes de plus de 75 ans (article 1391 du CGI) ;
- Dégrèvement d'office de TF de 100 euros pour les personnes âgées de plus de 65 ans non exonérées par ailleurs (article 1391 B du CGI) ;
- Dégrèvement de TF pour tous les redevables modestes, égal à la fraction d'impôt qui dépasse 50 % de leur revenu (article 1391 B *ter* du CGI) ;
- Exonération ou dégrèvement de 100 euros de TF pour les personnes en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) (article 1391 B du CGI).

Contribution pour l'audiovisuel public (article 1605 bis du CGI)

- Dégrèvement total de CAP pour : les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ; les personnes âgées de plus de 60 ans et les veufs et veuves ; les personnes atteintes d'une invalidité ou d'une infirmité ; les redevables dont le montant des revenus est nul, et pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) ne percevant aucun autre revenu ;
- Exonération au titre des « droits acquis » avant 2005 pour les foyers aujourd'hui assujettis à la TH et dont l'un des membres est handicapé.

CSG et CRDS (III de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale)

- Exonérations de contribution sociale généralisée (CSG) et de contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) pour les retraites, pensions d'invalidité et allocations chômage ;
- Application du taux réduit de CSG.

Du fait de la revalorisation de la décote proposée par le Gouvernement, certains contribuables se retrouveront non imposés à l'IR. Pourtant, le mécanisme de la décote, calculée *ex post*, n'empêche pas la hausse du revenu fiscal de référence (RFR) aligné sur le barème de l'IR, et donc la perte du bénéfice de ces dispositifs en faveur des personnes modestes. En d'autres termes, comme le rappelle Christian Eckert, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale¹, certains contribuables modestes peuvent être à la fois non imposables à l'IR et non éligibles à ces régimes dérogatoires, ce qui peut être source d'incompréhensions.

La revalorisation de 4 % du RFR, bien au-delà de l'inflation, permet de compenser largement ces effets.

¹ Séance publique du jeudi 17 octobre 2013.

2. Une rétrocession de 450 millions d'euros de pouvoir d'achat

Le coût budgétaire de cette mesure – autrement dit le pouvoir d'achat restitué aux ménages – est de **450 millions d'euros**, soit 270 millions d'euros en 2014 au titre des impôts locaux, et 180 millions d'euros en 2015 au titre des prélèvements sociaux.

D'après les déclarations du ministre délégué chargé du budget, en séance publique à l'Assemblée nationale¹, l'impact de la revalorisation du revenu fiscal de référence sera le suivant :

- **pour la taxe d'habitation** : 173 000 foyers fiscaux en seront exonérés, et 238 000 foyers fiscaux bénéficieront d'un plafonnement ;

- **pour la CSG** : 220 000 ménages en seront exonérés, et 112 000 ménages bénéficieront du taux réduit, soit un total de 332 000 ménages modestes favorisés par la mesure, pour une baisse moyenne de 530 euros.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE NÉCESSAIRE MESURE DE JUSTICE

La réindexation du barème de l'impôt sur le revenu sur l'inflation vient mettre fin à une parenthèse de deux ans, ouverte par le précédent Gouvernement, et représente **une mesure de justice sociale et de pouvoir d'achat, simple, nécessaire et conforme à la pratique historique.**

Bien que favorable au dégel général du barème, votre rapporteur général souhaite néanmoins **réaffirmer son attachement à la progressivité de l'impôt sur le revenu**, dont la vocation est de réduire les inégalités. À cet égard, la réindexation uniforme du barème de l'impôt sur le revenu constitue une mesure nécessaire mais coûteuse – 615 millions d'euros – qui **présente l'inconvénient de ne pas être ciblée sur les ménages les plus modestes.**

Dans ces conditions, **la revalorisation exceptionnelle de la décote vient utilement compléter le dispositif** : elle permet ainsi de cibler l'avantage exclusivement sur les redevables de l'IR les plus modestes, situés au bas du barème progressif. En d'autres termes, la solution retenue par le présent article permet de **combinaison des avantages de l'indexation et de la décote** : d'une part, le maintien du niveau d'imposition des contribuables dont le revenu nominal a augmenté comme l'inflation, et d'autre part, l'atténuation de la hausse d'IR pour les ménages les plus modestes.

Enfin, **la revalorisation du RFR** représente un gain substantiel de pouvoir d'achat de 450 millions d'euros, qui viennent s'ajouter aux

¹ Séance publique du jeudi 17 octobre 2013.

893 millions d'euros permis par le dégel du barème et la « surindexation » de la décote. **Il s'agit d'une mesure de justice sociale forte, qui est centrée sur les redevables de l'IR les plus modestes.** Elle s'inscrit dans la continuité des revalorisations intervenues l'année dernière à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale et de votre rapporteur général.

B. LA QUESTION D'UNE INDEXATION DIFFÉRENCIÉE

À l'avenir, votre rapporteur général propose toutefois d'**envisager une indexation différenciée selon les tranches du barème de l'IR** : par exemple, les premières tranches pourraient être revalorisées tandis que les dernières seraient gelées. Une indexation différenciée ou décalée dans le temps reviendrait de fait à **renforcer la progressivité de notre système fiscal**, même si les ménages les plus aisés en bénéficieraient également au niveau des premières tranches.

À coût budgétaire égal ou même inférieur, cette accentuation de la progressivité de l'impôt présenterait un **double avantage** :

- **les ménages les plus modestes** verraient leur pouvoir d'achat préservé, voire accru en cas de revalorisation supérieure à l'inflation ;
- **les ménages les plus aisés** contribueraient plus justement au nécessaire effort de redressement des comptes publics.

L'indexation différenciée a d'ailleurs été pratiquée par le passé, avant que l'indexation homogène ne devienne la règle à partir de 1981. Un tel dispositif n'est pas incompatible avec la décote, qui présente l'avantage de bénéficier *exclusivement* aux ménages les plus modestes, renforçant encore la progressivité du dispositif.

À l'avenir, et compte tenu de la situation des finances publiques, **une indexation différenciée des différents seuils du barème de l'impôt sur le revenu** permettrait de contribuer au redressement des finances publiques tout en préservant le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes, et viendrait renforcer la progressivité de l'impôt. Une telle option doit donc être sérieusement envisagée.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 3

(Art. 197 du code général des impôts)

Abaissement du plafond de l'avantage procuré par le quotient familial

Commentaire : le présent article abaisse de 2 000 euros à 1 500 euros le plafonnement des effets du quotient familial pour chaque demi-part accordée pour charge de famille ainsi que de 4 040 euros à 3 540 euros le plafonnement spécifique pour la demi-part attribuée aux parents isolés.

I. LE DROIT EXISTANT**A. LE PRINCIPE DU QUOTIENT FAMILIAL**

Le principe de l'imposition annuelle des revenus des personnes physiques, désignée sous l'appellation d'impôt sur le revenu (IR), se caractérise par l'application d'un barème progressif dont les effets sont modulés en fonction de la situation et des charges de famille du contribuable. Le caractère familial de l'IR se matérialise par la notion de « foyer fiscal » : le calcul de l'IR s'effectue ainsi au niveau des ménages et non des seuls individus qui les composent.

Chaque contribuable est imposable sur ses revenus personnels, ceux de son conjoint lorsqu'il est marié ou pacsé, et ceux des personnes fiscalement à charge. Le calcul de l'impôt prend en compte un certain nombre de parts (« quotient familial ») lié au nombre de personnes composant le foyer. Le système du quotient familial poursuit un but de redistribution horizontale¹ en permettant de tenir compte des charges supplémentaires qui pèsent sur les capacités contributives d'un foyer fiscal en raison de la présence d'enfants.

B. LE MÉCANISME DU QUOTIENT FAMILIAL

Le calcul de l'impôt brut résulte de la confrontation de trois paramètres que sont le revenu net imposable, le quotient familial et le barème progressif. L'objet du quotient familial est d'atténuer la progressivité du barème de l'IR en fonction du nombre de personnes composant le foyer fiscal, exprimé en nombre de parts de quotient familial.

¹ Le quotient familial a notamment été analysé dans le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires du 11 mai 2011, consacré aux « Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs » (p. 200 et s.).

Le mécanisme du quotient familial

Le mécanisme du quotient familial consiste à diviser le revenu imposable de chaque foyer fiscal en un certain nombre de parts qui est fonction de la situation de famille des individus imposables (célibataire, marié, pacsé, séparé, divorcé, veuf) et du nombre de personnes à charge (enfants).

Parts fiscales liées à la situation familiale :

- 1 part fiscale pour un individu seul (célibataire, divorcé, veuf sans enfant à charge) ;
- 2 parts fiscales pour un couple marié ou pacsé, ou un veuf avec un enfant à charge.

Parts fiscales liées aux personnes à charge :

- ½ part fiscale pour un enfant (jusqu'au 2^{ème} enfant d'un ménage) ;
- 1 part fiscale pour un enfant (à part du 3^{ème} enfant d'un ménage).

Des demi-parts supplémentaires sont également attribuées en fonction de situations particulières (invalidité, anciens combattants, parents isolés).

Exemple :

Un foyer disposant de 40 000 euros de revenu net imposable et d'un quotient de 4 parts (un couple avec 3 enfants) sera imposé sur la base de 4 x 10 000 euros de revenus au lieu de 1 x 40 000 euros. L'avantage retiré réside dans le fait que la tranche d'imposition marginale applicable à un revenu de 10 000 euros (5,5 %) est très inférieure à celle applicable à un revenu de 40 000 euros (30 %).

Sans prise en compte du quotient familial, un revenu de 40 000 euros pour une seule part serait imposé à hauteur de 5 234 euros.

Un revenu de 10 000 euros donne lieu à une cotisation d'IR de 167 euros. Par conséquent, en tenant compte de 4 parts, un revenu de 40 000 euros n'est plus imposé qu'à hauteur de 668 euros (167 x 4) après prise en considération du quotient.

C. LE PLAFONNEMENT DU QUOTIENT FAMILIAL

Les avantages dont bénéficient les contribuables par l'intermédiaire de ce mécanisme sont néanmoins plafonnés en fonction des diverses catégories de demi-part de quotient familial attribuées en vertu des dispositions de l'article 197 du code général des impôts.

1. Le plafonnement général des effets du quotient familial

L'avantage fiscal résultant de l'application du quotient est limité pour chaque demi-part supplémentaire qui s'ajoute au nombre de parts du droit commun.

L'article 4 de la loi n° 2012-1509 de finances pour 2013 a abaissé le plafond de cet avantage de 2 336 euros à 2 000 euros.

Pour l'imposition des revenus de 2012, le plafond général des effets du quotient familial est donc fixé à 2 000 euros par enfant à charge.

2. Les plafonnements spécifiques prévus

Des **plafonds spécifiques** sont également prévus pour les situations suivantes :

- 4 672 euros pour les veufs en cas d'enfant à charge (2 000 euros + 2 000 euros en tant que conjoint survivant + 672 euros de réduction d'impôts complémentaire en cas d'enfant à charge) ;

- 4 040 euros pour la demi-part attribuée aux parents isolés ;

- 897 euros pour la demi-part attribuée aux « vieux parents »¹ qui ont élevé seuls un enfant majeur pendant au moins cinq ans ;

- 2 997 euros pour la demi-part afférente aux anciens combattants, invalides et enfants ou personnes à charge invalides (2 000 euros + 997 euros de réduction d'impôts complémentaire).

Le mécanisme du quotient familial **au titre des revenus de 2011** concerne près de **7,78 millions de foyers fiscaux** et représente un coût estimé à **12,4 milliards d'euros**². Le périmètre retenu pour cette évaluation comporte les demi-parts attribuées au titre des enfants mineurs à charge exclusive ou partagée et celles au titre des enfants majeurs rattachés, y compris la majoration supplémentaire à compter du 3^{ème} enfant, la majoration d'une demi-part par orphelin majeur ayant demandé son rattachement fiscal et la majoration d'une demi-part dont bénéficie le parent isolé³.

L'ensemble des demi-parts plus spécifiques représente une perte de recettes prévisionnelle de **2,22 milliards d'euros**⁴ **au titre des revenus de 2011**.

¹ La catégorie fiscale «vieux parents » correspond aux contribuables célibataires, divorcés, séparés ou veufs vivant seuls et ayant supporté seuls, à titre exclusif ou principal, la charge d'un enfant pendant au moins cinq années.

² Le nombre de foyers concernés ainsi que le coût du quotient familial figure dans le tome I du fascicule « Évaluation des voies et moyens » annexé au projet de loi de finances (PLF) pour 2014.

³ Ces trois mesures (numérotées 110101, 110106 et 110110 dans le rapport « Évaluation des voies et moyens ») se chiffrent à 3,06 milliards d'euros au titre des revenus de 2011.

⁴ Le chiffrage de ces dépenses fiscales est calculé à partir des données fournies dans le tome II du fascicule « Évaluation des voies et moyens » annexé au projet de loi de finances.

**Liste des dépenses fiscales afférentes à une demi-part supplémentaire
(hors demi-part de droit commun)**

Dépense fiscale ou mesure particulière	Libellé de la mesure	Coût budgétaire (en millions d'euros)			Nombre de ménages bénéficiaires en 2012
		2012	2013	2014	
110101	Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée, par enfant à charge à compter du troisième	565	580	595	1 730 000
110102	Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge et, à compter de l'imposition des revenus de 2009, pour les seuls contribuables ayant supporté à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge de ces enfants pendant au moins cinq ans	1075	580	345	3 960 180
110103	Demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant	295	330	370	578 000
110104	Demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides	360	375	390	1 370 000
110106	Demi-part supplémentaire par orphelin majeur recueilli ou enfant célibataire majeur, ayant demandé son rattachement au foyer fiscal	2200	2160	2120	1 735 000
110107	Maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge	100	110	120	170 800
110109	Demi-part supplémentaire ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée, par enfant à charge titulaire de la carte d'invalidité ou part supplémentaire par personne rattachée au foyer fiscal titulaire de la carte d'invalidité	96	105	110	263 400
110110	Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés	430	490	535	1 460 000

Source : fascicule « Évaluation des voies et moyens – dépenses fiscales » annexé au PLF 2014

Le plafonnement concerne donc les contribuables dont le niveau de revenu est tel que, à défaut du plafonnement, l'avantage en impôt résultant

de l'application du quotient familial dépasserait la limite maximale de l'avantage fiscal.

Le mécanisme du plafonnement rend nécessaire de calculer deux fois l'impôt. Une première fois en fonction du nombre de parts, sans plafonnement. Une seconde fois, en calculant l'impôt sans prendre en compte le nombre de parts additionnelles et en diminuant le résultat obtenu par le montant des plafonds correspondant à chaque attribution de demi-part supplémentaire. Si le premier résultat est inférieur au second, cela signifie que le plafonnement est applicable et que l'impôt à acquitter est celui issu du second calcul.

Exemple de plafonnement du quotient familial

Pour un couple ayant la charge de 5 enfants dont l'un est invalide, le quotient familial est de 6,5 parts, correspondant à 1 part par adulte et 9 demi-parts additionnelles.

1^{er} calcul sans plafonnement : pour un revenu imposable de 182 000 euros, l'impôt dû en prenant en compte un quotient de 6,5 parts s'établit à 18 419 euros.

2nd calcul avec plafonnement des parts : pour le même revenu, l'impôt dû avec un quotient de 2 (le couple uniquement) est de 47 905 euros duquel est retranchée la somme des plafonds spécifiques ($2\,000 \times 8 + 2\,997 = 18\,997$ euros), soit un impôt dû de 28 908 euros.

L'impôt à retenir est donc celui résultant du second calcul, soit 28 908 euros, car dans le premier cas l'avantage fiscal retiré du quotient est supérieur à la somme des plafonds.

Source : Francis Lefebvre fiscal 2013, p.47

Pour les revenus élevés, le mécanisme du plafonnement est l'équivalent d'un dispositif de réduction d'impôt.

On estime que **1 044 000 foyers fiscaux¹ sont plafonnés au titre de leurs revenus imposables de 2012.**

Le seuil de revenu imposable² à partir duquel le plafonnement de 2 000 euros s'applique actuellement est de :

- 67 953 euros (un couple avec un enfant, soit 2,5 parts) ;
- 77 193 euros (un couple avec 2 enfants, soit 3 parts) ;
- 95 671 euros (un couple avec 3 enfants, soit 4 parts) ;
- 114 149 euros (un couple avec 4 enfants, soit 5 parts) ;
- 132 627 euros (un couple avec 5 enfants, soit 6 parts)³.

¹ D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, l'abaissement du plafonnement du quotient familial de 2 336 euros à 2 000 euros voté en loi de finances pour 2013 a concerné 1,044 millions de foyers alors que les prévisions initiales en prévoyaient 883 000.

² La notion de revenu imposable est définie dans le présent commentaire comme l'ensemble des salaires déclarés annuels avant l'application automatique de l'abattement de 10 % qui permet d'obtenir le revenu net imposable.

³ D'après les données figurant dans l'évaluation préalable du présent article, annexée au PLF 2014.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'ABAISSEMENT DU PLAFOND DE L'AVANTAGE PROCURÉ PAR LA DEMI-PART DE DROIT COMMUN

Malgré son plafonnement, le mécanisme du quotient familial profite davantage aux foyers fiscaux les plus aisés. Le tableau ci-après montre ainsi que les **10 % des foyers les plus riches perçoivent plus de 30 % du rendement global du quotient familial** (près de 3,8 milliards d'euros pour un coût total de près de 12,4 milliards d'euros).

Répartition actuelle du coût du quotient familial en fonction du revenu fiscal de référence correspondant aux déciles de foyers fiscaux bénéficiaires

Borne inférieure du montant de revenu fiscal de référence (en euros)	Borne supérieure du montant de revenu fiscal de référence (en euros)	Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires	Répartition du coût du quotient familial (en millions d'euros)
0	16 226	777 502	341
16 226	19 760	777 502	630
19 760	23 586	777 502	572
23 586	27 892	777 502	632
27 892	32 370	777 502	829
32 370	37 368	777 502	1 127
37 368	43 933	777 502	1 170
43 933	53 617	777 502	1 226
53 617	73 053	777 502	2 059
73 053		777 502	3 795
Total		7 775 021	12 381

Source : Tome I du fascicule « Évaluation des voies et moyens » annexé au projet de loi de finances (PLF) pour 2014

Dans un but de **redistribution verticale**, le présent article vise à **réduire l'avantage maximal résultant de l'application du quotient familial** au titre de la demi-part de droit commun pour enfants à charge.

Pour ce faire, le 1° du présent article prévoit que le montant du **plafond** mentionné au premier alinéa du 2 du I de l'article 197 du code général des impôts **est ramené de 2 000 euros par demi-part à 1 500 euros (ou la moitié de ces sommes par quart de part)**.

Cette nouvelle limite a pour effet d'accroître le nombre de foyers affectés par le plafonnement (**1 260 000 foyers fiscaux** contre 1 044 000 au titre de l'imposition des revenus de 2012) et de permettre un **gain budgétaire d'environ 1 milliard d'euros**.

Il en résultera un **abaissement du seuil des revenus imposables soumis au plafond** illustré par le tableau suivant :

Revenus imposables à partir desquels s'applique le plafonnement du quotient familial pour charge de famille (demi-part de « droit commun »)

(en euros)

	2,5 parts (1 enfant)	3 parts (2 enfants)	4 parts (3 enfants)	5 parts (4 enfants)	6 parts (5 enfants)
Avant réforme	67 953	77 193	95 671	114 149	132 627
Après réforme	64 481	70 248	81 781	93 315	104 848

Source : Évaluation préalable du présent article, annexée au PLF 2014

B. L'ABAISSEMENT DU PLAFOND DE L'AVANTAGE PROCURÉ PAR LA DEMI-PART ACCORDÉ AUX « PARENTS ISOLÉS »

Dans la loi de finances pour 2013, l'abaissement du plafonnement général du quotient familial de 2 336 euros à 2 000 euros était accompagné de mesures permettant aux contribuables bénéficiant de plafonnements spécifiques en raison de leur situation propre de **maintenir ces plafonnements à leur niveau d'avant réforme**. Certains plafonds spécifiques calculés sur la base du plafonnement de la demi-part de droit commun ont ainsi été maintenus à leur niveau antérieur en vertu d'un dispositif créant une réduction d'impôt complémentaire (quotient conjugal des veufs en cas d'enfants à charge) ou augmentant le montant d'une réduction d'impôt existante (demi-part « anciens combattants », « invalides » ou « enfants ou personne à charge invalides »).

Les autres plafonds spécifiques dont le montant n'était pas calculé à partir du plafonnement général **étaient restés inchangés l'an dernier**. En particulier, le plafonnement de quotient familial accordé aux contribuables

célibataires ou divorcés vivant seuls ayant des enfants à charge, dits « parents isolés », est demeuré à un montant de 4 040 euros¹.

Le 2° du présent article prévoit d'abaisser ce plafond de 4 040 euros à 3 540 euros, du même montant de 500 euros que pour le plafonnement général du quotient familial. Cette disposition, qui concernerait environ 60 000 foyers fiscaux, permet de réaliser une économie estimée à 46 millions d'euros².

C. LE MAINTIEN DES AUTRES PLAFONDS SPÉCIFIQUES

Comme l'abaissement du plafonnement du quotient familial se répercute sur le calcul de certains plafonds spécifiques pour les veufs et les demi-parts attribuées aux anciens combattants, invalides et enfants ou personnes à charge invalides, les **3° et 4° du présent article** prévoient de **neutraliser l'effet de la baisse du plafonnement général du quotient familial** en :

- **relevant la réduction d'impôt complémentaire** de 997 euros à 1 497 euros pour maintenir le plafond au niveau actuel de 2 997 euros **pour les anciens combattants, invalides et enfants ou personnes à charge invalides ;**

- **relevant la réduction d'impôt** de 672 euros à 1 672 euros pour maintenir le plafond accordé **aux veufs ayant des enfants à charge** au niveau actuel de 4 672 euros.

Il résulte enfin du présent article que ne sont pas non plus concernés par l'abaissement du plafond du quotient familial les « **vieux parents** » qui n'ont pas d'enfants à charge mais qui ont élevé seuls un enfant pendant au moins cinq ans, ainsi que l'expose le tableau de synthèse ci-après.

¹ La demi-part « vieux parents » constitue un autre exemple de plafond spécifique resté inchangé en LFI pour 2013, à un montant de 897 euros.

² D'après les données figurant dans l'évaluation préalable du présent article, annexée au PLF 2014

**Tableau comparatif avant et après réforme des plafonds
des différentes catégories de demi-part du quotient familial**

<u>Dispositif</u>	<u>Avantage maximal en impôt Situation actuelle (LFI 2013)</u>	<u>Avantage maximal en impôt Mesure proposée (IR revenus 2013)</u>
Demi-part « Enfant à charge » (articles 197-I-2, al 1 et 194) : Enfant à charge exclusive ou principale : Enfant à charge partagée (garde alternée) :	2 000 € par ½ part 1 000 € (soit 2 000/2) par ¼ part	1 500 € par ½ part 750 € (soit 1 500/2) par ¼ part
Maintien du quotient conjugal des veufs en cas d'enfant(s) à charge (articles 194 et 197-I-2, al 1) – DF 110107 Hors demi-parts de droit commun pour enfants à charge (cf. <i>supra</i>)	4 672 € (soit 2 000 + 2 000 + 672) Création d'une réduction d'impôt complémentaire de 672 €.	Inchangé (soit 1 500 + 1 500 + 1 672) Majoration de la réduction d'impôt complémentaire de 1 000 €.
Demi-part « Parents isolés » (articles 197-I-2, al 2 et 194-II) – DF 110110 : Enfant à charge exclusive ou principale : Enfant à charge partagée (garde alternée) :	4 040 € pour la part accordée au titre du 1 ^{er} enfant 2 020 € (soit 4 040/2) pour la 1/2 part	3 540 € pour la part accordée au titre du 1 ^{er} enfant 1 770 € (soit 3 540/2) pour la ½ part
Demi-part « Vieux parents » (articles 197-I-2, al 3 et 195-1-a, b ou e) - DF 110102 : Cas général :	897 €	Inchangé
Demi-part « Anciens combattants » (articles 197-I-2, al 4 et 195-1-f et 6) – DF 110103	2 997 € (soit 2 000 + 997)	Inchangé (soit 1 500 + 1 497) Majoration de la réduction d'impôt complémentaire de 500 €.
Demi-part « Invalides » (articles 197-I-2, al 4 et 195-1-c, d et d <i>bis</i> et 3,4,5) – DF 110104		
Demi-part « Enfants ou personnes à charge invalides » (articles 197-I-2, al 4, 195-2 et 196 A bis) – DF 110109		
Pensions alimentaires versées aux enfants majeurs Montant maximum déductible (article 156-II-2°) :	5 698 € par enfant ou personne rattachée soit un avantage maximal en impôt de 2 564 € (5 698 x 45%)	Inchangé
Abattement enfants mariés ou chargés de famille (article 196 B) – DF 100202 Montant déduit		

Source : Évaluation préalable du présent article, annexée au PLF 2014

D. LES EFFETS ATTENDUS DES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Les deux mesures de plafonnement du quotient familial proposées au titre des revenus de 2013 dans le présent article devraient concerner **1 322 000 foyers fiscaux au total** et permettre de réaliser un **gain budgétaire cumulé de 1,03 milliard d'euros**, soit une perte moyenne par foyer bénéficiaire de la mesure de plafonnement de **791 euros**.

La répartition des perdants par déciles et par tranche d'imposition (cf. tableaux ci-dessous) confirme que le **dispositif proposé touche davantage les revenus du haut de la distribution** et renforce donc la progressivité de l'IR.

Répartition des déciles de foyers fiscaux plafonnés¹ au titre du quotient familial en fonction du revenu fiscal de référence

Tranches de revenu fiscal de référence		Déciles des foyers fiscaux perdants	Montant moyen de perte	Gain budgétaire (en recouvrement)
Bornes inférieures	Bornes supérieures			
Jusqu'à 42 912 €		132 248	351 €	46 M€
42 912 €	59 233 €	132 248	553 €	72 M€
59 233 €	65 599 €	132 248	412 €	54 M€
65 599 €	71 256 €	132 248	625 €	81 M€
71 256 €	78 173 €	132 248	723 €	94 M€
78 173 €	86 460 €	132 248	829 €	108 M€
86 460 €	98 562 €	132 248	987 €	128 M€
98 562 €	118 130 €	132 248	1 071 €	139 M€
118 130 €	163 619 €	132 248	1 156 €	151 M€
Plus de 163 619 €		132 248	1 205 €	157 M€
Total		1 322 480	791 €	1 030 M€

Source : Direction de la législation fiscale

¹ Il s'agit des foyers fiscaux concernés par les effets du plafonnement général du quotient familial mais également les foyers fiscaux concernés par les effets des plafonds spécifiques. C'est la raison pour laquelle certains foyers fiscaux dont le revenu imposable est inférieur à 64 481 euros (cf. tableau infra) sont en réalité concernés par le plafonnement du quotient familial.

Répartition par tranche d'imposition des foyers fiscaux plafonnés¹

Taux du barème	Nombre de foyers fiscaux perdants	Montant moyen de perte	Gain budgétaire (en recouvrement)
0 %	-	-	-
5,5 %	-	-	-
14 %	266 800	474 €	125 M€
30 %	843 587	811 €	673 M€
41 %	173 617	1 108 €	189 M€
45 %	38 476	1 131 €	43 M€
Total	1 322 480	791 €	1 030 M€

Source : Direction de la législation fiscale

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'idée parfois avancée pour contester le dispositif proposé par le présent article, selon laquelle l'abaissement du plafond du quotient familial de 2 000 euros à 1 500 euros constituerait une remise en cause de la politique familiale, est sans fondement.

Sur le principe tout d'abord, le présent article ne modifie pas le caractère familial de l'IR. Au contraire, le mécanisme du quotient familial est confirmé ; l'abaissement de son plafond relève, comme pour l'ensemble des seuils et limites de l'imposition des revenus, d'une **appréciation du juste niveau des avantages fiscaux accordés au regard de la capacité contributive de chaque foyer**.

À cet égard, c'est seulement à partir d'un revenu imposable de plus de 64 000 euros qu'un couple avec un enfant serait affecté par le nouveau plafond du quotient familial.

Dans ses effets par conséquent, le présent article contribue au renforcement de la **redistribution verticale** de notre politique familiale puisque le dispositif proposé **concernera essentiellement les foyers fiscaux les plus aisés** (seuls **12 % des foyers fiscaux ayant des enfants à charge** ou des majeurs rattachés seront concernés). Il faut garder à l'esprit que **près de**

¹ *Idem.*

10 millions de foyers ne seront pas concernés par la réduction du plafond et continueront à bénéficier pleinement de leurs parts de quotient.

Les mesures proposées **consolident, par ailleurs, le financement** de notre politique familiale. En effet, le **gain budgétaire attendu de 1,03 milliard d'euros** sera intégralement affecté à la branche famille de la sécurité sociale, contribuant ainsi à la **rénovation de la politique familiale** annoncée par le Gouvernement en juin dernier et au **redressement des comptes de la sécurité sociale.**

Au total, le dispositif proposé, qui maintient la quasi-totalité des plafonds spécifiques relatifs aux demi-parts accordées en raison des circonstances familiales (veufs, « vieux parents ») ou de la vie (anciens combattants, invalides), permet de contribuer au redressement des comptes publics tout en préservant la **justice fiscale**, au travers d'une **amélioration de la progressivité de l'impôt sur le revenu.**

À la suite du débat qu'ont suscité en avril dernier les conclusions du **rapport de M. Bertrand Fragonard**, président du Haut Conseil de la Famille, il semble utile de souligner, enfin, que le choix du Gouvernement de proposer une baisse du plafond du quotient familial constitue à la fois **une mesure d'équité et de sauvegarde de la famille** puisqu'il permet de préserver le principe d'universalité des allocations familiales.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 4 (supprimé)
(Art. 199 quater F et 200-0 A du code général des impôts)

Suppression de la réduction d'impôt pour frais de scolarité

Commentaire : le présent article vise à supprimer la réduction d'impôt sur le revenu (IR) dont bénéficient les contribuables ayant à leur charge des enfants scolarisés.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES PRINCIPES DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT POUR FRAIS DE SCOLARITÉ

L'article 4 de la loi de finances pour 1993¹ a mis en place une réduction d'impôt pour frais de scolarité, dans l'enseignement tant secondaire que supérieur, dans le but « *d'alléger les charges supportées par les familles pour la scolarisation des enfants* ».

En-dehors de l'année 1997², au titre de laquelle les montants de cet avantage fiscal ont été réduits de moitié³, ce dispositif est stable depuis 20 ans⁴.

En outre, **cette réduction d'impôt n'a pas été réévaluée** : fixée initialement à 400 francs par enfant fréquentant un collège, 1 000 francs par enfant fréquentant un lycée d'enseignement général et technologique ou un lycée professionnel, et 1 200 francs par enfant suivant une formation d'enseignement supérieur, elle n'a pas été indexée ou revalorisée en fonction de l'inflation.

Aux termes de l'article 199 *quater* F du code général des impôts, les contribuables fiscalement domiciliés en France ayant à leur charge un ou plusieurs enfants poursuivant des études secondaires ou supérieures durant l'année scolaire en cours au 31 décembre de l'année d'imposition bénéficient

¹ Cf. loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993.

² Cette réforme résulte de l'article 91 de la loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996 de finances pour 1997.

³ L'article 11 de la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998 est revenu au dispositif précédent.

⁴ L'article 30 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002 a toutefois prévu la possibilité pour chacun des deux foyers fiscaux se répartissant la garde de l'enfant, en cas de résidence alternée, de recevoir la moitié de la réduction d'impôt.

ainsi, sous certaines conditions¹, d'une réduction d'impôt fixée forfaitairement à 61 euros par enfant fréquentant un collège, 153 euros par enfant fréquentant un lycée d'enseignement général et technologique ou un lycée professionnel et 183 euros par enfant suivant une formation d'enseignement supérieur.

B. LES CRITIQUES FORMULÉES À SON ENCONTRE

Ce dispositif a fait l'objet de **quelques critiques au cours des dernières années.**

Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales lui a ainsi attribué, en 2011, une note de zéro pour son volet « enseignement secondaire » et une note de un pour son volet « enseignement supérieur », faisant donc valoir **les performances faibles de cette réduction d'impôt.**

De même, le rapport établi en avril 2013 par le président du Haut Conseil de la famille, M. Bernard Fragonard, consacré aux aides aux familles a contesté son **ciblage insuffisant** et son **caractère anti-redistributif**. Pour ce dernier aspect, il convient de souligner que seuls les ménages assujettis à l'impôt sur le revenu peuvent en bénéficier, à la différence d'un mécanisme de type crédit d'impôt. Le dispositif profiterait, en outre, davantage aux foyers aisés dans la mesure où il aide d'autant plus les familles qu'elles ont des revenus croissants puisque **le montant de l'avantage fiscal par enfant augmente avec le revenu du foyer fiscal jusqu'à ce que l'impôt acquitté par**

¹ Les enfants concernés doivent être les enfants du contribuable âgés de moins de 18 ans ou infirmes ; ou sous les mêmes conditions, les enfants qu'il a recueillis dans son propre foyer et dont il a la charge effective et exclusive ; ou, enfin, les enfants majeurs célibataires, mariés, pacsés ou chargés de famille, qui ont demandé à être rattachés au foyer fiscal du contribuable. Par ailleurs, la réduction d'impôt n'est pas accordée pour des enfants en apprentissage ou des enfants en congé formation ou en contrat d'étude avec leur employeur. En effet, les études secondaires ou supérieures poursuivies doivent correspondre à une formation générale, technologique, professionnelle ou universitaire organisée en un ou plusieurs cycles annuels et dispensée à des jeunes dans le cadre de la formation initiale, à l'exclusion des stages de qualification de la formation continue. De plus, l'enseignement doit être assuré collectivement à plein temps dans un établissement, en association le cas échéant avec une formation alternée en milieu professionnel, à l'exclusion des cours particuliers et de l'enseignement par correspondance, sauf quand il est dispensé par le Centre national d'enseignement à distance (CNED). En outre, les élèves, qui ne sont pas rémunérés, ne doivent pas être liés par un contrat de travail avec leur employeur et être libres de tout engagement pendant et à la fin de leurs études. Les études secondaires correspondent donc aux formations délivrées dans les collèges, ainsi que dans les lycées d'enseignement professionnel (LEP), d'une part, dans les lycées d'enseignement général et technologique, d'autre part. Enfin, les études supérieures sont celles qui sont poursuivies dans un établissement public ou privé, aboutissant à la délivrance d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

le ménage dépasse le montant de la réduction d'impôt¹. S'agissant du ciblage du dispositif, il est trop large pour éviter le risque de « saupoudrage » : la dépense fiscale est d'un montant faible par foyer fiscal et demeure dans le même temps ouverte à de trop nombreux bénéficiaires. Par ailleurs, son articulation avec d'autres dispositifs voisins est défailante².

C. LE COÛT ET LES BÉNÉFICIAIRES DE CETTE RÉDUCTION D'IMPÔT

En 2013, le nombre total de bénéficiaires de cette réduction d'impôt est estimé, d'une part, à environ **1,74 million de foyers pour les enfants poursuivant des études secondaires**, avec une dépense de 136 euros par foyer en moyenne et un coût budgétaire estimé à 235 millions d'euros et, d'autre part, à **970 000 foyers pour l'avantage liée à l'enseignement supérieur**, avec une dépense de 217 euros par foyer en moyenne et un coût de la dépense fiscale afférente de 205 millions d'euros.

Au total, le rendement budgétaire de ces deux réductions d'impôt est donc évalué à **440 millions d'euros** par an, avec **2,38 millions de contribuables** qui seraient concernés par le dispositif proposé par le présent article.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans le contexte de rénovation de la politique familiale et de réforme du quotient familial³, le présent article proposait de **supprimer la réduction d'impôt** sur le revenu (IR) dont bénéficient les contribuables ayant à leur charge des enfants scolarisés. Le gain de cette suppression devait profiter à la caisse nationale des allocations familiales pour l'avantage

¹ Au-delà, en revanche, la réduction d'impôt est proportionnellement dégressive avec le revenu, puisqu'elle est plafonnée au montant maximal que prévoit le code général des impôts. Il résulte de ce principe que l'effet anti-redistributif est plus limité pour la réduction d'impôt « enseignement supérieur » que pour la réduction d'impôt « secondaire » car les familles ayant au moins un enfant dans l'enseignement supérieur ont des revenus plus élevés en moyenne que l'ensemble de la population.

² La réduction d'impôt pour l'enseignement secondaire s'ajoute au quotient familial appliqué à l'IR, aux bourses de l'Éducation nationale, à la majoration des allocations familiales selon le nombre et l'âge des enfants par foyer ou, encore, à l'allocation de rentrée scolaire (ARS) attribuée sous condition de ressources et visant à aider les familles au titre des dépenses de rentrée scolaire. La réduction d'impôt pour enfant suivant une formation d'enseignement supérieur souffre elle-aussi d'un défaut de complémentarité avec les bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, avec les aides complémentaires attribuées aux étudiants issus des foyers les plus modestes, voire avec les aides au logement et avec une des règles du quotient familial, à savoir la possibilité offerte aux parents de rattacher leur enfant au foyer fiscal de la famille jusqu'à l'âge de 25 ans, au lieu de 21 ans, lorsqu'il poursuit des études supérieures.

³ Cf. le commentaire de l'article 3 dans le présent rapport.

« enseignement secondaire »¹, soit 235 millions d'euros, tandis que le gain budgétaire issu de la suppression de l'avantage « enseignement supérieur » (205 millions d'euros) était destiné à contribuer au financement des bourses sur critères sociaux dans l'enseignement supérieur.

III. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a supprimé le présent article. Pas moins de **17 amendements de suppression, issus de la majorité comme de l'opposition**, ont été déposés. Comme l'a fait valoir celui présenté par la commission des finances, ces réductions d'impôts forfaitaires toucheraient tous les ménages imposables et en particulier les familles soumises aux premières tranches de l'impôt sur le revenu, aussi, *« afin de préserver le pouvoir d'achat de ces familles, l'amendement de suppression a pour objet de maintenir en l'état ce dispositif de réduction d'impôts qui s'inscrit plus généralement dans la priorité donnée à l'éducation »*.

Il peut être relevé que le rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale propose qu'à dépense fiscale inchangée, la réduction d'impôt fasse, à terme, l'objet d'une **transformation en un crédit d'impôt** bénéficiant à toutes les familles avec des enfants scolarisés.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général n'ignore pas **les critiques dont cette réduction d'impôt fait l'objet**, qu'elles concernent son ciblage ou les conditions de son bénéfice.

Toutefois, il plaide en faveur d'une **évolution du dispositif plutôt que pour son abandon** pur et simple. Étant particulièrement attaché au principe de progressivité de l'impôt, il souhaite ouvrir une réflexion sur la **réforme des aides aux familles pour les frais de scolarité**, en distinguant le soutien lié aux enfants scolarisés dans le secondaire des aides versées pour des enfants étudiants.

C'est pour ces dernières aides que la **logique de redistribution doit être tout particulièrement accentuée**. Un recentrage du dispositif, permettant d'en réduire le coût global, accompagné d'une **transformation de ses modalités d'intervention (notamment par la création d'un crédit d'impôt articulé avec une nouvelle répartition des bourses)**, pourrait ainsi être envisagé.

¹ La caisse ne devrait toutefois profiter de ce fléchage qu'à partir de 2015, l'économie bénéficiant au budget de l'État en 2014.

À ce stade toutefois, votre rapporteur général estime que **la suppression de la réduction d'impôt sur le revenu (IR) dont bénéficient les contribuables ayant à leur charge des enfants scolarisés n'est pas opportune.**

Décision de votre commission : votre commission vous propose de confirmer la suppression de cet article.

ARTICLE 5

(Art. 83 du code général des impôts)

Suppression de l'exonération fiscale de la participation de l'employeur aux contrats collectifs de complémentaire santé

Commentaire : le présent article prévoit de soumettre à l'impôt sur le revenu la participation de l'employeur aux contrats de complémentaire santé collectifs et obligatoires, à compter de l'imposition des revenus perçus en 2013.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES DIFFÉRENTS TYPES DE CONTRATS DE COMPLÉMENTAIRE SANTÉ

Les contrats de complémentaire santé ont vocation à **compléter les prestations versées par la sécurité sociale en matière de frais de santé**, en prenant en charge tout ou partie de la participation des assurés aux dépenses de santé, y compris au-delà des tarifs de la sécurité sociale¹. En 2011, les organismes complémentaires ont financé **13,7 % des dépenses de santé**, couvrant ainsi plus de la moitié du reste à charge des ménages².

Trois grandes catégories d'acteurs proposent des contrats d'assurance maladie complémentaire : les **mutuelles**, administrées par des représentants élus par les adhérents, les **institutions de prévoyance**, personnes morales de droit privé sans but lucratif gérées paritairement par des représentants des employeurs et des salariés, et les **sociétés d'assurance**, qui sont la plupart du temps des sociétés anonymes à but lucratif.

La couverture complémentaire santé résulte de l'adhésion, en contrepartie d'une cotisation, à un contrat précisant la nature et la hauteur des dépenses de santé prises en charge ainsi que les personnes couvertes. **Il existe trois types de contrats de complémentaire santé :**

- les contrats individuels, directement souscrits par les ménages.

Ce sont aujourd'hui les plus nombreux. D'après une enquête de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des affaires sociales et de la santé, en 2010, **57 % des personnes**

¹ En particulier pour les frais dentaires et optiques.

² En 2011, le reste à charge total des ménages représentait 23,3 %, l'assurance maladie ayant couvert 75,5 % de la consommation de soins et de biens médicaux (CSBM) et les autres acteurs publics (État, fonds complémentaire maladie universelle et collectivités territoriales) 1,2 %.

couvertes par une assurance complémentaire (hors couverture maladie universelle complémentaire – CMU-C) l'étaient par un contrat individuel¹. Ce type de contrats concerne toutes les catégories professionnelles², les inactifs, les étudiants, les retraités et les chômeurs, qui ne sont pas couverts par des contrats collectifs. Les mutuelles sont les organismes les plus présents sur le marché de la couverture complémentaire santé individuelle, puisqu'elles gèrent 70 % des contrats ;

- **les contrats collectifs, proposés par les entreprises.** En 2010, ils couvraient 43 % des personnes bénéficiant d'une assurance complémentaire (hors CMU-C), soit **environ 13,2 millions de salariés**³. Parmi les contrats collectifs, il existe des contrats facultatifs et des contrats obligatoires. La **couverture collective à adhésion facultative** se rapproche de la couverture individuelle dans la mesure où elle laisse au salarié la liberté de choisir s'il adhère ou non au contrat proposé par l'entreprise. Toutefois, dans le cas d'un contrat collectif facultatif, l'aide conférée par l'employeur est versée directement à l'organisme complémentaire. Un **contrat collectif et obligatoire** constitue quant à lui **un élément du statut du personnel** d'une entreprise. À ce titre, il peut être considéré comme un élément de la rémunération indirecte des salariés. En outre, la couverture collective obligatoire engage la responsabilité de l'employeur, notamment en cas de défaut de l'organisme complémentaire. La part des contrats collectifs obligatoires a fortement progressé au cours de la dernière décennie : en 2009 la couverture était obligatoire dans 78 % des entreprises proposant une complémentaire santé, contre 50 % en 2003. Cette progression s'explique par le conditionnement des exonérations de cotisations sociales au caractère collectif et obligatoire du contrat de complémentaire santé. Au 1^{er} janvier 2016, seul ce type de contrat subsisterait dans les entreprises, conformément au **principe de généralisation de la couverture complémentaire santé collective obligatoire** énoncé par l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013, transposé par la loi relative à la sécurisation de l'emploi⁴ ;

- **les dispositifs individuels aidés à destination des personnes modestes : la CMU-C et l'aide à la complémentaire santé (ACS).** Créée en 1999, la CMU-C offre une couverture maladie complémentaire gratuite pour les personnes résidant de manière stable et régulière en France, dont les ressources sont inférieures à un certain montant⁵. En 2011, 4,4 millions de personnes bénéficiaient de ce dispositif. Mise en place en 2004 afin de pallier l'effet de seuil de la CMU-C, l'ACS assure le financement d'une partie du prix d'une complémentaire santé pour les ménages dont les ressources sont

¹ DREES, *Étude et résultats n° 837, avril 2013.*

² *Fonctionnaires, professions indépendantes, salariés non couverts par un accord collectif.*

³ IRDES, *Enquête sur la protection sociale d'entreprise, juillet 2012.*

⁴ *Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.*

⁵ *716 euros par mois pour une personne seule et 1 074 euros pour un couple depuis le 1^{er} juillet 2013.*

comprises entre le plafond de la CMU-C et un plafond majoré de 35 %. 576 000 personnes ont eu recours à cette aide en 2011. Dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, les plafonds de ressources pris en compte pour l'attribution de la CMU-C et de l'ACS ont été revalorisés de façon exceptionnelle de 7 % le 1^{er} juillet 2013¹.

B. DES AIDES VARIABLES SELON LES TYPES DE CONTRATS

Afin de faciliter l'accès aux contrats de prévoyance complémentaire en matière de santé, les pouvoirs publics ont mis en place diverses aides sociales et fiscales. Le **caractère « solidaire et responsable »** des contrats est notamment devenu une condition commune à l'ensemble de ces aides publiques. Aux termes de l'article L. 871-1 du code de la sécurité sociale, un contrat d'assurance maladie complémentaire est considéré comme « solidaire » lorsqu'il n'applique pas de sélection médicale, ne détermine pas les cotisations des assurés en fonction de leur état de santé, intègre des remboursements minimum et respecte les parcours de soins coordonnés. Il est qualifié de « responsable » lorsqu'il ne prend pas en charge les principales franchises médicales, dont le forfait de un euro sur les consultations. Environ 95 % des contrats de complémentaire santé sont des contrats « solidaires et responsables ». Cette qualification ouvre droit, d'une part pour les entreprises d'assurance, à un taux réduit de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA de 7 % au lieu de 9 %²), d'autre part pour les entreprises, à l'exclusion de l'assiette de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)³ des primes et cotisations versées pour ces contrats.

Outre ces aides à caractère général, **les contrats de complémentaire santé collectifs et obligatoires font l'objet d'avantages fiscaux et sociaux spécifiques :**

- **pour les salariés :** selon le 1^o *quater* de l'article 83 du code général des impôts, **la totalité des cotisations de prévoyance** – la part versée par le salarié lui-même ainsi que la part versée par l'employeur – **est déductible du revenu imposable, dans la limite d'un certain plafond⁴ ;**
- **pour les entreprises :** aux termes de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, **les contributions** des employeurs destinées à la

¹ Cette hausse s'ajoute à la revalorisation légale de 1,3 %. Au total, le décret n° 2013-507 du 17 juin 2013 a procédé au relèvement des plafonds à hauteur de 8,3 %.

² Dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture le relèvement de 9 % à 14 % du taux de TSCA sur les contrats de complémentaire santé dits « non responsables ».

³ Selon les articles L. 651-5 et suivants du code de la sécurité sociale, la C3S est acquittée par les sociétés dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 760 000 euros.

⁴ Ce plafond est égal à la somme de 7 % du montant du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS), soit 2 592 euros, et de 3 % de la rémunération annuelle brute, sans que le total ainsi obtenu ne puisse excéder 3 % de huit fois le plafond annuel de la sécurité sociale, soit 8 888 euros.

couverture complémentaire santé de leurs salariés **bénéficient d'une exemption d'assiette des cotisations sociales**, dans la limite d'un certain plafond¹. Existante depuis 1979, cette exemption d'assiette des cotisations sociales est réservée, depuis la loi du 31 août 2003 portant réforme des retraites², aux contrats complémentaires collectifs et obligatoires. Néanmoins, les contributions des employeurs à la couverture complémentaire santé de leurs salariés sont soumises à la CSG et à la CRDS ainsi qu'au forfait social, à un taux réduit de 8 % (contre 20 % pour le taux de droit commun).

S'agissant des **contrats de complémentaire santé souscrits dans un cadre individuel**, autres que la CMU-C et l'ACS, certaines aides sont également prévues pour les catégories suivantes :

- **les non salariés** (artisans, commerçants, industriels, professions libérales) : les cotisations aux contrats d'assurance collectifs à adhésion volontaire, dits « contrats Madelin », sont déductibles du bénéfice imposable³ ;

- **les fonctionnaires** : dans la fonction publique d'État, la couverture complémentaire santé demeure facultative. L'État employeur verse directement à l'organisme de complémentaire santé ayant fait l'objet d'une procédure de référencement⁴ une subvention. La Cour des comptes relève que le niveau de ces subventions est globalement faible et différent selon les ministères⁵. Dans la fonction publique territoriale, la participation de l'employeur, versée directement à l'agent ou à l'organisme complémentaire, est très variable d'une collectivité à l'autre. Il n'existe pas encore de bilan du nouveau dispositif de sélection des contrats, entré en vigueur en août 2012⁶.

¹ Ce plafond est égal à la somme de 6 % du PASS, soit 2 222 euros, et de 1,5 % de la rémunération annuelle brute, dans la limite de 12 % du PASS, soit 4 444 euros en 2013.

² Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

³ Dans la limite d'une somme égale à 7 % du plafond annuel de la sécurité sociale, soit 2 592 euros, et de 3,75 % du bénéfice imposable, le tout plafonné à 3 % de huit fois le plafond annuel de la sécurité sociale, soit 8 888 euros en 2013.

⁴ La procédure de référencement, mise en place par le décret n° 2007-1373 du 19 septembre 2007, consiste en la sélection par chaque ministère d'un ou plusieurs opérateurs sur le fondement d'un cahier des charges énonçant certains principes semblables aux caractéristiques des contrats « solidaires et responsables ».

⁵ La participation de l'État s'élève à 6 euros par agent au ministère de l'éducation nationale, 63 euros au ministère des finances et 120 euros au ministère des affaires étrangères. Cour des comptes, référé du 21 février 2012 relatif à la protection sociale complémentaire des agents de l'État.

⁶ Décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 relatif à la participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents.

Les différents dispositifs d'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé en 2011

Contrats « solidaires et responsables »		
<ul style="list-style-type: none">- taux réduit de TSCA de 7 % (573 millions d'euros)- exclusion de l'assiette de la C3S des primes et cotisations (46 millions d'euros)		
Contrats individuels Contrats de prévoyance « Madelin » <ul style="list-style-type: none">- déduction des cotisations du bénéfice imposable (215 millions d'euros) Fonction publique <ul style="list-style-type: none">- subventions de l'Etat employeur (50 millions d'euros)	Contrats collectifs et obligatoires <ul style="list-style-type: none">- exemption d'assiette des cotisations sociales pour les entreprises (1,4 milliard d'euros)- exonération d'impôt sur le revenu pour les salariés (1,6 milliard d'euros)	Aides aux plus défavorisés <ul style="list-style-type: none">- CMU-C (1,6 milliard d'euros)- ACS (157 millions d'euros)

Source : commission des finances, d'après les données du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (2011)

Au total, l'ensemble des aides publiques à l'acquisition de complémentaires santé représentait 5,6 milliards d'euros en 2011, dont **environ 3 milliards d'euros pour les seuls contrats collectifs et obligatoires** et 1,8 million d'euros pour les aides en faveur des plus défavorisés (CMU-c et ACS).

Comparaison des aides publiques annuelles en fonction du contrat

	Contrats collectifs et obligatoires	Contrat Madelin	Fonctionnaires d'Etat	CMU-C	ACS	Total
Aides globales <i>(en millions d'euros)</i>	2 990	215	50	1 632	157	5 044
Aides par contrat <i>(en euros)</i>	226	260	15	-	450	-
Aides par personne <i>(en euros)</i>	-	-	-	370	270	-

Source : Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (2013)

Plus précisément, les **pertes de recettes pour la sécurité sociale** liées à l'exemption d'assiette des cotisations sociales des contributions versées par les employeurs ont été estimées à **1,4 milliard d'euros** par le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie. Les **pertes de recettes d'impôt sur le revenu** résultant de la déduction du revenu imposable des cotisations aux contrats collectifs et obligatoires ont quant à elles été évaluées à **1,6 milliard d'euros, dont 960 millions d'euros au titre de la participation de l'employeur** et 640 millions d'euros au titre de la contribution du salarié¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'ASSUJETTISSEMENT À L'IMPÔT SUR LE REVENU DE LA PARTICIPATION DE L'EMPLOYEUR À LA COUVERTURE COMPLÉMENTAIRE SANTÉ

Le présent article vise à **mettre fin au cumul d'avantages fiscaux et sociaux au titre de la participation de l'employeur** aux cotisations de contrats complémentaires santé collectifs et obligatoires. Ainsi, à compter de l'imposition des revenus de 2013, la participation de l'employeur à la couverture complémentaire santé ne sera plus déductible du revenu imposable des salariés.

Le 1 du présent article vient préciser, au premier alinéa du 1° quater de l'article 83 du CGI, que les cotisations et primes concernées par l'exonération sont bien celles versées par les salariés aux régimes

¹ Selon une estimation de l'IRDES, la part des cotisations aux contrats de complémentaire santé collectifs et obligatoires payée par l'employeur est en moyenne de 60 %, le reste étant payé par le salarié.

complémentaires « *collectifs et obligatoires au sens du sixième alinéa de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale* ».

Le **2** du présent article ajoute **les cotisations à la charge de l'employeur** pour la couverture complémentaire « frais de santé » à la rémunération prise en compte pour déterminer l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IR). Néanmoins, **les contributions versées par le salarié** au titre d'un contrat de complémentaire santé collectif et obligatoire continuent de bénéficier de l'exonération d'IR.

Par ailleurs, le présent article ne remet pas en cause l'exonération d'IR pour les contributions des salariés et des employeurs aux **garanties complémentaires incapacité de travail, invalidité et décès**. Les prestations au titre de ces risques étant la plupart du temps versées en espèces, elles sont soumises à l'impôt sur le revenu. Ceci n'est pas le cas pour les prestations en matière de santé, qui sont des prestations en nature. En raison des différences de nature et de régime fiscal des prestations selon les types de garanties, il apparaît justifié de prévoir un régime d'imposition différent pour les primes et contributions versées au titre de la couverture complémentaire santé, d'une part, et au titre de la couverture complémentaire incapacité, invalidité et décès, d'autre part.

Afin de distinguer les cotisations patronales versées au titre de la prévoyance santé de celles versées au titre des autres risques, l'évaluation préalable du présent article précise que les logiciels de paie utilisés par les employeurs devront être adaptés.

Enfin, tirant les conséquences de la suppression d'exonération d'IR pour les cotisations versées par l'employeur, le **3** du présent article vise à **adapter le plafond de déduction** des cotisations ou primes versées au titre des contrats de complémentaire santé obligatoires et collectifs. Dans la mesure où seules les cotisations des salariés continuent de bénéficier de l'exonération d'IR au titre de la garantie complémentaire « frais de santé », il est prévu de réduire le plafond global de déduction des cotisations et primes du revenu imposable. Le plafond sera désormais égal à la somme de :

- 5 % du plafond annuel de la sécurité sociale¹ (contre 7 % précédemment) ;

- 2 % de la rémunération annuelle brute (contre 3 % précédemment).

Ce total ne peut dépasser 2 % de huit fois le plafond annuel de la sécurité sociale (contre 3 % précédemment), soit environ 5 925 euros. Le plafond maximal de déductibilité des primes et cotisations versées au titre des garanties complémentaires, tous risques confondus, est donc réduit d'environ 2 962 euros par rapport au précédent plafond maximal.

¹ Au 1^{er} janvier 2013, le plafond annuel de la sécurité sociale s'élève à 37 032 euros.

B. UNE RÉDUCTION MODÉRÉE DES AVANTAGES DONT BÉNÉFICIENT LES SALARIÉS COUVERTS PAR UNE COMPLÉMENTAIRE SANTÉ COLLECTIVE ET OBLIGATOIRE

La mesure proposée entraînera une hausse du revenu imposable pour les salariés couverts par un contrat de complémentaire santé collectif et obligatoire. Selon l'évaluation préalable du présent article, le montant moyen de prime d'un contrat de complémentaire santé collectif d'entreprise s'élève à 40 euros par mois et par personne. Seule la participation de l'employeur au coût de ce contrat deviendra imposable, soit environ 60 % du montant total. Ainsi, **les quelques 10 millions de salariés couverts par un contrat collectif et obligatoire verront leur revenu imposable augmenter en moyenne de 288 euros par an.**

Il convient de souligner que l'estimation du nombre de salariés concernés par cette mesure demeure peu précise et remonte à 2009¹. À cette date, l'IRDES relevait que la complémentaire santé collective concernait surtout les établissements de grande taille, qui emploient une proportion importante de cadres. Toutefois, le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie note que le nombre de salariés couverts par un contrat collectif obligatoire pourrait être aujourd'hui plus élevé, compte tenu de la progression de ce type de contrat au sein des contrats collectifs. Au 1^{er} janvier 2016, lorsque le principe de généralisation de la couverture complémentaire santé collective et obligatoire sera mis en œuvre, tous les salariés entreront dans le champ de cette mesure.

La suppression de l'exonération fiscale de la participation de l'employeur doit être mise en perspective avec **les nombreux avantages dont bénéficient les salariés couverts par un contrat collectif obligatoire par rapport aux personnes couvertes par un contrat individuel.** En effet, les salariés couverts par un contrat collectif obligatoire :

- reçoivent une aide de l'employeur qui diminue les primes qu'ils doivent verser d'environ 60 % en moyenne. De surcroît, les primes des contrats collectifs sont en moyenne inférieures de 16 % à celles des contrats individuels ;

- continueront de bénéficier de l'exonération d'impôt sur le revenu pour les cotisations qu'ils versent à leur complémentaire ;

- jouissent en règle générale de garanties plus protectrices que les personnes couvertes par un contrat individuel. Selon la DREES, les contrats collectifs sont montés en gamme au cours des années 2006 à 2010². Ainsi, plus des trois quarts des bénéficiaires d'un contrat collectif sont aujourd'hui couverts par des contrats de classe A ou B, offrant les garanties les plus élevées.

¹ Cf. IRDES, *Enquête sur la protection sociale d'entreprise*, juillet 2012.

² DREES, *enquête statistique auprès des organismes de complémentaire santé*, 2010.

Au total, le gain escompté de la mesure proposée par le présent article est estimé à **960 millions d'euros** en 2014. Aux termes de l'article 39 du présent projet de loi, il est prévu de **transférer cette recette à Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)**, par le biais du reversement d'une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements rédactionnels présentés par notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La mesure proposée par le présent article participe à l'**objectif de réorientation des aides publiques à la couverture complémentaire santé au profit des personnes les plus modestes**.

Tout d'abord, cette réorientation correspond à **une préconisation du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie**. Dans un avis du 18 juillet 2013¹, ce dernier relevait que *« l'objectif d'équité ainsi que les contraintes pesant actuellement sur les finances publiques rendent nécessaire une orientation prioritaire [des aides fiscales dont bénéficient les ménages] vers les ménages les plus modestes »*². Il ajoutait : *« au minimum, l'inclusion de la participation de l'employeur dans le montant déductible de l'impôt sur le revenu du salarié pourrait être remise en question. Cette inclusion aboutit à aider deux fois la même participation de l'employeur »*. Le Conseil des prélèvements obligatoires³ et la Cour des comptes⁴ ont également critiqué par le passé les dispositifs d'aides aux contrats de complémentaire santé collectifs en raison de leur coût élevé et de leurs effets d'accroissement des inégalités d'accès aux complémentaires santé.

Ensuite, les 960 millions d'euros de recettes supplémentaires permettront de **financer l'extension des dispositifs d'aide en faveur des personnes les plus défavorisés**. En effet, **environ 4 % de la population, soit 2,5 millions de personnes, ne disposent pas de complémentaire santé**, malgré les 5,6 milliards d'euros de dépenses publiques en faveur de la couverture complémentaire santé. Selon l'IRDES, près de la moitié des

¹ Adopté à l'unanimité, à l'exception de la CGT-FO.

² Avis du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) sur la généralisation de la couverture complémentaire en santé, 18 juillet 2013.

³ Conseil des prélèvements obligatoires, *Entreprises et niches fiscales et sociales*, 2010.

⁴ Cour des comptes, *rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, 2011.

personnes non couvertes déclarent ne pas avoir les moyens d'accéder à une complémentaire santé¹.

Partant de ce constat, le Gouvernement a relevé, le 1^{er} juillet 2013, les plafonds de ressources pris en compte dans l'attribution de la CMU-C et de l'ACS². Cette revalorisation exceptionnelle devrait permettre de couvrir 400 000 personnes supplémentaires au titre de la CMU-C et 350 000 au titre de l'ACS, pour un coût d'environ 250 millions d'euros en année pleine. De plus, le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2014 prévoit d'améliorer l'accès à la complémentaire santé des étudiants en situation de précarité en leur permettant de bénéficier de la CMU-C ou de l'ACS à titre individuel³.

Enfin, il convient de rappeler que la **généralisation de la couverture complémentaire santé collective et obligatoire, à partir du 1^{er} janvier 2016**, se traduira par **un coût significatif pour les finances publiques**, de l'ordre de 1,5 à 2 milliards d'euros. En participant également au financement de la généralisation, la mesure proposée par le présent article permettra à l'ensemble des salariés de bénéficier d'une couverture complémentaire plus protectrice.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ IRDES, *Enquête sur la santé et la protection sociale 2010, juillet 2012*.

² Cf. *supra*.

³ *Seraient notamment concernés par cette mesure les étudiants en situation de rupture familiale ou en difficultés particulières (par exemple avec des parents décédés ou incarcérés).*

ARTICLE 6

(Art. 81 du code général des impôts)

Suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de retraite ou de pension pour charges de famille

Commentaire : le présent article vise à soumettre à l'impôt sur le revenu les majorations de pension dont bénéficient les retraités ayant eu ou élevé trois enfants ou plus, à compter de l'imposition des revenus de l'année 2013.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES AVANTAGES FAMILIAUX DE RETRAITE

Les principaux régimes de retraite de base et les régimes de retraite complémentaire obligatoires accordent des avantages spécifiques aux assurés ayant eu ou élevé un ou plusieurs enfants. Participant à la politique familiale, ces droits familiaux de retraite ont pour principal objectif de compenser les aléas de carrière liés à l'arrivée et à la présence d'enfants. Il existe **trois grands types d'avantages familiaux de retraite** :

- **la majoration de durée d'assurance (MDA)**, de service ou de points pour chaque enfant, dont le bénéfice a été partiellement ouvert aux hommes par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 ;

- **l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)**, qui autorise à comptabiliser les périodes passées au foyer pour élever des enfants comme des périodes d'assurance pour le calcul des pensions ;

- la majoration du montant de pension pour les assurés (hommes et femmes) ayant eu ou élevé trois enfants ou plus.

La majoration de pension de retraite pour enfants présente les caractéristiques suivantes :

- elle s'applique à la fois **aux pensions de droit propre** et aux **pensions de réversion** ;

- elle est **proportionnelle** au niveau de pension ;

- elle **peut être différente d'un régime de retraite à l'autre**. Ainsi, la plupart des régimes de base prévoient une majoration de pension de l'ordre de 10 %¹. La majoration existe également dans certains régimes de retraite

¹ À l'exception de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), qui ne prévoit pas cet avantage pour ses assurés.

complémentaire obligatoires, tels que l'association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) et l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO), dans la limite d'un plafond de 1 000 euros par an. En outre, certains régimes, comme le régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État ou le régime de retraite complémentaire des agents non titulaires des collectivités territoriales et des hôpitaux (IRCANTEC), accordent une majoration de 5 % par enfant supplémentaire au-delà du troisième enfant.

Les majorations de montant de pension pour charges de famille dans les principaux régimes de retraite

	Majoration pour trois enfants	Majoration par enfant supplémentaire au-delà du troisième	Majoration maximale
Régimes de base			
Régime général	10 %	-	-
Fonctions publiques (FPE et CNRACL)	10 %	5 %	Traitement *
RATP - SNCF	10 %	5 %	Traitement *
Régime des artisans et commerçants (RSI)	10 %	-	-
Régime des professions libérales (CNAVPL)	-	-	-
Régime des exploitants agricoles (MSA)	10 %	-	-
Régimes complémentaires obligatoires			
Régime complémentaire des salariés et cadres du privé (AGIRC-ARRCO) **	10 %	-	1 000 euros par an
Régime des artisans et commerçants (RSI)	-	-	-
Régime des professions libérales (CNAVPL)	10 %	-	-
Régime des exploitants agricoles (MSA)	-	-	-

* Dans les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux, le montant de la pension après majorations ne peut pas excéder le traitement ayant servi de base pour le calcul de la pension.

** Selon l'accord du 18 mars 2011, les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO ont aligné les règles de majoration des deux régimes.

Source : commission des finances, d'après les données du Conseil d'orientation des retraites, Sixième rapport « Retraites : droits familiaux et conjugaux », décembre 2008

L'avantage que constitue la majoration de pension pour charges de famille est amplifié par le non assujettissement de cette majoration à

l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IR), en vertu du 2° ter de l'article 81 du code général des impôts¹.

En revanche, ces majorations sont **assujetties à la contribution sociale généralisée (CSG) et à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)** au taux auquel est soumise la pension de retraite de base². Du point de vue des contributions sociales, les majorations pour charge de famille sont ainsi considérées comme partie intégrante de la retraite.

B. DES MAJORATIONS DÉFISCALISÉES QUI FAVORISENT LES PENSIONS LES PLUS ÉLEVÉES

Selon l'évaluation préalable du présent article, **le montant total des majorations de pension pour trois enfants ou plus s'élèverait à environ 8,9 milliards d'euros en 2012** pour l'ensemble des régimes de retraite de base et de retraite complémentaire obligatoires. Dans le rapport sur les aides aux familles, établi par Bertrand Fragonard³, il est indiqué que les dépenses de majoration de pensions correspondant aux seuls régime général et régimes de base alignés⁴ correspondaient à 4,4 milliards d'euros en 2011, pour 8,1 millions de bénéficiaires. Il n'existe pas d'estimation récente du nombre de bénéficiaires pour l'ensemble des régimes de retraite.

Le montant annuel moyen perçu au titre de cet avantage familial varie fortement d'un régime de retraite à l'autre. Le rapport précité sur les aides aux familles indique qu'il s'élève à 199 euros pour les salariés agricoles contre 658 euros pour les salariés affiliés au régime général. Ces différences s'expliquent par les écarts entre les montants moyens de pension des régimes concernés⁵.

Ainsi, parmi les retraités ayant eu trois enfants ou plus, **ceux qui tirent le plus grand bénéfice de la majoration pour enfants sont ceux dont les pensions sont les plus élevées.** D'après les calculs du Conseil d'orientation des retraites (COR), pour les personnes nées en 1945 parties en retraite avec une carrière complète en 2005 et appartenant au régime général,

¹ Cette dérogation au principe d'imposition à l'IR des pensions et retraites, prévu par l'article 79 du code général des impôts (CGI), a été introduite par la loi du 13 janvier 1941.

² Soit un taux de 6,6 % pour la CSG et 0,5 % pour la CRDS. Les retraités dont le revenu fiscal de référence n'excède pas le seuil d'allègement de taxe d'habitation sont exonérés de CSG et ceux dont le revenu fiscal de référence est supérieur au seuil d'allègement de taxe d'habitation mais dont l'impôt sur le revenu dû est inférieur à 61 euros bénéficient d'un taux réduit de CSG de 3,8 %.

³ Rapport établi par Bertrand Fragonard, président du Haut Conseil de la Famille, « Les aides aux familles », avril 2013.

⁴ Le régime des salariés agricoles (MSA) et le régime social des artisans et commerçants (RSI).

⁵ Selon la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), en 2011, le montant mensuel brut moyen de la pension de base versée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) était de 565 euros, contre 183 euros pour les salariés agricoles affiliés à la MSA et 277 euros pour les commerçants affiliés au RSI. Ces montants ne concernent pas les retraités à carrière complète et n'intègrent pas la pension versée par les régimes complémentaires obligatoires.

le gain brut moyen dû à la majoration de pension pour enfants à charge était de **917 euros pour une personne non-cadre à faible progression salariale** et de **2 316 euros pour un cadre à carrière « haute »**¹.

Les majorations de pension pour enfants ont donc un effet largement anti-redistributif, qui s'explique par deux des caractéristiques du dispositif :

- **la proportionnalité** de la majoration, qui conduit à un montant plus élevé de l'avantage pour les pensions les plus élevées. En outre, les hommes et les femmes ayant eu trois enfants ou plus sont structurellement plus nombreux parmi les pensions élevées ;

- **l'exclusion de la majoration de l'assiette de l'impôt sur le revenu**. Compte tenu de la progressivité de l'impôt, cet avantage fiscal est d'autant plus important que le revenu du ménage est élevé, tandis que pour les retraités les plus modestes, non imposables à l'IR, ne bénéficient d'aucun avantage. Cette exonération contribue à améliorer de 1,8 % le niveau de vie des 10 % des ménages dont les revenus sont les plus élevés contre seulement 0,1 % pour 10 % des foyers dont les revenus sont les plus faibles².

Enfin, dans la mesure où les femmes perçoivent, en moyenne, une pension de retraite 30 % inférieure à celle des hommes, **la majoration pour enfants à charge avantage les hommes et amplifie donc les inégalités entre les sexes en matière de pensions**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de **supprimer de la liste des revenus exonérés de l'IR les majorations de retraite ou de pension pour charges de famille**.

Cette mesure a pour **effet direct** de soumettre l'ensemble de la pension de retraite perçue, y compris la majoration pour enfants à charge, à l'IR, à compter de l'imposition des revenus de l'année 2013.

Selon l'évaluation préalable du présent article, **3,8 millions de foyers fiscaux** sont concernés par la suppression de cette exonération. Chaque foyer fiscal concerné paiera, **en moyenne, un montant de 320 euros d'IR supplémentaire**. Toutefois, tous les retraités bénéficiant de majorations pour enfants ne seront pas concernés :

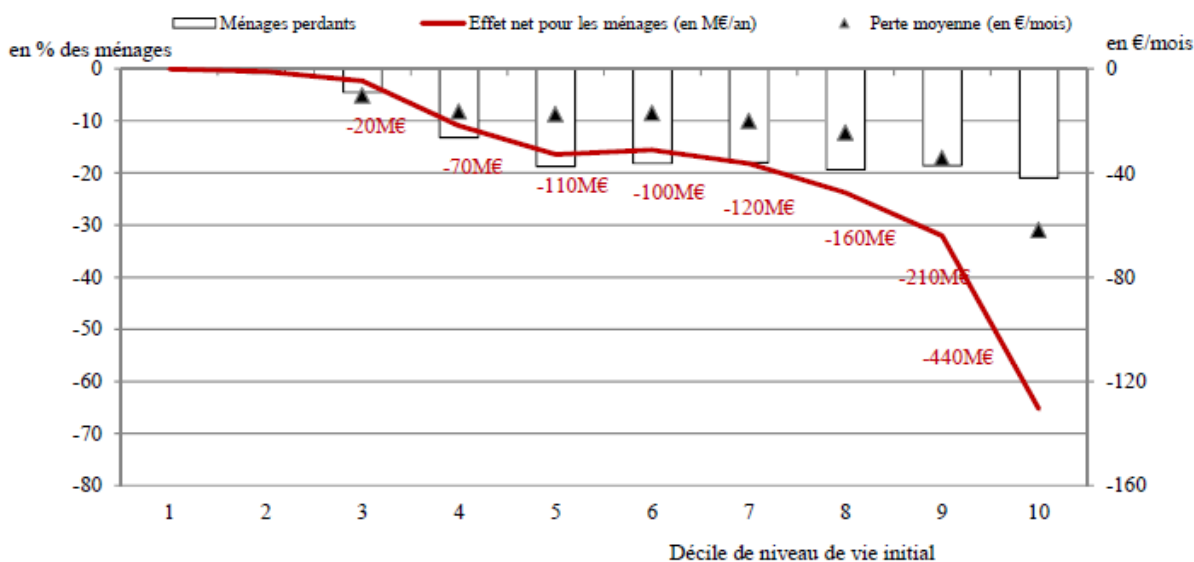
- les 20 % de retraités dont le niveau de pension est le plus faible ne devraient pas être touchés par cette mesure ;

¹ Conseil d'orientation des retraites, Sixième rapport « Retraites : droits familiaux et conjugaux », décembre 2008.

² Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011.

- tandis que les 20 % de retraités dont le niveau de pension est le plus élevé supporteraient plus de la moitié de l'effet de la mesure.

Proportion de ménages perdants et perte moyenne par décile de niveau de vie



Source : ministère de l'Économie et des finances, direction générale du Trésor

Le rendement attendu de cette mesure est de **1,2 milliard d'euros de recettes supplémentaires d'IR en 2014**. Il devrait s'établir à 1,3 milliard d'euros en 2020.

Dans le cadre de la réforme des retraites, il a été annoncé qu'à compter de 2015, les recettes liées à la fiscalisation des majorations de pension seront affectées à la branche « vieillesse » de la sécurité sociale.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA SUPPRESSION D'UNE DÉPENSE FISCALE INÉQUITABLE ET INEFFICACE

La fiscalisation des majorations de pension de retraite pour enfants a été **préconisée à la fois par la Cour des comptes¹ et la commission pour**

¹ Dès juin 2011 dans le « Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques » et à nouveau dans le « Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale » de septembre 2012.

l'avenir des retraites¹, présidée par Yannick Moreau. Ces travaux soulignent le fait que l'exclusion des majorations de pension pour enfants de l'assiette de l'IR tend à accroître le **caractère anti-redistributif, à la fois entre retraités de catégories socio-professionnelles différentes et entre hommes et femmes**, de ce droit familial.

L'avantage que représente l'exonération d'impôt de la majoration pour enfants apparaît **d'autant plus inéquitable que les droits familiaux ne sont pas identiques dans tous les régimes de retraite** (cf. *supra*).

Dans la mesure où cette dépense fiscale favorise les assurés ayant les pensions les plus élevées, c'est-à-dire en grande majorité les hommes, **elle est, de surcroît inefficace pour corriger les aléas de carrière liés à la charge d'enfant**, qui sont principalement subis par les femmes. Ce dispositif d'exonération s'est ainsi vu attribuer le score de « 0 » (correspondant à une dépense fiscale inefficace) par le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales².

Dans l'attente d'une réforme globale des avantages familiaux de retraite, **la fiscalisation des majorations pour enfants constitue une première étape dans la modernisation des avantages familiaux de retraite.** De plus, elle permet d'accroître les recettes du régime général d'assurance vieillesse, en allant dans le sens de la justice sociale et d'une progressivité accrue de l'impôt.

La future réforme des avantages familiaux de retraite

Le Premier ministre a annoncé, lors de la présentation du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite le 27 août 2013, **une refonte des majorations de pension à compter de 2020.** Celle-ci devrait consister à plafonner progressivement la majoration pour trois enfants et à la transformer en majoration forfaitaire par enfant. Elle bénéficierait ainsi davantage aux femmes.

Ce scénario de réforme correspond au schéma cible de « *remise à plat globale des avantages familiaux de retraite* » présenté par la commission sur l'avenir des retraites, présidée par Yannick Moreau. Toutefois, la commission a estimé que « *des travaux complémentaires importants sont encore nécessaires, notamment sur les aspects financiers, le calendrier de mise en place de la réforme, la vérification de la convergence des durées d'assurance entre les hommes et les femmes* ».

L'article 13 du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite prévoit ainsi : « *dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'évolution des droits familiaux afin de mieux compenser les effets sur la carrière et les pensions des femmes de l'arrivée d'enfants au foyer* ».

¹ Commission pour l'avenir des retraites, « Nos retraites demain : équilibre financier et justice », juin 2013.

² Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011.

B. UNE MESURE CONTRIBUANT AU RÉÉQUILIBRAGE DU SYSTÈME DE RETRAITES

L'assujettissement à l'IR des majorations de pension pour enfants constitue **l'une des trois mesures de rééquilibrage du système de retraites à l'horizon 2020**, avec la hausse des cotisations vieillesse déplafonnées et le report au 1^{er} octobre de la revalorisation des pensions. Son rendement sera affecté à partir de 2015 au régime général d'assurance vieillesse.

Cette mesure participe à la **répartition équitable des efforts entre générations** pour résorber les déficits des régimes de retraite de base. Les salariés, quel que soit leur régime de retraite, verront en effet leurs cotisations vieillesse déplafonnées augmenter de 0,3 % au total entre 2014 et 2017. Cette hausse s'ajoute à l'augmentation progressive des cotisations vieillesse plafonnées jusqu'en 2016, qui finance l'élargissement des possibilités de départ à la retraite anticipé pour carrière longue¹.

Comme le souligne la Cour des comptes, cette participation des retraités à la résorption du déficit du système de retraites se justifie également par l'amélioration de leur situation économique. La montée en charge des régimes de retraite et l'« effet de *noria* »² ont conduit le niveau de pension moyen à augmenter plus vite que l'inflation. En 2011, le montant moyen de la pension de droit propre s'élevait ainsi à 1 256 euros par mois contre 1 029 euros en 2004. En outre, **les retraités possèdent un patrimoine, immobilier et financier, plus élevé que le reste de la population**. Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), 72 % des plus de 60 ans sont propriétaires de leur résidence principale, contre 58 % en moyenne pour l'ensemble de la population. En tenant compte de l'ensemble des actifs immobiliers et financiers, le patrimoine moyen des personnes âgées de 70 ans et plus est deux fois supérieur à celui des ménages âgés de 30 à 39 ans³. De plus, si l'on assimile à un revenu le loyer « fictif » associé à la propriété de la résidence principale, **le niveau de vie moyen des retraités est supérieur de 4 % à celui des actifs**.

En outre, il convient de rappeler que moins de 60 % des retraités sont assujettis à l'impôt sur le revenu. **La mesure proposée mettra donc avant tout à contribution les retraités les plus aisés.**

¹ Le décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension permet aux personnes ayant commencé à travailler jeunes et disposant d'une durée de cotisation suffisante de partir à la retraite à l'âge de 60 ans. Afin de financer ce dispositif, les taux de cotisation vieillesse des actifs et des employeurs sont augmentés chacun de 0,25 % entre 2012 et 2016.

² Selon lequel les nouveaux retraités entrant dans le système perçoivent, en moyenne, des pensions plus élevées que les sortants en raison de leur niveau de rémunération plus élevé.

³ Soit 259 800 euros pour les personnes âgées de 70 ans et plus et 127 100 euros pour les personnes âgées entre 30 et 39 ans.

C. DES EFFETS INDIRECTS LIMITÉS PAR LA REVALORISATION DU PLAFOND DU REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE

Outre son effet direct sur le revenu imposable des retraités ayant eu trois enfants ou plus, **cette mesure a des effets indirects.**

En faisant augmenter le revenu fiscal de référence, l'inclusion des majorations pour enfants dans l'assiette de l'IR pourrait en effet entraîner **la perte, pour certains retraités, d'avantages en matière de fiscalité locale** (allègements de taxe d'habitation et de taxe foncière), ou encore de **taux réduit ou d'exonération de CSG et de CRDS.**

De plus, la hausse du revenu imposable provoquée par la présente mesure pourrait faire perdre à certains contribuables le bénéfice de **prestations sociales**, telles que les aides au logement ou l'allocation pour adulte handicapé.

Il n'existe **pas d'estimations chiffrées de ces effets induits**, compte tenu de la difficulté de rapprocher les informations globales disponibles sur les majorations de pension de la situation personnelle des bénéficiaires.

Toutefois, **la revalorisation de 4 % du plafond du revenu fiscal de référence**, adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture et figurant à l'article 2 du présent projet de loi, devrait permettre de limiter l'ampleur de ces effets pour les retraités modestes.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 6 bis

(Art. 68 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012)

Maintien du taux réduit de TVA à 5,5 %

Commentaire : le présent article prévoit de maintenir le taux réduit de TVA à 5,5 %.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 68 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 a modifié les taux de TVA applicables à compter de 2014, afin de contribuer au financement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) instauré par l'article 66 de la même loi.

Les évolutions prévues par cet article sont les suivantes :

- le taux réduit est ramené de 5,5 % à 5 % ;
- le taux intermédiaire est porté de 7 % à 10 % ;
- le taux normal est porté de 19,6 % à 20 %.

Le supplément de recettes attendu par le Gouvernement s'élevait à **6,4 milliards d'euros** ; l'impact de la baisse du taux réduit de TVA de 5,5 % à 5 % était estimé à une moindre recette d'environ **800 millions d'euros**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec **avis favorable du Gouvernement**, un amendement de la commission des finances afin de maintenir le taux réduit de TVA à 5,5 % à compter du 1^{er} janvier 2014.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'année dernière, lors de l'adoption des modifications de la structure des taux de TVA, l'engagement avait été pris de procéder, à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2014, à **des ajustements des taux de TVA, à enveloppe financière globale constante**, afin de soutenir des secteurs économiques et des mesures favorables à la croissance et à l'emploi, au logement, à la transition énergétique et au pouvoir d'achat des ménages.

Dans cet esprit, **le présent projet de loi de finances comporte une série de mesures tendant à minorer les recettes de TVA en 2014 :**

- l'application du taux réduit aux opérations de construction et de rénovation des logements sociaux et aux opérations d'accession à la propriété pour les ménages modestes (*cf. infra*, article 19). Le coût de cette mesure est estimé à 355 millions d'euros avec un taux réduit de 5 % et à **266 millions d'euros** avec un taux réduit de 5,5 % ;

- l'application du taux réduit de 5,5 % aux travaux d'amélioration de la qualité énergétique des logements de plus de deux ans (*cf. infra*, article 7 *ter*), soit une moindre recette évaluée dans l'exposé sommaire de l'amendement d'équilibre (amendement n° I-1134) présenté à l'Assemblée nationale par le Gouvernement à **450 millions d'euros** en 2014 ;

- la taxation au taux réduit de 5,5 % des importations et des acquisitions d'œuvres d'art (*cf. infra*, article 7 *bis*), soit une moindre recette évaluée par le même amendement à l'article d'équilibre à **15 millions d'euros** en 2014.

Ces deux dernières dispositions ont été adoptées **par amendement** à l'initiative de nos collègues députés.

L'ensemble de ces mesures représente donc un ajustement à la baisse du produit attendu de la TVA de **731 millions d'euros** en 2014, et davantage à terme.

En conséquence, le maintien du taux réduit de TVA à 5,5 % constitue dans cette perspective le gage financier de ces mesures en faveur de la croissance, de l'emploi, du logement et du pouvoir d'achat des ménages. L'amendement d'équilibre précité évalue ainsi à **736 millions d'euros** la majoration de recettes de TVA qu'il induit en 2014.

Par ailleurs, ce maintien du taux réduit de TVA à 5,5 % **n'augmentera pas le coût de la consommation finale des produits**. Ceux-ci sont en effet d'ores et déjà soumis à ce taux et l'abaissement du taux de 5,5 % à 5 %, tel que prévu au 1^{er} janvier 2014, n'aurait eu en pratique qu'un effet très faible à court et moyen terme sur les prix.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 7

(Art. L. 334-1 du code du cinéma et de l'image animée, art. 278-0 bis, 279 et 297 du code général des impôts)

Baisse du taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux entrées dans les salles de cinéma

Commentaire : le présent article prévoit d'abaisser la TVA sur les entrées dans les salles de cinéma en la rapportant de 7 % à 5,5 %.

I. LE DROIT EXISTANT

En application du b *quinquies* de l'article 279 du code général des impôts (CGI), les droits d'entrée dans les salles de spectacles cinématographiques, quels que soient le procédé de fixation ou de transmission et la nature du support des œuvres ou documents audiovisuels qui sont présentés, sont soumis au taux intermédiaire de TVA à 7 % en France métropolitaine (à l'exception de la Corse).

Cet assujettissement figure également à l'article L. 334-1 du code du cinéma et de l'image animée.

En application du A du III de l'article 68 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, ce taux de TVA passera à 10 % à compter du 1^{er} janvier 2014¹.

Pour mémoire, il est rappelé qu'avant 2011 ce taux était de 5,5 %.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé par le Gouvernement prévoyait de **soumettre les entrées dans les salles de cinéma au taux réduit de TVA à 5 % (II), à compter du 1^{er} janvier 2014 (III)** en France métropolitaine (à l'exception de la Corse).

Le I de cet article vise à opérer la coordination avec le code du cinéma et de l'image animée.

¹ Cette mesure s'applique en France métropolitaine, à l'exception de la Corse. Dans les départements d'outre-mer (DOM) où la TVA est applicable (Guadeloupe, Martinique, Réunion), comme en Corse, le taux applicable à compter du 1^{er} janvier 2014 demeurera le taux de 2,10 %.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

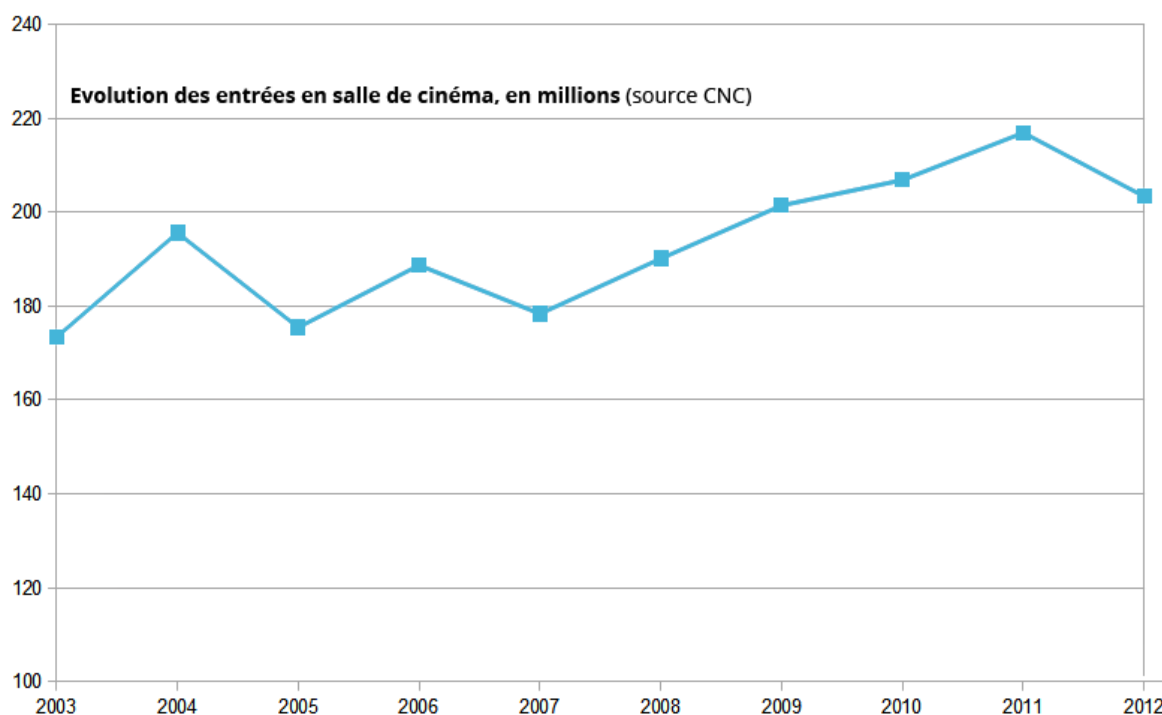
À l'initiative de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté, avec avis favorable du Gouvernement, un amendement de **coordination avec le maintien du taux réduit de TVA à 5,5 %**, à compter du 1^{er} janvier 2014, résultat de l'adoption de l'article 6 *bis* du présent projet de loi de finances.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous, **la fréquentation des salles de cinéma a enregistré un recul en 2012** en passant de 217,1 millions d'entrées en 2011 à 203,4 millions l'année dernière (soit une baisse de 6,3 %).

Pour 2013, selon le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), 125,24 millions d'entrées ont été réalisées au cours des huit premiers mois, soit 5,8 % de moins que sur la période équivalente en 2012. Sur les douze derniers mois écoulés, les entrées dans les salles sont donc estimées à 195,9 millions, ce qui constitue un recul de 9 % par rapport aux douze mois précédents.

L'évolution des entrées dans les salles de cinéma



Source : Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)

Dans ce contexte, la perspective d'un taux de TVA à 10 % s'appliquant à ce secteur en 2014 placerait les salles de cinéma dans **une situation désavantageuse par rapport à d'autres biens culturels**. Les spectacles vivants (théâtre, cirque...) ou le livre, par exemple, sont en effet actuellement soumis à un taux de TVA à 5,5 %.

La baisse proposée du taux de TVA pour les entrées dans les cinémas vise à **favoriser l'accès à la culture**. Il en est en effet espéré une répercussion à la baisse sur les tarifs des billets et donc un effet favorable sur la fréquentation des salles par les spectateurs. En 2012, le prix moyen d'un billet de cinéma (en prenant en compte les réductions et l'effet des cartes d'abonnement) s'élevait à 6,42 euros toutes taxes comprises (soit 5,99 euros hors taxe). Un passage du taux de TVA à 5 % aurait pour conséquence de ramener ce prix moyen à 6,30 euros, soit une économie de 12 centimes d'euro par billet et une baisse moyenne de 1,9 % par billet.

Par conséquent, il est également attendu de cette mesure **un impact positif sur l'activité économique des salles elles-mêmes**, y compris les petites et les moyennes structures. Fragiles et majoritaires dans ce secteur d'activité, celles-ci jouent pourtant un rôle essentiel dans la diffusion culturelle, en particulier sur les territoires où l'accès à la culture est limité. Elles sont en outre pourvoyeuses d'emplois non-délocalisables.

Le coût pour les finances de l'État de cette baisse du taux de TVA est estimé à 55 millions d'euros en 2014 et à **60 millions d'euros** en régime de croisière à partir de 2015 (la TVA étant déclarée avec un mois de décalage).

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*ARTICLE 7 bis**(Art. 278 septies, 278-0, 297 B et 1460 du code général des impôts)***Baisse du taux de TVA pour les importations et les acquisitions intracommunautaires d'œuvres d'art**

Commentaire : le présent article prévoit de baisser le taux de TVA de 10 % à 5,5 % pour les importations et les acquisitions intracommunautaires d'œuvres d'art.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 98 A de l'annexe 3 du code général des impôts (CGI) définit **les objets considérés comme des œuvres d'art**. On retrouve notamment dans ce périmètre les tableaux, les gravures, les tapisseries, les photographies, etc.

L'article 278 septies du CGI assujettit un certain nombre de transactions au taux intermédiaire de TVA, dont les importations d'œuvres d'art, y compris en provenance des pays tiers à l'Union européenne (UE).

Actuellement ce taux intermédiaire est fixé à 7 %, mais il passera **à compter du 1^{er} janvier 2014 à 10 %** en application l'article 68 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec **avis favorable du Gouvernement**, un amendement de la commission des finances afin d'appliquer le taux réduit de TVA aux importations et aux acquisitions intracommunautaires d'œuvres d'art.

Il est rappelé que ce taux réduit, actuellement de **5,5 %**, devrait demeurer à ce niveau si le Sénat adopte l'article 6 bis du présent projet de loi de finances. Dans le cas contraire, il serait ramené à 5 % en application l'article 68 de la loi précitée du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA PRÉSERVATION DU MARCHÉ FRANÇAIS DE L'ART

En 2012, le marché français de l'art représentait un chiffre d'affaires de **2,4 milliards d'euros** (soit une baisse de près de 13 % en valeur par rapport à 2011) et **52 000 emplois directs** dans le secteur des maisons de vente aux enchères et des marchands d'art, selon les représentants de la profession¹.

Sur ce marché, **les échanges extracommunautaires occupent une place essentielle** : en 2012, les importations extracommunautaires correspondaient à 77 % de l'ensemble des importations d'art en France.

Le marché français est par ailleurs **fortement concurrencé par d'autres places offrant une fiscalité plus avantageuse**. Au sein de l'Union européenne, la Grande-Bretagne (où sont établies quelques grandes maisons de vente) applique un taux de TVA à 5 % à ce type d'importations. Aux États-Unis ou à Hong Kong, les importations d'œuvres d'art ne sont pas taxées.

La hausse programmée du taux de TVA de 7 % à 10 % fait donc courir le **risque d'un déplacement des opérations d'achat d'œuvres d'art** vers certaines de ces places disposant de fait d'un avantage concurrentiel (lié au différentiel sur le taux de TVA). En supposant une élasticité prix relativement modérée induisant un recul des importations extracommunautaires de 10 % du fait de la hausse du taux de TVA en France, les représentants de la profession évaluent à 7,4 millions la perte fiscale nette. Cette perte résulterait de l'effet conjugué du gain de TVA (4,8 millions d'euros) et de la perte de recettes fiscales du fait du déplacement des achats vers d'autres places (12,2 millions d'euros)².

À la perte de recettes pourrait également s'ajouter **un appauvrissement du capital culturel** de la France.

Dans ces conditions, le passage au taux réduit de la TVA applicable aux importations et aux acquisitions intracommunautaires d'œuvres d'art offre des **garanties à l'attractivité du marché français de l'art**.

¹ Étude « Le marché de l'art en France – Contribution à l'économie française et mesure de l'impact négatif d'une hausse de la TVA à l'importation », diligentée par le Comité professionnel des galeries d'art, le Syndicat national des antiquaires et le Syndicat national des maisons de ventes volontaires (mai 2013).

² Cf. étude précitée.

B. UNE MESURE GAGÉE PAR UN AJUSTEMENT DU RÉGIME D'IMPOSITION DES PLUS-VALUES DE CESSION DES ŒUVRES D'ART

L'exposé sommaire de l'amendement d'équilibre (amendement n° I-1134) présenté à l'Assemblée nationale par le Gouvernement évalue à **15 millions d'euros** en 2014 la moindre recette résultant de la baisse de la TVA sur les importations et les acquisitions intracommunautaires d'œuvres d'art.

L'amendement à l'origine du présent article additionnel était formellement assorti d'un « gage tabacs » (portant sur les droits visés aux articles 575 et 575 A du CGI). Toutefois, il ressort du débat à l'Assemblée nationale¹ que c'est à **l'article 11 bis du présent projet de loi de finances** qu'il faut chercher le gage véritablement opérationnel de la mesure. Cet article prévoit d'ajuster le régime d'imposition des plus-values de cession, *via* un allongement à 22 ans (contre 12 ans actuellement) de la durée de détention des œuvres d'art donnant droit à une exonération totale des plus-values réalisées à l'occasion de la cession de ces œuvres.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Assemblée nationale, compte rendu de la première séance du vendredi 18 octobre 2013.

ARTICLE 7 ter (nouveau)

(Art. 279-0 bis du code général des impôts, art. L. 16 BA du livre des procédures fiscales)

Application du taux de TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans

Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, vise à appliquer le taux de TVA réduit aux travaux d'amélioration de la qualité énergétique des logements achevés depuis plus de deux ans.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE TAUX RÉDUIT DE TVA À 7 % APPLICABLE AUX TRAVAUX D'AMÉLIORATION ET D'ENTRETIEN DU LOGEMENT

Aux termes du I de l'article 279-0 bis du code général des impôts, **la taxe sur les valeur ajoutée est perçue au taux intermédiaire de 7 % sur les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des locaux à usage d'habitation, achevés depuis plus de deux ans**, à l'exception de la part correspondant à la fourniture d'équipements ménagers ou mobiliers ou à l'acquisition de gros équipements fournis dans le cadre des travaux d'installation ou de remplacement du système de chauffage, des ascenseurs, de l'installation sanitaire ou de système de climatisation dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé du budget.

Toutefois, le 2 du même article prévoit que c'est le taux normal de TVA qui s'applique aux travaux, réalisés sur une période de deux ans au plus :

- qui concourent à la production d'un immeuble neuf au sens du 2° du 2 du I de l'article 257 ;

- à l'issue desquels la surface de plancher des locaux existants, majorée, le cas échéant, des surfaces de bâtiments d'exploitations agricoles mentionnées au d de l'article R. 112-2 du code de l'urbanisme, est augmentée de plus de 10 %.

De surcroît, le taux normal s'applique également aux travaux de nettoyage ainsi qu'aux travaux d'aménagement et d'entretien des espaces verts (2 bis de l'article 279-0 bis).

S'agissant des personnes ou entités susceptibles de bénéficier du taux réduit à 7 %, le 3 de l'article 279-0 *bis* du code général des impôts dispose que **ce taux est applicable aux travaux facturés au propriétaire ou, le cas échéant, au syndicat de copropriétaires, au locataire, à l'occupant des locaux ou à leur représentant, à condition que le preneur atteste que ces travaux se rapportent à des locaux d'habitation achevés depuis plus de deux ans** et ne répondent pas aux conditions mentionnées au 2 (*cf. supra*). Ce taux est également **applicable dans les mêmes conditions aux travaux réalisés par l'intermédiaire d'une société d'économie mixte intervenant comme tiers financeur**. Le prestataire est tenu de conserver cette attestation à l'appui de sa comptabilité.

De surcroît, **le preneur doit conserver copie de cette attestation**, ainsi que les factures ou notes émises par les entreprises ayant réalisé des travaux jusqu'au 31 décembre de la cinquième année suivant la réalisation de ces travaux.

Enfin, le preneur est solidairement tenu au paiement du complément de taxe si les mentions portées sur l'attestation s'avèrent inexactes de son fait.

B.UN TAUX RÉDUIT QUI DOIT AUGMENTER AU 1^{ER} JANVIER 2014

En application de l'article 68 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, **le taux intermédiaire de 7 % applicable aux travaux de rénovation de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des locaux à usage d'habitation, achevés depuis plus de deux ans sera porté à 10 % (soit le taux intermédiaire de TVA) pour les opérations dont le fait générateur intervient à compter du 1^{er} janvier 2014.**

Toutefois, cette hausse ne s'appliquera pas aux encaissements pour lesquels la taxe sur la valeur ajoutée est exigible avant cette date.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du groupe socialiste, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel visant à appliquer le taux réduit prévu à l'article 278-0 *bis* du code général des impôts aux travaux d'amélioration de la qualité énergétique des logements achevés depuis plus de deux ans.

Pour cela, **il insère un nouvel article 278-0 *ter*** dans le code général des impôts (I du présent article).

Pour mémoire, le taux réduit prévu par l'article 278-0 *bis* du code général des impôts s'élève actuellement à 5,5 %. En application de l'article

68 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, ce taux devrait passer à 5 % au 1^{er} janvier 2014. Toutefois, l'article 6 *bis* du projet de loi de finances pour 2014, inséré à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement, prévoit de maintenir ce taux à 5,5 %.

A. LES DÉPENSES ÉLIGIBLES AU TAUX RÉDUIT SERONT IDENTIQUES À CELLES ÉLIGIBLES AU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

1. Les dépenses éligibles au taux réduit de TVA

a) Le champ actuel des dépenses éligibles au crédit d'impôt développement durable

Le 1 du nouvel article 278-0 *ter* dispose que la TVA est perçue au taux réduit de 5,5 % sur les **travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans**. Ces travaux portent sur la **pose, l'installation et l'entretien des matériaux et équipements** mentionnés au 1 de l'article 200 *quater* du code général des impôts, sous réserve que ces matériaux et équipements respectent des caractéristiques techniques et des **critères de performances minimales qui seront fixés par arrêté du ministre chargé du budget**.

L'article 200 *quater* du code général des impôts est relatif au crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale, plus communément appelé « crédit d'impôt développement durable » (CIDDD).

Ce dernier s'applique aux **dépenses afférentes à un immeuble achevé depuis plus de deux ans** au titre de :

- l'acquisition de **chaudières** à condensation ;
- l'acquisition de **matériaux d'isolation thermique des parois vitrées**, de volets isolants ou de portes d'entrée donnant sur l'extérieur ;
- **l'acquisition et la pose de matériaux d'isolation thermique des parois opaques** et l'acquisition de matériaux de calorifugeage de tout ou partie d'une installation de production ou de distribution de chaleur ou d'eau chaude sanitaire ;
- l'acquisition **d'appareils de régulation de chauffage**.

Ce crédit d'impôt s'applique également au coût des équipements :

- **de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable ou des pompes à chaleur**, dont la finalité essentielle est la production de chaleur ou d'eau chaude sanitaire, ainsi qu'au coût de la pose de l'échangeur de chaleur souterrain des pompes à chaleur géothermiques ;

- **de raccordement à un réseau de chaleur**, alimenté majoritairement par des énergies renouvelables ou par une installation de cogénération ;
- **de récupération et de traitement des eaux pluviales.**

b) L'article 56 du projet de loi de finances pour 2014 prévoit une modification des dépenses éligibles au crédit d'impôt développement durable

L'article 56¹ du projet de loi de finances pour 2014 prévoit une modification des dépenses éligibles au crédit d'impôt développement durable.

Cet article propose notamment de recentrer le CIDD sur deux composantes : l'isolation thermique de l'habitat et les équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable ne bénéficiant pas d'autres formes de soutien public ou peu diffusées. **Seraient ainsi exclues du dispositif les dépenses relatives** aux équipements de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil (**énergie photovoltaïque**), les **appareils de régulation de chauffage** ainsi que les **équipements de récupération et de traitement des eaux pluviales.**

En conséquence, le champ des dépenses éligibles au taux réduit de TVA pour la rénovation énergétique des logements évoluera si l'article 56 du projet de loi de finances pour 2014 est adopté.

2. Des dépenses spécifiquement exclues du taux réduit

Le **2** du nouvel article 278-0 *ter* exclut expressément un certain nombre de dépenses du taux réduit, selon la rédaction du **2** de l'article 279-0 *bis*, à savoir les dépenses relatives aux travaux réalisés sur une période de deux ans au plus, concourant à la production d'un immeuble neuf ou à l'issue desquels la surface de plancher des locaux existants est augmentée de plus de 10 %.

Ces dépenses seront donc soumises au taux normal de TVA.

¹ Réforme du crédit d'impôt en faveur du développement durable (CIDD) et aménagement de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ).

B. LES ENTITÉS SUSCEPTIBLES DE BÉNÉFICIER DU TAUX RÉDUIT AU TITRE DE LEURS TRAVAUX DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE ET LES CONDITIONS À RESPECTER POUR LE PRESTATAIRE

1. Les personnes et entités susceptibles de bénéficier du taux réduit au titre de leurs travaux de rénovation énergétique

Le 3 du nouvel article 278-0 *ter* reprend **une rédaction identique à celle de l'article 279-0 bis du code général des impôts** en ce qui concerne les personnes ou entités susceptibles de bénéficier du taux réduit. Ainsi, ce dernier sera applicable aux travaux facturés au propriétaire ou, le cas échéant, au syndicat de copropriétaires, au locataire, à l'occupant des locaux ou à leur représentation à condition que le preneur atteste que ces travaux se rapportent à des locaux d'habitation achevés depuis plus de deux ans et ne répondent pas aux conditions mentionnées au 2 (*cf. supra*). Il est également applicable dans les mêmes conditions aux travaux réalisés par l'intermédiaire d'une société d'économie mixte intervenant comme tiers financeur.

2. Les conditions à respecter pour le prestataire

De même, la rédaction du nouvel article 278-0 *ter* se calque sur celle de l'article 279-0 *bis* s'agissant de l'attestation : le prestataire est tenu de conserver l'attestation susmentionnée à l'appui de sa comptabilité. De plus, il doit en conserver une copie, ainsi que des factures ou notes émises par les entreprises ayant réalisé des travaux jusqu'au 31 décembre de la cinquième année suivant la réalisation de ces travaux. Enfin, le preneur est solidairement tenu au paiement du complément de taxe si les mentions portées sur l'attestation s'avèrent inexactes de son fait.

C. LES COORDINATIONS

Le 2° du I du présent article procède à une **coordination au sein du code général des impôts**. Il insère dans l'article 279-0-*bis* une référence au nouvel article 278-0-*ter*, afin de préciser que le taux intermédiaire s'appliquera aux travaux « *autres que ceux mentionnés à l'article 278-0 ter* ». Cette coordination est nécessaire pour faire la distinction entre les travaux d'amélioration et d'entretien du logement qui resteront soumis au taux intermédiaire (qui passera de 7 % à 10 % au 1^{er} janvier 2014) et ceux qui bénéficieront du taux réduit de 5,5 %.

Le II du présent article procède à **une coordination avec l'article L. 16 BA du livre des procédures fiscales**, selon lequel l'administration peut demander au preneur des justifications relatives aux travaux à raison desquels il a bénéficié du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée à 5,5 %.

D. L'ENTRÉE EN VIGUEUR ET LE COÛT DU DISPOSITIF

1. L'entrée en vigueur

Le taux réduit de TVA s'appliquerait aux opérations pour lesquelles la taxe sur la valeur ajoutée est exigible à compter du 1^{er} janvier 2014.

Concrètement, cela signifie que les acomptes versés avant le 1^{er} janvier 2014 seront acquittés au taux de TVA à 7 % : il n'y aura pas de régularisation.

2. Le coût estimé du dispositif

D'après l'amendement déposé par le Gouvernement à l'article d'équilibre, qui prend en compte les votes intervenus à l'Assemblée nationale, le coût de cette disposition est estimé à **450 millions d'euros**. Elle serait notamment financée par le maintien du taux de TVA à taux réduit à 5,5 % au lieu de 5 %

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article est la traduction d'un engagement du Président de la République annoncé au cours de la conférence environnementale de septembre 2013 : *« le taux de TVA sur les travaux d'isolation thermique passera à 5 % en 2014 au lieu des 10 % prévus. Cette mesure réduira la facture énergétique des ménages [...] et soutiendra l'activité du bâtiment ¹ »*.

Il s'agit d'une mesure **favorable à la transition énergétique**, puisque le développement des travaux de rénovation thermique aboutira à terme à une réduction des émissions de gaz à effet de serre. **Elle participera notamment à l'atteinte de l'objectif de la rénovation thermique de 500 000 logements par an d'ici 2016**. Elle viendra aussi renforcer les autres dispositions adoptées en faveur de la rénovation thermique², au titre desquelles on peut citer le plan d'investissement pour le logement présenté le 21 mars 2013, qui décline les mesures et outils du plan de rénovation énergétique de l'habitat. Ce dernier prévoit notamment une **accélération et un redéploiement des aides apportées par le programme d'investissements d'avenir pour le financement des travaux de rénovation pour les ménages modestes** et les classes moyennes.

¹ Source : Bulletin quotidien du 23 septembre 2013.

² Pour mémoire, le Président de la République a rappelé dans son discours du 14 septembre 2012, à l'occasion de la première conférence environnementale, que la rénovation énergétique des logements serait « l'une des grandes priorités » de son quinquennat.

En outre, en réduisant la facture énergétique des ménages, l'application du taux réduit de TVA à la rénovation thermique des logements contribuera à maintenir leur pouvoir d'achat.

Enfin, cette disposition devrait entraîner des travaux importants¹, contribuant ainsi à la relance de l'activité et de l'emploi dans le secteur du bâtiment, qui a été particulièrement touché par la crise ces dernières années.

Au-delà de l'application du taux réduit de TVA aux travaux de rénovation énergétique, votre rapporteur général espère que la multiplication des taux de TVA applicables pour les travaux de rénovation en général dans les logements ne sera pas la source d'une complexité supplémentaire pour les entreprises du bâtiment. Le Gouvernement devra donc être particulièrement attentif à la rédaction des textes d'application afférents, afin de respecter l'objectif de simplification dont il a fait une priorité.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ *Le ministre a indiqué en séance publique que, « par un effet de levier, les 500 millions d'euros dégagés par le taux réduit de TVA permettront de réaliser pour 10 milliards d'euros de travaux, ce qui représente beaucoup plus de 100 000 logements ».*

*ARTICLE 7 quater**(Art. 278 bis, 298 bis et 298 quater du code général des impôts)***Application du taux normal de TVA pour certains engrais et autres produits assimilables**

Commentaire : le présent article prévoit d'appliquer le taux normal de TVA pour les engrais et les produits assimilables, autres que ceux utilisables dans l'agriculture biologique.

I. LE DROIT EXISTANT***A. L'APPLICATION DU TAUX INTERMÉDIAIRE DE TVA POUR DIVERS PRODUITS À USAGE AGRICOLE***

L'article 278 bis du code général des impôts (CGI) prévoit l'application du **taux intermédiaire de TVA** pour les opérations d'achat, d'importation, d'acquisition intracommunautaire, de vente, de livraison, de commission, de courtage ou de façon portant sur divers produits, notamment à usage agricole.

Parmi cette catégorie, qui couvre un champ large, se retrouvent notamment :

- les amendements calcaires et les engrais ;
- le soufre, le sulfate de cuivre et la grenaille utilisée pour la fabrication du sulfate de cuivre, ainsi que les produits cupriques contenant au minimum 10 % de cuivre ;
- les produits phytopharmaceutiques mentionnés à l'annexe II au règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission, du 5 septembre 2008, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques¹ ;

Actuellement fixé à 7 %, le taux intermédiaire passera à **compter du 1^{er} janvier 2014 à 10 %** en application de l'article 68 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

¹ Ce règlement contient les principes généraux qui servent de base à l'agriculture biologique : méthodes de production spécifiques, utilisation des ressources naturelles et stricte restriction des intrants chimiques de synthèse. Il régit les produits agricoles (y compris les produits de l'aquaculture) non transformés ou transformés et destinés à l'alimentation humaine, les aliments pour animaux, le matériel de reproduction végétative et les semences utilisés aux fins de culture, les levures pour l'alimentation humaine ou animale.

B. LES RÉGIMES PARTICULIERS DE TVA POUR LES EXPLOITANTS AGRICOLES

Pour les exploitants agricoles, il existe **deux régimes** particuliers de TVA : le **remboursement forfaitaire agricole (RFA)** et le **régime simplifié agricole (RSA)**¹.

Le **RFA** a pour objet de compenser les charges de TVA ayant grevé les achats des exploitants qui ne sont pas assujettis à la TVA. Pour que ce régime soit applicable, trois conditions doivent être remplies :

- la moyenne des recettes hors taxe (HT) annuelles doit être inférieure à 46 000 euros sur les deux exercices précédents ;
- l'exploitant ne doit pas avoir opté pour le RSA ;
- les ventes doivent être à destination d'entreprises assujetties elles-mêmes à la TVA.

En application de **l'article 298 quater** du CGI, le taux du remboursement forfaitaire est fixé pour les ventes faites à compter du 1^{er} janvier 2014 à :

- **4,90 %** pour le lait, les animaux de basse-cour, les œufs, les animaux de boucherie et de charcuterie définis par décret, ainsi que les céréales, les graines oléagineuses et les protéagineux mentionnés à l'annexe I du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 ;
- **3,89 %** pour les autres produits.

Prévu par **l'article 298 bis** du CGI, le **RSA** est, quant à lui, obligatoire si la moyenne des recettes agricoles (HT) sur les deux années civiles antérieures dépasse 46 000 euros.

Le RSA peut toutefois être choisi si cette moyenne est inférieure à 46 000 euros. L'option porte alors sur une période de trois années civiles, renouvelable par tacite reconduction pour des périodes successives de cinq années civiles.

Avec ce régime, **deux situations** sont possibles en fin d'année :

- soit la TVA sur les ventes est supérieure à la TVA sur les achats (situation débitrice) : l'entreprise doit alors rembourser à l'État le trop perçu ;
- soit la TVA sur les ventes est inférieure à la TVA sur les achats (situation créditrice) : l'État rembourse alors la différence à l'entreprise.

¹ En 2012, 463 905 agriculteurs utilisent le RSA et 316 383 le RFA.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec **avis favorable du Gouvernement**, un amendement de la commission des finances afin de faire passer au taux normal de TVA les engrais et les produits assimilables, autres que ceux utilisables dans l'agriculture biologique (I.A).

Le taux normal s'appliquerait ainsi, sous la réserve indiquée ci-dessus :

- aux **amendements calcaires** ;

- au **soufre**, au sulfate de cuivre et à la grenaille utilisée pour la fabrication du sulfate de cuivre, ainsi qu'aux **produits cupriques** contenant au minimum 10 % de cuivre.

Le dispositif adopté **aménage** également le régime du RFA (I.B) et celui du RSA (II).

Concernant **le RFA**, le taux du remboursement forfaitaire est augmenté et passe à :

- **5,59 %** pour le lait, les animaux de basse-cour, les œufs, les animaux de boucherie et de charcuterie définis par décret, ainsi que les céréales, les graines oléagineuses et les protéagineux mentionnés à l'annexe I du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 ;

- **4,43 %** pour les autres produits.

S'agissant du **RSA**, un ajustement à la baisse des acomptes trimestriels de TVA dus par l'exploitant agricole est mis en place pour 2014. Les acomptes pourront être minorés (dans la limite du montant dudit acompte) de 50 % du montant de la TVA ayant grevé les achats des engrais et autres produits assimilés passant au taux normal de TVA.

Le III du présent article prévoit les modalités d'entrée en vigueur du dispositif. Celui-ci s'appliquera ainsi aux opérations dont le **fait générateur** intervient à compter du **1^{er} janvier 2014**. Il ne s'appliquera pas, en revanche, aux encaissements pour lesquels la TVA est exigible avant cette date.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Sur le fond, ce passage au taux normal de TVA pour la plupart des engrais aura pour conséquence d'**augmenter les recettes fiscales**, pour un montant de l'ordre de 15 millions d'euros, mais aussi d'**inciter à l'utilisation d'engrais bio**, ces engrais restant taxés au taux intermédiaire de TVA. Ces deux motifs suffiraient à votre rapporteur général pour se déclarer favorable au dispositif proposé.

De plus, il soutient la mesure parce que le présent article ne devrait **pas impacter les agriculteurs**, puisque sa rédaction prévoit une neutralisation des effets collatéraux du passage au taux normal de TVA pour les engrais non bio. Ainsi, les taux de RFA sont ajustés à due concurrence et, pour ce qui concerne le RSA, les exploitants pourront **déduire les montants dans leurs déclarations de TVA**. Afin de limiter l'impact sur la trésorerie des agriculteurs, il est, en outre, prévu que les acomptes trimestriels de TVA au RSA pourront être minorés de 50 % du montant de la TVA ayant grevé les achats des engrais et autres produits assimilés passant au taux normal de TVA.

Dans ce contexte et afin de favoriser les circuits courts, le recyclage des effluents d'élevage et des composts, ainsi que le développement de la méthanisation, bénéfiques pour l'environnement, votre rapporteur général souhaite **assortir le dispositif proposé d'une incitation à l'utilisation d'engrais d'origine organique**¹. Il propose donc un **amendement permettant aux engrais organiques de rester taxés au taux intermédiaire de TVA de 10 %**, afin d'encourager leur usage plutôt que celui des engrais chimiques. Le dispositif permettrait ainsi de concourir à la réalisation des objectifs du Plan d'action relatif à une meilleure utilisation de l'azote en agriculture rendu public par le ministère de l'agriculture le 30 octobre 2013.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Le marché des engrais organiques commercialisables est aujourd'hui assez restreint, avec des produits comme le purin de cheval, le purin d'ortie, le guano des oiseaux marins ou, encore, les produits de compostage. L'objectif du ministère de l'agriculture étant de soutenir les engrais d'origine organique en favorisant leur homologation pour mise sur le marché, à l'instar du dossier d'homologation en cours à concernant le digestat de méthaniseur, un régime de TVA plus favorable permettrait de contribuer à son essor.

ARTICLE 8

(Art. L. 641 bis, L. 775 sexies [nouveau] et L. 797 [rétabli] du code général des impôts)

Aménagement des droits de mutation par décès en cas de défaut de titre de propriété immobilière

Commentaire : le présent article vise à favoriser la reconstitution de titres de propriété en instaurant un délai de vingt-quatre mois pour le dépôt des déclarations de succession, en permettant de déduire les frais de reconstitution de l'actif successoral et en exonérant de droits de succession certains immeubles non bâtis indivis.

I. LE DROIT EXISTANT

S'il existe, pour les départements d'outre-mer, des dispositions dérogatoires au droit commun des successions destinées à tenir compte de difficultés particulières dans l'établissement de l'actif successoral en cas de l'éloignement géographique entre le lieu du décès et le lieu de résidence¹, la Corse est actuellement la seule partie du territoire national à connaître un régime spécifique justifié par les difficultés à établir les droits de propriété de certains biens immobiliers.

A. UN RÉGIME FISCAL DES SUCCESSIONS EN CORSE LONGTEMPS DÉROGATOIRE**1. L'arrêté du 21 prairial an IX**

À l'origine du régime dérogatoire prévalant en Corse, l'article 3 de l'arrêté du 21 prairial an IX (10 juin 1801) concernant l'enregistrement, dit

¹ Alors que l'article 641 du code général des impôts (CGI) fixe le délai à six mois si le décès est intervenu en France métropolitaine, l'article 642 du même code dispose ainsi que dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, les délais pour l'enregistrement des déclarations de succession sont « de six mois à compter du jour du décès, lorsque celui dont on recueille la succession est décédé dans le département où il était domicilié » et d'« une année dans les autres cas ». À la Réunion, le délai est de deux ans à compter du jour du décès lorsque le décès est intervenu ailleurs qu'à Madagascar, à l'île Maurice, en Europe ou en Afrique.

« arrêté Miot »¹, posait des règles spécifiques pour la Corse, relatives à liquidation des droits de succession et aux pénalités de retard.

a) Les règles de liquidation

L'arrêté prévoyait que « *la valeur des immeubles, dont les héritiers, légataires ou donataires étaient tenus de faire la déclaration pour les successions qui leur étaient échues, sera[it] à l'avenir déterminée par le montant de la contribution foncière* » et que « *pour parvenir à cette fixation, la contribution foncière sera[it] considérée comme le centième du capital sur lequel les droits à percevoir, d'après la loi du 22 frimaire an VII, seront liquidés* ».

Cette règle a été appliquée de l'an X jusqu'au 1^{er} janvier 1949, date à laquelle la contribution foncière a été supprimée en tant qu'impôt d'État par l'article 1^{er} du décret n° 48-1986 du 9 décembre 1948 portant réforme fiscale.

Le ministre des finances décida en conséquence, le 24 avril 1951, que les immeubles situés en Corse seraient évalués, comme sur le continent, à leur valeur vénale. Cette décision souleva de telles protestations que le ministre accepta, le 14 juin suivant, de surseoir à la mise en vigueur du régime de droit commun jusqu'à ce que le Parlement se soit prononcé sur le régime applicable en Corse et de mettre en place un dispositif de substitution, initialement conçu comme provisoire.

Ce dispositif consistait à calculer la valeur des immeubles en appliquant au revenu cadastral servant de base à la contribution foncière perçue au profit des départements et des communes, le coefficient de 18 %, puis de 22 %, correspondant au taux de la taxe proportionnelle sur le revenu des personnes physiques. Cette taxe ayant été supprimée en 1959, le taux de 22 % a été remplacé par le taux de 24 % (plus connu sous le nom de « coefficient 24 ») correspondant à celui de la seule taxe proportionnelle qui subsistait en matière d'impôt sur le revenu, à savoir celle perçue sur les revenus de capitaux mobiliers.

Ce dispositif a finalement été jugé dépourvu de base légale par la Cour de cassation (Cour de cassation, pourvoi n° 90-13.706, 28 janvier 1992, *Sieur Perrino*).

¹ En effet, sur le fondement des dispositions de l'article 92 de la Constitution de l'an VIII, la loi du 22 frimaire an IX a suspendu « l'empire de la Constitution », jusqu'à la paix maritime, dans les départements du Golo et du Liamone en lesquels la Corse était alors subdivisée. Un arrêté des consuls de la République du 17 nivôse an IX a prévu qu'un conseiller d'État serait nommé, par le Premier Consul, administrateur général des départements du Golo et du Liamone, qu'il serait autorisé à prendre, sous la forme d'arrêtés ou de proclamations, « toutes les mesures de gouvernement et d'administration » qu'il estimerait nécessaires et, qu'en particulier, il pourrait, en matière de « finances », imposer des contributions extraordinaires et « prononcer des dégrèvements ou remises sur celles qui existent, soit directes, soit indirectes ». Par arrêté de Napoléon Bonaparte, Premier Consul, en date du même jour, le conseiller d'État Miot a été nommé administrateur général dans les départements du Golo et du Liamone.

b) *L'absence de pénalités de retard*

L'article 3 de l'arrêté du 21 prairial an IX prévoyait que « *la peine du droit encourue par défaut de déclaration dans le délai de six mois restera abrogée* ». L'absence de sanction conduisait à un très faible taux de déclaration des successions en Corse (environ 25 %, contre près de 100 % dans le reste de la France). Ceci avait deux effets : une **exonération de fait de droits de succession** non seulement pour les biens immobiliers mais également pour l'ensemble du patrimoine non immobilier et un **taux de partage des successions inférieur au reste de la France**. Le régime de **l'indivision** est ainsi particulièrement développé en Corse et une fraction significative du patrimoine immobilier corse se caractérise par **l'absence de titre de propriété**.

B. UN RETOUR AU DROIT COMMUN PLUSIEURS FOIS RETARDÉ

1. Les modifications introduites par la loi de finances pour 1999

L'article 21 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 a modifié le régime fiscal des successions en Corse. L'article 25 de loi n° 2000-1353 du 30 décembre 2000 de finances rectificative pour 2000 a ensuite prévu que ses dispositions s'appliqueraient au 1^{er} janvier 2002.

À compter de cette date :

- **le défaut de déclaration des successions devait être sanctionné** dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire dans un délai de six mois. Le premier alinéa de l'article 21 de la loi précitée de finances pour 1999 supprimait en effet la dernière phrase de l'article 3 de l'arrêté du 21 prairial an IX, selon laquelle « *la peine du droit encourue par défaut de déclaration dans le délai de six mois restera abrogée* » ;

- **l'évaluation des biens immobiliers devait être réalisée dans les conditions de droit de commun, c'est-à-dire selon la valeur vénale**, pour les successions ouvertes en 2002 et pour les années suivantes. Le rétablissement d'une base légale pour l'évaluation des biens immobiliers était en effet une **condition nécessaire** du retour au droit commun en matière de droits de succession puisque, en son absence, il n'existait pas d'assiette pour l'établissement des droits de succession en Corse.

2. Le régime de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002

Le rétablissement des sanctions de droit commun applicable à la non-déclaration des successions peut se heurter en Corse à un problème pratique. Quand bien même les héritiers veulent s'acquitter de leur déclaration dans les six mois du décès, tous ne sont pas en mesure de le faire,

en raison de l'absence fréquente de titres de propriétés en Corse, et des difficultés à les reconstituer.

En conséquence, l'article 51 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a introduit dans le code général des impôts un article 641 *bis*, dérogatoire au droit commun, qui prévoit que **le délai maximal de déclaration des successions** comportant des immeubles ou droits immobiliers situés en Corse est porté, de manière transitoire, jusqu'aux successions ouvertes au 31 décembre 2008, **de six mois à vingt-quatre mois après le décès**.

Le critère emportant le bénéfice d'allongement du délai de déclaration est celui de l'existence ou non, au sein de la succession, d'immeubles et droits immobiliers situés en Corse. Ce critère s'applique quel que soit le lieu de résidence du défunt, et indépendamment de l'existence ou non de titres de propriétés avant la mort du défunt.

Toutefois, l'allongement du délai n'est applicable aux déclarations de succession comportant des immeubles ou droits immobiliers situés en Corse pour lesquels le droit de propriété du défunt n'a pas été constaté antérieurement à son décès par un acte régulièrement transcrit ou publié qu'à la condition que les titres de propriété (« *les attestations notariées visées au 3° de l'article 28 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière* ») soient reconstitués et publiés dans les vingt-quatre mois suivant le décès.

Afin d'inciter à la reconstitution des titres de propriété, le même article 51 de la loi précitée du 22 janvier 2002 relative à la Corse a introduit un **dispositif d'exonération totale, puis partielle, de droits de successions pour les immeubles et droits immobiliers situés en Corse**, codifié à l'article 1135 *bis* du code général des impôts.

Ainsi, **pour les successions jusqu'au 31 décembre 2010, les immeubles et droits immobiliers situés en Corse ont été exonérés de droits de succession**. Pour les successions ouvertes entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2015, l'exonération était de 50 %. C'est pour les successions ouvertes à compter du 1^{er} janvier 2016 que les immeubles et droits immobiliers situés en Corse devaient être soumis aux droits de succession dans les conditions de droit commun.

La même disposition était applicable aux immeubles et droits immobiliers pour lesquels le droit de propriété du défunt n'a pas été constaté antérieurement à son décès, **à la condition que les titres de propriété soient reconstitués dans les vingt-quatre mois du décès**. Si cette condition n'était pas respectée, les héritiers, donataires ou légataires ou leurs ayants cause à titre gratuit étaient tenus d'acquitter dans le mois suivant l'expiration du délai de deux ans les droits de mutation dont la transmission par décès avait été dispensée ainsi qu'un droit supplémentaire de 1 % et l'intérêt de retard.

Par ailleurs, en application de l'article 750 *bis* du code général des impôts, de manière temporaire jusqu'au 31 décembre 2012, **les actes de partage de succession ont été exonérés du droit de partage de 2,5 %** à hauteur de la valeur des immeubles situés en Corse, dès lors que le partage était réalisé par un acte authentique.

La création d'un groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété

Afin de faciliter la mise en œuvre de la réforme de la propriété en Corse, afin notamment de favoriser le développement économique de l'île, mais aussi faciliter l'évolution du régime des successions, l'article 42 de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités a créé un **groupement d'intérêt public chargé de rassembler tous les éléments propres à reconstituer les titres de propriété en Corse pour les biens fonciers et immobiliers qui en sont dépourvus**. L'État est le principal financeur du groupement, sa participation devant atteindre au total 11 millions d'euros sur la période 2007-2017.

Le Groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriétés en Corse (GIRTEC) peut prendre « *toute mesure permettant de définir ces biens et d'en identifier leurs propriétaires et créer ou gérer l'ensemble des équipements ou services d'intérêt commun rendus nécessaires pour la réalisation de son objet* ». Il est présidé par M. Paul Grimaldi, magistrat détaché, et emploie sept personnes.

Il prend financièrement en charge, à la place des héritiers, les frais les plus lourds nécessités par la reconstitution des titres de propriété, principalement ceux exposés par les généalogistes et les géomètres, et informe l'ensemble des acteurs concernés sur l'avantage d'engager la procédure de titrisation.

La mise en place du GIRTEC a pris beaucoup de retard. Le recrutement du personnel a débuté à la fin de l'été 2008 et le GIRTEC a dû entièrement définir ses procédures et méthodes de travail, un tel travail n'ayant jamais été entrepris en France jusqu'alors. Le groupement a traité 15 dossiers en 2008, 214 dossiers en 2009, 338 dossiers en 2010, 389 dossiers en 2011 et 576 dossiers en 2012. Son rythme de croisière devrait être de l'ordre de 500 dossiers, tant du fait du niveau de ses ressources que du nombre limité d'études notariales en Corse (25).

Le nombre total de dossiers à traiter est indéterminable à ce stade. Néanmoins, on relève que l'île compte, selon les estimations, entre 92 000 et 97 000 « propriétaires présumés décédés ».

3. La prorogation par la loi de finances rectificative pour 2008

Enfin, l'article 33 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 a procédé à une **prorogation des dispositions dérogatoires** applicables en Corse du fait des dispositions de la loi du 22 janvier 2002 précitée. Ainsi :

- la dérogation permettant un délai de déclaration de succession de vingt-quatre mois au lieu du régime de droit commun de six mois a été prorogée du 31 décembre 2008 jusqu'au 31 décembre 2012 ;

- l'exonération totale de droits de succession pour les immeubles et droits immobiliers situés en Corse a été prorogée du 31 décembre 2010 jusqu'au 31 décembre 2012. Le terme de l'exonération partielle de droit de successions de 50 % a également été reporté au 31 décembre 2017 ;

- l'exonération de droits de partage a été prorogée du 31 décembre 2012 au 31 décembre 2014.

C. LA CENSURE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE LA NOUVELLE PROROGATION PRÉVUE PAR LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2013

Lors de l'examen de la loi de loi de finances initiale pour 2013, un article additionnel a été introduit en première lecture à l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Paul Giacobbi et François Pupponi, avec un avis de sagesse de la commission des finances et du Gouvernement. Il prévoyait de proroger **jusqu'au 31 décembre 2017 les exonérations prévues** par la loi du 22 janvier 2002. L'exonération partielle de droit de successions de 50 % aurait été applicable du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2022, pour un retour au droit commun le 1^{er} janvier 2023.

Saisi de la loi de finances initiale pour 2013, le Conseil constitutionnel a examiné d'office cet article 14. Dans sa décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, il l'a déclaré contraire à la Constitution au motif que « *le maintien du régime fiscal dérogatoire applicable aux successions sur des immeubles situés dans les départements de Corse conduit à ce que, sans motif légitime, la transmission de ces immeubles puisse être dispensée du paiement des droits de mutation* » et « *que la nouvelle prorogation de ce régime dérogatoire méconnaît le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques* ».

Dès lors, les dérogations prévues par la loi du 22 janvier 2002 s'appliquent selon le calendrier fixé par la loi du 30 décembre 2008. En particulier, s'appliquent en Corse, depuis le 1^{er} janvier 2013, le délai de déclaration de succession de droit commun, soit six mois, et un taux d'exonération de droits de succession pour les immeubles et droits immobiliers réduit à 50 %.

Jérôme Cahuzac, alors ministre délégué en charge du budget, a annoncé, dans un communiqué de presse¹ du 31 janvier 2013, la constitution d'un « *groupe de travail sur les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel en matière de droits de successions en Corse* », ainsi que la décision du Gouvernement « *de dispenser de pénalités, intérêts de retard et majoration, les déclarations de successions comportant des immeubles situés en Corse enregistrées dans les vingt-quatre mois du décès, à la condition que la propriété de ces biens soit régulièrement enregistrée dans le même délai* ».

¹ Communiqué de presse n° 376 du 31 janvier 2013.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN DÉLAI DÉROGATOIRE DE DÉCLARATION ÉLARGI À L'ENSEMBLE DES SUCCESSIONS COMPORTANT DES BIENS IMMOBILIERS DONT LES DROITS DE PROPRIÉTÉ SONT INCERTAINS

Le A du I du présent article réactive les dispositions de l'article 641 *bis* du CGI, qui ont atteint leur terme le 31 décembre 2012, et étend le bénéfice du délai de déclaration dérogatoire de vingt-quatre mois à l'ensemble des « *déclarations de succession comportant des immeubles ou droits immobiliers pour lesquels le droit de propriété du défunt n'a pas été constaté antérieurement à son décès par un acte régulièrement transcrit ou publié* », alors qu'il ne s'appliquait initialement qu'aux seules successions comportant des biens situés en Corse.

B. LA DÉDUCTION DE L'ACTIF SUCCESSORAL DES FRAIS DE RECONSTITUTION DES DROITS DE PROPRIÉTÉ

Le présent article tend à compléter les règles d'évaluation du passif déductible de la succession en créant une nouvelle catégorie de frais déductibles : les « *frais de reconstitution de titres de propriété des biens immeubles et des droits immobiliers* ». À cette fin, le B du I du présent article complète introduit dans le CGI un nouvel article 775 *sexies* qui admet, en déduction de l'actif successoral « *les frais de reconstitution des titres de propriété d'immeubles ou de droits immobiliers pour lesquels le droit de propriété du défunt n'a pas été constaté antérieurement à son décès par un acte régulièrement transcrit ou publié* », dans la limite de la valeur de ces biens et à condition que :

- ces frais aient été mis à la charge des héritiers par le notaire ;
- les attestations notariées visant à constater la transmission ou constitution par décès des droits réels immobiliers, qui constituent après leur publication le titre de propriété des ayants droit, aient été publiées dans un délai de vingt-quatre mois à compter du décès.

C. L'EXONÉRATION DE DROITS DE SUCCESSION DE CERTAINS IMMEUBLES NON BÂTIS

Le C du I du présent article vise à rétablir l'article 797 du CGI afin d'exonérer de droit de mutation par décès les immeubles non bâtis et les droits portant sur ces immeubles, dès lors que :

- les immeubles sont indivis au sein d'une parcelle cadastrale ;
- la valeur totale de la parcelle est inférieure à 5 000 euros ;
- le droit de propriété du défunt n'a pas été constaté antérieurement à son décès par un acte régulièrement transcrit ou publié ;

- l'attestation notariée confirmant la transmission du bien est publiée dans un délai de vingt-quatre mois à compter du décès.

Cette exonération est réservée à une seule parcelle en division par succession.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques, l'un présenté par nos collègues députés Paul Giacobbi, Camille de Rocca Serra, Sauveur Gandolfi-Schieit et Laurent Marcangeli et l'autre par notre collègue député François Pupponi, avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Ces amendements portent sur **l'exonération de droit de mutation par décès de certains immeubles non bâtis et des droits portant sur ces immeubles**. Ils visent à :

- établir comme référence pour l'application du seuil de 5 000 euros non pas la valeur de la parcelle cadastrale, comme prévu dans le dispositif initial, mais celle de « *l'immeuble* », qui ne doit pas dépasser 5 000 euros, s'il est « *constitué d'une seule parcelle* ». Cette précision permet à la suite du dispositif de prendre en compte l'hypothèse d'un immeuble constitué de deux parcelles contiguës ;

- porter ce seuil à 10 000 euros lorsque « *l'immeuble* » est « *constitué de deux parcelles contiguës* » ;

- préciser que l'exonération, initialement limitée à une parcelle en indivision par succession, peut porter sur deux parcelles si elles sont contiguës.

L'Assemblée nationale a en outre adopté un amendement rédactionnel de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général du budget.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Contrairement à l'article 14 de la loi de finances pour 2013, censuré par le Conseil constitutionnel, le dispositif proposé ne vise pas à prolonger le régime général d'exonération de droits de succession sur les immeubles situés en Corse, issu de la loi du 22 janvier 2002 et dont le terme avait déjà été reporté par la loi du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

Il est bien prévu **une exonération de droits de succession** pour les immeubles non bâtis et indivis d'une valeur inférieure à 5 000 euros, mais cette mesure est d'une **portée beaucoup plus restreinte**, même compte tenu de l'élargissement introduit par l'Assemblée nationale, et se justifie par la

disproportion entre la faible valeur de ces biens et les efforts nécessaires pour en régulariser la situation, disproportion dont l'effet désincitatif est ainsi compensé.

De même, la **déductibilité des frais de reconstitution** des titres de propriété correspond à la prise en compte de charges qui s'imposent aux héritiers pour la régularisation de la succession et dont le caractère dissuasif est ainsi atténué. On observe d'ailleurs que d'autres frais sont déjà déductibles de l'actif successoral, comme la rémunération du mandataire à titre posthume, au titre de l'article 775 *quinquies* du CGI.

Enfin, l'**extension du délai de déclaration** à vingt-quatre mois pour les successions comportant des immeubles aux droits de propriété incertains, reprise de la loi du 22 janvier 2002, correspond à **une véritable nécessité pour l'accomplissement des démarches de reconstitution des titres de propriétés**, souvent assez longues. Le groupe de travail constitué à la suite de la censure de l'article 14 de la loi de finances pour 2013 souligne ainsi, dans son rapport publié le 11 octobre 2013, que « *le délai de dépôt dérogatoire de vingt-quatre mois en matière de déclaration de succession* » permet « *de prendre en compte la complexité des situations à résoudre* ».

Ces trois mesures semblent ainsi **mieux proportionnées à l'objectif d'intérêt général poursuivi** que ne l'était la prorogation prévue par l'article 14 de la loi de finances pour 2013.

Elles sont en outre **applicables sur l'ensemble du territoire national**. L'objet du dispositif proposé est en effet de traiter le problème des droits de propriété incertains sans condition liée au lieu où se situent les immeubles concernés. L'évaluation préalable du dispositif proposé explique ainsi que « *certaines zones du territoire national se trouvent dans une situation foncière et cadastrale très dégradée* », en raison « *de circonstances socio-historiques et géographiques qui marquent les territoires concernés constitués des départements d'outre-mer (DOM) de la Corse et d'espaces métropolitains situés notamment dans des zones montagneuses et pré-montagneuses* ».

Il faut tout de même relever que le groupe de travail conclut « *à l'existence en Corse d'un volume de biens non délimités sans rapport avec ce qui peut être constaté sur le reste du territoire* ».

Au 1^{er} janvier 2012, on dénombrait ainsi 63 800 biens non délimités en Corse, pour 1 005 600 parcelles existantes, soit un taux de 6,4 %, contre 0,4 % au plan national. Les biens non délimités représentent 15,7 % de la surface cadastrée de la Corse. Cette proportion est également très supérieure à ce qui est observé dans les autres départements français. Le groupe de travail a calculé le ratio moyen sur « *un échantillon de 10 départements similaires* » (Ardennes, Ariège, Aude, Creuse, Lozère, Pas-de-Calais, Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion), soit 0,7 %.

Pour autant, **si la part relative des biens non délimités est effectivement plus faible au plan national, le volume global, qui**

représente 343 700 parcelles, est suffisamment important pour justifier le caractère général du dispositif proposé. Celui-ci participe en outre à en sécuriser la constitutionnalité.

Au final, il apparaît que **le dispositif proposé, s'il crée bien des dispositions dérogatoires, se fonde sur un motif légitime en apportant une réponse proportionnée aux situations d'incertitude quant aux droits de propriétés de certains biens immobiliers,** qui sont source d'insécurité juridique pour les héritiers et qui peuvent faire obstacle aux projets de développement locaux.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 8 bis

(Art. 641 ter [nouveau], art. 750 bis A, art. 1135, art. 1135 bis et art. 1728 du code général des impôts, art. 63 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse)

Aménagement et prorogation du régime exonérant de droits de succession les immeubles et droits immobiliers situés en Corse

Commentaire : le présent article prévoit de reporter de cinq années le retour progressif au droit commun en matière de droits de succession sur les immeubles et droits immobiliers situés en Corse, modifie les taux d'exonération applicables et crée une commission de suivi de l'ensemble des dispositions fiscales spécifiques applicables à la Corse.

I. LE DROIT EXISTANT

Le droit en vigueur en matière de droits de succession sur les immeubles et droits immobiliers situés en Corse est exposé dans le commentaire de l'article 8 du présent projet de loi (*cf. supra*).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption, avec un avis de sagesse de la commission des finances et du Gouvernement, de deux amendements identiques, présentés par nos collègues députés Paul Giacobbi, Camille de Rocca Serra, Sauveur Gandolfi-Schieit et Laurent Marcangeli, d'une part, et par notre collègue député François Pupponi, d'autre part. Ils ont été modifiés par un sous-amendement présenté par notre collègue députée Christine Pires Beaune.

Le I du présent article modifie l'article 1135 *bis* du CGI.

Son 1° remplace l'exonération de 50 % de droits de succession dont bénéficient depuis le 1^{er} janvier 2013 et jusqu'au 31 décembre 2017 les immeubles et droits immobiliers situés en Corse par :

- une exonération de 85 % pour les successions ouvertes entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2016 ;
- une exonération de 70 % pour les successions ouvertes entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2019 ;
- une exonération de 50 % pour les successions ouvertes entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2022.

Le 2° repousse en conséquence le retour au droit commun en matière de droits de succession sur les biens situés en Corse au 1^{er} janvier 2023.

Le II du présent article réactive la commission mixte de douze membres composée par moitié de représentants de la collectivité territoriale de Corse et de représentants de l'État, qui avait été instituée par l'article 63 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse. Cette commission était chargée de formuler des propositions relatives au régime fiscal spécifique applicable en Corse et aux dispositions destinées à faciliter la sortie de l'indivision, afin de produire un rapport présenté au Parlement par le Gouvernement, dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la loi de finances pour 1999.

Le présent article en modifie le régime :

- en la chargeant non plus de « *formuler des propositions relatives au régime fiscal spécifique applicable en Corse et aux dispositions destinées à faciliter la sortie de l'indivision* » mais « *de suivre la mise en œuvre et d'étudier les possibilités d'amélioration de l'ensemble des dispositions fiscales spécifiques applicables en Corse et notamment de celles destinées à faciliter la reconstitution des titres de propriété et la sortie de l'indivision* » ;

- en prévoyant qu'elle se réunit chaque année avant la fin du second trimestre ;

- en permettant que des personnalités extérieures soient associées à ses travaux ;

- en supprimant l'obligation de consultation des parlementaires élus dans les départements de Corse.

Les amendements adoptés prévoyaient en outre, avant que ces mesures ne soient supprimées par le sous-amendement présenté par notre collègue députée Christine Pires Beaune :

- l'introduction dans le CGI d'un article 641 *ter*, qui porte le délai de déclaration d'une succession de six à vingt-quatre mois pour les déclarations de succession comportant des immeubles ou droits immobiliers situés en Corse et ouvertes jusqu'au 31 décembre 2022 ;

- la modification, par coordination, de l'article 1728 du CGI de manière à prendre en compte ce nouvel article 641 *ter* ;

- la prorogation du 31 décembre 2014 au 31 décembre 2022 des dispositions de l'article 750 *bis* A du CGI qui exonèrent les actes de partage de succession du droit de partage de 2,5 % à hauteur de la valeur des immeubles situés en Corse, dès lors que le partage est réalisé par un acte authentique, ainsi que des dispositions de l'article 1135 du même code qui exonèrent de toute perception en faveur du Trésor prévue par cet article les procurations, attestations notariées après décès et actes de notoriété établis en vue du règlement d'une indivision successorale comportant des biens ou des droits immobiliers situés en Corse.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Lors de l'examen de la loi de finances pour 2013, un article additionnel avait déjà été introduit en première lecture à l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Paul Giacobbi et François Pupponi, avec un avis de sagesse de la commission des finances et du Gouvernement, afin de proroger de cinq ans les exonérations prévues par la loi du 22 janvier 2002. L'exonération totale de droit de succession serait ainsi restée en vigueur jusqu'au 31 décembre 2017. L'exonération partielle de 50 % aurait ensuite été applicable du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2022, pour un retour au droit commun le 1^{er} janvier 2023.

Saisi de la loi de finances initiale pour 2013, le Conseil constitutionnel a examiné d'office cet article 14. Dans sa décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, il l'a déclaré contraire à la Constitution au motif que « *le maintien du régime fiscal dérogatoire applicable aux successions sur des immeubles situés dans les départements de Corse conduit à ce que, sans motif légitime, la transmission de ces immeubles puisse être dispensée du paiement des droits de mutation* » et « *que la nouvelle prorogation de ce régime dérogatoire méconnaît le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques* ».

Dès lors, les dérogations prévues par la loi du 22 janvier 2002 s'appliquent selon le calendrier fixé par la loi du 30 décembre 2008. En particulier, s'appliquent en Corse, depuis le 1^{er} janvier 2013, le délai de déclaration de succession de droit commun, soit six mois, sous réserve des dispositions de l'article 8 du présent projet de loi de finances, et un taux d'exonération de droits de succession pour les immeubles et droits immobiliers réduit à 50 %.

Le présent article vise à nouveau à proroger jusqu'au 31 décembre 2022 l'exonération de droits de succession dont bénéficient les immeubles et droits immobiliers situés en Corse, tout en modifiant le taux et les étapes de son extinction progressive selon des modalités décrites par le tableau suivant :

Comparaison des différents calendriers d'évolution du taux d'exonération de droits de succession applicable aux biens situés en Corse

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Loi du 22 janvier 2002	100%	50%	50%	50%	50%	50%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
LFR 2008 (en vigueur)	100%	100%	100%	50%	50%	50%	50%	50%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
LFI 2013 (disposition censurée)				100%	100%	100%	100%	100%	50%	50%	50%	50%	50%	0%
PLF 2014 (dispositif proposé)				85%	85%	85%	85%	70%	70%	70%	50%	50%	50%	0%

Source : commission des finances

Il faut relever que le présent article :

- a un objet plus restreint que celui de l'article 14 de la loi de finances pour 2013, qui prévoyait en outre la prorogation de l'exonération de droit de partage et de certains frais d'actes ;

- ne prévoit pas d'exonération totale de droits de succession, contrairement au régime dérogatoire que les dispositions censurées par le Conseil constitutionnel visaient à proroger ;

- prévoit un retour au droit commun à une date identique à celle fixée par l'article 14 de la loi de finances pour 2013, soit vingt ans après l'adoption de la loi de 2002 et près d'un quart de siècle après la suppression de la dernière phrase de l'article 3 de l'arrêté Miot par la loi du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

L'objectif de ce nouveau calendrier de retour au droit commun est d'être suffisamment progressif et incitatif pour permettre l'apurement des incertitudes pesant sur la propriété de certains biens immobiliers en Corse et ainsi, justifier d'un motif légitime sans lequel le dispositif proposé risquerait de subir le même sort que l'article 14 de la loi de finances pour 2013.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 8 ter (nouveau)
(Art. 885 V bis du code général des impôts)

Calcul du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune

Commentaire : le présent article propose d'intégrer les revenus des bons ou contrats de capitalisation et des placements de même nature, notamment l'assurance-vie, dans les revenus pris en compte pour le calcul du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune.

I. LE DROIT EXISTANT : UN PLAFONNEMENT DE L'ISF RÉINTRODUIT À L'OCCASION DE LA RÉFORME DE CET IMPÔT L'ANNÉE DERNIÈRE

A. LA CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE SUR LA FORTUNE ET LA RÉFORME DE L'ISF DE 2012

La fiscalité pesant sur la détention du patrimoine a été modifiée à deux reprises au cours de l'année 2012, dans les premiers mois de l'actuelle législature.

Tout d'abord, l'article 4 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 a instauré, pour cette seule année, une « **contribution exceptionnelle sur la fortune** » assise sur la valeur nette imposable de leur patrimoine retenue pour le calcul de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre de 2012¹. Le mode de calcul de cette contribution a abouti, en pratique, à effacer les effets de la très forte réduction de l'ISF à laquelle avait procédé le précédent gouvernement². Cependant, **la contribution se distinguait de l'impôt par l'absence totale de dispositif de plafonnement**. Dans sa décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, le Conseil constitutionnel a validé cette mesure du fait de son caractère ponctuel, tout en considérant que « *le législateur ne saurait établir un barème de l'impôt de solidarité sur la fortune tel que celui qui était en vigueur avant l'année 2012 sans l'assortir d'un dispositif de plafonnement ou produisant des effets équivalents destiné à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* ».

Aussi, lorsque la loi de finances pour 2013 a procédé à la réforme pérenne de l'ISF à proprement parler³, en rétablissant un barème dont le taux

¹ Pour le commentaire détaillé sur cette contribution, voir le rapport Sénat n° 689, tome I (2011-2012), commentaire de l'article 3 du projet de loi.

² Article 1^{er} de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

³ Article 13 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

de la tranche la plus élevée est de 1,5 %¹, le législateur a prévu un mécanisme de plafonnement de cet impôt qui, sans un tel dispositif, ne prend pas en compte le niveau des revenus de ses redevables.

Ce mécanisme est codifié à l'article 885 V *bis* du code général des impôts. Il est conçu de telle sorte que **le total de l'ISF et des impôts dus en France et à l'étranger au titre des revenus et produits de l'année précédente n'excède pas 75 % du total des revenus mondiaux nets de frais professionnels de l'année précédente.**

B. LA QUESTION DES REVENUS À PRENDRE EN COMPTE POUR LE CALCUL DU PLAFONNEMENT

Au-delà du principe du plafonnement de l'ISF, le législateur avait souhaité introduire des précisions relatives aux revenus à prendre en compte pour le calcul du plafonnement.

À cet effet, le Parlement avait voté un texte aux termes duquel devaient être inclus dans ces revenus :

- les **intérêts des plans d'épargne-logement (PEL)**, pour le montant frappé par les prélèvements sociaux « au fil de l'eau » ;

- la **variation de la valeur de rachat des bons ou contrats de capitalisation, des placements de même nature, notamment des contrats d'assurance-vie**, ainsi que des instruments financiers de toute nature visant à capitaliser des revenus, souscrits auprès d'entreprises établies en France ou hors de France, entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année précédente, nette des versements et des rachats opérés entre ces mêmes dates ;

- les **produits capitalisés dans les trusts** entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année précédente ;

- le **bénéfice distribuable non distribué** par des holdings familiales ;

- et les **plus-values ayant donné lieu à sursis d'imposition**, au titre de l'année de l'opération ayant donné lieu au sursis ainsi que les gains nets placés en report d'imposition.

Dans sa décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, **le Conseil constitutionnel a cependant censuré l'ensemble de ces ajouts**, considérant « *qu'en intégrant ainsi, dans le revenu du contribuable pour le calcul du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune et de la totalité des impôts dus au titre des revenus, des sommes qui ne correspondent pas à des bénéfices ou revenus que le contribuable a réalisés ou dont il a disposé au cours de la même année, le législateur a fondé son appréciation sur des critères qui méconnaissent l'exigence de prise en compte des facultés contributives* ».

¹ Pour la fraction de la valeur nette taxable du patrimoine qui dépasse 10 millions d'euros, voir article 885 U du code général des impôts.

En conséquence, le texte actuel de l'article 885 V *bis* du code général des impôts ne mentionne aucun revenu de ce type. Néanmoins, pour l'application de la loi, **une instruction fiscale** en date du 14 juin 2013¹ a **précisé que les revenus des bons ou contrats de capitalisation et des placements de même nature, notamment des contrats d'assurance-vie, souscrits auprès d'entreprises d'assurance établies en France ou à l'étranger, doivent être pris en compte, chaque année, pour leur montant retenu pour les prélèvements sociaux au titre du 3° du II de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire pour le montant frappé par les contributions sociales.**

Cette instruction fiscale a fait l'objet de divers recours, non encore apurés.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, au nom de la commission des finances, et avec un avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée a introduit le présent article qui tend à modifier l'article 885 V *bis* du code général des impôts, relatif au plafonnement de l'ISF.

Il s'agit de préciser que les revenus des bons ou contrats de capitalisation et des placements de même nature, notamment des contrats d'assurance-vie doivent bien être inclus dans les revenus pris en compte pour le calcul de ce plafonnement, à raison du montant ayant subi les prélèvements sociaux.

Autrement dit, cet article revient à **donner un fondement législatif explicite à l'instruction fiscale précitée, dont il reprend les termes.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général comprend bien la logique du dispositif introduit par les députés, qui lui apparaît opportun. Il est, en effet, **paradoxal que les contributions sociales** qui frappent les produits de l'assurance-vie **soient prises en compte dans le calcul du plafonnement** (et contribuent donc à diminuer l'ISF des intéressés) **sans que les revenus correspondants figurent de l'autre côté du calcul.** En effet, de riches contribuables bien organisés et n'ayant pas besoin de percevoir l'intégralité de leurs revenus peuvent trouver là un réel schéma d'optimisation fiscale : augmenter cette source de revenus par rapport à d'autres permet de diminuer la part de revenu prise en compte pour le calcul du plafonnement de l'ISF, et donc, *in fine*, l'impôt versé à l'État.

¹ BOI-PAT-ISF-40-60-20130614, point 200.

Certes, il existe un risque juridique, que la décision n° 2012-662 DC précitée du Conseil constitutionnel a bien montré. Mais il reviendra au Conseil de préciser sa jurisprudence s'il examine cet article car on peut aussi relever que les Sages n'avaient auparavant pas censuré un dispositif similaire au sein du bouclier fiscal qui était, lui aussi, un mécanisme de plafonnement des impôts¹.

En toute hypothèse, dans le cadre de l'examen de ce texte par le Parlement, votre rapporteur général **approuve le dispositif** introduit par l'Assemblée nationale.

Toutefois, il juge **nécessaire de le compléter en visant également les intérêts des plans d'épargne-logement (PEL)**. En effet, ces revenus sont, eux aussi, définitivement acquis par le contribuable. De plus, ils subissent « au fil de l'eau » des prélèvements sociaux² qui figurent parmi les impositions prises en compte pour le calcul du plafonnement de l'ISF.

C'est pourquoi un **amendement** en ce sens vous est proposé. Ainsi serait rétablie la pleine cohérence entre revenus et impositions pris en compte pour le calcul du plafonnement de l'ISF, ce qui ferait obstacle à certains schémas d'optimisation.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Cette inclusion dans les revenus pris en compte pour le bouclier fiscal a été opérée par l'article 22 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, validée par la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010 sans que le grief ne soit soulevé par le Conseil.

² Pour les intérêts courus sur des plans de plus de dix ans ouverts avant le 1^{er} mars 2011 et sur les plans ouverts à compter de cette même date.

ARTICLE 8 quater (nouveau)
(Art. 793 et 1042 du code général des impôts)

Exonération de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour les cessions de biens issus des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense aux sociétés publiques locales ou aux sociétés publiques locales d'aménagement agissant en tant que concessionnaire de l'opération d'aménagement

Commentaire : le présent article vise à exonérer de droits de mutation à titre onéreux l'acquisition, par les sociétés publiques locales ou les sociétés publiques locales d'aménagement agissant en tant que concessionnaire de l'opération d'aménagement, d'immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense et ayant fait l'objet d'une cession à l'euro symbolique.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 67 de la loi n°2008-1427 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 prévoit que *« les immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense dans le cadre des opérations de restructuration de la défense réalisées entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2014 peuvent faire l'objet de cessions à l'euro symbolique et avec complément de prix différé aux communes les plus fortement affectées par les restructurations et qui en font la demande »*.

Ces cessions *« ne donnent lieu à paiement d'aucune indemnité ou perception de droits ou taxes, ni à aucun versement de salaires ou d'honoraires au profit d'agents de l'État »*.

Cependant, dans le cas où une société publique locale (SPL) ou une société publique locale d'aménagement (SPLA), agissant en tant que concessionnaire de l'opération d'aménagement, acquiert un tel immeuble auprès d'une commune, elle doit payer les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) afférents.

En effet, le régime d'exonérations de DMTO au profit des collectivités et de leur groupement ne s'applique pas aux SPL et SPLA car l'article 1042 du code général des impôts (CGI), qui prévoit que *« les acquisitions immobilières faites à l'amiable et à titre onéreux par les communes ou syndicats de communes, les établissements publics fonciers (...), les départements, les régions et par les établissements publics communaux, départementaux ou régionaux ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor »*, ne concerne pas les SPL et les SPLA.

Aussi, ces cessions aux communes à l'euro symbolique d'immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense sont exonérées de tout droit ou taxe alors que l'acquisition de ces immeubles auprès de ces mêmes communes, par les SPL et les SPLA chargées de procéder à leur aménagement en vue de leur réaffectation, donne lieu au paiement de droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

Pourtant, le capital des SPL et SPLA est intégralement détenu par des collectivités locales (ou leurs groupements) et selon les articles L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et L. 327 du code de l'urbanisme, ces sociétés ont précisément vocation à réaliser des opérations d'aménagement.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le I du présent article prévoit d'exonérer de DMTO les acquisitions d'immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense et ayant fait l'objet d'une cession à l'euro symbolique, faites à l'amiable et à titre onéreux, par des SPL ou des SPLA agissant en tant que concessionnaire de l'opération d'aménagement.

Le II précise que seuls sont concernés les actes signés à partir du 1^{er} janvier 2014.

L'article étend donc aux SPL et SPLA le régime d'exonérations applicable aux communes s'agissant des terrains reconnus inutiles par le ministre de la défense et ayant fait l'objet d'une cession à l'euro symbolique.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les SPL et les SPLA permettent à plusieurs collectivités territoriales de mutualiser leurs ressources pour conduire des opérations d'aménagement.

Aussi, il paraît opportun d'étendre aux SPL et SPLA l'exonération de DMTO relative aux acquisitions des biens reconnus inutiles par le ministre de la défense et cédés aux communes à l'euro symbolique. **Cette disposition devrait permettre de réduire le coût, souvent important, de telles opérations d'aménagement**, et de renforcer les capacités des collectivités à mener des opérations de reconversion des sites militaires sis sur leur territoire et devenus inutiles.

La perte de recettes (DMTO) en résultant devrait être très limitée, en raison du faible nombre de projets susceptibles d'être concernés. Ainsi, en 2012, la Mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) du ministère de la défense a accompagné quinze dossiers bénéficiant d'une

cession au titre de l'euro symbolique, représentant une valeur vénale totale de l'ordre de 28 millions d'euros.

Plus généralement, le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale prévoit une centaine de cessions immobilières hors région parisienne, dont la majeure partie concerne des emprises libérées dans le cadre des mesures de restructuration entre 2009 et 2014, mais non encore cédées.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 9

Taxe exceptionnelle de solidarité sur les hautes rémunérations versées par les entreprises

Commentaire : le présent article instaure une taxe exceptionnelle, acquittée par les entreprises, assise sur la part des rémunérations individuelles supérieure à un million d'euros versées en 2013 et 2014, au taux de 50 %.

I. LE DROIT EXISTANT

Le présent article a pour objet de mettre en œuvre un **engagement du Président de la République** formulé le 27 février 2012¹, pendant la campagne électorale, tendant à instaurer une **taxation globale de 75 % des revenus supérieurs à un million d'euros**.

À la fin de l'année dernière, le Parlement avait adopté l'article 12 du projet de loi de finances pour 2013 qui mettait en œuvre cet engagement sous la forme **d'une contribution exceptionnelle de 18 % sur la fraction des revenus d'activité professionnelle qui excède un million d'euros au titre des revenus des années 2012 et 2013**.

En pratique, le taux global de taxation de 75 % était obtenu en combinant cette nouvelle contribution à la somme des autres prélèvements sur le revenu, à savoir :

- 8 % de prélèvements sociaux sur les revenus d'activité au titre de la contribution sociale généralisée (CSG), soit 7,5 %, et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), soit 0,5 % ;

- 45 % d'imposition au taux marginal de la tranche supérieure du barème de l'impôt sur le revenu pour les revenus supérieurs à 150 000 euros ;

- 4 % au titre de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus, adoptée en 2011.

Cette contribution supplémentaire présentait deux caractéristiques principales. Tout d'abord, **elle se distinguait du barème de l'impôt sur le revenu par son calcul et par son assiette**, car elle ne prenait pas en compte les revenus de remplacement tels que les allocations chômage, pensions et retraites, les bénéficiaires industriels et commerciaux et les revenus du patrimoine. Ensuite, **elle était individualisée et ne prenait en considération**

¹ Invité de l'émission « Parole de candidat » sur TF1, François Hollande, alors candidat à l'élection présidentielle, annonçait la création d'un taux d'imposition à 75 % pour les revenus au-dessus d'un million d'euros par an en ajoutant que les revenus du capital devaient être taxés comme les revenus du travail.

que le revenu de chaque conjoint, sans lien avec les critères conjugaux ou familiaux.

Du fait de cette seconde caractéristique, avec un niveau de revenu identique pour deux foyers fiscaux, si un seul membre du foyer percevait 1,2 million d'euros, la fraction supérieure à 1 million d'euros aurait donné lieu à un prélèvement alors que, pour deux conjoints percevant chacun 800 000 euros, aucune contribution n'aurait été due.

Saisi sur le projet de loi de finances, le Conseil constitutionnel a pour cette raison déclaré cet article **contraire au principe d'égalité devant les charges publiques**. Il a ainsi souligné que « *par l'effet de cette contribution exceptionnelle assise sur les revenus d'activité professionnelle des personnes physiques excédant un million d'euros, deux foyers fiscaux bénéficiant du même niveau de revenu issu de l'activité professionnelle pourraient se voir assujettis à cette contribution ou au contraire en être exonérés, selon la répartition des revenus entre les contribuables composant ce foyer* ».

Soulignons que le Conseil constitutionnel n'a explicitement utilisé que ce critère d'invalidation, sans examiner les autres griefs, notamment ceux tirés de ce que les « effets de seuil » et le caractère confiscatoire de cette imposition pourraient également méconnaître le principe de l'égalité devant les charges publiques.

La question de savoir à quel niveau une imposition des revenus revêt un caractère confiscatoire n'a donc pas obtenu de réponse directe de la part du Conseil constitutionnel. Néanmoins, celui-ci a, sur un autre dispositif, fixé des limites au taux de prélèvement en censurant des dispositions relatives à l'imposition au barème de l'impôt sur le revenu des gains de levée d'options sur action et d'attributions gratuites d'actions qui auraient eu pour conséquence de porter jusqu'à 72 % ou 77 % selon les cas l'imposition marginale de ces avantages, niveaux jugés excessifs par rapport aux facultés contributives. Dans le même sens, le Conseil constitutionnel a censuré des prélèvements pouvant atteindre des taux de 90,5 % (prélèvement libératoire sur les produits de bons anonymes), mais aussi de 68,2 % (fiscalité sur les attributions gratuites d'actions).

Au regard de cette jurisprudence, la section des finances du Conseil d'État a estimé, dans un avis du 21 mars 2013 rendu public par le Gouvernement, qu'un taux de 66 % pouvait être regardé comme le « **seuil** » **au-delà duquel une imposition serait considérée comme confiscatoire par le juge constitutionnel en application de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen**. Il s'agit toutefois d'une interprétation, par le Conseil d'État, de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, et non d'une limite explicitement posée par ce dernier.

À la suite de cet avis, le Gouvernement avait indiqué dans un communiqué daté du 22 mars que « *déterminé à agir pour la justice et à mettre en œuvre les engagements du Président de la République, [il étudiait] l'ensemble*

des options techniques envisageables ». Le présent article traduit cet engagement, en proposant un dispositif de taxation des entreprises.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Sur la base du constat de la fragilité constitutionnelle d'une imposition directe des hauts revenus, le présent article propose une **taxe exceptionnelle sur les entreprises, assise sur les très hautes rémunérations versées en 2013 et 2014**.

A. LE CHAMP DES ENTREPRISES CONCERNÉES PAR LA TAXE

S'agissant du champ des entreprises concernées, le premier alinéa du présent article prévoit que sont soumises à la taxe les « *entreprises individuelles, les personnes morales, les sociétés, groupements ou organismes non dotés de la personnalité morale, qui exploitent une entreprise en France* ». Ainsi, **toutes les entreprises, quels que soient leur statut et le régime d'imposition auquel elles sont soumises** (imposition sur le revenu ou imposition sur les sociétés), sont dans le champ de la taxe, de manière à éviter toute possibilité de contournement.

B. L'ASSIETTE DE LA TAXE

Le premier alinéa du présent article dispose que la taxe est assise sur « *les hautes rémunérations attribuées en 2013 et 2014* ». Le deuxième alinéa précise que les hautes rémunérations s'entendent de « *la part des rémunérations individuelles qui excède un million d'euros* ». Le troisième alinéa ajoute qu'est prise en compte « *la somme des montants bruts* », donc avant application des prélèvements sociaux, « *susceptibles d'être admis en déduction du résultat imposable* ».

En l'absence de précision au sein de l'article, toutes les rémunérations versées sont concernées **quel qu'en soit l'attributaire, salarié, dirigeant ou mandataire**.

1. Champ des rémunérations intégrées dans l'assiette de la taxe

Les alinéas 3 à 10 définissent le champ des rémunérations prises en compte, d'une façon particulièrement **large**. Sont ainsi incluses, à côté des traitements, salaires et revenus assimilés, les différentes formes de rémunérations alternatives envisageables, notamment dans les grandes entreprises :

- les **jetons de présence** qui sont, aux termes de l'article 117 bis du code général des impôts (CGI), « *alloués aux membres du conseil d'administration ou du conseil de surveillance des sociétés anonymes* » ;
- l'ensemble des **pensions**, compléments de retraite, indemnités, allocations ou avantages assimilés attribués en raison du départ à la retraite ;
- les sommes attribuées au titre de l'**intéressement**, de la participation et de l'épargne salariale ;
- les **attributions d'options de souscription ou d'achat d'actions**¹, généralement appelées « *stock-options* », et **attributions gratuites d'actions**² ;
- les **attributions de bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE)**, qui peuvent être émis par certaines entreprises non cotées en application de l'article 163 bis G du CGI.

Enfin, pour éviter toute possibilité de contournement de la taxe, sont également inclus les « *remboursements à d'autres entités d'éléments de rémunération* » précédemment mentionnés. Il s'agit d'éviter que l'entreprise mette en place des montages consistant à faire verser lesdites rémunérations par d'autres entités juridiques, pour ensuite rembourser ces dernières.

Au-delà de cette possibilité de remboursement inter-entreprises, la taxation s'appliquant entreprise par entreprise, le cas des **groupes de sociétés** n'est pas traité : ainsi, des rémunérations individuelles supérieures à un million d'euros résultant, par exemple, de **la combinaison des salaires versés par une filiale et des distributions d'actions réalisées par la société-mère** ne donnent pas lieu à taxation, dès lors qu'aucune des deux entreprises ne verse individuellement plus d'un million d'euros (*cf. infra*).

2. Date de prise en compte des rémunérations attribuées

Si les rémunérations dans le champ de la taxe sont celles « *attribuées en 2013 et 2014* », les alinéas 11 à 13 du présent article précisent que la date de prise en compte des rémunérations dans l'assiette de la taxe ne s'entend pas de la date de versement, mais :

- de la **date de la décision d'attribution** pour les attributions d'actions, options, bons de souscriptions ou BSPCE. Il s'agit, en particulier, d'éviter que des attributions d'actions échappent au paiement de la taxe par le biais d'un versement différé après 2014 ;

¹ Attribution autorisée par l'assemblée générale extraordinaire au bénéfice des membres du personnel salarié ou de certains d'entre eux aux termes des articles L. 225-177 et suivants du code de commerce.

² Attribution autorisée par l'assemblée générale extraordinaire au bénéfice des membres du personnel salarié ou de certains d'entre eux, dans la limite de 10 % du capital social, aux termes des articles L. 225-197-1 et suivants du code de commerce.

- de la **date de prise en compte pour la détermination du résultat de l'entreprise** pour les autres rémunérations concernées.

3. Comptabilisation des rémunérations attribuées

Au regard de leurs natures variées, le présent article détermine la manière dont doivent être comptabilisées les rémunérations incluses dans le champ de la taxe. Hormis les sommes versées comme traitements, salaires, jetons de présence ou épargne salariale, qui sont retenues à hauteur « *du montant comptabilisé par l'entreprise* », il est en effet nécessaire de définir une méthode de valorisation pour les autres types de rémunération.

Ainsi, les alinéas 16 à 18 du présent article prévoient que **les pensions ou compléments de retraite sont retenus soit au montant comptabilisé par l'entreprise lorsqu'elle est versée sous forme de rente annuelle, soit à hauteur de 10 % du montant comptabilisé par l'entreprise lorsque la pension est servie sous forme de capital**. Le texte évite ainsi de créer une distorsion entre les deux méthodes de versement, par rente ou en capital.

S'agissant des **options de souscription ou d'achat d'actions**, l'alinéa 19 du présent article prévoit que l'entreprise peut choisir entre une **comptabilisation à la juste valeur des options** telle qu'estimée, au moment de l'établissement des comptes consolidés, au sens des normes comptables internationales (IFRS) et une **comptabilisation à hauteur de 25 % de la valeur des actions** sur lesquelles portent ces options à la date de la décision d'attribution. La même option est prévue à l'alinéa 21 pour les BSPCE. En réponse au questionnaire de votre rapporteur général, le Gouvernement a indiqué que cette comptabilisation à 25 % de la valeur des actions « *est celle également retenue pour l'assiette de la contribution patronale [de 30 % assise sur les stock-options et les attributions gratuites d'actions] mentionnée à l'article L. 137-13 du code de la sécurité sociale* ».

S'agissant des **attributions gratuites d'actions**, l'alinéa 20 prévoit que l'entreprise peut également choisir entre la **juste valeur des actions** telle qu'estimée, au moment de l'établissement des comptes consolidés, au sens des normes comptables internationales, et la **valeur des actions à la date d'attribution**.

C. LE TAUX DE LA TAXE

Le taux de la taxe est établi à **50 %** par l'alinéa 22. Ce taux permet d'atteindre un **taux global d'imposition de 75 % en tenant compte des prélèvements sociaux** qui frappent déjà ces différents types de rémunérations et qui sont estimés par le Gouvernement à un taux moyen d'environ 25 %.

D. LE DISPOSITIF DE PLAFONNEMENT EN FONCTION DU CHIFFRE D'AFFAIRES

L'alinéa 23 prévoit que « *le montant de la taxe est plafonné à hauteur de 5 % du chiffre d'affaires réalisé l'année au titre de laquelle la taxe est due* ». Ainsi, une entreprise réalisant un chiffre d'affaires de 200 millions d'euros et versant à dix salariés une rémunération individuelle de cinq millions d'euros (soit quatre millions d'euros au-delà d'un million d'euros) devrait normalement s'acquitter de $4 \times 10 \times 50 \%$, soit 20 millions d'euros. En raison du plafonnement à 5 % du chiffre d'affaires, elle ne devra s'acquitter que de 10 millions d'euros.

D'après l'évaluation préalable annexée au présent article, l'objet de ce plafonnement est de « *ne pas rendre excessif le poids de la taxe* », notamment pour les petites et moyennes entreprises éventuellement redevables.

E. L'EXIGIBILITÉ ET LE PAIEMENT DE LA TAXE

La taxe s'applique aux rémunérations versées en 2013 et en 2014. Pour les rémunérations attribuées en 2013, l'alinéa 24 prévoit qu'elle est exigible « *au 1^{er} février 2014* » ; pour les rémunérations attribuées en 2014, la date d'exigibilité est symétriquement fixée au 1^{er} février 2015. La taxe doit être **liquidée par les entreprises au plus tard le 30 avril de l'année d'exigibilité**.

Enfin, l'alinéa 28 prévoit que la taxe est « *recouvrée et contrôlée selon les procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général du budget, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement visant à rendre la taxe non déductible de l'assiette retenue pour la contribution exceptionnelle additionnelle à l'impôt sur les sociétés de l'article 235 ter ZAA**, dont le taux est porté à 10,7 % par l'article 10 du présent projet de loi de finances tel qu'adopté par l'Assemblée nationale. Cette surtaxe, qui s'applique aux résultats des entreprises jusqu'au 30 décembre 2015, concerne les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 millions d'euros.

Ainsi, **la taxe sur les hautes rémunérations reste déductible de l'assiette de l'impôt sur les sociétés mais elle devra être réintégrée au résultat pour le calcul de l'assiette de la surtaxe**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE CHOIX JUSTIFIÉ D'UNE TAXATION DES ENTREPRISES SUR LA BASE D'UNE ASSIETTE À ÉTENDRE AUX GROUPES DE SOCIÉTÉS

Le présent article permet de traduire un **engagement fort du Président de la République lors de la campagne présidentielle de 2012**, à savoir la taxation à 75 % des rémunérations supérieures à un million d'euros. A cet égard, la censure par le Conseil constitutionnel de la précédente version de cette taxation ne devait pas conduire à abandonner ce **signal important de justice sociale et fiscale**.

Dans son avis précité du 21 mars 2013, la section des finances du Conseil d'Etat a indiqué qu'« *il résulte de la décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 qu'un taux marginal maximal d'imposition des deux tiers, quelle que soit la source des revenus, doit être regardé comme le seuil au-delà duquel une mesure fiscale risque d'être censurée par le juge constitutionnel comme étant confiscatoire ou comme faisant peser une charge excessive sur une catégorie de contribuables en méconnaissance du principe d'égalité* ». Elle a par ailleurs estimé que, pour répondre aux griefs soulevés par le Conseil constitutionnel, une « conjugalisation » de la taxe était nécessaire.

Au regard des **difficultés de conception d'une taxe respectant ces différents critères** et, partant, ne s'exposant pas à un **risque d'inconstitutionnalité**, le Gouvernement a conçu un dispositif de taxation reposant non plus sur les personnes mais **sur les entreprises** à raison des rémunérations versées. Votre rapporteur général approuve cette **solution, qui semble la plus sûre juridiquement**.

Ce choix est d'autant plus justifié que **l'augmentation des charges sur les revenus des salariés peut en réalité être compensée par une augmentation de ces mêmes revenus par les entreprises** : cette pratique a par exemple été constatée aux États-Unis s'agissant de la taxe de 20 % introduite en 1993 sur les parachutes dorés et qui fait l'objet d'un phénomène dit de « *tax gross-up* », c'est-à-dire d'une augmentation du montant des parachutes pour **neutraliser l'effet de la taxe pour les bénéficiaires**, bien que cette pratique soit en recul depuis, notamment, la généralisation des approbations des rémunérations des dirigeants par l'assemblée générale (« *say on pay* »)¹.

En taxant les entreprises à la place des personnes, le présent article **écarte certes du paiement de la taxe certaines catégories de rémunérations individuelles supérieures à un million d'euros**. Il s'agit notamment des **revenus du travail issus de plusieurs entreprises ou personnes physiques**, ce qui est le cas, par exemple, des professions libérales (avocats, médecins,

¹ « The Demise of Golden Parachutes? How and Why Executive Severance Provisions and Changing », David M. Schmidt et James F. Reda, The Corporate Board Magazine, mai 2013.

etc.) ou des intermittents du spectacle. Il s'agit également des **revenus du capital**, non pris en compte puisque non assimilable à une « rémunération » par une entreprise. A cet égard, l'évaluation préalable annexée au présent article souligne que « *le travail de l'exploitant individuel étant rémunéré par le bénéfice net tiré de l'exploitation, les appointements qu'il s'alloue à raison de cette activité professionnelle correspondent à un emploi du bénéfice et non à une charge* » et ne sont donc pas inclus dans le périmètre de la taxe.

Cependant, **il n'y a pas pour autant inégalité de traitement dans la mesure où le dispositif frappe les entreprises et non les citoyens**. Si la question de l'égalité de traitement peut donc se poser entre les entreprises, elle ne saurait l'être entre les entreprises d'une part et les personnes physiques d'autre part.

En tout état de cause, les entreprises concernées ont par définition une **capacité contributive certaine** dès lors qu'elles sont en mesure de verser de tels montants à leurs salariés et dirigeants.

Pour éviter les possibilités de contournement de la taxe au sein des grands groupes, votre rapporteur général vous propose d'adopter un amendement visant à **inclure les groupes fiscalement intégrés dans le champ de la taxe**, en prévoyant que, lorsque la rémunération individuelle versée par l'ensemble du groupe est supérieure à un million d'euro sans que le soit la rémunération versée par aucune des entreprises membres du groupe, la taxe est **due et acquittée par la société-mère**.

Le rendement de la taxe devrait être de 420 millions d'euros sur les deux années d'application, **net de l'impôt sur les sociétés**, soit un rendement identique à celui prévu par le précédent dispositif. En raison de la mécanique d'impôt sur les sociétés¹, l'évaluation préalable annexée au présent article estime que la taxe devrait rapporter **260 millions d'euros en 2014 et 160 millions d'euros en 2015**.

Votre rapporteur général se félicite par ailleurs que **les revenus susceptibles d'entrer dans l'assiette de la taxe fassent l'objet d'une définition suffisamment large pour éviter les possibilités de contournement**. De ce point de vue, l'expérience américaine de la non déductibilité des revenus des dirigeants sociaux au-delà d'un million d'euros, introduite en 1993, a montré que les entreprises avaient simplement augmenté les bonus liés à la performance, non soumis à cette réglementation, annulant en pratique l'objectif de modération salariale de la mesure².

¹ Le rendement brut de la taxe exceptionnelle est de 310 millions d'euros ; du fait de sa déductibilité de l'assiette de l'IS, il minore cependant de 100 millions d'euros les recettes annuelles d'IS. Du fait de la mécanique des acomptes d'IS, cette minoration est essentiellement (150 millions d'euros) portée par les acomptes d'IS versés en 2015, fondé sur l'impôt dû en 2014.

² Voir notamment « Regulating Executive Pay: Using the Tax Code to Influence Chief Executive Officer Compensation », Nancy L. Rose et Catherine Wolfram, *Journal of Labor Economics*, vol. 20, n°2, 2000.

B. UN TAUX DE 50 % APPROPRIÉ

Les différentes catégories de rémunérations intégrées dans l'assiette de la taxe sont toutes déjà soumises à des **prélèvements sociaux** payés par les entreprises. Comme l'illustre le tableau suivant, ces prélèvements s'échelonnent, selon la catégorie de rémunération concernée, à des taux allant de 20 % à 32 %, soit un taux moyen proche de 25 %. Dès lors, le dispositif du présent article prévoit un taux à 50 %, permettant d'atteindre un taux global de taxation de 75 %, conforme à l'engagement présidentiel.

Prélèvements existants sur les rémunérations supérieures à un million d'euros

Charges sociales employeur sur les salaires	
Régimes	Part patronale
Assurance Maladie	12,80 %
Solidarité-autonomie	0,30 %
Allocations familiales	5,40 %
Assurance Vieillesse	1,60 %
Construction	0,45 %
Apprentissage	0,50 %
Formation continue	1,60 %
<i>Total</i>	<i>22,65 %</i>
Jetons exceptionnels alloués en rémunération de mission	
Forfait social Code de la sécurité sociale, art. L. 137-15	20 %
Épargne salariale	
Forfait social Code de la sécurité sociale, art. L. 137-15	20 %
Attribution gratuite d'actions et stock-options	
Contribution patronale Code de la sécurité sociale, art. L. 137-13	30 %
Retraite Chapeau	
Contribution patronale Code de la sécurité sociale, art. L. 137-11	32 %

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur général

À cela s'ajoute, principalement pour les entreprises du secteur financier dont les activités ne sont pas soumises à la taxe sur la valeur ajoutée, la **taxe sur les salaires**. Le barème de cette taxe étant progressif, les

rémunérations individuelles annuelles supérieures à 150 000 euros sont soumises à une taxation au taux de 20 %. Les rémunérations entrant dans le champ de la taxe sur les salaires sont également conçues de façon très large, reprenant l'assiette des cotisations sociales définie à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale.

En tout état de cause, le taux de taxation globale de l'assiette ne devrait pas poser, en lui-même, de **problème d'ordre constitutionnel**, quand bien même il serait supérieur à 66 %, s'agissant d'une taxation qui s'applique non pas aux revenus des personnes mais à une partie des charges des entreprises. Indépendamment de la question de la pertinence économique de ces mesures fiscales, leur qualification de « confiscatoires » au sens de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'a pas le même sens et ne répond pas aux mêmes conditions que l'imposition des personnes.

C. UNE PRISE EN COMPTE RENFORCÉE DES ENTREPRISES DE TAILLE INTERMÉDIAIRE

L'évaluation préalable annexée au présent article estime qu'environ **470 entreprises** seraient redevables de la taxe, pour **1 000 salariés ou dirigeants** percevant plus d'un million d'euros par an. En majorant le montant des salaires des dirigeants de 25 % pour tenir compte des rémunérations sous forme de titres, la masse des rémunérations individuelles supérieures à un million d'euros est estimée par cette évaluation préalable à **715 millions d'euros par an**.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, les principaux secteurs concernés sont les activités spécialisées, scientifiques et techniques¹ (33 % des redevables et 34 % de l'assiette), les activités financières et d'assurance (21 % des redevables et 26 % de l'assiette) et les activités récréatives, notamment sportives (3 % des redevables et 17 % de l'assiette).

¹ Il s'agit notamment des activités de tertiaire supérieur : activités juridiques, comptables, d'audit, de gestion, etc.

Secteurs d'activité concernés par la taxe exceptionnelle

Secteur d'activité	Entreprises redevables	Assiette
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	33 %	34 %
Activités financières et d'assurance	21 %	26 %
Industrie manufacturière	12 %	7 %
Commerce	11 %	4 %
Information et communication	6 %	4 %
Activités de services administratifs et de soutien	4 %	2 %
Activités immobilières	3 %	1 %
Arts, spectacles et activités récréatives	3 %	17 %
Construction	3 %	2 %
Autres secteurs	4 %	3 %
Total	100 %	100 %

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur général ; données 2011

Contrairement à une idée généralement répandue, les entreprises redevables ne sont pas toutes des très grandes entreprises. Ainsi, près de 40 % des entreprises redevables, représentant 20 % de l'assiette de la taxe, ont un chiffre d'affaire inférieur à 50 millions d'euros ; **68 % des entreprises redevables, représentant 62 % de l'assiette, ont un chiffre d'affaires inférieur à 250 millions d'euros.**

Ainsi, de nombreuses entreprises de taille intermédiaire versent des rémunérations individuelles supérieures à un million d'euros par an. Il peut s'agir, par exemple, d'entreprises de conseil financier ou d'audit, de petites banques d'affaires, mais aussi des clubs de football qui, bien que de taille réduite, emploient des salariés bénéficiant de rémunérations très élevées.

Dans ce contexte, votre rapporteur général est **favorable à l'application d'un plafond à 5 % du chiffre d'affaires**, qui permet de limiter le poids de la taxe pour les petites et moyennes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire et, ainsi, d'assurer **l'égalité devant les charges publiques** qu'une application générale de la taxe aurait pu remettre en cause. En effet, il ne serait pas juste de pénaliser excessivement certaines entreprises dont les hautes rémunérations témoignent moins d'une capacité contributive supérieure que d'un modèle économique spécifique.

Le plafonnement bénéficierait à 53 entreprises pour un coût de 55 millions d'euros. Le Gouvernement estime à cet égard que « *le taux de 5 % permet de faire bénéficier du plafonnement plus de 10 % des entreprises tout en limitant l'impact budgétaire. Un taux de 4 % aurait réduit de plus de 20 % le rendement brut de la taxe tandis qu'un taux de 6 % aurait concerné moins de 10 % des redevables* ».

Dans le même sens, votre rapporteur général se félicite de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, qui permet d'**augmenter la contribution des grandes entreprises**, redevables de la surtaxe d'impôt sur les sociétés, sans pénaliser les petites et moyennes entreprises. Le rendement supplémentaire attendu de cet amendement est estimé par le Gouvernement à environ 8 millions d'euros en année pleine ; en 2014, le rendement sera de **16 millions d'euros**, car interviendront à la fois le surplus du solde de surtaxe 2013 et celui de la surtaxe 2014 (calculée sur la base de la surtaxe 2013).

D. UNE APPLICATION AUX CLUBS DE FOOTBALL PROFESSIONNELS À ÉLARGIR

Au regard des salaires de certains joueurs évoluant dans les clubs français, particulièrement depuis l'apparition de puissants actionnaires pour certains grands clubs, **l'application de la taxe à 75 % aux clubs de football professionnels est pleinement justifiée.** Elle invite le monde du football à **reconsidérer un modèle économique** en décalage avec les capacités mêmes des clubs en question, confrontés à une baisse de leurs recettes principalement issues des droits de retransmissions télévisées¹. En frappant les équipes dont les joueurs sont, par définition, parmi les meilleurs mondiaux, elle contribue également à limiter la mise en place d'un sport à deux vitesses, à l'image de la « *luxury tax* » acquittée par les équipes professionnelles des ligues fermées américaines pour les rémunérations supérieures à un certain montant.

Il est vrai que les entreprises exploitant un club de football de très haut niveau connaissent un modèle économique spécifique, fondé sur l'emploi de quelques joueurs très fortement rémunérés. On constate en effet une explosion de la masse salariale des clubs professionnels, notamment depuis l'**arrêt Bosman** de la Cour de justice des communautés européennes du 15 décembre 1995 qui, en application du principe de liberté de circulation des travailleurs, a interdit les quotas liés à la nationalité dans les réglementations du football professionnel européen.

Du fait de la spécificité de ce modèle, l'application du plafonnement à 5 % du chiffre d'affaires est particulièrement favorable à ces entreprises :

¹ Voir notamment le rapport d'information n° 1215 de nos collègues députés Thierry Braillard, Marie-Georges Buffet, Pascal Deguilhem et Guenhaël Huet : « Le fair-play financier : une nouvelle époque pour le football français en Europe », n° 1215, juillet 2013.

d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, près des deux tiers du coût du plafonnement bénéficie à cinq clubs professionnels de football.

En tout état de cause, **l'application de la taxe ne doit pas conduire à créer un déséquilibre compétitif au sein du championnat français de football** qui soit préjudiciable à la « glorieuse incertitude du sport ». Pour cela, il est nécessaire que la taxe s'applique à **tous les clubs participant au championnat français**, y compris lorsqu'ils sont établis à l'étranger.

En conséquence, votre rapporteur général vous propose un amendement d'**équité sportive** visant à **soumettre à la taxe les clubs sportifs professionnels établis à l'étranger**.

Pour ce faire, il serait créé un **régime spécifique de taxe à 75 %**, calqué sur le régime proposé par le présent article, mais **réservé aux sociétés sportives affiliées à une fédération sportive française quel que soit leur lieu d'établissement**. Toutes les sociétés sportives seraient soumises à un nouveau dispositif de taxation spécifique, dont les modalités (assiette, taux) seraient identiques au dispositif général. De cette manière, il n'y aurait **aucune distorsion entre les sociétés sportives, quelles que soient les disciplines**. En pratique, seuls les clubs professionnels de football versent cependant des rémunérations supérieures à un million d'euros ; ainsi, à la connaissance de votre rapporteur général, seule l'AS Monaco, qui participe au championnat professionnel français de football tout en étant établie à l'étranger, serait concernée par le dispositif proposé.

Cette « taxe *bis* » ne serait **pas due dès lors que les entreprises concernées apporteraient la preuve qu'elles ont acquitté la taxe de droit commun**. Elle serait collectée pour le compte de l'Etat par la **ligue professionnelle** : en effet, contrairement au fisc français, cette dernière dispose à la fois des informations pertinentes pour la collecte de la taxe sur les clubs installés à l'étranger *via* la direction nationale de contrôle et de gestion¹, et d'un pouvoir de sanction lié à l'affiliation. L'absence de paiement entraînerait ainsi la **radiation de l'affiliation à la fédération et à la ligue** et, partant, l'impossibilité de participer au championnat national.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ L'article L. 132-2 du code du sport impose, au sein de chaque ligue professionnelle, la création d'un organisme « doté d'un pouvoir d'appréciation indépendant, assurant le contrôle administratif, juridique et financier des associations et sociétés sportives participant aux compétitions qu'elles organisent ».

ARTICLE 10

(Art. 223 duodecimes, 223 terdecies et 223 quaterdecies [nouveaux]
du code général des impôts)

Instauration d'une contribution sur l'excédent brut d'exploitation pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros

Commentaire : dans sa version initiale, le présent article instaurait une nouvelle contribution reposant sur l'excédent brut d'exploitation des entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros. L'Assemblée nationale a remplacé ce dispositif par une surtaxe temporaire d'impôt sur les sociétés d'un rendement équivalent, à savoir 2,5 milliards d'euros.

I. LE DISPOSITIF INITIAL : UNE TAXE SUR L'EXCÉDENT BRUT D'EXPLOITATION

Dans sa version initiale, le présent article instaurait une nouvelle contribution reposant sur l'excédent brut d'exploitation (EBE) des entreprises. Son taux était de 1 % pour un rendement attendu d'environ 2,5 milliards d'euros. Seules les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 millions d'euros devaient l'acquitter, ce qui aurait permis d'exclure les petites et moyennes entreprises (PME) des redevables de cette contribution.

L'exposé des motifs indique que « *le présent article engage une réforme de la fiscalité des entreprises visant à alléger leurs coûts, en complément du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), par une baisse des impôts de production compensée par une taxation assise sur le résultat économique* ».

Cette nouvelle contribution devait notamment succéder à l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) dont la suppression progressive avait été prévue par l'article 14 de la loi de finances pour 2009¹ : à compter du 1^{er} janvier 2014, les entreprises ne seront donc plus assujetties à l'IFA.

L'EBE correspond à la ressource que l'entreprise retire de son exploitation après avoir rémunéré son personnel et acquitté l'ensemble des impôts et taxes dont elle est redevable, comme le montre le compte de résultat reproduit ci-dessous.

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

Compte de résultat

Production vendue de biens et de services
+ Vente de marchandises
= CHIFFRES D'AFFAIRES
+ Production stockée
+ Production immobilisée
= PRODUCTION
- Consommations de matières
- Coût d'achat des marchandises vendues
- Autres consommations externes
= VALEUR AJOUTÉE
- Frais de personnel
- Impôts et taxes
+ Subventions d'exploitation
+/- autres produits et charges d'exploitation
= EXCÉDENT BRUT D'EXPLOITATION
- Dotation aux amortissements
- Part des amortissements dans les loyers de crédit-bail
= RÉSULTAT D'EXPLOITATION (A)
Produits financiers
+/- plus values ou moins values sur cession de titres de placement
- Charges financières
- Part des charges financières dans les loyers de crédit-bail
= RESULTAT FINANCIER (B)
(A) + (B) = RÉSULTAT COURANT AVANT IMPÔT
- Variation des dépréciations d'actifs immobilisés
+ Variation des provisions financières
+ Produits ou charges non récurrents
+ Variations des provisions à caractère de réserve et des amortissements dérogatoires
= RÉSULTAT AVANT IMPÔT
- Impôt sur les bénéfices
= RÉSULTAT NET

Source : Pierre Vernimmen, Finance d'entreprise, Dalloz, 2013

L'évaluation préalable du présent article souligne que l'EBE « *mesure la performance économique de l'entreprise, indépendamment de sa politique financière, d'investissement ou de distribution. Il constitue un indicateur de la rentabilité de l'entreprise* ». La même évaluation préalable

précise que « *cette nouvelle assiette sera plus favorable aux entreprises intensives en main d'œuvre ou dont les marges sont faibles. Elle sera ainsi plus favorable à l'emploi et à la compétitivité* ».

Avec la contribution sur l'EBE, le Gouvernement entendait éviter plusieurs écueils de la fiscalité actuelle sur les entreprises. L'exposé des motifs du présent article rappelle ainsi que l'IFA « *est adossée au chiffre d'affaires, c'est-à-dire une assiette comptable faiblement représentative de la capacité contributive des entreprises. Elle ne tient compte d'aucune des charges supportées par les entreprises. En particulier, elle pénalise les entreprises dont les consommations intermédiaires sont importantes, notamment le secteur de l'automobile, qui se situent en bout de chaîne productive et qui ont donc mécaniquement un chiffre d'affaires plus élevé. Par ailleurs, son barème forfaitaire rend son poids d'autant plus faible que l'entreprise est importante* ».

Ces critiques peuvent être d'ailleurs être adressées aux autres impôts dits de production, comme, par exemple, la contribution sociale de solidarité sur les sociétés (C3S).

À l'autre extrémité du compte de résultat, l'impôt sur les sociétés (IS) dispose d'une base étroite – souvent qualifiée de « mitée » – qui peut faire l'objet d'optimisations diverses, permettant aux grandes entreprises de réduire sensiblement leur taux effectif d'imposition. En outre, compte tenu de la déductibilité des intérêts d'emprunt, certes réduite par la loi de finances pour 2013, l'IS n'est pas indifférent au mode de financement de l'entreprise.

La contribution sur l'EBE se situe à mi-chemin entre ces deux écueils. L'évaluation préalable précise d'ailleurs qu'elle « *aura vocation à être utilisée pour le transfert qui s'enclenche afin de diminuer les impositions sur le chiffre d'affaires, notamment la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)* » et qu'elle permet « *d'entamer une évolution progressive de la fiscalité directe des entreprises* ».

Malgré des avantages indéniables, cette contribution présente une faiblesse : elle ne tient pas compte de la politique d'investissement de l'entreprise – puisque les amortissements font partie de la base taxable.

C'est pourquoi, il a été un temps évoqué de substituer à l'EBE une assiette représentative de l'excédent net d'exploitation, dont serait exclu l'amortissement. Ce projet n'a finalement pas été retenu.

En effet, ainsi que l'a rappelé Bernard Cazeneuve, ministre chargé du Budget, devant l'Assemblée nationale, « *les Assises de la fiscalité se profilant, les organisations représentatives des entreprises préférant que la totalité du sujet soit remis à plat lors des dites assises, et le Gouvernement considérant qu'un bon compromis est toujours préférable à un mauvais conflit – car ces sujets se traitent dans l'optique de préserver l'intérêt général, plutôt que dans les clivages, les oppositions, les invectives et les mises en cause –, nous avons décidé de prendre le temps d'une bonne discussion* ».

Au final, le Gouvernement a donc proposé de remplacer les dispositions relatives à la contribution sur l'EBE par une solution moins novatrice mais préservant le rendement attendu de cette taxe.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE SURTAXE D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Afin de compenser la perte budgétaire résultant de la disparition de la contribution sur l'EBE, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable de la commission, **un amendement du Gouvernement tendant à relever le taux de la surtaxe d'impôt sur les sociétés (IS) de 5 % à 10,7 %**. Cette modification est applicable aux exercices clos à compter du 31 décembre 2013. **Le rendement de cette mesure sera d'environ 2,5 milliards d'euros, soit l'équivalent de ce qu'aurait dû rapporter la contribution initialement envisagée.**

La surtaxe IS, prévue par l'article 235 *ter* ZAA du code général des impôts, a été instituée par l'article 30 de la loi de finances rectificative pour 2011¹. Elle est due par les entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés et dont le chiffre d'affaires dépasse 250 millions d'euros. L'assiette de la surtaxe est constituée de l'impôt sur les sociétés dû.

Initialement instituée sur les exercices clos du 31 décembre 2011 jusqu'aux exercices clos au 30 décembre 2013, la surtaxe a été prolongée jusqu'à fin 2015 par l'article 23 de la loi de finances pour 2013.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La contribution sur l'EBE se voulait la première pierre d'une modernisation en profondeur de la fiscalité sur les entreprises. Le diagnostic est connu et partagé. Il faut en particulier remettre à plat l'IS. Le corollaire de son assiette étroite est son taux nominal trop élevé, qui pénalise la France en matière de comparaisons internationales et donc d'attractivité du territoire.

À cet égard, la hausse de la surtaxe IS n'est pas satisfaisante puisqu'elle contribue à relever un peu plus le taux facial de l'IS. Elle répond cependant à un besoin de compensation budgétaire dans l'attente des conclusions des Assises de la fiscalité des entreprises. Elle n'est d'ailleurs que temporaire.

Il revient désormais à ces Assises de proposer de nouvelles assiettes qui offrent un rendement budgétaire sans pour autant pénaliser l'investissement ou l'emploi. Elles devront également, autant que faire se peut, éviter les écueils de l'optimisation.

¹ Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

La proposition d'une taxe sur l'excédent net d'exploitation, qui n'a finalement pas été présentée à l'Assemblée nationale, mérite à cet égard d'être étudiée plus en détail, du point de vue notamment des transferts de charges que tout changement d'assiette fiscal entraîne.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 10
(Art. 212 bis et 223 B bis du code général des impôts)*

Évolution de la fraction des charges financières non déductible de l'assiette de l'impôt sur les sociétés en fonction des taux d'intérêt payés par les entreprises

Commentaire : le présent article vise à prévoir que la fraction des charges financières non déductibles de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, fixée à 25 % à compter de l'exercice 2014, évoluera en fonction de la moyenne constatée des taux d'intérêt de long terme payés par les entreprises.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 23 de la loi de finances pour 2013 a instauré un **aménagement de la déductibilité des charges financières de l'assiette de l'impôt sur les sociétés** : ainsi, seules 85 % des charges financières pour l'impôt dû en 2012 et 2013, et 75 % à compter de l'impôt 2014, pourront être déduites de leur résultat imposable par les entreprises.

Ce dispositif de limitation de la déductibilité des charges financières a en particulier pour objectif de rééquilibrer le taux d'imposition effective entre les grands groupes d'une part et les petites et moyennes entreprises d'autre part. En effet, il apparaissait, selon les termes d'une note de la direction générale du Trésor de juin 2011, que *« la déductibilité des intérêts d'emprunt fait baisser de 3 points le taux implicite des micro-entreprises, mais de près de 14 points celui des grandes entreprises »*¹.

En outre, il s'agit d'**inciter les entreprises au financement sur leurs fonds propres** plutôt que par l'endettement, alors que la déductibilité totale des charges financières constituait une forme de « prime à l'endettement ».

De façon générale, comme le soulignait votre rapporteur général au moment de la création de ce dispositif, **la déductibilité intégrale des charges financières en France constituait un « système quasi-unique en Europe »**, la plupart des pays, en particulier l'Allemagne et l'Italie, ayant introduit des systèmes de limitation à la déductibilité des intérêts d'emprunt.

Toutefois, **dans l'hypothèse d'une hausse des taux d'intérêt des entreprises, ces dernières verraient ainsi croître non seulement leurs charges financières, mais également leur impôt sur les sociétés** : en effet, le montant des charges financières ne pouvant être déduit serait plus

¹ Direction générale du Trésor, « Le taux de taxation implicite des bénéficiaires en France », note Trésor Eco n° 88, juin 2011.

important, ce qui augmenterait leur résultat imposable et, partant, l'impôt dû.

De manière schématique, une entreprise qui présente aujourd'hui un montant de charges financières de 10 millions d'euros, correspondant à un endettement global à un taux d'intérêt moyen de 4 %, ne pourra déduire que 7,5 millions d'euros de son assiette d'impôts sur les sociétés ; si les taux d'intérêt moyens augmentaient et passaient à 6 %, pour le même montant d'endettement global, cette entreprise présentera des charges financières plus importantes, de l'ordre de 15 millions d'euros par exemple ; elle ne pourra toujours en déduire que les trois quarts, soit 11,25 millions. Ainsi, **au lieu de 2,5 millions d'euros précédemment, elle devrait réintégrer 3,75 millions d'euros à son assiette imposable, ce qui augmenterait d'autant l'impôt dû.**

La hausse globale de recettes fiscales que cette situation induirait pour l'État est un **effet indirect, d'autant plus que l'augmentation des charges financières grèverait déjà, par elle-même, la rentabilité des entreprises.**

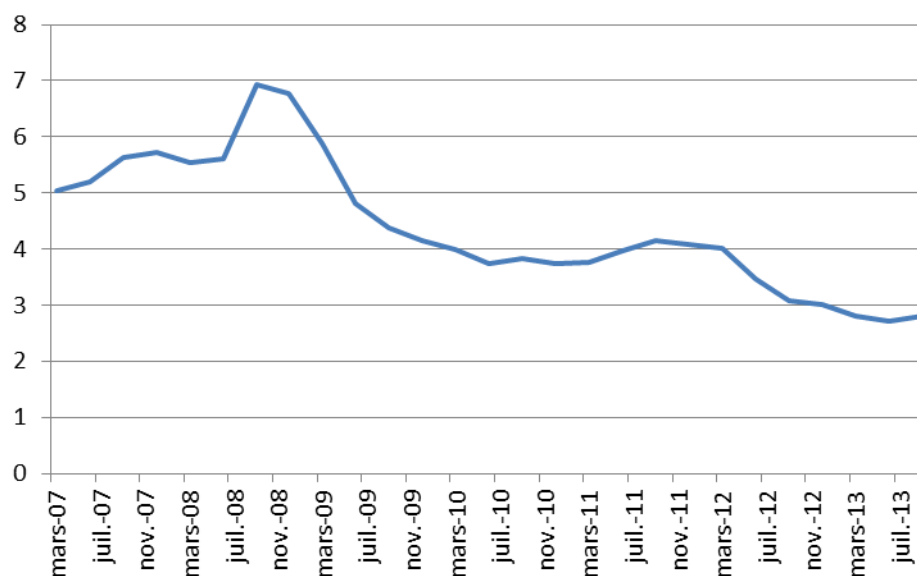
II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Afin de prévenir cette situation et de **sécuriser les projets d'investissement des entreprises**, votre commission des finances vous propose d'adopter cet article additionnel visant à modifier les articles 212 *bis* et 223 B *bis* du code général des impôts (CGI) relatifs à la limitation de la déductibilité des intérêts d'emprunt¹.

Il s'agit de remplacer la fraction fixe de charges financières devant être réintégrée au résultat, fixée à 15 % pour les revenus 2012 et 2013 et à 25 % à compter de 2014, par une **fraction évolutive en fonction du taux d'intérêt moyen appliqué aux entreprises**. Ce taux moyen serait défini comme la « *moyenne annuelle des taux effectifs moyens pratiqués par les établissements de crédit pour des prêts à taux variable aux entreprises supérieurs à deux ans* » ; cette valeur statistique, à laquelle l'article 39 du code général des impôts (CGI) fait déjà référence, est calculée chaque trimestre par la direction générale du Trésor et publiée au Journal officiel. La chronique de ce taux fait apparaître, sur les dernières années, une tendance à la baisse qui s'est accentuée à partir du début de l'année 2012, le taux moyen d'environ 4 % à **moins de 3 % aujourd'hui**, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

¹ Les articles 212 bis et 223 B bis du code général des impôts instaurent cette limitation pour, respectivement, les entreprises de droit commun et les groupes.

Évolution depuis 2007 de la moyenne des taux d'intérêt de long terme aux entreprises



Source : commission des finances ; données Banque de France

Au regard de l'évolution de la moyenne des taux sur les dernières années, votre rapporteur général propose ainsi que la fraction de charges financières non déductibles soit fixée :

- au niveau prévu pour 2014, soit **25 %**, lorsque le **taux moyen, constaté sur le dernier trimestre de l'année précédant l'année au titre de laquelle l'impôt est dû, est inférieur ou égal à 4 %**, ce qui est le cas sur les trois premiers trimestres de 2013 ;

- à **22 %** lorsque le **taux moyen est compris entre 4 % et 5 %** ;

- à **18 %** lorsque le **taux moyen est compris entre 5 % et 6 %** ;

- à **15 %** lorsque le **taux moyen est supérieur ou égal à 6 %**, ce qui a notamment été le cas pendant la crise financière en 2008.

Le rendement initialement prévu pour la mesure de limitation de la déductibilité est de **3,4 milliards d'euros en année pleine**. Ce niveau ne serait pas remis en cause par l'amendement, qui a seulement pour objet de **neutraliser l'effet d'une éventuelle remontée des taux d'intérêts sur le montant d'impôt dû par les entreprises et, partant, sur les recettes fiscales**.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE 11

(Art. 124 C, art. 137 bis, art. 150 undecies, art. 150-0 A, art. 150-0 B ter, art. 150-0 D, art. 150-0 D bis, art. 150-0 D ter, art. 150-0 E, art. 154 quinquies, art. 163 quinquies C, art. 164 B, art. 167 bis, art. 170, art. 187, art. 199 ter, art. 199 ter A, art. 199 terdecies-0 A, art. 200 A, art. 242 ter D [nouveau], art. 242 bis B et art. 1417 du code général des impôts, art. L. 136-6 du code de la sécurité sociale)

Réforme du régime d'imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières ou de droits sociaux des particuliers

Commentaire : le présent article propose de réformer le régime d'imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières ou de droits sociaux des particuliers, dans le sens d'une plus grande compétitivité et d'une simplicité accrue.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE RÉCENTE IMPOSITION AU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

L'article 10 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a instauré le principe de **l'imposition des plus-values mobilières au barème progressif de l'impôt sur le revenu (IR)**, traduisant un engagement pris par le Président de la République devant les Français.

En même temps, afin d'**encourager la détention longue d'actions ou parts de sociétés**, un **régime d'abattement** a été instauré¹. Cet abattement est égal à :

- **20 % du montant des plus-values** imposables lorsque les actions, parts, droits ou titres sont détenus depuis **au moins deux ans et moins de quatre ans** à la date de la cession ;
- **30 %** de leur montant **entre quatre ans et six ans** ;
- et **40 %** de leur montant **à partir de six ans**.

¹ Article 150-0 D du code général des impôts.

Une imposition forfaitaire maintenue lorsque le cédant n'est pas domicilié fiscalement en France, mais à un taux sensiblement augmenté

Les plus-values de cession de droits sociaux émis par une société soumise à l'impôt sur les sociétés et ayant son siège en France qui est détenue à hauteur de 25 % de ses bénéficiaires par le cédant ou son cercle familial étaient imposées, lorsque le cédant n'est pas domicilié fiscalement en France, dans les conditions prévues par l'article 244 *bis* B du code général des impôts aux taux forfaitaires de 19 %, ou de 50 % si le cédant était domicilié dans un État ou territoire non coopératif (ETNC).

La loi de finances pour 2013 a conservé ce principe tout en **portant le taux forfaitaire de droit commun de 19 % à 45 %**, soit le taux de la tranche supérieure de l'IR, avec la possibilité de se faire rembourser l'excédent d'imposition si le barème de l'impôt sur le revenu du cédant imposé à l'étranger était plus favorable. Si le cédant est établi dans un ETNC, ce taux a été porté à 75 %

B. LA SUBSISTANCE DE PLUSIEURS RÉGIMES DÉROGATOIRES

À côté de ce cas général, la loi de finances pour 2013 a conservé plusieurs types d'exceptions. À la suite de l'opposition manifestée par certains entrepreneurs, elle a également créé une possibilité d'option en faveur d'une imposition forfaitaire pour certains créateurs d'entreprises.

1. L'instauration d'une imposition forfaitaire pour certains créateurs d'entreprises

Aux termes du 2 *bis* de l'article 200 A du code général des impôts, les plus-values mobilières **peuvent être, sur option du contribuable, imposées au taux forfaitaire de 19 %** lorsque les conditions suivantes sont remplies :

- la société dont les titres ou droits sont cédés exerce une **activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale**, à l'exclusion des activités procurant des revenus garantis en raison de l'existence d'un tarif réglementé de rachat de la production, des activités financières, des activités de gestion de patrimoine mobilier et des activités immobilières. Il s'agit de la même logique que la condition d'activité permettant de bénéficier des réductions d'impôts dites « Madelin » (pour l'IR) ou « ISF-PME ». Cette condition s'apprécierait de manière continue pendant les dix années précédant la cession ;

- **les titres ou droits** détenus par le cédant, directement ou par personne interposée ou par l'intermédiaire du conjoint, de leurs ascendants et descendants ou de leurs frères et sœurs, **doivent avoir été détenus de manière continue au cours des cinq années précédant la cession ;**

- **les titres ou droits détenus par le cédant**, directement ou par personne interposée ou par l'intermédiaire du conjoint, de leurs ascendants et descendants ou de leurs frères et sœurs, **doivent avoir représenté, de manière continue pendant au moins deux ans au cours des dix années précédant la cession des titres ou droits, au moins 10 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux** de la société dont les titres ou droits sont cédés ;

- ces mêmes titres et droits doivent représenter **au moins 2 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux** de la société dont les titres ou droits sont cédés **à la date de la cession** ;

- enfin, **le contribuable doit avoir exercé au sein de la société** dont les titres ou droits sont cédés, **de manière continue au cours des cinq années précédant la cession** en tant que, soit gérant nommé conformément aux statuts d'une société à responsabilité limitée ou en commandite par actions, soit associé en nom d'une société de personnes, soit président, directeur général, président du conseil de surveillance ou membre du directoire d'une société par actions¹. Le contribuable peut aussi **avoir simplement exercé une activité salariée** au sein de la société dont les titres ou droits sont cédés.

2. Le cas particulier des dirigeants de PME partant à la retraite

Par ailleurs, il convient de rappeler que la loi de finances rectificative pour 2005 a institué un abattement pour durée de détention spécifique sur les **plus-values réalisées par les dirigeants de PME qui cèdent leurs titres lors de leur départ à la retraite**.

Cet abattement est égal à un tiers par année de détention au-delà de la cinquième année, ce qui aboutit à une exonération totale de la plus-value à compter de huit ans (article 150-0 D *ter* du code général des impôts)².

Aux termes du XVIII de l'article 29 de la loi de finances rectificative pour 2005, ce régime est applicable aux cessions de titres réalisées entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2017.

¹ Ces fonctions sont énumérées au 1^o de l'article 885 O bis du code général des impôts relatif à la définition des biens professionnels pour le calcul de l'ISF.

² Pour que ce régime s'applique, la société doit être une PME indépendante. Quant au cédant, il doit avoir exercé une fonction de direction au sein de la société dont les titres ou droits sont cédés, de manière continue pendant les cinq années précédant la cession, avoir détenu directement ou par personne interposée ou par l'intermédiaire de son conjoint ou de leurs ascendants ou descendants ou de leurs frères et sœurs, de manière continue pendant les cinq années précédant la cession, au moins 25 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux de la société, cesser toute fonction dans la société dont les titres ou droits sont cédés et faire valoir ses droits à la retraite dans les deux années suivant ou précédant la cession.

3. Les bons de souscription de parts de créateur d'entreprise

Les cessions de **bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE)**, créés en 1998 afin de permettre aux jeunes sociétés d'attirer des salariés qu'elles n'auraient pas les moyens de s'offrir au travers d'un intéressement à leur capital, bénéficient d'un régime particulier (article 163 *bis* G du code général des impôts).

Le gain net réalisé lors de la cession de BSPCE est ainsi resté taxé à **19 %**, ou par dérogation à 30 % si le bénéficiaire exerce son activité dans la société depuis moins de trois ans à la date de la cession.

4. Les plus-values réalisées dans le cadre d'un plan d'épargne en actions

De même, la réforme de l'année dernière a **maintenu le régime favorable des plans d'épargne en actions (PEA)** afin de ne pas pénaliser les ménages modestes qui investissent en actions au travers de ces plans (plafonnés à 132 000 euros).

Les plus-values réalisées dans le cadre d'un PEA sont donc restées exonérées de l'impôt sur le revenu à la condition que le plan ne soit pas liquidé moins de cinq ans après le premier versement¹.

5. Une amélioration du report d'imposition sous condition de réinvestissement

Il convient enfin de rappeler que, selon les dispositions de l'article 150-0 D *bis* du code général des impôts, l'imposition de la plus-value peut être reportée sous condition de emploi des sommes ainsi acquises, sous réserve du respect de conditions assez complexes.

Les principales conditions sont les suivantes :

- les titres ou droits cédés doivent avoir été détenus de manière continue depuis plus de huit ans ;

- les titres ou droits détenus par le cédant, directement ou par personne interposée ou par l'intermédiaire du conjoint, de leurs ascendants et descendants ou de leurs frères et sœurs, doivent avoir représenté, de manière continue pendant les huit années précédant la cession, au moins 10 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux de la société dont les titres ou droits sont cédés ;

¹ En revanche, aux termes du 5 de l'article 200 A du CGI, le gain net réalisé est taxé à 22,5 % si le retrait ou le rachat intervient avant l'expiration de la deuxième année, et à 19 % si le retrait ou le rachat intervient entre les deuxième et cinquième années.

- la société dont les actions, parts ou droits sont cédés est passible de l'impôt sur les sociétés ou d'un impôt équivalent ou soumise sur option à cet impôt. Elle doit exercer une activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale, agricole ou financière, à l'exception de la gestion de son propre patrimoine mobilier ou immobilier, ou a pour objet social exclusif de détenir des participations dans des sociétés exerçant les activités précitées (holdings). Elle doit également avoir son siège social dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ;

- le cédant doit prendre l'engagement d'investir le produit de la cession des titres ou droits, dans un délai de vingt-quatre mois et à hauteur d'au moins 50 % du montant de la plus-value net des prélèvements sociaux, dans la souscription en numéraire au capital initial ou à l'augmentation de capital d'une ou de plusieurs sociétés ou dans la souscription dans un ou plusieurs fonds communs de placement à risques ou sociétés de capital-risque.

Dans ce cas, lorsque le cédant effectue son réinvestissement conformément à son engagement, la plus-value en report d'imposition n'est imposable qu'à hauteur du montant de la plus-value net des prélèvements sociaux qui n'a pas fait l'objet d'un réinvestissement dans les vingt-quatre mois suivant la cession.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à améliorer et à compléter la réforme de la fiscalité des plus-values mobilières adoptée l'année dernière par le Parlement.

Il ne remet pas en cause l'essentiel de cette réforme, le principe du passage des plus-values au barème progressif de l'impôt sur le revenu étant maintenu et même renforcé.

Il prévoit toutefois plusieurs aménagements :

- d'une part, en renforçant le régime d'abattement pour durée de détention, dans un souci de compétitivité de la fiscalité française pour les épargnants qui investissent à long terme au capital d'entreprises ;

- d'autre part, en simplifiant le paysage fiscal, par la suppression de plusieurs régimes dérogatoires.

Il procède également à de nombreuses coordinations ainsi qu'à des adaptations relatives aux plus-values acquises au travers d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), par cohérence avec

l'évolution des droits national et communautaire sur cette classe d'actifs¹. Pour l'essentiel, il s'agit de prendre en compte le fait que, à compter des exercices ouverts à partir du 1^{er} janvier 2013, les plus-values réalisées peuvent être distribuées alors qu'elles devaient auparavant être obligatoirement capitalisées.

A. LE RENFORCEMENT DU RÉGIME D'ABATTEMENT POUR DURÉE DE DÉTENTION DES VALEURS MOBILIÈRES CÉDÉES

1. Des dispositions de droit commun plus attractives

a) Un régime d'abattement renforcé

Le **F du I** du présent article prévoit de modifier l'article 150-0 D du code général des impôts afin de réviser le régime d'abattement pour durée de détention applicable aux valeurs mobilières de placement.

Cet abattement serait de :

- **50 % du montant des gains nets ou des distributions** lorsque les actions, parts, droits ou titres sont **détenus depuis au moins deux ans et moins de huit ans** à la date de la cession ou de la distribution ;

- et **de 65 % du montant des gains nets** ou des distributions lorsque les actions, parts, droits ou titres sont **détenus depuis au moins huit ans** à la date de la cession ou de la distribution.

Ce dernier taux se traduit par une imposition au taux :

- de 4,9 % pour une personne imposée à l'IR au taux marginal de 14 % (20,4 % en tenant compte des contributions sociales de 15,5 %) ;

- de **15,75 %** pour une personne imposée à l'IR au **taux marginal de 45 % (31,25 % en tenant compte des contributions sociales de 15,5 %)**.

b) Le champ des revenus bénéficiant de ce régime

Ce régime d'abattement trouverait à s'appliquer :

- aux gains nets et compléments de prix résultant de la cession d'actions, parts, droits ou titres directement détenus, visés au I de l'article 150-0 A du code général des impôts ;

- aux distributions d'une fraction des actifs des fonds communs de placement à risques (FCPR) ;

¹ Il s'agit de la directive dite « OPCVM IV » du 13 juillet 2009, transposée dans le droit français par l'ordonnance n° 2011-915 du 1^{er} août 2011 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et à la modernisation du cadre juridique de la gestion d'actifs ainsi que de la directive dite « AIFM » du 8 juin 2011, transposée par l'ordonnance n° 2013-676 du 25 juillet 2013 modifiant le cadre juridique de la gestion d'actifs.

- aux distributions d'une fraction des actifs de FCPR sous la forme de *carried interest*¹ aux salariés ou dirigeants soumis au régime fiscal des salariés de sociétés de capital-risque (SCR) ou des sociétés de gestion de ces fonds lors de la cession ou du rachat de parts de FCPR ou d'actions de SCR² ;

- aux distributions de plus-values nettes de cessions de titres réalisées par un OPCVM ;

- aux distributions de plus-values nettes de cessions de titres réalisées par une société de capital-risque (SCR) sous certaines conditions ;

- aux distributions de plus-values nettes réalisées par un fonds de placement immobilier (FCPI).

Cet article propose également d'introduire un *7 bis* au II de l'article 150-0 A précité aux termes duquel entreraient également dans ce champ les plus-values distribuées par les OPCVM agréés relevant de la directive « OPCVM IV », les OPCVM à vocation générale, les fonds de fonds alternatifs, les fonds professionnels spécialisés, les fonds de capital investissement professionnels, les fonds d'épargne salariale et les entités de même nature de droit étranger.

Toutefois, il est proposé que **l'abattement** décrit ci-dessus **ne trouve à s'appliquer** aux gains nets de cession ou de rachat de parts ou d'actions de l'ensemble de ces **placements collectifs qu'à la condition qu'ils emploient plus de 75 % de leurs actifs en parts ou actions de sociétés**³.

2. L'instauration d'un régime incitatif

À côté de ce régime général, il est proposé d'instaurer un **régime incitatif permettant de bénéficier d'un abattement renforcé**. Il s'agit, selon les cas, soit de **récompenser la prise du risque le plus fort** (investissement au capital de PME nouvellement créées ou de jeunes entreprises innovantes) soit de **faciliter la transmission d'entreprises à des moments clés de leur existence** (départ du dirigeant à la retraite ou cession au sein du groupe familial).

¹ Parts et actions à rendement subordonné.

² Ou d'entités équivalentes constituées dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de la lutte contre la fraude fiscale.

³ À la seule exception, dans la version initiale de l'article, des plus-values réalisées sur des *carried interest* acquis ou souscrits par des salariés ou des dirigeants soumis au régime fiscal des salariés, membres de sociétés de gestion de structures d'investissement de capital-risque européennes, pour lesquelles le respect de ce quota n'est pas nécessaire.

a) Un abattement renforcé

À cet effet, le **F du I** du présent article propose d'insérer un 1 *quater* au sein du I de l'article 150-0 D précité qui définirait ce régime incitatif. Les plus-values entrant dans ce cadre bénéficieraient d'un abattement porté à :

- **50 %** de leur montant lorsque les actions, parts ou droits sont détenus depuis **au moins un an et moins de quatre ans** à la date de la cession ;

- **65 %** de leur montant lorsqu'ils sont détenus depuis **au moins quatre ans et moins de huit ans** à la date de la cession ;

- **85 %** de leur montant lorsqu'ils sont détenus depuis **au moins huit ans** à la date de la cession.

En reprenant les exemples précédents, **au-delà de huit ans de détention** :

- une personne imposée à l'IR au taux marginal de 14 % serait alors taxée à 2,1 % (17,6 % en tenant compte des contributions sociales de 15,5 %) ;

- une personne imposée à l'IR au **taux marginal de 45 % serait quant à elle taxée à 6,75 % pour (22,25 % en tenant compte des contributions sociales de 15,5 %).**

Ce régime se révèle donc **très favorable dans tous les cas, davantage même que les gains sur contrats d'assurance-vie** qui, aux termes de l'article 125-0 A du code général des impôts, sont imposés au taux de 7,5 % (hors contributions sociales) au-delà de huit années de détention.

b) Les plus-values concernées par ce régime

(1) Les investissements dans des PME récemment créées

Cet abattement majoré s'applique aux plus-values réalisées au titre de droits émis par des PME nouvellement créées. Plus précisément, la société doit répondre aux conditions suivantes à la date d'acquisition des droits cédés :

- être une PME au sens communautaire¹ ;

- avoir son siège social dans un Etat membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ;

- être créée depuis moins de dix ans, sans être issue d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension ou d'une reprise d'activités préexistantes ;

¹ Ne pas employer plus de 250 salariés et avoir un chiffre d'affaires n'excédant pas 50 millions d'euros ou bilan annuel n'excédant pas 43 millions d'euros.

- n'accorder aucune garantie en capital à ses associés ou actionnaires ;
- être passible de l'impôt sur les sociétés ou d'un impôt équivalent ;
- exercer une activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole, à l'exception de la gestion de son propre patrimoine mobilier ou immobilier.

Par ailleurs, il est précisé que lorsque la société émettrice des droits cédés est une société holding animatrice, le respect de ces conditions s'apprécie au niveau de la société émettrice et de chacune des sociétés dans laquelle elle détient des participations.

L'ensemble de ces conditions s'apprécie de manière continue depuis la date de la création de la société.

(2) Les autres régimes concernés

Par ailleurs, ce régime favorable s'appliquerait à plusieurs régimes d'exonération totale ou partielle de plus-values existant actuellement, mais dont le présent article propose la suppression (cf. *infra*). Seraient ainsi concernés :

- les gains réalisés au titre des cessions de droits émis par une **jeune entreprise innovante (JEI)** ;

- les gains de cessions de droits réalisés au sein d'un **groupe familial** et maintenus dans le groupe pendant au moins cinq années à la suite de la cession ;

- les gains de cession des droits détenus par un **dirigeant de PME partant en retraite**. Dans ce cas, au vu de la nouvelle rédaction de l'article 150-0 D *ter* du code général des impôts proposée par le **H du I** du présent article, la plus-value subit d'abord **un abattement d'un montant 500 000 euros puis, pour le surplus éventuel, l'abattement majoré** avant imposition.

Il est à noter que **le régime incitatif ne peut s'appliquer en aucun cas à l'investissement intermédié**, c'est-à-dire aux plus-values réalisées au titre de cessions ou de rachat de part d'OPCVM ou de placement collectifs ni aux distributions de fractions d'actif de FCPR, de plus-values réalisées par des OPCVM et de plus-values nettes de cessions de titres réalisées par une SCR.

B. LA SIMPLIFICATION DU PAYSAGE FISCAL EN MATIÈRE DE PLUS-VALUES MOBILIÈRES

1. La suppression de plusieurs régimes dérogatoires

Comme indiqué précédemment, le présent article procède à une harmonisation et à une simplification du droit fiscal pour ce qui concerne les plus-values réalisées par des personnes physiques en **supprimant plusieurs régimes dérogatoires**, qui échappaient à leur mise au barème :

- la faculté donnée à certains entrepreneurs d'opter pour le maintien d'une imposition au taux forfaitaire de 19 % (abrogation à cet effet du 2 *bis* de l'article 200 A par le **R du I**). Ces cessions entrent donc dans le droit commun ;

- le régime d'exonération prévu au 3 du I de l'article 150-0 A en faveur des gains réalisés sur les cessions à titre onéreux de participations supérieures à 25 % des droits dans les bénéfices sociaux d'une société, détenus par un cédant avec son conjoint, leurs ascendants et leurs descendants, ainsi que leurs frères et sœurs au profit de l'une de ces personnes, à la condition que ces droits sociaux ne soient pas revendus à un tiers dans un délai de cinq ans (**1° du E du I**) ;

- le régime prévu au 7 du III du même article pour les gains réalisés au titre des cessions de parts ou actions de sociétés qui bénéficient du statut de jeune entreprise innovante - JEI (**4° du E du I**) ;

- et le régime d'abattement pour durée de détention pouvant donner droit à une exonération totale après huit années de détention en faveur des dirigeants de PME partant à la retraite prévu à l'article 150-0 D *ter* (**a du 1° du H du I**).

Comme précisé *supra*, ces trois derniers régimes se fonderont désormais dans le « régime incitatif » à abattement renforcé créé par le présent article.

2. L'aménagement initialement prévu du report d'imposition pour durée de détention

Dans sa version initiale, cet article prévoyait, en outre, deux modifications au régime de report d'imposition sous condition de réinvestissement visé à l'article 150-0 D *bis* du code général des impôts relatives :

- à l'exclusion des investissements dans des holdings ;

- et à l'harmonisation des modalités de décompte de la durée de détention de cinq années pour bénéficier de l'exonération sur la fraction de

plus-value réinvestie avec celles retenues pour l'application des abattements de droit commun et majoré.

C. LES DISPOSITIONS DE COORDINATION

1. L'adaptation des modalités d'imposition des non-résidents

Deux adaptations sont prévues pour ce qui concerne les revenus perçus par les non-résidents.

D'une part, l'article 187 du code général des impôts doit être retouché de sorte que, lorsque les distributions de fraction d'actif de FCPR et de plus-values par les OPCVM mentionnées aux 7 et 7 *bis* de l'article 150-0 A précité subissent un prélèvement au taux de 30 %, le contribuable non-résident puisse demander à être remboursé de l'excédent résultant de cette retenue à la source au regard du montant d'impôt qu'il aurait dû acquitter si ces distributions avaient été soumises au barème de l'impôt sur le revenu, après application de l'abattement pour durée de détention de droit commun introduit par le présent article (**L et N du I**).

D'autre part, le taux du prélèvement sur les cessions de titres de SCR serait ramené de 45 % à 30 %, dans le but de limiter les demandes de remboursement de l'excédent d'impôt prélevé par rapport au calcul de l'IR dû après application de l'abattement (**K du I**).

2. Les autres mesures de coordination

Le présent article prévoit, en outre, des ajustements rédactionnels ou des mesures de coordinations à de nombreux autres articles du code général des impôts, ainsi qu'au sein de l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale.

Il s'agit, pour ce qui n'est pas de la pure coordination rédactionnelle :

- d'appliquer la retenue à la source mentionnée à l'article 119 *bis* aux distributions de fractions d'actif de FCPR ainsi qu'aux distributions de plus-values par des OPCVM visées aux 7 et 7 *bis* de l'article 150-0 A (**A du I**) ;

- de ne pas appliquer l'abattement pour durée de détention aux plus-values de cession de parts émises par des fonds communs de créance pour une durée égale ou inférieure à cinq ans du fait de leurs modalités particulières d'imposition (**B du I**), ni aux plus-values de cession de parts de fonds communs d'intervention sur les marchés à terme (FCIMT) (**D du I**) ;

- d'exclure de la catégorie des revenus de capitaux mobiliers les distributions de fractions d'actif de FCPR ainsi que les distributions de plus-values par des OPCVM (**C du I**) ;

- d'ajouter les distributions de fractions d'actif de FCPR ainsi que les distributions de plus-values par des OPCVM (sauf celles qui sont versées par des entités de droit étranger) à la liste des revenus de source française prévue à l'article 164 B (**L du I**) ;

- d'élargir la possibilité de transfert des crédits d'impôt attachés aux revenus et produits distribués par les OPCVM à leurs actionnaires, aux crédits d'impôt attachés à leurs plus-values (**O et P du I**) et de supprimer la limite d'imputation des crédits non utilisés sur les quatre exercices suivant le transfert ;

- de supprimer l'interdiction de cumuler la réduction d'IR dite « Madelin » au titre des investissements au capital de PME avec l'exonération de plus-values de cessions du titre des JEL, du fait de l'abrogation de cette exonération (**Q du I**) ;

- d'assujettir les OPCVM et les placements collectifs à des obligations déclaratives semblables à celles dont doivent s'acquitter les personnes qui assurent le paiement des revenus de capitaux mobiliers mentionnées à l'article 242 *ter* (**S du I**) ;

- de réintégrer le montant de plus-value exonérée en application des abattements pour durée de détention pour la détermination du revenu fiscal de référence (**U du I**).

- enfin, d'intégrer dans l'assiette de la contribution sociale généralisée (CSG) les distributions de plus-values par les OPCVM mentionnées au 7 *bis* de l'article 150-0 A (**II du présent article**).

D. L'ENTRÉE EN VIGUEUR ET LE COÛT DU DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **III** du présent article prévoit son **application aux gains réalisés et aux distributions perçues à compter du 1^{er} janvier 2013**. Les mesures présentées précédemment ont donc vocation à se substituer au dispositif adopté dans le cadre de la loi de finances pour 2013.

Néanmoins, certaines dispositions ne trouveront à s'appliquer qu'au 1^{er} janvier 2014. Il s'agit :

- des dispositions relatives à la retenue à la source applicables aux contribuables non-résidents ;

- de la prise en compte des distributions de plus-values par des OPCVM visées aux au 7 et 7 *bis* de l'article 150-0 A dans les revenus de source française ;

- de la suppression des exonérations totales ou partielles en faveur des cessions de parts de jeunes entreprises innovantes, des cessions intragroupe familial et des cessions réalisées par des dirigeants de PME partant à la retraite et l'application en contrepartie de l'abattement majoré pour durée de détention ;

- des modifications apportées au système de report d'imposition sous condition de réinvestissement ;

- et des diverses dispositions de coordination relatives à ces dispositifs.

Le coût de l'ensemble des mesures du présent article est évalué à **350 millions d'euros en 2014**, à 300 millions d'euros en 2015 et à 340 millions d'euros à compter de 2016.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté dix-sept amendements à cet article, dont sept ont un caractère essentiellement rédactionnel.

En revanche, sans véritablement modifier l'équilibre général du dispositif proposé, plusieurs d'entre eux ont un caractère substantiel.

A. LE CALCUL DE LA DURÉE DE DÉTENTION POUR LES ABATTEMENTS

Tout d'abord, à l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général du budget, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement modifiant le décompte de la durée de détention des titres pour l'application des régimes d'abattement des plus-values avant imposition.

Cette durée serait appréciée à compter de la date d'acquisition ou de souscription des droits, parts ou actions et non, comme initialement prévu, à compter du 1^{er} janvier de l'année.

B. LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ DES PLUS-VALUES RÉALISÉES AU TRAVERS D'OPCVM OU DE FCPR AU NOUVEAU RÉGIME D'ABATTEMENT

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a procédé à quelques ajustements des modalités d'imposition des distributions d'actifs par des OPCVM.

Elle a ainsi adopté :

- un amendement du rapporteur général et un sous-amendement Gouvernement visant à **assouplir les conditions d'éligibilité des plus-values réalisées au titre de la cession ou du rachat de parts de FCPR ou de fonds professionnels de capital-investissement**. Pour ces véhicules

aux règles de fonctionnement très particulières et, par définition, tournées vers les sociétés non cotées, **le respect de la condition d'emploi de plus de 75 % de leurs actifs en parts ou actions de sociétés ne sera pas nécessaire** afin que leurs porteurs de parts puissent appliquer le régime « normal » d'abattement ;

- un autre amendement de Christian Eckert qui **dispense également de l'obligation de respecter ce quota de 75 % les OPCVM déjà constitués à la date de la promulgation de la loi**. Ceux-ci devront en revanche respecter le quota à la date de clôture du premier exercice ouvert à compter du 1^{er} janvier 2014 pour que leurs porteurs de parts puissent bénéficier du régime d'abattement instauré par le présent article ;

- et un amendement du Gouvernement tendant à aligner l'imposition des distributions d'actifs par des FCPR et de plus-values par des OPCVM effectuées au profit de non-résidents sur le régime applicables aux plus-values de cession de parts ou actions de ces entités (régime défini à l'article 244 *bis* B du code général des impôts)¹.

C. L'INTERDICTION DE CUMULER LE RÉGIME INCITATIF ET LA RÉDUCTION « MADELIN » AU TITRE DES INVESTISSEMENTS DANS LES PME

Les députés ont également adopté, à l'initiative du rapporteur général et avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement **interdisant le cumul du bénéfice du régime « incitatif »** (à abattement renforcé sur les plus-values de cession) **et de la réduction d'impôt sur le revenu « Madelin »**, définie à l'article 199 *terdecies*-0 A du code général des impôts.

En conséquence, les personnes ayant bénéficié de cette réduction d'impôt de 18 % du montant investi au capital d'une PME seraient automatiquement imposées au titre de l'éventuelle plus-value de sortie au régime « normal » d'abattement visé au 1^{er} du I de l'article 150-0 D du même code (*cf. supra*).

D. LA SUPPRESSION DU REPORT D'IMPOSITION EN CAS DE RÉINVESTISSEMENT DE LA PLUS-VALUE

Par ailleurs, l'Assemblée nationale, à l'initiative de Christian Eckert et avec un avis de sagesse du Gouvernement, un amendement **d'abrogation de l'article 150-0 D *bis* du code général des impôts, c'est-à-dire du report d'imposition (définitif au bout de cinq ans) en cas de réinvestissement de la plus-value**.

¹ Prélèvement de 45 % avec possibilité de demander le remboursement de l'excédent par rapport aux règles normales d'imposition sur le revenu.

Pour rappel, ce dispositif complexe a succédé à un régime d'abattement par tiers par année de détention au-delà de cinq ans (donc d'exonération au bout de huit ans) jamais entré en vigueur. Son coût n'est pas chiffré dans l'annexe « Voies et moyens » annexée au présent projet de loi de finances.

E. LA CSG APPLICABLE AUX PLUS-VALUES RÉALISÉES PAR DES DIRIGEANTS DE PME PARTANT À LA RETRAITE

Enfin, les députés ont adopté un amendement du rapporteur général visant à éviter un effet d'aubaine qui aurait pu résulter des nouvelles dispositions relatives aux plus-values réalisées par les dirigeants de PME partant à la retraite.

En effet, dans certains cas, après application de l'abattement fixe de 500 000 euros, le montant de la plus-value imposable aurait pu être inférieur au moment de la contribution sociale généralisée déduite l'année suivante. En conséquence, l'Assemblée a limité le montant déductible de la CSG au montant imposable de ces plus-values.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN SOUTIEN À L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DU DISPOSITIF PROPOSÉ

Votre rapporteur général est tout à fait favorable à l'économie générale du présent article.

En effet, **le principe de passage des plus-values mobilières au barème progressif de l'IR est renforcé** par rapport à la loi de finances pour 2013 du fait de la suppression de nombreux régimes dérogatoires, ce qui va dans le sens de **l'équité fiscale**.

Cette barémisation s'effectue dans le cadre d'un **encouragement encore plus marqué que l'année dernière à l'investissement de long terme au capital des entreprises**, en particulier des PME en création ou en développement – qui constituent, par nature, les actifs les plus risqués. Les taux d'abattements prévus par le présent article placeront, **pour les épargnants patients, la fiscalité française sur les plus-values mobilières dans la moyenne européenne pour les contribuables aisés** (et parmi les plus attractives pour les « petits épargnants »).

Cette démarche orientée vers un double objectif d'équité et de compétitivité mérite d'être appuyée par le Sénat.

De plus, **l'Assemblée nationale a fait œuvre utile en procédant à plusieurs adaptations nécessaires** du texte proposé par le Gouvernement et en supprimant le régime dérogatoire de report (pouvant se transformer en

exonération) des plus-values sous condition de réinvestissement. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, le Sénat, à l'initiative de notre ancienne collègue Nicole Bricq, alors rapporteure générale, avait d'ailleurs voté l'abrogation de l'article 150-0 D *bis* du code général des impôts, en critiquant l'extrême complexité du dispositif alors proposé par l'Assemblée nationale (qui avait finalement adopté le texte en dernière lecture)¹.

B. LA NÉCESSITÉ DE CHANGER LES MODALITÉS DE PRISE EN COMPTE DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT « MADELIN »

Néanmoins, votre rapporteur général estime nécessaire de faire évoluer les modalités de prise en compte de la réduction d'impôt « Madelin » pour l'imposition des plus-values.

Certes, **il est tout-à-fait compréhensible que les députés se soient interrogés sur les conséquences fiscales d'un cumul d'avantages**, à l'entrée au capital de PME et au moment de la revente. Il est vrai que, dans certaines conditions, le cumul des deux avantages peut aboutir à une imposition négative, ce qui n'est pas satisfaisant.

Néanmoins, **la solution retenue par l'Assemblée nationale**, à savoir l'interdiction de cumuler la réduction d'impôt « Madelin » d'aide à la souscription au capital de certaines PME et le régime incitatif créé par le présent article, **présente deux inconvénients** :

- d'une part, **elle ne traite pas l'ensemble de la problématique**, la même critique pouvant s'appliquer, dans certaines conditions, au cumul du « Madelin » et de l'abattement du régime général ;

- d'autre part, **en ne visant que le régime incitatif, elle risque de fragiliser ce dispositif** voulu, à juste titre, par le Président de la République². En effet, au vu des différentiels d'abattements entre les deux régimes, **seul un gain extrêmement élevé permettrait de compenser l'absence de réduction Madelin pour le régime incitatif**. En prenant l'exemple d'investisseurs qui resteraient plus de huit ans au capital d'entreprises et imposés sur le revenu au taux maximal de 45 %, il faudrait une plus-value de 200 % afin de compenser ce différentiel ; si ces contribuables étaient imposés à la tranche marginale de 30 %, cette plus-

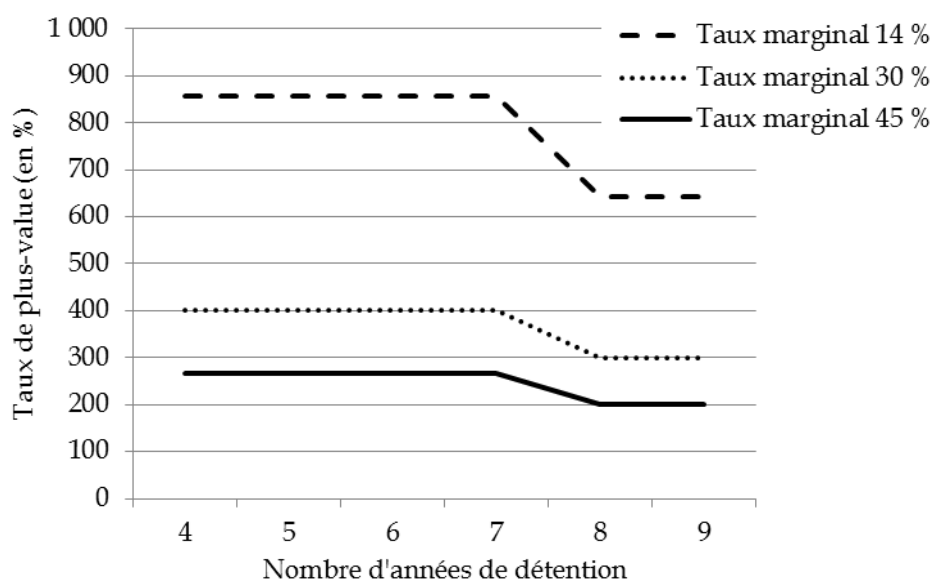
¹ *Rapport général n° 107 (2011-2012), Tome III, commentaire de l'article 42 bis et texte adopté Sénat n° 18 (2011-2012).*

² « Un régime plus favorable sera créé pour les cessions des jeunes entreprises de moins de dix ans mais également pour les transmissions familiales et pour les départs à la retraite. Il est bien logique, là encore, que celui qui a créé une entreprise ou qui l'a eue par son travail au bout de quelques années, partant à la retraite, ait un régime plus favorable. Et là, l'abattement pourra être porté à 85 % ». *Extrait du discours du Président François Hollande au Palais de l'Élysée, le 29 avril 2013.*

value devrait même atteindre 300 % afin que le régime dit « incitatif » joue réellement son rôle.

Afin d'illustrer ce constat, le tableau ci-après montre le taux de plus-values à partir duquel le régime incitatif seul devient plus favorable que le cumul « régime normal et réduction d'impôt Madelin ».

Taux de plus-values à partir duquel le régime incitatif offre une imposition inférieure au cumul « régime normal + réduction Madelin » pour trois types de contribuables



Dans l'hypothèse où l'intégralité de la plus-value est imposée au taux marginal et compte non tenu du plafonnement des niches fiscales. De plus, entre deux et quatre ans de détention, le régime incitatif ne peut en aucun cas être plus favorable, le taux d'abattement des deux régimes étant identique.

Source : commission des finances

Or, concrètement, rares sont les investissements dans les PME permettant d'atteindre de tels gains et **plus rares encore les investissements pour lesquels, dès l'origine, le contribuable jugera son espérance de gain suffisamment forte afin d'opter pour le régime incitatif.**

C'est pourquoi votre rapporteur général propose **un amendement aux termes duquel la réduction d'impôt Madelin serait directement intégrée dans le calcul de la plus-value réalisée par le contribuable, quel que soit le régime d'abattement qui s'applique à ce gain.** Autrement dit, la valeur d'acquisition de l'action serait calculée en tenant compte, le cas échéant, de la réduction d'impôt dont le contribuable a bénéficié lors de son investissement.

La logique qui a inspiré la position de l'Assemblée nationale, à savoir ne pas aller trop loin dans le cumul d'avantages fiscaux pour le même

investissement, serait ainsi maintenue sous des modalités différentes, ce qui présenterait deux avantages :

- au moment de l'investissement, la réduction d'impôt « Madelin » pourrait pleinement jouer son rôle d'encouragement dans des investissements risqués, sans que le contribuable n'ait à s'interroger sur la taxation de ses éventuels gains futurs ;

- et, au moment de la revente, l'investisseur serait taxé sur son gain réel, tenant compte de la réduction d'impôt qu'il a obtenue, et ce quel que soit son régime d'imposition (« normal » ou « incitatif »).

Il n'y aurait donc ainsi ni effet d'aubaine ni risque de détourner les investisseurs des différents régimes d'incitation prévus par la loi, dont votre rapporteur général approuve la logique propre.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 11 bis (nouveau)
(Art. 150 VC du code général des impôts)

**Modification de l'abattement pour durée de détention
applicable aux plus-values de cession de biens meubles**

Commentaire : le présent article propose de modifier l'abattement pour durée de détention applicable aux plus-values de cession de biens meubles, ce qui aboutira notamment à passer de douze à vingt-deux ans la durée de détention de tels biens donnant droit à une exonération totale sur les plus-values réalisées à l'occasion de ces cessions.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 150 UA du code général des impôts établit le principe selon lequel **les plus-values réalisées lors de la cession à titre onéreux de biens meubles** ou de droits relatifs à ces biens¹, par des personnes physiques, domiciliées en France ou des sociétés ou groupements de personnes dont le siège est situé en France², **sont passibles de l'impôt sur le revenu**, avec deux exceptions :

- les meubles meublants, les appareils ménagers et les voitures automobiles, sauf s'ils constituent des objets d'art, de collection ou d'antiquité ;

- les meubles, autres que les métaux précieux, dont le prix de cession est inférieur ou égal à 5 000 euros.

En pratique, **les cas les plus courants d'application de ce régime** sont les cessions relatives :

- à certains **navires de plaisance** sur lesquels des plus-values sont constatées ;

- aux **chevaux de course ou de sport** appartenant à des propriétaires, qui interviennent dans le cadre de la gestion de leur patrimoine privé ;

¹ Sous réserve des dispositions spécifiques relatives aux métaux précieux, aux bijoux et objets d'art, de collection ou d'antiquité et sous réserve des dispositions propres aux bénéfices industriels et commerciaux, aux bénéfices agricoles et aux bénéfices non commerciaux.

² L'article 8 quinquies, du code général des impôts étant visé, ces dispositions incluent les copropriétés de cheval de course ou d'étalon, dont chaque membre est personnellement soumis à l'impôt sur le revenu à raison de la part correspondant à ses droits dans les résultats déclarés par la copropriété.

- aux **vins ou eaux-de-vie reçus en paiement de fermages** et que le propriétaire revend après vieillissement. Toutefois, si ces ventes sont habituelles et portent sur des montants importants, elles ne relèvent pas du régime des plus-values, mais constituent une activité imposable au titre des bénéfices industriels et commerciaux.

Le régime d'imposition est défini par les articles 150 V à 150 VH du code général des impôts.

En particulier, aux termes du cinquième alinéa du I de l'article 150 VC du même code, **la plus-value brute réalisée sur ces biens ou droits est réduite d'un abattement de 10 % pour chaque année de détention au-delà de la deuxième**. Ainsi, cette plus-value est **totale­ment exonérée au-delà de douze années de détention**.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de nos collègues députés Pierre-Alain Muet et Christian Eckert, au nom de la commission des finances, et avec un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a introduit le présent article qui tend à **ramener de 10 % à 5 % le taux de l'abattement annuel** au-delà de la deuxième année de détention des biens meubles susvisés, en modifiant en conséquence le cinquième alinéa du I de l'article 150 VC précité. Cette modification porte à 22 ans la durée de détention donnant droit à une exonération totale.

Le rendement de cette mesure est estimé à **12 millions d'euros**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve l'initiative de l'Assemblée nationale :

- d'une part, parce qu'elle opère **un rapprochement opportun entre le régime d'abattement des biens meubles et celui des biens immobiliers**, réformé par l'article 18 du présent texte. Si les abattements ne seront pas strictement identiques pour ces deux types de biens, ils seront proches. En particulier, la durée de détention donnant droit à une exonération totale d'imposition sur les plus-values sera de vingt-deux ans dans un cas comme dans l'autre ;

- d'autre part car, comme cela a été souligné dans le cadre du commentaire de l'article 7 *bis* du présent projet de loi de finances (*cf. supra*), la mesure proposée constitue le **gage opérationnel de la baisse du taux de TVA de 10 % à 5,5 % pour les importations et les acquisitions intracommunautaires d'œuvres d'art**, dont votre commission des finances a préconisé l'adoption.

C'est pourquoi il est proposé d'adopter cet article tel que les députés l'ont voté.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 11 ter
(Art. 150 VK du code général des impôts)

Relèvement du taux de la taxe forfaitaire sur les métaux précieux

Commentaire : le présent article propose d'augmenter de 7,5 % à 10 % le taux de la taxe applicable à la cession de métaux précieux, et de 4,5 % à 6 % le taux applicable à la cession des bijoux, objets d'art, de collection ou d'antiquité.

I. LE DROIT EXISTANT

La fiscalité sur l'or et les métaux précieux prend la forme de deux taxes alternatives : soit la taxe sur les métaux précieux (TMP), spécifique, soit la taxe sur les plus-values de cession de biens meubles, de droit commun.

A. LA TAXE SUR LES METAUX PRECIEUX : UN RÉGIME FORFAITAIRE ORIGINAL

Créée par la loi du 19 juillet 1976¹, la **taxe forfaitaire sur les métaux précieux (TMP)** a été réécrite par l'article 68 la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 et codifiée aux articles 150 VI à 150 VM du code général des impôts (CGI).

Cette taxe, supportée par le vendeur ou l'exportateur et collectée par l'intermédiaire domicilié en France participant à la transaction, est due **lors de la cession ou de l'exportation (hors Union européenne) de métaux précieux, d'une part, et de bijoux, d'objets d'art, de collection ou d'antiquité, d'autre part.** En vertu de l'article 150 VK du CGI, le taux actuel de la TMP est le suivant :

- **7,5 %** du prix de cession (ou de la valeur en douane) pour les métaux précieux ;

- **4,5 %** du prix de cession (ou de la valeur en douane) pour les bijoux ou objets d'art, de collection ou d'antiquité.

À cela vient s'ajouter la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) au taux de 0,5 %, sauf si le vendeur n'est pas domicilié en France, soit une taxation totale de 8 %. En revanche, la CSG n'est pas applicable.

¹ Loi n°76-660 du 19 juillet 1976 portant imposition des plus-values et création d'une taxe forfaitaire sur les métaux précieux, les bijoux, les objets d'art, de collection ou d'antiquité.

Champ d'application de la taxe forfaitaire sur les métaux précieux

Métaux précieux	Bijoux	Objet d'art
Or, argent, platine, déchets et débris de métaux précieux, monnaies d'or et d'argent, à l'exclusion de celles datant d'avant 1800.	Perles fines et diamants non montés et non sertis, gemmes et pierres synthétiques, articles de bijouterie ou de joaillerie, d'articles d'orfèvrerie, bijoux de fantaisie et montres bracelet en métaux précieux.	Tableaux, peintures, gravures, estampes, statues, sculptures originales, émaux et céramiques originaux, timbres-poste et assimilés, objet d'antiquité de plus de 100 ans d'âge, et monnaies d'or et d'argent datant d'avant 1800.

Cette taxe forfaitaire a été créée en raison de **l'anonymat qui s'attache traditionnellement aux transactions d'or et de métaux précieux**, et qui rend difficile une taxation des plus-values. Les personnes qui cèdent leur or sans pouvoir justifier du prix et de la date d'achat doivent ainsi régler cette taxe assise sur la valeur totale du bien cédé. C'est le cas de la majorité des Français qui disposent d'or ou de bijoux acquis il y a de nombreuses années ou reçus en héritage – soit un « bas de laine » évalué à près de 3 000 tonnes d'or au total (un tiers de lingots, deux tiers de pièces).

Sont exonérées de la taxe les cessions réalisées au profit d'un musée de France, de la Bibliothèque nationale de France (BNF) ou d'une autre bibliothèque publique, des archives de l'Etat ou d'une autre personne publique, ainsi que les cessions de bijoux ou objets d'art dont la valeur n'excède pas 5 000 euros.

B. LA TAXATION DES PLUS-VALUES DE CESSION DE BIENS MEUBLES : ATTRAITS ET LIMITES DU DROIT COMMUN

L'article 68 de loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 a ouvert la possibilité, pour les vendeurs de métaux précieux, **d'opter pour la taxation au titre des plus-values de cession de biens meubles prévue** à l'article 150 VC du CGI (chevaux de course, navires de plaisance etc.), soit le droit commun plutôt qu'un régime spécifique.

La taxation au titre des plus-values de cession de biens meubles est **extrêmement favorable pour ceux qui détiennent de l'or depuis plusieurs années**. Le taux de taxation est de 34,5 % (soit 19 % plus 15,5% de prélèvements sociaux), mais il porte sur la seule plus-value. À partir de la 3^{ème} année de détention, **un abattement de 10 % par an est appliqué** à l'assiette imposable, ce qui aboutit à **une exonération d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux au bout de 12 ans**¹.

¹ Toutefois, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, l'Assemblée nationale a ajouté un article 11 bis au présent projet de loi de finances, visant à porter à 22 ans la durée de détention de biens meubles donnant droit à une exonération totale sur les plus-values réalisées à l'occasion de leur cession.

De plus, aucune taxe n'est due en cas de moins-value, ce qui n'est pas le cas avec la taxe forfaitaire sur les métaux précieux.

Cette option n'est toutefois possible qu'à condition que le propriétaire puisse **justifier, par la présentation d'une facture, précisant la date et la valeur d'achat** de l'or ou des métaux précieux. Aussi ce régime est-il **en pratique réservé à une minorité de détenteurs d'or**, le plus souvent sous forme d'or d'investissement¹ d'acquisition récente.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. L'AUGMENTATION DU TAUX DE LA TAXE SUR LES MÉTAUX PRÉCIEUX

Le présent article a été inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de Christian Eckert, rapporteur général de la commission des finances. Il vise à relever le taux de la taxe sur les métaux précieux à :

- 10 % du prix de cession (ou de la valeur en douane) pour les métaux précieux ;

- 6 % du prix de cession (ou de la valeur en douane) pour les bijoux ou objets d'art, de collection ou d'antiquité.

Le relèvement du taux applicable aux métaux précieux proposé par le rapporteur général était de 60 % (soit un passage de 7,5 % à 12 %), mais le Gouvernement, jugeant cette hausse excessive en raison des risques de détournement des transactions (cf. *infra*), a obtenu qu'elle soit remplacée par une hausse d'un tiers (soit un passage de 7,5 % à 10 %)².

B. UN RENDEMENT IMPORTANT

Le produit annuel de la taxe forfaitaire sur les métaux précieux, les bijoux, les objets d'art, de collection et d'antiquité est d'environ 100 millions d'euros (cf. tableau).

¹ Aux termes de l'article 298 sexdecies A du CGI, l'or d'investissement comprend : d'une part, l'or sous la forme d'une barre, d'un lingot ou d'une plaquette et dont la pureté est égale ou supérieure à 995 millièmes, représenté ou non par des titres ; d'autre part, les pièces d'une pureté égale ou supérieure à 900 millièmes qui ont été frappées après 1800, ont ou ont eu cours légal dans leur pays d'origine et dont le prix de vente n'excède pas de plus de 80 % la valeur de l'or qu'elles contiennent.

² Sous-amendement n° I-1096 à l'amendement n° I-289.

Rendement net de la taxe forfaitaire sur les métaux précieux

(en millions d'euros)

Exécution 2012	Estimation 2013	PLF 2014 (prévision)
100,12	92	94,07

Source : évaluation des voies et moyens, tome I, annexe au PLF pour 2014

La hausse des taux proposée par le présent article pourrait permettre une hausse substantielle des recettes générées par la TMP. Les recettes de cette taxe sont destinées à **gager, en partie, la baisse de la TVA sur les importations intracommunautaires d'œuvres d'art**, qui passerait du taux intermédiaire au taux réduit en vertu de l'article 7 bis du présent projet de loi de finances¹. La perte de recettes de cette baisse de TVA sur les œuvres d'art est évaluée à 15 millions d'euros, que viendrait également compenser l'allongement du délai d'exonération des plus-values mobilières².

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général estime que relèvement des taux de la taxe sur les métaux précieux constitue **une initiative bienvenue**.

Il s'agit avant tout d'une **mesure de rendement** qui contribuera au nécessaire redressement des comptes publics et au financement des autres mesures du présent projet de loi de finances. Mais celle-ci **tient compte de la justice sociale** : du fait de son assiette, elle épargnera les couches les moins aisées de la population. De plus, si l'or constitue un placement relativement populaire, il convient de rappeler qu'il est improductif et ne contribue pas à l'investissement dans l'économie réelle.

Toutefois, cette mesure pourrait avoir un effet non négligeable sur l'assiette, et donc le rendement attendu, de cette taxe. Tout d'abord, le relèvement de la fiscalité spécifique pesant sur l'or et les métaux précieux **pourrait en partie « figer » le marché**, d'autant que celui-ci connaît actuellement une tendance baissière³.

Ensuite, et surtout, l'alourdissement de la TMP **pourrait provoquer un détournement des transactions** vers des pays où la fiscalité sur l'or est plus favorable. Les vendeurs pourraient en effet préférer effectuer leurs transactions en Belgique, au Luxembourg ou encore en Allemagne – si ce

¹ Soit un passage de 10 % à 5,5 % sous réserve d'une adoption en l'état de l'article 6 bis du présent projet de loi de finances.

² Cf. article 11 bis du présent projet de loi de finances.

³ Depuis le 1^{er} janvier 2013, l'once a vu sa valeur reculer de 21 % et le prix du lingot est passé de 40 200 euros à 31 000 euros.

n'est sur un marché parallèle ou bien hors de l'Union européenne, par exemple en Suisse. Ce dernier cas relèverait alors de la **fraude fiscale** puisque la TMP est due à l'exportation, étant entendu que tout transfert d'une valeur supérieure à 10 000 euros doit dorénavant être déclaré en douane¹.

Tableau comparatif sur la fiscalité de l'or en Europe

Pays	Imposition	Taxation forfaitaire	Barème IR Taux marginal	Plus-value
France	Oui	8 %		Sur option : 32,5 % <i>exonéré après 12 ans</i>
Belgique	Non			
Allemagne	Non		Exonération <i>jusqu'à 50,5% si revente avant 1 an</i>	
Luxembourg	Non		Exonération <i>jusqu'à 40,35% si revente avant 6 mois</i>	
Italie	Oui	3,12 %		12,50 %
Espagne	Oui			18 %
Royaume-Uni	Oui			18 %

Source : CPOR Devises

Votre rapporteur général relève toutefois que **la limitation à 10 %** (au lieu de 12 %) du taux applicable à la cession de métaux précieux est de nature à **prévenir l'essentiel de ces dérives**, tout en maintenant l'objectif initial de rendement du présent article.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ L'article 54 du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 5 novembre 2013, étend à l'or l'obligation de déclaration en douane de tout transfert hors de l'Union européenne d'une valeur supérieure à 10 000 euros effectué par une personne physique.

ARTICLE 12

(Art. 39 AH [nouveau] du code général des impôts)

Amortissements accélérés des robots acquis par les PME

Commentaire : le présent article instaure un régime d'amortissement exceptionnel sur vingt-quatre mois pour les robots acquis ou créés par les petites et moyennes entreprises (PME), dans la limite du plafond « *de minimis* ».

I. LE DROIT EXISTANT

En application de l'article 39 du code général des impôts (CGI), le bénéfice net, ou bénéfice imposable, « *est établi sous déduction de toutes charges* », pour autant qu'elles soient exposées dans l'intérêt de l'entreprise, régulièrement comptabilisées, et qu'elles se traduisent par une diminution nette de l'actif de l'entreprise.

Les investissements réalisés par les entreprises (**immobilisations**) connaissent **une usure dans le temps qui se traduit par une perte de valeur patrimoniale**. Cette diminution de l'actif constitue une charge qui vient en déduction du bénéfice imposable : c'est **l'amortissement**.

L'étalement dans le temps de la perte de valeur de l'investissement initial se traduit dans les modalités de calcul de l'amortissement. Trois grandes modalités sont possibles :

- **L'amortissement linéaire** consiste à appliquer une **annuité constante** sur l'ensemble de la durée normale d'utilisation. Ainsi, pour l'achat d'un véhicule de 10 000 euros dont la durée normale d'utilisation est de 5 ans, l'amortissement linéaire sera de 10 000 / 5, soit 2 000 euros par an. Dans cet exemple, le taux d'amortissement linéaire est de 20 % (100/5).

- **L'amortissement dégressif** consiste à appliquer des **annuités plus importantes pour les premières années d'utilisation du bien**. Le taux d'amortissement dégressif s'obtient en multipliant le taux d'amortissement linéaire par un coefficient fixé par la loi : ainsi, dans l'exemple précédent, on multiplie le taux d'amortissement linéaire, soit 20 %, par le coefficient de 1,75, soit 35 %. Ce taux est appliqué au prix de revient du bien la première année, puis chaque année à la **valeur résiduelle** comptable du bien. L'amortissement sera donc de 3 500 euros la première année, puis 2 275 euros la deuxième année, puis 1 478,75 euros la troisième année, et ainsi de suite.

• **Les amortissements exceptionnels** sont prévus par des textes législatifs particuliers ou par la doctrine. Deux types d'amortissements exceptionnels sont envisageables :

- un **amortissement consistant en une dotation supplémentaire (exprimée en pourcentage du prix de revient) venant en déduction du résultat imposable de l'année d'acquisition du bien**. Par exemple, l'article 39 *quinquies* A-1 du code général des impôts (CGI) prévoit un amortissement exceptionnel de 50 % pour les immeubles affectés à la recherche scientifique ou technique. Ainsi, un investissement de 100 000 euros dans un tel immeuble pourra être amorti (intégré dans les charges venant en déduction du résultat) à hauteur de 50 000 euros dès la première année d'utilisation. Pour les années suivantes, la valeur résiduelle du bien est amortissable sur la durée normale d'utilisation ;

- un **amortissement consistant à prévoir une période d'amortissement plus réduite** : il s'agit, à proprement parler, d'un **amortissement « accéléré »**. Par exemple, l'article 39 AK du CGI a prévu, entre 2006 et 2009, un amortissement exceptionnel sur 24 mois des matériels et installations acquis ou créés dans le cadre des mises aux normes pour les hôtels, cafés et restaurants. Dans ce cadre, l'amortissement s'effectue sur le mode linéaire, mais sur une durée plus courte. Ainsi, un investissement de 50 000 euros, mis en service le 1^{er} janvier de l'année N, pourra être amorti à hauteur de 25 000 euros au titre de l'année N et de 25 000 euros au titre de l'année N+1, au lieu d'être étalé sur la durée normale d'utilisation de 10 ou 15 ans, par exemple.

De façon générale, **les amortissements non linéaires, dégressifs ou exceptionnels, ont pour objet de favoriser l'investissement des entreprises** en leur permettant d'augmenter les charges imputables aux bénéficiaires de la première ou des premières années de mise en service des immobilisations et, ainsi, de réduire leur impôt pour ces exercices. Pour l'État, ces possibilités d'amortissement se traduisent par un **coût de trésorerie**, dans la mesure où les charges venant en déduction de l'assiette de l'impôt sont seulement « avancées » ou « anticipées » par rapport aux exercices suivants.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **rétablir un article 39 AH du code général des impôts pour prévoir un amortissement exceptionnel sur vingt-quatre mois pour les robots acquis par les petites moyennes et entreprises (PME)**.

L'alinéa 2 définit les robots comme des « *manipulateurs multi-applications reprogrammables commandés automatiquement, programmables dans trois axes ou plus* ». Cette définition est celle retenue par l'organisation internationale de normalisation (norme ISO 8373).

L'alinéa 2 fixe également les conditions que doivent remplir les robots ; fixés ou mobiles, ils doivent être « destinés à une utilisation dans des applications industrielles d'automatisation ». Ne sont par ailleurs concernés que les robots acquis ou créés **entre le 1^{er} octobre 2013 et le 31 décembre 2015**.

L'alinéa 2 précise également que l'amortissement exceptionnel est sur **vingt-quatre mois « à compter de la date de leur mise en service »**. Ainsi, si un robot d'une valeur de 40 000 euros est mis en service le 1^{er} juillet 2014, l'annuité complète sera de 20 000 euros et l'amortissement exceptionnel s'établira donc comme suit : 10 000 euros au titre de 2014 (6 mois de juillet à décembre), 20 000 euros au titre de 2015, puis 10 000 euros au titre de 2016 (six premiers mois). En tout état de cause, la durée normale d'utilisation étant d'environ 10 ans d'après l'évaluation préalable au présent article, l'avantage de trésorerie ainsi apporté est réel.

L'alinéa 3 du présent article dispose que cet amortissement accéléré s'applique **uniquement aux petites et moyennes entreprises** au sens communautaire¹, c'est-à-dire les entreprises occupant moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros.

Enfin, l'alinéa 4 précise que le bénéfice de cet amortissement exceptionnel est **subordonné au respect du règlement européen n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 sur les aides « de minimis »**. En application de l'article 2 de ce règlement, le montant brut total d'aide sur trois exercices fiscaux ne peut dépasser **200 000 euros**. Il convient de souligner que l'aide doit s'entendre non pas du montant total de l'investissement amorti, mais seulement de la **différence entre l'impôt payé selon un amortissement de droit commun et celui payé grâce à l'amortissement exceptionnel** : c'est en effet cet écart d'impôt qui constitue « l'apport financier » de l'État pouvant être qualifié d'aide.

Le règlement européen souligne que « si le montant total d'aide accordé par une mesure d'aide excède ce plafond, ce montant d'aide ne peut bénéficier du présent règlement [ni, par conséquent, de l'amortissement exceptionnel], même pour la fraction n'excédant pas ce plafond ». D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, dans le cas où elles réaliseraient un investissement global très important en robotique, les entreprises pourront cependant inscrire en amortissements bénéficiant du présent régime accéléré seulement le ou les achats individuels de robots correspondant à une aide n'excédant pas le plafond.

*

¹ Telles que définies par le règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MESURE BIENVENUE POUR LA MODERNISATION DE L'INDUSTRIE FRANÇAISE

Actuellement, les robots industriels font déjà l'objet d'un **régime d'amortissement dégressif**, en application de l'article 39 A du CGI qui s'applique à un ensemble de biens d'équipement industriels. S'agissant des matériels et outillages destinés à des opérations de recherche technique et scientifique ouvrant droit au crédit d'impôt recherche, l'article 39 AA *quinquies* du CGI majore par ailleurs d'un quart de point le coefficient d'amortissement dégressif.

Malgré ces dispositions, les entreprises françaises accusent un **retard en matière d'équipement en robots industriels par rapport à leurs concurrentes européennes**. L'évaluation préalable annexée au présent article indique ainsi que l'on compte seulement 34 500 robots industriels en France, contre 62 000 en Italie et 150 000 en Allemagne. Au regard du rôle de ce type d'équipement dans la **capacité d'innovation** et dans la **compétitivité de l'économie**, le retard français en la matière symbolise tout autant qu'il aggrave les difficultés industrielles de notre pays.

Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur général que « *la robotisation de l'industrie française se concentre chez les donneurs d'ordres de l'automobile, soit deux tiers du parc* ». Cependant, « *même dans le secteur automobile, le retard français est réel par rapport aux concurrents allemands et italiens* ». En outre, en 2011, la France était seulement le quatrième pays européen en termes d'achats de robots, avec 3 058 robots achetés, derrière l'Allemagne (19 533), l'Italie (5 091) et l'Espagne (3 091). L'écart a donc tendance à se creuser.

En conséquence, la création d'un régime d'amortissement exceptionnel sur 24 mois devrait permettre de **favoriser l'investissement des entreprises dans les robots industriels**. A cet égard, elle est cohérente avec la mise en place par le Gouvernement, en mars 2013, de « **France robots initiative** », visant à promouvoir la filière robotique française (structuration de la filière, soutien à l'export et à l'innovation, etc.). Rappelons que la France est encore exportateur net de robots industriels. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, la France dispose de deux grands constructeurs de robots industriels seulement, l'un dans le domaine textile, l'autre dans le domaine de l'injection plastique, pour respectivement 311 millions d'euros et 58 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel, dont environ 90 % réalisé à l'export.

B. UN DISPOSITIF À ÉLARGIR AUX ENTREPRISES DE TAILLE INTERMÉDIAIRE

L'évaluation préalable annexée au présent article estime que 2 000 robots sont installés annuellement par les PME françaises, pour un coût moyen estimé à 120 000 euros et une durée normale de vie de 10 ans. Elle évalue en conséquence le coût du dispositif pour l'Etat (venant en diminution de l'impôt sur les sociétés) à **4 millions d'euros en 2014, 12 millions d'euros en 2015 et 22 millions d'euros en 2016¹**. Au-delà, **le dispositif s'analysant comme une mesure de trésorerie, son coût pour l'Etat est nul** : la perte de recettes pour les années 2014, 2015 et 2016 sera compensée par une augmentation virtuelle des recettes sur les années suivantes, les charges imputées sur les premiers exercices au titre de l'amortissement exceptionnel ne pouvant plus l'être sur les exercices suivants.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, ce calcul a toutefois été établi en tenant compte de **l'effet incitatif** de la mesure. L'hypothèse a ainsi faite qu'à l'avenir, deux tiers des 3 000 robots annuellement installés par les entreprises françaises le seraient par des PME.

Cette prévision dynamique semble très optimiste. En effet, par analogie avec l'Allemagne où l'on sait que seul 1 % du parc robotique (1 500 sur 140 000 unités) est détenu par des PME, le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur général, en réponse à son questionnaire, qu'il y aurait actuellement **seulement 300 robots installés dans les PME françaises**. Même en tenant compte de l'effet dynamique de la mesure, il est difficile d'imaginer que les PME françaises puissent installer à l'avenir 2 000 nouveaux robots par an.

En conséquence, bien qu'il approuve le choix opéré par le Gouvernement de **restreindre l'application de cette mesure afin de limiter l'effet d'aubaine** pour les plus grandes entreprises ayant la capacité financière de prendre en charge un tel investissement, votre rapporteur général propose un **amendement visant à l'étendre à des entreprises de taille intermédiaire**, qui constituent le tissu économique dynamique et innovant qui doit être encouragé, comme l'a indiqué Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances, lors de son audition par votre commission des finances le 4 novembre 2013.

En pratique, au regard de la probable surestimation du nombre d'installation de robots par les PME, cet amendement ne devrait pas présenter de coût supplémentaire par rapport à celui du chiffrage initial du projet de loi. En outre, cet élargissement aux ETI ne remettrait pas en cause

¹ Cette courbe est liée à l'hypothèse faite par le Gouvernement, selon laquelle les robots sont mis en service le 30 juin de chaque année. Dans un tel schéma théorique, les rentrées fiscales 2015 ne sont diminuées qu'à hauteur d'une demie-annuité d'amortissement. L'annuité est entière en 2016.

l'application justifiée des **plafonds** « *de minimis* », qui exclut les investissements les plus importants.

Il est proposé de définir les ETI en fonction d'un **seuil maximal de chiffre d'affaires de 250 millions d'euros**. Ce seuil, qui correspond au seuil de la surtaxe d'impôt sur les sociétés, permet d'identifier une catégorie intermédiaire tout en évitant l'effet d'aubaine pour les grandes entreprises et, partant, toute dégradation du solde budgétaire par rapport à la perte de recettes initialement estimée par le Gouvernement.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 12
(Art. 244 quater C du code général des impôts)

Élargissement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi aux entreprises imposées au régime de la taxe au tonnage

Commentaire : le présent article vise à inclure dans le champ des entreprises pouvant bénéficier du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) les transporteurs maritimes ayant opté pour le régime forfaitaire de la taxe au tonnage.

I. LE DROIT EXISTANT

En application d'un principe fiscal général, les entreprises imposées selon un régime forfaitaire sont théoriquement exclues des dispositifs de crédits d'impôt. En effet, les crédits d'impôts se calculent par rapport à certaines charges retenues pour la détermination du résultat imposable des entreprises. Par exemple, le crédit d'impôt recherche se calcule par rapport à certaines charges limitativement listées (différents types de dépenses de recherche) permettant de déterminer le résultat imposable.

Or, lorsque les entreprises sont imposées selon un régime forfaitaire, leur résultat n'est pas déterminé par rapport aux charges de l'exercice, mais de façon forfaitaire. Dès lors, il ne serait pas possible de mettre en place un crédit d'impôt afférent à des charges non retenues pour la détermination du résultat imposable.

C'est le cas pour les transporteurs maritimes ayant opté¹ pour le régime dit de la « taxe au tonnage » créé par l'article 16 de la loi de finances rectificative pour 2002, prévu par l'article 209-0-B du code général des impôts et bénéficiant aux entreprises dont 75 % au moins du chiffre d'affaires est tiré de l'exploitation des navires. Dans ce régime, le résultat imposable à l'impôt sur les sociétés est déterminé en fonction non pas de la différence entre le produit et les charges de l'exercice, mais du tonnage des navires exploités.

Cette exclusion des entreprises soumises à un régime forfaitaire s'applique au **crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)** créé par la dernière loi de finances rectificative pour 2012 et codifié à l'article 244 quater C du code général des impôts (CGI), qui s'applique au taux de 6 % (4 % pour les salaires versés en 2013) aux rémunérations versées par les entreprises jusqu'à 2,5 SMIC.

¹ Cette option est prise pour dix ans.

En effet, aux termes de cet article, le CICE, bien que bénéficiant à un champ très large d'entreprises dont certaines exonérées d'impôt sur les sociétés¹, ne s'applique qu'aux entreprises « *imposées d'après leur bénéfice réel* », ce qui exclut les entreprises soumises à un régime forfaitaire.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le CICE vise, d'après l'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental l'ayant institué lors de l'examen de la troisième loi de finances rectificative pour 2012, à « *donner aux entreprises les moyens de redresser la compétitivité de la production française et à soutenir l'emploi* ». Pour cela, il devait s'appliquer aux entreprises soumises au régime réel « *quel que soit le mode d'exploitation [des entreprises concernées] (entreprise individuelle, société de personnes, société de capitaux, etc.) et quelle que soit la catégorie d'imposition à laquelle elles appartiennent (bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux, bénéfices agricoles), dès lors que ces entreprises emploient du personnel salarié* ». Comme le soulignait votre rapporteur général dans son rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2012 ayant instauré le CICE, le dispositif a « *pour objet de s'adresser au plus grand nombre d'entreprises, afin de maximiser l'impact sur l'emploi* ».

Or, les transporteurs maritimes font face, de manière particulièrement aiguë, au double enjeu de compétitivité et d'emploi.

S'agissant de la compétitivité, leur secteur est **très exposé à la concurrence internationale** : les compagnies de transport maritime de voyageurs dans la mer de la Manche ou en Méditerranée sont confrontées à la concurrence d'entreprises britanniques, danoises ou encore italiennes. En outre, elles sont également concurrencées par d'autres modes de transport qui, à l'image des transports aériens ou ferroviaires, bénéficient du CICE.

S'agissant de l'objectif de soutenir l'emploi, le transport maritime constitue un **secteur intensif en main d'œuvre**, qu'il s'agisse du personnel navigant ou des personnels à quai chargés de l'entretien des navires.

Ce constat a également été dressé par notre collègue député Arnaud Leroy dans son **rapport du 23 octobre 2013, remis à Frédéric Cuvillier, ministre des transports, à la suite d'une mission confiée par le Premier ministre, sur « la compétitivité des transports et services maritimes français »**, dans lequel il souligne que « *les entreprises de transport et de*

¹ Il s'agit des entreprises nouvelles, des jeunes entreprises innovantes, des sociétés créées pour reprendre une entreprise industrielle en difficulté qui fait l'objet d'une cession ordonnée par le tribunal, des entreprises implantées dans les zones franches urbaines, dans la zone franche de Corse, dans les pôles de compétitivité, dans les bassins d'emploi à redynamiser, dans les zones de restructuration de la défense, dans les zones franches d'activité situées des départements d'outre-mer et dans les zones de revitalisation rurale.

*services maritimes ayant opté pour la taxe au tonnage n'ont pu jusqu'à présent bénéficier [du CICE] pour la partie des emplois concernant leurs marins. Ceci est particulièrement regrettable pour un secteur qui représente 22 000 emplois français directs et plus de 300 000 emplois induits (logistique, assurance, conseils, activités portuaires...) et qui est **tout particulièrement confronté à une concurrence internationale féroce*** ». Le rapport préconise ainsi d'ouvrir le bénéfice du CICE aux entreprises ayant opté pour la taxe au tonnage, dans un premier temps aux entreprises inscrites au « premier registre », c'est-à-dire essentiellement les entreprises exploitant des transbordeurs (car-ferries).

En outre, l'opposition théorique à l'application d'un crédit d'impôt aux entreprises imposées selon un régime forfaitaire, mentionnée précédemment, n'est pas opérante en l'espèce. En effet, le montant des charges donnant lieu au crédit d'impôt, même s'il n'a pas d'existence fiscale du point de vue de l'impôt sur les sociétés, en a une du point de vue des **cotisations sociales**, qui sont acquittées par les entreprises, y compris celles de transport maritime ayant opté pour la taxe au tonnage, s'agissant des rémunérations qu'elles versent ; d'ailleurs, l'article 244 *quater* C du CGI fait explicitement référence aux cotisations « *régulièrement déclarées aux organismes de sécurité sociale* » pour la détermination du montant du crédit d'impôt.

Au total, votre commission des finances estime que, bien que soumis à un régime forfaitaire justifiant *a priori* leur exclusion du bénéfice du CICE, les transporteurs maritimes remplissent les conditions théoriques et **répondent aux objectifs politiques et économiques affichés par le dispositif**. Elle vous propose, en conséquence, d'adopter cet **amendement portant article additionnel visant à inclure dans le champ du CICE les sociétés imposées au régime forfaitaire de la taxe au tonnage**. En ciblant sur ces seules entreprises, le coût pour l'Etat serait limité, de l'ordre de **10 millions d'euros par an**.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE 13

(Art. 199 ter U [nouveau], 199 undecies A, 199 undecies B, 199 undecies C, 199 undecies D, 200-0 A, 217 undecies, 217 duodecies, 220 Z quater [nouveau], 220 Z quinquies [nouveau], 223 O, 242 sexies, 242 septies, 244 quater W [nouveau], 244 quater X [nouveau], 296 ter, 1740-00 AB, 1740-0 A et 1743 du code général des impôts et art. L. 45 F du livre des procédures fiscales)

Réforme du régime de défiscalisation des investissements productifs et des logements sociaux outre-mer

Commentaire : le présent article réforme les dispositifs existant de défiscalisation sur le logement et les investissements productifs outre-mer et met en place un crédit d'impôts dans chacun de ces secteurs.

I. LE DROIT EXISTANT

Les territoires ultramarins bénéficient de plusieurs mesures fiscales, mais derrière l'expression désormais consacrée de « défiscalisation outre-mer », se trouvent quatre dispositifs, mis en place progressivement depuis 1986.

A. LES QUATRE DISPOSITIFS

Afin de **soutenir les investissements en outre-mer** en matière d'investissements productifs et de logement, ont été progressivement mis en place des dispositifs d'aide fiscale. Ils permettent, en contrepartie d'un avantage fiscal, de **collecter l'épargne disponible chez certains contribuables** - personnes physiques ou morales - **et de l'orienter vers les outre-mer.**

La plupart du temps, le contribuable n'est pas l'exploitant final de l'investissement : ceux-ci se font alors dans le cadre d'un « schéma externalisé » - ou schéma locatif - faisant intervenir un monteur - par exemple un cabinet en défiscalisation - qui collecte dans une société de portage, auprès de différents contribuables, les fonds nécessaires à l'investissement. À la fin d'une durée légale minimum, la propriété de l'investissement est transférée de la société de portage à l'exploitant. Une partie de l'avantage fiscal est rétrocédée par le contribuable à l'exploitant ultra-marin, sous forme de loyers minorés ou d'un prix de cession abaissé. Cette part de l'avantage fiscal rétrocédée - **le « taux de rétrocession »** - est librement fixée entre l'exploitant et le monteur, dans le respect de minimum légaux.

Quatre dispositifs existent : celui à l'impôt sur le revenu (IR) sur les investissements dans le logement libre et intermédiaire (199 undecies A du

code général des impôts (CGI)), celui à l'IR sur les investissements productifs (199 *undecies* B), celui à l'IR sur les investissements dans le logement social (199 *undecies* C) et celui à l'impôt sur les sociétés (IS) pour les investissements productifs (217 *undecies*).

1. La réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements dans le logement libre et intermédiaire (art. 199 *undecies* A du CGI)

Ce dispositif concerne **l'acquisition ou construction d'un logement neuf** destiné à être occupé en tant que résidence principale (accession à la propriété), l'acquisition ou la construction, directement ou par l'intermédiaire d'une société, de logements neufs destinés à être loués nus en tant que résidence principale et les **travaux de réhabilitation ou de confortation contre le risque sismique**.

Il ouvre droit à une réduction d'IR assise sur le prix de revient, celui-ci étant plafonné à 2 438 euros par mètre carré de surface habitable.

Le taux de la réduction pouvait atteindre jusqu'à 50 % pour le logement intermédiaire avant 2011, avant rétrocession de 60 % - au moins - de l'avantage fiscal.

Aujourd'hui, **ce dispositif est éteint en ce qui concerne les investissements locatifs dans le logement libre et intermédiaire** ; seuls subsistent l'accession à la propriété et les travaux de réhabilitation (réduction de 18 %).

Les investissements dont le montant est inférieur à 2 millions d'euros sont agréés de plein droit, ceux dont le montant est compris entre 2 et 20 millions d'euros sont agréés localement (par les directions régionales des finances publiques - DRFiP) et ceux dont le montant est supérieur à 20 millions d'euros sont agréés par le ministère du budget.

2. La réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs (art. 199 *undecies* B du CGI)

Ce dispositif concerne les **investissements à destination des entreprises ultramarines**. Certains secteurs sont cependant exclus de son champ, comme la production d'électricité photovoltaïque, l'éducation, la santé, l'action sociale ou encore la navigation de croisière, la réparation automobile et la location sans opérateur. Ces secteurs ont été progressivement exclus, afin de mettre fin à des abus qui ont pu être observés, comme notamment la « bulle » des investissements sur le photovoltaïque.

Il ouvre droit à une réduction d'IR assise sur le montant des investissements hors taxes et hors frais de toute nature. Son taux est compris entre 38,25 % (taux normal) et 63,42 % (taux maximum) selon le type

d'investissement (majoration pour les investissements dans les énergies renouvelables et les rénovations hôtelières), sa localisation (majoration en Guyane, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna) et s'il est recouru à un schéma externalisé.

Lorsque l'investissement est financé à travers un schéma externalisé, le taux de rétrocession est de 62,5 %, sauf pour les investissements dont le montant est inférieur à 300 000 euros, pour lequel il est de 52,63 %.

L'avantage fiscal est accordé de plein droit ou après agrément – délivré au niveau local ou central –, selon le secteur considéré et le montant de l'investissement.

3. La réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements dans le logement social (art. 199 undecies C du CGI)

Sont éligibles à ce dispositif¹ **l'acquisition ou la construction**, directement ou par l'intermédiaire d'une société, **de logements neufs** ou ayant fait l'objet de travaux de réhabilitation, **destinés à être loués à un organisme de logement social** et sous-loué à des personnes, sous conditions de ressources, dans le respect de plafonds de loyers.

Il ouvre droit à une réduction d'IR assise sur le prix de revient, plafonné à 2 438 euros par mètre carré de surface habitable.

Le taux de la réduction est égal à 50 %, avec un taux de rétrocession minimum légal de 65 %.

Les investissements dont le montant est inférieur à 2 millions d'euros sont agréés de plein droit, ceux dont le montant est compris entre 2 et 20 millions d'euros sont agréés localement (DRFiP) et ceux dont le montant est supérieur à 20 millions d'euros sont agréés par le ministère du budget.

4. La réduction d'impôt sur les sociétés au titre des investissements productifs (art. 217 undecies du CGI)

Ce dispositif, **destiné aux entreprises**, concerne les **investissements productifs** réalisés directement ou indirectement, dans les secteurs prévus à l'article 199 *undecies* B (*cf. supra*) **ainsi que l'acquisition ou la construction de logements dans le secteur intermédiaire ou social**, ou dans le cadre de la location-accession à la propriété.

La déduction d'impôt sur les sociétés est assise sur le montant de l'investissement et le taux de rétrocession est égal à 75 %.

¹ *Ce dispositif a fait l'objet d'un rapport d'information des rapporteurs spéciaux de la mission « Outre-mer », MM. Georges Patient et Eric Doligé : « Soutenir le logement social outre-mer : retour sur trois ans de défiscalisation » (rapport n° 48, 2012-2013).*

L'avantage fiscal est accordé de plein droit ou après agrément – délivré au niveau local ou central –, selon le secteur considéré et le montant de l'investissement.

* *
*

Les réductions à l'IR sont soumises au plafonnement spécifique des niches fiscales outre-mer, prévu à l'article 200-0 A du CGI, et fixé à 18 000 euros au titre d'une même année d'imposition¹, contre 10 000 euros pour le plafond général².

B. DES DISPOSITIFS DÉCRIÉS DU FAIT DE LEUR COÛT MAIS QUI CONTRIBUENT AU RATTRAPAGE ÉCONOMIQUE DES OUTRE-MER

1. Un coût important de plus d'un milliard d'euros par an

L'ensemble de ces dispositifs a représenté en 2013 un **coût de 1,15 milliard d'euros**. Le tableau ci-dessous retrace la répartition et l'évolution de ce coût.

Évolution de la dépense fiscale outre-mer sur les quatre dispositifs concernés

(en millions d'euros)

Dispositif	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Logement <i>199 undecies A</i>	240	300	361	355	355	330	280
Investissements productifs (IR) <i>199 undecies B</i>	530	640	767	710	700	470	380
Logement social <i>199 undecies C</i>	-	-	-	11	68	208	300
Investissements productifs (IS) <i>217 undecies</i>	150	150	135	160	175	144	190
Total	920	1 090	1 263	1 236	1 298	1 152	1 150

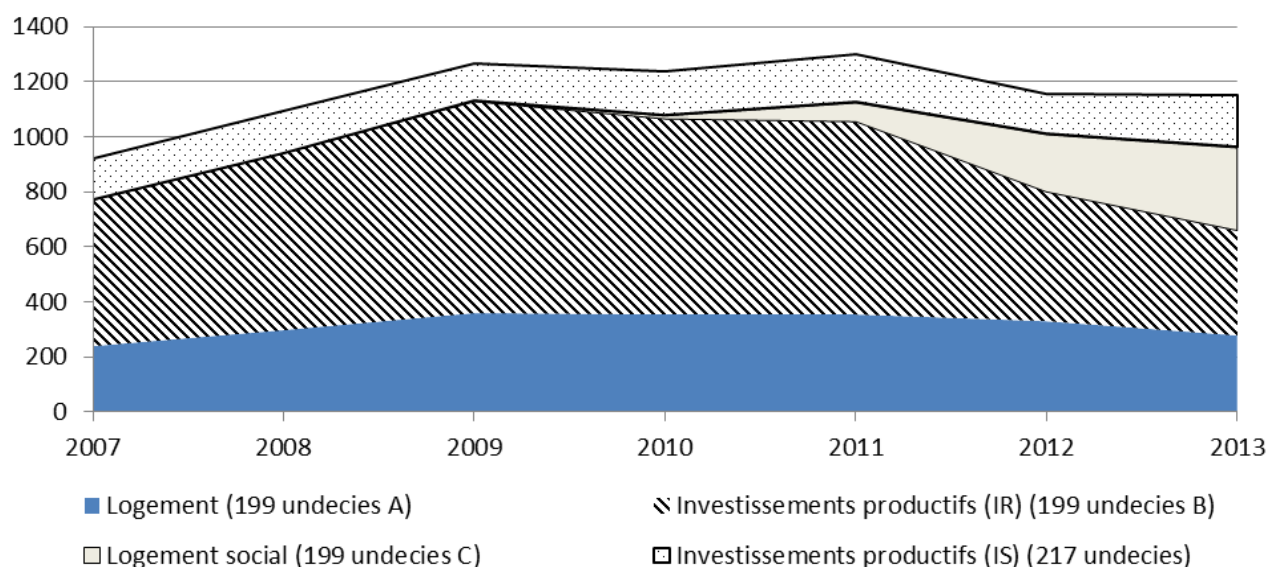
Source : documents budgétaires – le chiffre 2013 est provisoire

¹ Jusqu'en 2012, ce plafond outre-mer était fixé à 18 000 euros et 4 % du revenu imposable. Suite à la suppression de cette part de 4 % pour le plafond général, le Conseil constitutionnel a censuré la part variable pour le plafonnement outre-mer, considérant qu'elle constituait une rupture d'égalité devant les charges publiques.

² Les avantages fiscaux compris dans le plafond de 10 000 euros sont retenus, dans cette limite, pour l'appréciation du plafond de 18 000 euros.

Évolution de la dépense fiscale outre-mer sur les quatre dispositifs concernés

(en millions d'euros)



Source : documents budgétaires - le chiffre 2013 est provisoire

On peut observer plusieurs tendances.

Tout d'abord, la dépense fiscale au titre du dispositif sur le logement (article 199 *undecies* A) a commencé à diminuer, ce dispositif étant en extinction. Il continuera néanmoins, par inertie, à avoir une incidence budgétaire jusqu'en 2027. En 2014, il devrait représenter 235 millions d'euros, en baisse de 16 %.

La dépense fiscale au titre des investissements productifs (à l'IR) (article 199 *undecies* B) a connu une baisse significative, expliquée en grande partie par la suppression de la défiscalisation liée à la production d'énergie photovoltaïque par l'article 36 de la loi de finances pour 2011¹ et par l'attractivité du dispositif de défiscalisation en matière de logement social.

Le dispositif de réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements dans le secteur du logement social (article 199 *undecies* C) connaît en revanche une croissance très importante. Après un démarrage modeste en 2010 (11 millions d'euros), ce dispositif devrait atteindre 300 millions d'euros en 2013.

Enfin, le dispositif de déduction d'impôt sur les sociétés au titre des investissements productifs (article 217 *undecies*) a connu une croissance de 25 % en six ans.

Globalement, on constate que la dépense est maîtrisée. L'évolution dynamique de certains dispositifs, et notamment de celui portant sur le

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

logement social, est en effet compensée par la diminution d'autres dispositifs. Au total, la dépense fiscale a connu une augmentation régulière jusqu'à un maximum de 1,3 milliard d'euros en 2011, avant de commencer à baisser et de se stabiliser aujourd'hui autour de 1,15 milliard d'euros (moins 150 millions d'euros environ). Cette évolution s'explique en particulier par le « rabet » de 10 % appliqué aux niches fiscales à l'impôt sur le revenu, en application de l'article 105 de la loi de finances pour 2011 précitée. **Néanmoins, il faut souligner qu'il n'existe aucun mécanisme de limitation de ces dépenses fiscales, qui sont des « dépenses de guichet ».**

2. Des dispositifs fortement critiqués

Ces dispositifs ont fait l'objet de fortes critiques.

Le « Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales » de juin 2011, dit « **rapport Guillaume** », du nom du président du comité, a abordé ces quatre dispositifs.

S'agissant des investissements productifs, il rappelle que « *les mesures de défiscalisation remplissent une fonction réelle de compensation des surcoûts et des difficultés d'accès au crédit* », mais souligne que « *la défiscalisation externe est structurellement inefficace car elle implique la rémunération (environ 30 % de l'aide publique) d'un tiers investisseur et d'un intermédiaire et qu'elle est altérée par l'existence d'effets d'aubaine* ».

En matière de **logement**, le rapport indique que « *la faible efficacité des différents dispositifs applicables reflète leur caractère de produit de défiscalisation pour les contribuables, plus que d'instruments de pilotage de la politique de logement outre-mer* » mais admet que, s'agissant **du logement social**, les dispositifs « *même s'ils sont perfectibles, permettent la relance de l'effort de construction en l'absence de crédits budgétaires suffisants* ».

Le dispositif sur le logement libre et intermédiaire (199 *undecies* A) a obtenu un score de 0 sur 3, c'est-à-dire qu'il a été considéré par le comité comme **inefficace**.

Les dispositifs sur les investissements productifs (199 *undecies* B et 217 *undecies*) ont pour leur part obtenu le score de 1, quand celui sur le logement social (199 *undecies* C) a obtenu le score de 2. Ils font donc partie des niches qualifiées d'**inefficaces** par le comité.

D'autre part, **la Cour des comptes** a consacré une insertion de son rapport public annuel 2012 à « *la défiscalisation "Girardin" en faveur de l'outre-mer* ».

Elle conclut en disant qu'elle « *préconise de supprimer les défiscalisations "Girardin" en faveur des investissements productifs et celles [...] en faveur de la construction de logements sociaux. Si le Gouvernement estime nécessaire de soutenir l'investissement productif et le logement social outre-mer,*

d'autres modes d'intervention, moins coûteux pour le budget de l'État, doivent être recherchés ».

La Cour pointe notamment le fait que « *l'administration n'a pas de maîtrise de cette perte : pour les opérations de plein droit, l'aide est distribuée à guichet ouvert, sans aucun contrôle a priori ; les opérations soumises à agrément ne peuvent qu'être agréées dès lors qu'elles remplissent les conditions prévues par la loi* ».

Elle note également que « *le principal défaut des défiscalisations "Girardin" est leur inefficacité. Pour les investissements productifs, seulement 60 % des réductions d'impôt reviennent, indirectement, aux entreprises d'outre-mer et 40 % bénéficient aux contribuables-investisseurs, alors qu'ils ne courent pratiquement aucun risque* ».

3. Une contribution au rattrapage économique des outre-mer

Au-delà de ces analyses sévères, il faut rappeler que les dispositifs de défiscalisation ont été mis en place pour **compenser les contraintes particulières pesant sur les économies ultramarines et favoriser le rattrapage économique de ces territoires.**

L'impact de ces dispositifs sur les économies outre-mer a été évalué par un groupe de travail sénatorial, commun à la commission des affaires économiques et à la délégation à l'outre-mer.

Son rapport¹ rappelle notamment que les économies ultramarines souffrent d'un **différentiel de compétitivité élevé** du fait de l'étroitesse de leurs marchés, peu attractifs pour les investisseurs, de la rareté du foncier ou de la nécessité de respecter des normes européennes, pas toujours adaptées à ces territoires. Ceux-ci sont également fortement dépendants des approvisionnements extérieurs, sources de surcoûts importants.

À ces contraintes liées aux caractéristiques géographiques, s'ajoute la **fragilité du tissu économique**. Celui-ci est majoritairement constitué de très petites entreprises – voire de micro-entreprises – et de petites et moyennes entreprises. Les entreprises ultramarines souffrent d'une insuffisance de fonds propres, qui **limite leur accès au crédit bancaire**, étant entendu que l'offre bancaire en outre-mer est restreinte par un manque de concurrence et propose des tarifs supérieurs à ceux de la métropole. Selon la fédération des entreprises d'outre-mer (Fedom), « *le taux moyen des crédits aux entreprises est de l'ordre de 100 points de base supérieur à celui constaté en métropole* »².

Dès lors, la défiscalisation est un moyen de mobiliser l'épargne au service de ces économies, afin de **réduire le coût de financement des**

¹ « *L'aide fiscale à l'investissement outre-mer, levier incontournable du développement : 10 propositions pour en optimiser l'impact* », Rapport n° 628 – 2012-2013.

² Citée par le rapport précité du groupe de travail.

investissements. Le groupe de travail sénatorial évaluait ainsi de 30 % à 50 % le surcoût des investissements en outre-mer ; il estime que l'aide fiscale à l'investissement réduit leur coût de 25 % à 30 %.

Le groupe de travail conclut donc au « *caractère vital des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement pour les économies d'outre-mer* » et estime que la suppression de ces dispositifs « *aurait sans doute des conséquences catastrophiques sur des économies en grande difficulté et de plus en plus souvent mises à mal par les mouvements sociaux de protestation contre la vie chère* ». Enfin, il recommande « *avant tout prudence et progressivité dans les évolutions à venir* ».

Le groupe de travail souligne également que « *les principales dérives passées ont pu être endiguées* » : mise en place d'un agrément à partir de 1992, progressivement étendu, introduction d'un délai maximum pour réaliser les investissements, réorientation de la défiscalisation du logement libre et intermédiaire vers le logement social,...

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les dispositifs de défiscalisation outre-mer visent à faire préfinancer par des contribuables une aide de l'État dans ces territoires, au prix d'une incitation fiscale.

L'esprit du dispositif proposé par le Gouvernement consiste à **substituer à ce préfinancement par des contribuables un préfinancement bancaire**, afin de supprimer l'incitation fiscale et de permettre que **la dépense fiscale bénéficie intégralement aux outre-mer**.

A. LA MISE EN PLACE D'UN CRÉDIT D'IMPÔT POUR LES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS OUTRE-MER

1. Un dispositif dont le champ est proche des deux dispositifs de défiscalisation existant

Le M du I du présent article insère dans le code général des impôts un nouvel article 244 *quater* W, mettant en place un **crédit d'impôt en faveur des entreprises réalisant des investissements productifs** dans les départements d'outre-mer.

Déduction, réduction et crédit d'impôt

La déduction d'impôt permet de diminuer la base d'imposition. Le montant de l'avantage fiscal est donc égal au taux de l'impôt multiplié par la minoration de la base.

La réduction d'impôt permet de réduire le montant de l'imposition, calculée selon la base et le taux « normaux ». Si le montant de la réduction est supérieur au montant dû, la différence ne fait pas l'objet d'un versement de l'administration, mais peut, dans certains cas, faire l'objet d'un report sur les impositions des années suivantes.

Enfin, le crédit d'impôt fonctionne comme la réduction d'impôt mais permet, le cas échéant, de bénéficier d'un remboursement de la part de l'administration fiscale.

Le champ du crédit d'impôt proposé est identique à celui de la défiscalisation sur les investissements productifs (articles 217 *undecies* et 199 *undecies* B). Ainsi, sont notamment exclus les investissements dans le photovoltaïque, dans le secteur de la restauration, de la navigation de croisière, etc... Le crédit d'impôt s'applique également, comme pour les dispositifs de défiscalisation, aux investissements réalisés dans le cadre d'un contrat de crédit-bail.

L'assiette du crédit d'impôt est identique à celle servant au calcul de la déduction et de la réduction d'impôt au titre des deux articles précédents. Il s'agit ainsi du montant de l'investissement, hors taxes, dont sont déduits les « *frais de toute nature* », comme les commissions d'acquisition, et les aides publiques.

Le taux du crédit d'impôt est fixé à 35 % pour les entreprises à l'impôt sur les sociétés **et à 38,25 %** pour les entreprises à l'impôt sur le revenu. Ce dernier taux est porté à 45,9 % pour les investissements réalisés à Mayotte et en Guyane, afin de tenir compte des besoins particulièrement importants de ces territoires en matière d'investissements.

2. Les modifications induites par la mise en place de ce crédit d'impôt

La mise en place du crédit d'impôt induit certaines **conséquences et adaptations de dispositions existantes**.

Le A du I du présent article insère un nouvel article 199 *ter* U dans le CGI, qui prévoit, de façon « classique », les modalités d'imputation du crédit d'impôt pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu, ainsi que les conditions de reprise du crédit d'impôt.

Le I du I du présent article insère un nouvel article 200 *Z quater* dans le CGI, qui régit les conditions d'imputation du crédit d'impôt pour les entreprises soumises à l'IS. Il renvoie aux conditions prévues par l'article 199 *ter* U.

Le J du I du présent article modifie l'article 223 O du CGI, relatif à l'imputation des crédits d'impôts pour les groupes, de façon à tenir compte de la création du présent dispositif.

Le K et le 1° du L du I du présent article modifient respectivement les articles 242 *sexies* et 242 *septies* relatif aux déclarations à l'administration fiscale et aux obligations de déclaration des cabinets de défiscalisation, afin de tenir compte de la création du crédit d'impôt sur les investissements productifs.

Enfin, les O, P et Q du I et le II du présent article modifient respectivement les articles 1740-00 AB, 1740-0 A et 1743 du CGI et l'article L. 45 F du livre des procédures fiscales, afin de prévoir des amendes en cas de non-respect des obligations incombant aux cabinets de défiscalisation ou des déclaration obligatoires à l'administration fiscale, ainsi que d'étendre au champ des crédits d'impôts créés les possibilités de contrôle sur place de l'administration.

3. Un dispositif destiné à capter les investissements bénéficiant actuellement de la défiscalisation

Le présent dispositif a **vocation à capter une partie des investissements qui auraient pu bénéficier, dans le régime actuel, de la défiscalisation sur les investissements productifs** (déduction d'impôt sur les sociétés au titre de l'article 217 *undecies* ou de la réduction à l'impôt sur le revenu au titre de l'article 199 *undecies* B).

Au-delà de la question de l'attractivité du dispositif (*cf. infra*), qui pourrait conduire certaines entreprises à préférer le crédit d'impôt plutôt que la défiscalisation – pour celles qui auront le choix –, cet éventuel report sera en grande partie alimenté par la modification concomitante des deux dispositifs de défiscalisation précités.

En effet, le G du I du présent article modifie l'article **217 *undecies*** en tel sens que les investissements réalisés **au bénéfice d'entreprises ultramarines** dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 20 millions d'euros ne peuvent plus ouvrir droit à une déduction d'IS (*a* et *b* du 1° du 1 du G).

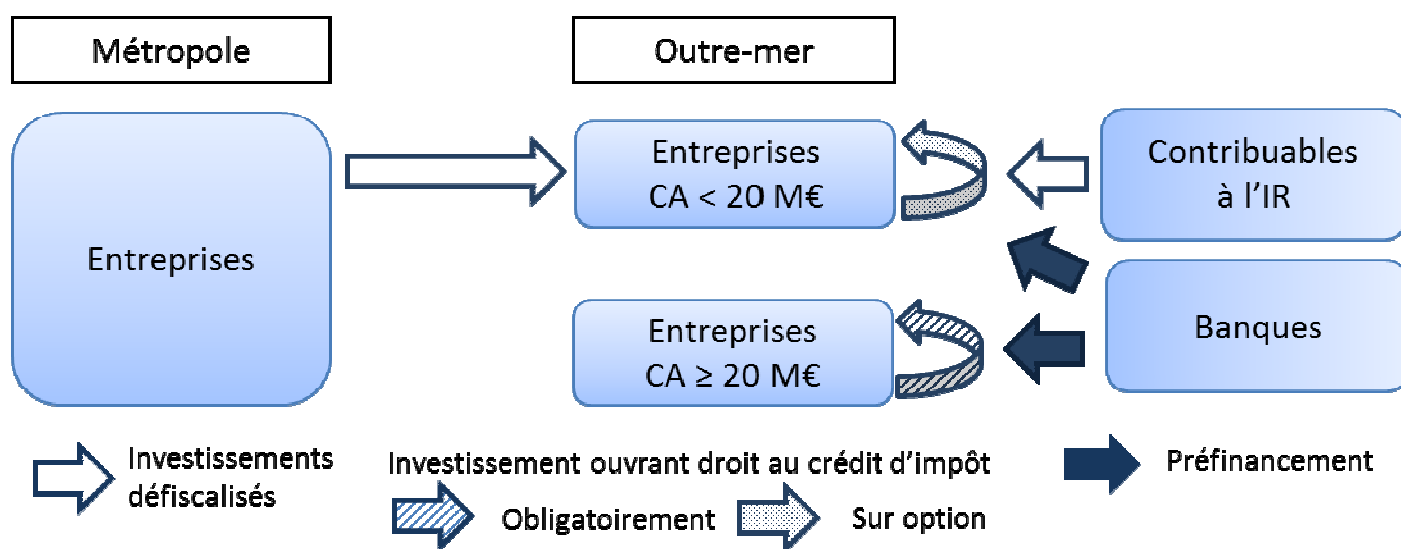
De même, le *a* du 1° du C du I du présent article modifie l'article **199 *undecies* B** de façon à ce que les investissements **au bénéfice des entreprises ultramarines** dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 20 millions d'euros ne puissent plus ouvrir droit à la réduction d'IR.

Le seuil de 20 millions d'euros est apprécié au niveau du groupe et non de l'établissement. Dès lors, environ 500 établissements seraient concernés d'après les chiffres communiqués par la Fedom. Ces établissements représenteraient une part très significative des

investissements actuellement défiscalisés, estimée entre 33 % et 50 % par la Fedom.

Les deux schémas suivants retracent les flux d'investissements ouvrant droit aux divers dispositifs d'aide aux investissements productifs outre-mer.

Schéma proposé par l'article 13 pour le soutien aux investissements productifs outre-mer



Source : commission des finances du Sénat

B. LA MISE EN PLACE D'UN CRÉDIT D'IMPÔT DANS LE LOGEMENT SOCIAL

1. La mise en place du crédit d'impôt

Le M du I du présent article crée un nouvel article 244 *quater* X dans le code général des impôts, qui met en place un crédit d'impôt bénéficiant aux organismes de logements sociaux (OLS).

Les conditions concernant les logements sont identiques à celles requises aujourd'hui pour bénéficier de la défiscalisation (article 199 *undecies* C) : les logements doivent être donnés en location par l'OLS pour une durée d'au moins cinq ans, à des personnes physiques en faisant leur résidence principale, et dans le respect de plafonds de ressources et de loyers.

L'assiette d'investissement retenue reprend également celle du dispositif précité, et s'entend du prix de revient des logements, minoré des

taxes et des commissions d'acquisition ainsi que des subventions publiques, dans la limite d'un plafond par mètre carré.

Le taux du crédit d'impôt est fixé à 35 %.

Contrairement à ce qui est proposé pour le crédit d'impôt sur les investissements productifs, le dispositif pour les OLS est **totale**ment **optionnel** : ces derniers auront le choix de bénéficier du crédit d'impôt ou de la défiscalisation, étant entendu que le cumul des deux dispositifs n'est pas possible.

2. Les modifications induites par la mise en place de ce crédit d'impôt

La mise en place du crédit d'impôt induit certaines conséquences et adaptations de dispositions existantes.

Le I du I du présent article insère un nouvel article 200 Z *quinquies* dans le CGI, qui régit les conditions d'imputation du crédit d'impôt pour les OLS. Il reprend pour l'essentiel les dispositions introduites à l'article 199 *ter* U (*cf. supra*).

Le K et le 1° du L du I du présent article modifient respectivement les articles 242 *sexies* et 242 *septies* relatif aux déclarations à l'administration fiscale et aux obligations de déclaration des cabinets de défiscalisation, afin de tenir compte de la création du crédit d'impôt sur le logement social.

Le N du I du présent article modifie l'article 296 *ter* du CGI, pour étendre le bénéfice du taux réduit de TVA en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion aux ventes de logements neufs en application du crédit d'impôt sur le logement social, conformément à ce qui est déjà prévu pour l'article 199 *undecies* C.

Enfin, comme on l'a vu précédemment, les O, P et Q du I et le II du présent article modifient respectivement les articles 1740-00 AB, 1740-0 A et 1743 du CGI et l'article L. 45 F du livre des procédures fiscales, afin de prévoir des amendes en cas de non-respect des obligations incombant aux cabinets de défiscalisation ou de déclaration à l'administration fiscale, ainsi que d'étendre au champ des crédits d'impôts créés les possibilités de contrôle sur place de l'administration.

C. DES AJUSTEMENTS AUX DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION EXISTANTS

1. L'aménagement du champ de la défiscalisation

Plusieurs adaptations du champ des investissements ouvrant droit à la défiscalisation sont proposées par le présent article :

Tout d'abord, s'agissant des investissements productifs (articles 199 *undecies* B ou 217 *undecies*) :

- dans le cas des investissements utilisés dans le cadre d'une **concession de service public**, le bénéfice de la défiscalisation est conditionné à une durée d'utilisation par le concessionnaire de plus de cinq ans (c) du 1° du C du I et 3° du 1 du G du I) ;

- lors du **remplacement d'un bien ayant bénéficié de la défiscalisation**, la « *valeur réelle de l'investissement remplacé* » est déduite de l'assiette ouvrant droit à la défiscalisation ; il s'agit d'éviter que la défiscalisation n'entraîne un rythme excessif de remplacement des biens, qui ne correspondrait pas aux besoins de l'activité (d) du 1° du C du I et a) du 1° du 1 du G du I) ;

- l'assiette prise en compte pour le calcul de l'avantage fiscal est légèrement modifiée : actuellement, sont notamment déduites de cette assiette les « *subventions publiques* » ; le présent article propose de remplacer ces termes par ceux « *d'aides publiques* » ; le champ de l'assiette est donc légèrement réduit (d) du 1° du C du I et a) du 1° du 1 du G du I) ;

- le type de **véhicules** étant exclus du bénéfice de la défiscalisation est étendu (b) du 1° du C du I et 2° du 1 du G du I) ;

- enfin, sont exclus du champ de la défiscalisation les investissements dans « *les logiciels qui sont nécessaires à l'utilisation des investissements éligibles* » (b) du 1° du C du I et 2° du 1 du G du I).

Par ailleurs, concernant la seule déduction d'IS (article 217 *undecies*) :

- le bénéfice de la défiscalisation pour les investissements en matière de rénovation et de réhabilitation d'hôtels, de résidences de tourisme ou de villages de vacances classés est limité aux investissements dans les sociétés exploitant ces infrastructures (a) du 3 du G du I) ;

- l'éligibilité à la défiscalisation des souscriptions aux augmentations de capital des **entreprises en difficulté** est supprimée (à l'article 199 *undecies* A également) (B du I et 4 du G du I) ;

- l'éligibilité à la défiscalisation des acquisitions ou construction de logements neufs en **location-accession** est supprimée (2 du G du I).

En matière de logement social, l'article 199 *undecies* C peut bénéficier aujourd'hui à des logements « *spécialement adaptés à l'hébergement de personnes âgées de plus de soixante-cinq ans ou de personnes handicapées auxquelles des prestations de services peuvent être proposées* » ; le présent article précise qu'il s'agit de **services « de nature hôtelière »**, afin d'exclure les services médicaux ou paramédicaux notamment (a) du 1° du D du I).

Enfin, le plafond de la base éligible au mètre carré pour l'article 199 *undecies* C est désormais défini par référence à celui de l'article

199 *undecies* A, dans la mesure où, malgré des différences de rédaction, ils sont calculés de la même manière (2° du D du I).

2. L'aménagement de l'avantage fiscal

(1) L'augmentation des taux de rétrocession

Les taux de rétrocession des différents dispositifs sont augmentés selon le tableau suivant (f), g), h), i) du 1° et 2° du C du I, b) du 1° du D du I et 4° du 1 du G du I).

Évolution du taux de rétrocession sur les dispositifs existants

Dispositif	Droit actuel	Droit proposé	Évolution
Investissements productifs à l'IR (199 <i>undecies</i> B) (taux normal)	62,50 %	66,00 %	+ 5,6 %
Investissements productifs à l'IR (199 <i>undecies</i> B) (taux réduit)	52,63 %	56,00 %	+ 6,4 %
Logement social (199 <i>undecies</i> C)	65,00 %	70,00 %	+ 7,7 %
Investissements productifs à l'IS (217 <i>undecies</i>)	75,00 %	77,00 %	+ 2,7 %

Source : commission des finances du Sénat

Les E et F du I tirent les conséquences de l'augmentation des taux de rétrocession en ce qui concerne le plafonnement des niches outre-mer (article 199 *undecies* D) et du plafond général (article 200-0 A).

Il faut noter que ce relèvement des taux de rétrocession plancher a deux effets.

Tout d'abord, il pourrait entraîner une **augmentation de la part de la dépense fiscale bénéficiant à l'outre-mer**, à condition qu'il provoque un relèvement du taux effectif de rétrocession, ce qui n'est pas certain. Ainsi, si l'on prend le cas du logement social, le taux moyen de rétrocession étant supérieur à 72 %, le relèvement du taux légal aura des effets uniquement sur les projets qui auraient eu un taux inférieur.

Par ailleurs, pour les particuliers, le relèvement du taux de rétrocession a pour effet d'**augmenter le plafond de défiscalisation autorisé**. En effet, le montant de la réduction d'impôt sur le revenu pris en compte pour le calcul des plafonds des niches fiscales dépend du taux légal de rétrocession et non du taux effectif.

Par exemple, un contribuable bénéficiant d'une réduction d'IR de 10 000 euros grâce à un investissement dans le logement social verra cette réduction prise en compte à hauteur de 3 500 euros (100 % - 65 % = 35 %) pour l'appréciation du plafond de 18 000 euros. Le relèvement des taux de rétrocession fera que sa réduction d'impôt sera désormais prise en compte pour le calcul de ce même plafond à hauteur de 3 000 euros (100 % - 70 % = 30 %), et ce même s'il n'y avait pas d'augmentation effective de la part de la dépense fiscale bénéficiant à l'outre-mer.

(2) *La précision de l'année d'imputation de l'avantage fiscal*

Pour les investissements productifs, la réduction ou déduction d'impôt s'impute « au titre de l'année au cours de laquelle l'investissement est réalisé » ; le présent article propose de remplacer cette notion de réalisation, jugée trop floue juridiquement et source de contentieux, par celle de « mise en service ».

(3) *Une légère réduction du champ des investissements non-soumis à agrément et bénéficiant d'un taux de rétrocession moins élevé*

Pour la défiscalisation à l'IR sur les investissements productifs (article 199 *undecies* B), il est prévu que les investissements dont le montant « par programme et par exercice » est inférieur à 300 000 euros par exploitant font l'objet d'un taux de rétrocession de 52,63 % (au lieu de 62,5 %) et ne sont pas soumis à agrément.

Le présent article propose que ce seuil de 300 000 euros soit apprécié au regard de l'investissement total et non plus par exercice. Dès lors, cela réduit légèrement le champ des investissements non-soumis à agrément et bénéficiant d'un taux de rétrocession moins élevé.

3. L'introduction d'un seuil minimal de LBU dans les projets de logement social

Le c du 1° du D du I du présent article introduit une nouvelle exigence concernant les projets pouvant bénéficier de la défiscalisation sur le logement social (199 *undecies* C). Ceux-ci doivent être financés « par subvention publique à hauteur d'une fraction minimale », cette dernière étant fixée par décret.

Il s'agit que tout projet de logement social outre-mer bénéficie d'une part minimale de financement à partir de la ligne budgétaire unique (LBU), c'est-à-dire à partir d'une ressource budgétaire¹.

¹ La LBU, portée par l'action 1 du programme 123 de la mission « Outre-mer », constitue le principal outil budgétaire de la politique du logement outre-mer. Elle concerne aussi bien le logement locatif social que l'accès à la propriété ou l'amélioration de l'habitat privé. Elle s'élève, dans le PLF 2014, à 272,8 millions d'euros en AE.

Cette nouvelle condition permet à l'administration – qui accorde les agréments LBU – de pouvoir, en partie, « piloter » une dépense fiscale dont le dynamisme est source de préoccupation. Elle limiterait ce que l'on constate actuellement – notamment à La Réunion –, où de nombreux projets se montent avec uniquement un euro symbolique de LBU.

La mise en place de ce seuil s'accompagnera d'un plan pluriannuel pour le logement social outre-mer, annoncé par Victorin Lurel en septembre dernier, avec un objectif de construction de 10 000 logements sociaux par an. Cette programmation sera déclinée par territoire.

4. Les mesures relatives aux cabinets de défiscalisation

Le L du I du présent article prévoit l'obligation pour les cabinets en défiscalisation de tenir « *un registre des investissements mentionnant les noms et adresses des investisseurs qui bénéficient* » des dispositifs de défiscalisation outre-mer ».

*

Enfin, le H du I modifie l'article 217 *duodecies*, qui étend le mécanisme de l'article 217 *undecies* à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises. Il est précisé que les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 20 millions d'euros peuvent continuer à y bénéficier de la défiscalisation, dans la mesure où elles ne peuvent avoir recours au crédit d'impôt.

Le III du présent article précise que celui-ci est applicable aux investissements réalisés à compter du 1^{er} juillet 2014, « *sous réserve que la Commission européenne ait déclaré cette disposition compatible avec le droit européen* ».

Le IV prévoit que les dispositifs du présent article font l'objet d'une évaluation annuelle à compter de 2016.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de son rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté **25 amendements rédactionnels**.

Elle a également adopté **huit amendements de fond**.

Tout d'abord, elle a souhaité **revenir sur la suppression**, proposée par le projet de loi de finances, **de l'éligibilité à la défiscalisation** (articles 199 *undecies* A ou 217 *undecies*) **des investissements en faveur des entreprises en difficulté**. Le Gouvernement justifiait cette suppression par le

fait que cette possibilité n'était pas utilisée ; l'Assemblée a estimé que la suppression « *sans davantage d'information de ce dispositif fiscal* » était discutable.

L'Assemblée a souhaité **préciser la part des projets de construction de logements sociaux bénéficiant de la défiscalisation devant être financée par la LBU**. Le projet prévoyait une fraction minimale, fixée par décret. À l'initiative de son rapporteur général, cette fraction a été fixée à un **minimum de 5 %**. Elle a également précisé, dans un autre amendement, par cohérence, que cette condition ne s'appliquait pas dans les COM, où la LBU ne peut être utilisée.

Les députés sont également **revenus sur la suppression** proposée par le projet de loi de finances, **de l'éligibilité à la défiscalisation** (article 217 *undecies*) **des acquisitions ou construction de logements neufs en location-accession**. Le Gouvernement justifiait cette suppression par le fait que cette possibilité n'était pas utilisée ; l'Assemblée, ayant été informée de projets en cours de montage à La Réunion, a jugé cette suppression non opportune.

L'Assemblée a adopté un amendement prévoyant la **transmission à l'administration fiscale, par les cabinets de défiscalisation, des informations sur les noms et adresses des personnes défiscalisant**, plutôt que la tenue d'un registre par ces mêmes cabinets.

Nos collègues députés ont adopté un amendement rapprochant, pour les rénovations hôtelières, le champ du crédit d'impôt de celui de la défiscalisation, afin de ne pas rendre cette technique fiscale, plus vertueuse pour les finances publiques, moins attractive pour les investisseurs.

L'Assemblée nationale a **relevé le taux du crédit d'impôt sur le logement social, porté de 35 % à 40 %**, afin de rendre ce dispositif au moins aussi attractif que la défiscalisation pour les investisseurs.

Enfin, un **amendement du Gouvernement** a été adopté, portant sur la **transition entre la défiscalisation et le crédit d'impôt**. En effet, à compter du 1^{er} juillet 2014, les entreprises dont le CA est supérieur à 20 millions d'euros ne pourront plus bénéficier de la défiscalisation et devront basculer sur le crédit d'impôt, ce qui pose la question des investissements déjà programmés.

Le texte prévoit le système suivant :

- **Pour les investissements nécessitant un agrément, la défiscalisation serait encore ouverte sous une double condition : la demande d'agrément doit être parvenue à l'administration fiscale avant le 1^{er} juillet 2014 et l'investissement doit être effectif dans un certain délai : pour les biens meubles, la commande et le versement d'acomptes au moins égal à 50 % doivent intervenir au plus tard le 31 décembre 2014, et, pour les**

biens immeubles, les fondations doivent être achevées au plus tard le 31 décembre 2015 ;

- **Pour les investissements ne nécessitant pas d'agrément, l'investissement doit être effectif dans un certain délai :** pour les biens immeubles, la déclaration d'ouverture de chantier doit être effective avant le 1^{er} juillet 2014, pour les biens meubles corporels, la commande et le versement d'acomptes au moins égal à 50 % doit intervenir au plus tard le 1^{er} juillet 2014, et, pour les biens travaux de réhabilitation d'immeubles, des acomptes au moins égal à 50 % doivent être versés avant cette même date.

Le tableau ci-dessous retrace ce dispositif :

Application de la défiscalisation après le 1^{er} juillet 2014

Agrément	Catégories d'investissement	Critère	Date limite
Agrément avant le 1 ^{er} juillet 2014 (central et déconcentré)	Biens meubles	Commande et versement d'acomptes au moins égal à 50 % du prix de revient	31 décembre 2014
	Biens immeubles	Achèvement des fondations	31 décembre 2015
Sans agrément	Acquisitions d'immeubles	Déclaration d'ouverture de chantier	1 ^{er} juillet 2014
	Acquisitions de biens meubles corporels	Commande et versement d'acomptes au moins égal à 50 % du prix de revient	1 ^{er} juillet 2014
	Travaux de réhabilitation d'immeubles	versement d'acomptes au moins égal à 50 % du prix	1 ^{er} juillet 2014

Source : commission des finances du Sénat

L'amendement précise également qu'au cours de cette période transitoire, les entreprises peuvent néanmoins demander à bénéficier du crédit d'impôt.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN CHOIX ÉQUILIBRÉ

Le présent article s'inscrit dans le cadre d'un **engagement du Président de la République et du Premier ministre de maintenir le niveau de l'aide bénéficiant aujourd'hui aux outre-mer**. C'est dans le prolongement de cet engagement, et dans le cadre de la modernisation de l'action publique, qu'ils ont demandé au ministre des outre-mer de proposer une évolution de ces dispositifs fiscaux, en vue de la préparation du projet de loi de finances pour 2014.

Pour mener cette réflexion, le ministre des outre-mer a installé en avril dernier une **instance de concertation**, réunissant parlementaires, élus locaux et acteurs socio-économiques ultramarins.

Le Parlement s'est également engagé dans cette réflexion, à travers le rapport sénatorial précité du groupe de travail sur l'aide fiscale à l'investissement outre-mer, ainsi qu'un rapport de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale¹.

C'est à l'issue de cette réflexion et de cette concertation qu'ont été proposés la **mise en place des deux crédits d'impôts** et les ajustements aux dispositifs existants évoqués précédemment.

Plusieurs options avaient été évoquées :

- le **maintien de la défiscalisation, réformée en profondeur** : augmentation des taux de rétrocession, meilleur encadrement (abaissement du seuil d'agrément et réglementation des cabinets de défiscalisation) et recentrage sur certains secteurs ; ce choix ne permettait cependant pas de réduire de façon significative la part de la dépense fiscale captée par les contribuables et les intermédiaires, et ne bénéficiant donc pas aux économies ultramarines ;

- la **budgétisation de l'aide en faveur du logement social**, à travers l'augmentation de la LBU ; cette option aurait nécessité cependant un effort budgétaire considérable ; de plus, elle ne pourrait pas s'appliquer dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, qui ne bénéficient pas de la LBU ;

- la **substitution à la défiscalisation d'un crédit d'impôt** pour les investissements productifs ; cette solution aurait toutefois posé un problème aux plus petites entreprises - nombreuses outre-mer - en termes de préfinancement, de démarches administratives et de réactivité de l'aide.

Le débat entre ces différentes options a pu mettre à jour des positions radicalement opposés sur la défiscalisation, entre ses opposants de principe et ses défenseurs inconditionnels, inquiets à l'idée de voir diminuer l'aide aux outre-mer.

Si la critique de ces dispositifs est ancienne, la volonté politique de les réformer a souvent manqué, au risque de faire peser sur les territoires ultramarins eux-mêmes l'image « sulfureuse » associée à la défiscalisation. Il faut donc saluer la volonté du Gouvernement de revenir sur ces dispositifs, afin d'en améliorer le fonctionnement. En outre, la solution retenue dans le présent article **constitue un bon compromis**. Elle concilie la nécessité de réduire la dépense fiscale et la nécessité de maintenir l'aide aux territoires ultra-marins.

¹ *Rapport sur la défiscalisation des investissements outre-mer, par MM. Jean-Claude Fruteau et Patrick Ollier, au nom de la délégation aux outre-mer (n° 1024, XIV^{ème} législature).*

Ainsi, la préservation de l'aide fiscale sur les investissements productifs pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 20 millions d'euros permettra de ne pas mettre en difficulté les petites entreprises, particulièrement fragiles. De même, le maintien de la défiscalisation pour le logement social évitera, si le crédit d'impôt ne fonctionnait pas aussi bien que souhaité, de fragiliser la construction de logements sociaux dans ces territoires.

Du point de vue des outre-mer, il faut également souligner que la mise en place de crédits d'impôts permettra d'**augmenter l'aide bénéficiant aux outre-mer** (notamment sur les investissements productifs), toutes choses égales par ailleurs. Elle constituera également un test important qui permettra éventuellement d'étendre par la suite ce dispositif, ou, à l'inverse, de revenir dessus.

Enfin, les ajustements portés sur les dispositifs de défiscalisations existants sont de nature à améliorer leur fonctionnement.

B. LES CONSÉQUENCES DE LA MISE EN PLACE DES CRÉDITS D'IMPÔT

1. Le crédit d'impôt sur les investissements productifs

a) Le point de vue des entreprises ultramarines : un soutien plus important sous réserve d'un accès satisfaisant au crédit bancaire

(1) Le maintien du niveau de l'avantage fiscal

(a) Un niveau de l'avantage fiscal globalement maintenu pour le taux normal

Actuellement, la défiscalisation sur les investissements productifs à l'IS (article 217 *undecies*) permet aux entreprises de bénéficier d'une déduction d'impôt égale au montant éligible de l'investissement. L'avantage fiscal est donc égal au taux d'impôt sur les sociétés acquitté par l'entreprise, soit 33,33 % pour le taux normal et 15 % pour le taux réduit¹. Le taux de rétrocession minimum de l'avantage fiscal est de 75 %, porté à 77 % dans le présent PLF.

S'agissant de la défiscalisation sur les investissements productifs à l'IR (article 199 *undecies* B), les contribuables bénéficient (au taux normal) d'une réduction d'IR de 45,30 %, dans le cas d'un schéma externalisé. Le taux de rétrocession minimum est de 62,5 %, porté à 66 % par le présent PLF². Quant aux entreprises à l'IR qui défiscaliseraient directement, le montant de l'avantage fiscal est de 38,25 %.

¹ Ce taux réduit s'applique aux entreprises dont le chiffre d'affaires hors taxes est inférieur à 7,63 millions d'euros et dont le capital a été entièrement reversé et est détenu à au moins 75 % par des personnes physiques (ou par une société appliquant ce critère).

² Pour les investissements dont le montant est inférieur à 300 000 euros, le taux de rétrocession est de 52,63 %, porté à 56 %.

Le taux du crédit d'impôt serait pour sa part de 35 % pour les entreprises soumises à l'IS et de 38,25 % pour les entreprises soumises à l'IR. La dépense fiscale bénéficiant exclusivement aux entreprises bénéficiaires, le taux de rétrocession est en quelque sorte de 100 %.

Le tableau et le graphique ci-dessous comparent les différents dispositifs, en tenant compte du relèvement des taux de rétrocession opérés dans le présent article. Ils montrent, pour un même investissement de 100 euros, le montant préfinancé par l'entreprise, le montant du soutien public à l'investissement et le montant de la rémunération du contribuable et du monteur.

Comparaison par dispositif de la répartition et du montant de la dépense fiscale

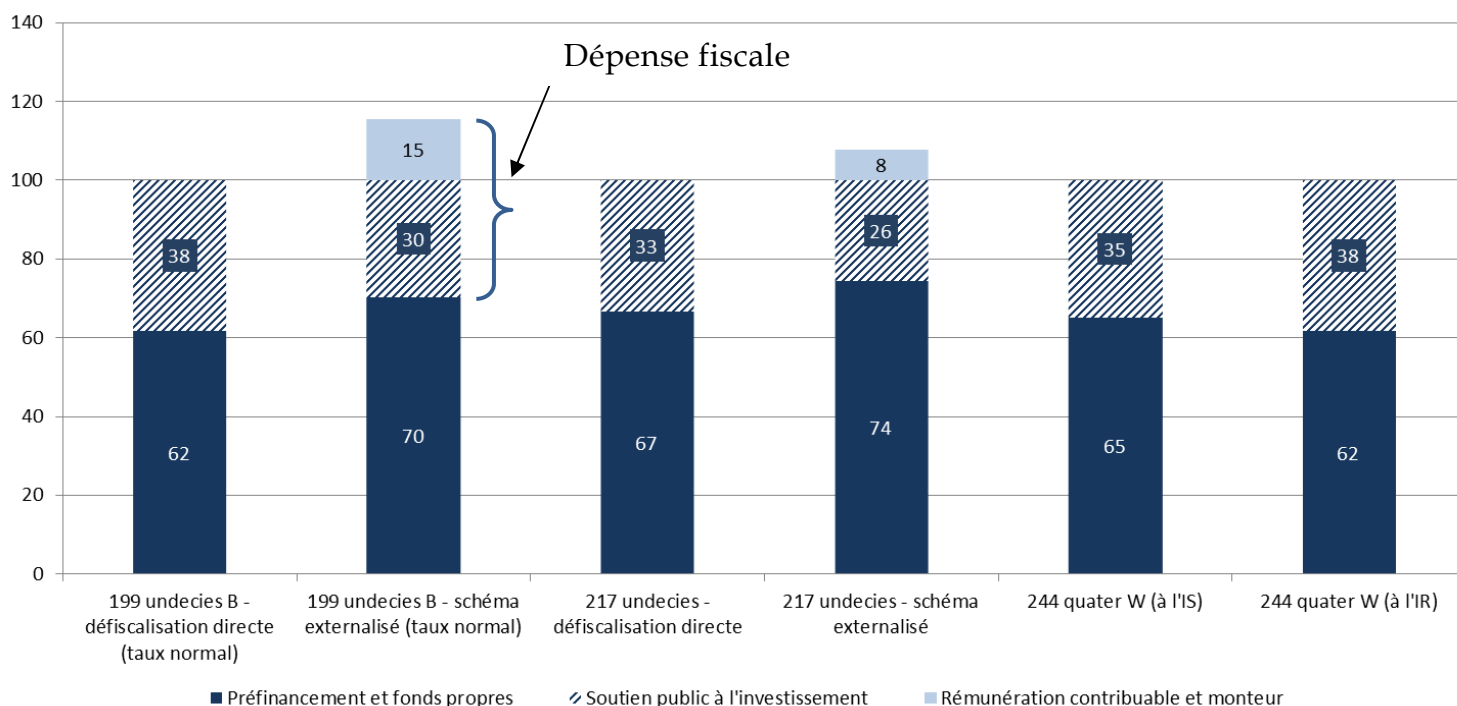
(en euros pour 100 euros investis)

	Montant de l'investissement	Taux de l'avantage fiscal	Taux de rétrocession légal (*)	Préfinancement et fonds propres	Soutien public à l'investissement	Rémunération contribuable et monteur
Défiscalisation directe à l'IR sur les investissements productifs (199 <i>undecies</i> B) (taux normal)	100	38,25%	100%	61,75	38,25	0,00
Défiscalisation à l'IR sur les investissements productifs (199 <i>undecies</i> B) - schéma externalisé (taux normal)	100	45,30%	66%	70,10	29,90	15,40
Défiscalisation directe à l'IS sur les investissements productifs (217 <i>undecies</i>)	100	33,33%	100%	66,67	33,33	0,00
Défiscalisation à l'IS sur les investissements productifs (217 <i>undecies</i>) -schéma externalisé	100	33,33%	77%	74,34	25,66	7,67
Crédit d'impôt à l'IS sur les investissements productifs (244 <i>quater</i> W)	100	35,00%	100%	65,00	35,00	0,00
Crédit d'impôt à l'IR sur les investissements productifs (244 <i>quater</i> W)	100	38,25%	100%	61,75	38,25	0,00

* pour le 199 *undecies* B, le taux de rétrocession pris en compte est celui de 66 % uniquement.

Comparaison par dispositif de la répartition et du montant de la dépense fiscale

(en euros pour 100 euros investis)



Source : commission des finances du Sénat

On observe que le crédit d'impôt est plus intéressant (35 ou 38 euros) que la défiscalisation au taux normal, aussi bien en cas de schéma externalisé (30 et 26 euros) qu'en cas de défiscalisation directe (38 et 33 euros).

Ainsi, l'attractivité du dispositif en termes d'avantage fiscal, pour les entreprises, est globalement assurée en ce qui concerne le taux normal.

(b) La question des taux majorés pour la défiscalisation à l'IR sur les investissements productifs

Se pose en revanche la question de l'attractivité pour les entreprises qui bénéficient des taux majorés, pour certains types d'investissements et selon leur localisation, en application de l'article 199 *undecies* B.

Taux de la réduction d'IR applicable en fonction du type, de la localisation et du montage de l'investissement (article 199 *undecies* B du CGI)

	Investissement direct	Investissement à travers un contrat de location (inférieur à 300 000 euros par exploitant)	Investissement à travers un contrat de location
Taux normal	38,25 %	44,12 %	45,30 %
Investissements dans le secteur de la production d'énergie renouvelable	45,90 %	52,95 %	54,36 %
Investissements en Guyane, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna	45,90 %	52,95 %	54,36 %
Investissements dans le secteur de la production d'énergie renouvelable en Guyane, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna	53,55 %	61,77 %	63,42 %
Rénovation et réhabilitation d'hôtels, de résidences de tourisme et de villages de vacances en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises, à Saint-Pierre-et-Miquelon et en Nouvelle-Calédonie	45,90 %	52,95 %	54,36 %
Rénovation et réhabilitation d'hôtels, de résidences de tourisme et de villages de vacances dans les DOM	53,55 %	61,77 %	63,42 %

Source : commission des finances du Sénat

On peut ainsi comparer l'aide dont bénéficie une entreprise grâce à la défiscalisation (directe ou à travers un schéma externalisé) et celle dont elle bénéficierait grâce au crédit d'impôt, pour les investissements bénéficiant des taux majorés.

Comparaison défiscalisation / crédit d'impôt pour les investissements ouvrant droit à taux majorés*(montant en euros du soutien public à l'investissement pour un investissement de 100 euros)*

	Investissement direct	Schéma externalisé	Crédit d'impôt	
			Entreprises à l'IR	Entreprises à l'IS
Investissements dans le secteur de la production d'énergie renouvelable	45,90	35,88	38,25	35
Investissements en Guyane, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna	45,90	35,88	38,25 sauf Guyane et Mayotte (45,9)	35
Investissements dans le secteur de la production d'énergie renouvelable en Guyane, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna	53,55	41,86	38,25 sauf Guyane et Mayotte (45,9)	35
Rénovation et réhabilitation d'hôtels, de résidences de tourisme et de villages de vacances en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises, à Saint-Pierre-et-Miquelon et en Nouvelle-Calédonie	45,90	35,88	38,25	35
Rénovation et réhabilitation d'hôtels, de résidences de touristes et de village de vacances dans les DOM	53,55	41,86	38,25 sauf Guyane et Mayotte (45,9)	35

Source : commission des finances du Sénat

N.B. Seul le cas des investissements dont le montant est supérieur à 300 000 euros a ici été retenu.

On observe que, pour la défiscalisation directe, le montant dont bénéficie l'entreprise ultramarine grâce au crédit d'impôt est toujours inférieur au bénéfice de la défiscalisation, sauf dans le cas des investissements des secteurs non majorés en Guyane et à Mayotte. On peut donc estimer que ces entreprises n'auront pas recours au crédit d'impôt. Cependant, du point de vue des finances publiques, il n'y a pas d'intérêt à les faire basculer sur le crédit d'impôt. En effet, dans la mesure où il s'agit de défiscalisation directe, il n'y a pas « captation » d'une partie de la dépense fiscale par le contribuable et le monteur. Ainsi, l'intégralité de la dépense fiscale bénéficie d'ores-et-déjà intégralement à l'outre-mer.

S'agissant des schémas externalisés, on constate que le crédit d'impôt est parfois moins attractif, mais cette différence reste assez faible. Toutefois, le crédit d'impôt présente un avantage par rapport à la défiscalisation : l'entreprise bénéficie de l'aide publique en une seule fois,

tandis qu'avec la défiscalisation, la rétrocession se fait sur plusieurs années, sous forme de loyer ou de prix de cession minorés.

Enfin, pour les entreprises à l'IS, le bénéfice du crédit d'impôt est inférieur à celui de la défiscalisation par schéma externalisé – faiblement dans la plupart des cas. Cependant, mettre en place des taux majorés sur le crédit d'impôt pour les entreprises à l'IS créerait un effet d'aubaine par rapport à la défiscalisation à l'IS des investissements productifs (article 217 *undecies*), pour lesquels le soutien public est actuellement largement inférieur au crédit d'impôt (*cf. supra*).

(2) Le maintien du niveau des investissements conditionné par les conditions d'accès au crédit bancaire

Au-delà du niveau de l'avantage fiscal, un aspect essentiel du sujet réside dans la capacité du nouveau dispositif à **assurer le maintien du niveau d'investissements dans les outre-mer**. Trois cas de figure sont à considérer :

- tout d'abord, les entreprises ultramarines ayant actuellement recours à l'article 217 *undecies* pour les investissements qu'elles réalisent à leur propre compte : le passage au crédit d'impôt ne devrait pas poser de problème, dans la mesure où, dans les deux cas, le préfinancement incombe à l'entreprise bénéficiaire ;

- d'autre part, les entreprises ultramarines dont le chiffre d'affaires est inférieur à 20 millions d'euros et qui ont recours à des financements externes : la possibilité de continuer à utiliser les dispositifs actuels de défiscalisation leur permettra de pallier, le cas échéant, une difficulté d'accès au crédit bancaire ;

- enfin, les entreprises ultramarines dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 20 millions d'euros : n'ayant plus accès aux dispositifs de défiscalisation, elles seront contraintes de recourir au crédit d'impôt ; en cas de difficulté à accéder au crédit bancaire, **il en résulterait donc une diminution du niveau des investissements dans ces territoires**.

Or, comme on l'a vu précédemment, les entreprises ultramarines ont un accès au crédit plus difficile et plus onéreux que leurs homologues de métropole. Néanmoins, l'on peut penser que le fait que le basculement obligatoire sur le crédit d'impôt soit limité aux entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 20 millions d'euros est de nature à limiter ce risque. En effet, celles-ci ont une surface financière qui leur permet de mieux accéder au crédit bancaire.

Par ailleurs, le maintien du niveau des investissements nécessite qu'il n'y ait pas « d'année blanche » entre la fin de la défiscalisation et le début du crédit d'impôt.

C'est pourquoi, l'introduction par l'Assemblée nationale de dispositions prévoyant que le bénéfice de la défiscalisation reste ouvert aux

investissements réalisés après le 1^{er} juillet 2014, sous certaines conditions, est bienvenue.

b) Le point de vue des finances publiques : un effet incertain

L'impact sur les finances publiques fait intervenir trois effets.

Un effet prix : les investissements bénéficiant actuellement de la défiscalisation à l'IS sur les investissements productifs (article 217 *undecies*) qui basculeront sur le crédit d'impôt bénéficieront d'un taux légèrement plus favorable (35 % au lieu de 33,33 % voire 15 %), ce qui se traduira par une **augmentation de la dépense fiscale** pour l'État. De même, ces investissements qui seraient réalisés par des entreprises soumises à l'IR bénéficieraient d'un taux encore plus élevé (38,25 %), ce qui accroîtrait d'autant la dépense fiscale, même s'il faut noter que le volume d'investissements concernés est faible.

À l'inverse, les investissements bénéficiant actuellement de la défiscalisation à l'IR sur les investissements productifs (article 199 *undecies* B) qui basculeront sur le crédit d'impôt bénéficieront d'un taux légèrement moins favorable (35 % au lieu de 38,25 %, voire jusqu'à 63,42 % pour les taux majorés). Il en résultera une **baisse de la dépense fiscale**.

Un effet volume : le volume global des investissements dépendra, comme on l'a vu, des conditions d'accès au crédit bancaire des entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 20 millions d'euros. Si le volume devait baisser du fait d'un accès limité au crédit, il en résulterait, toutes choses égales par ailleurs, une **baisse de la dépense fiscale**.

D'autre part, le fait que les investissements en faveur des entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 20 millions d'euros ne soient plus éligibles au bénéfice de l'article 199 *undecies* B pourrait **accroître la dépense fiscale** sur d'autres dispositifs. En effet, les contribuables qui ont actuellement recours à ce dispositif pour diminuer leur impôt sur le revenu pourraient se reporter sur d'autres dispositifs de défiscalisation, comme par exemple celui sur le logement social outre-mer (article 199 *undecies* C), soumis au même plafonnement global.

Enfin, les entreprises déficitaires ayant la possibilité de bénéficier du nouveau dispositif, puisqu'il s'agit d'un crédit d'impôt et non plus d'une déduction ou d'une réduction, il y a là également un **risque d'accroissement de la dépense fiscale**.

Un « effet trésorerie » : La substitution d'un dispositif de défiscalisation par un crédit d'impôt emporte des conséquences en termes de trésorerie pour l'État.

En effet, dans le cadre des dispositifs actuels, la totalité de la dépense fiscale n'est pas forcément effectuée en une année :

- pour la réduction d'IR (article 199 *undecies* B), lorsque le montant de la réduction d'impôt excède l'impôt dû, le solde peut être reporté sur l'impôt des cinq années suivantes ;

- de même, pour la réduction d'IS (article 217 *undecies*), lorsque la déduction entraîne un déficit, celui-ci est reporté sur les exercices suivants.

À l'inverse, le crédit d'impôt est dû par l'État en une seule année. Il s'agit là cependant d'un coût de trésorerie pour l'État, et non d'une augmentation de la dépense fiscale, à moyen terme.

*

Au final, **l'appréciation de l'impact financier de la mise en place du dispositif de crédit d'impôt pour les investissements productifs est incertaine** : elle mêle des effets temporaires de trésorerie, qui ne seront sensibles que les premières années, à des effets durables, dont le sens dépendra en grande partie du comportement des agents, qu'il s'agisse des entreprises ultramarines, des banques ou des contribuables défiscalisateurs.

Pour sa part, dans l'évaluation préalable du présent article, et faute de pouvoir anticiper les comportements des différents acteurs, **le Gouvernement a indiqué que l'impact financier serait nul.**

En revanche, à dépense fiscale identique, le soutien financier à l'économie ultramarine sera plus important, puisqu'avec le crédit d'impôt, l'intégralité de la dépense fiscale bénéficie aux outre-mer.

2. Pour les investissements dans le logement social

a) Le point de vue des organismes de logements sociaux ultramarins : un dispositif attractif

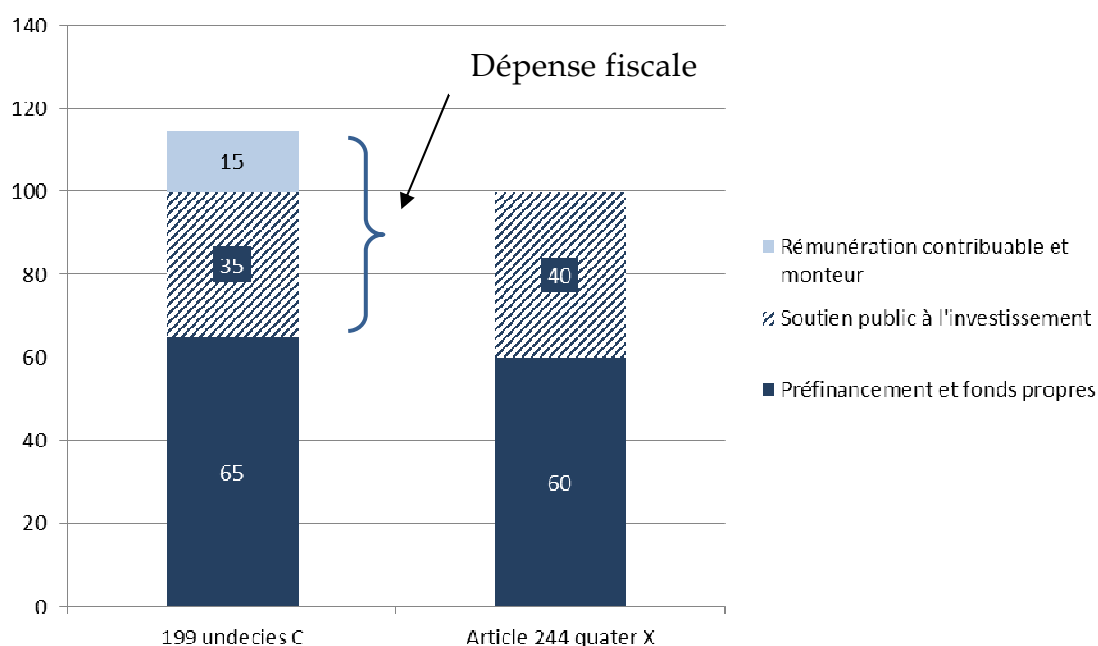
Dans la mesure où il s'agit d'une option, la mise en place du crédit d'impôt sur le logement social ne pourra pas conduire, toutes choses égales par ailleurs, à une réduction du volume d'investissements dans le logement social outre-mer. Au contraire, en ouvrant une possibilité de financement supplémentaire, dont l'utilisation dépendra – encore une fois – des conditions d'accès des OLS au crédit bancaire, il pourra accroître le volume global des opérations.

Le dispositif tel que proposé dans le projet de loi initial semblait peu attractif. En effet, actuellement, avec un taux de réduction d'IR de 50 % et un taux de rétrocession de 65 %, pour un investissement de 100 euros, les OLS bénéficiaient d'une aide de 32,5 euros, soit un montant inférieur mais très proche de celui proposé par le crédit d'impôt (35 euros). De plus, le niveau effectivement constaté du taux de rétrocession étant en moyenne plus élevé – les rapporteurs spéciaux de la mission « Outre-mer » avaient cité l'an

dernier¹ le chiffre de 72 %² – le soutien retiré du crédit d'impôt serait même inférieur à celui de la défiscalisation (au moins 36 euros) dans la majorité des cas.

Il faut donc saluer l'initiative de nos collègues députés, qui ont relevé le taux du crédit d'impôt ; celui-ci est désormais plus attractif que la défiscalisation, jusqu'à un taux de rétrocession de 80 %.

Comparaison de la défiscalisation et du crédit d'impôt en matière de logement social



Source : commission des finances du Sénat

Les échéances de versement du crédit d'impôt (50 % l'année d'achèvement des fondations, 25 % l'année de mise hors d'eau et les 25 % restants à la livraison) correspondent au rythme de décaissement des fonds par les OLS.

b) Le point de vue des finances publiques : une économie importante

Du point de vue des finances publiques, si les OLS choisissent de recourir au crédit d'impôt plutôt qu'à la défiscalisation, l'impact financier sera important, l'État n'ayant plus à verser une incitation fiscale au contribuable.

¹ Georges Patient et Éric Doligé, « Soutenir le logement social outre-mer : retour sur trois ans de défiscalisation » (rapport n° 48 – 2012-2013).

² Il s'agit d'une moyenne, certains projets pouvant atteindre 80 %.

Pour un même investissement de 100, la dépense fiscale passerait ainsi de 50 à 40, soit une **diminution de 20 % du coût pour les finances publiques**.

Il faut néanmoins prendre en compte un « effet de trésorerie », du fait du remplacement d'une réduction d'IR reportable sur plusieurs années par un crédit d'impôt.

L'impact final sur les finances publiques résultera, ici aussi, du comportement des agents économiques. Dans l'étude d'impact annexée au présent projet de loi de finances, le Gouvernement estime qu'il sera nul.

3. La question de l'évaluation du dispositif

Le IV du présent article prévoit que les deux crédits d'impôt font l'objet d'une évaluation, annuellement, à compter de 2016. Cette évaluation est effectivement indispensable ; elle permettra de décider des corrections à apporter à ces deux dispositifs et de leur éventuelle extension en toute connaissance de cause.

C. UN AMÉNAGEMENT SATISFAISANT DES DISPOSITIFS EXISTANTS

Les aménagements portés aux dispositifs de défiscalisation existants, dans la version du texte adoptée par l'Assemblée nationale, sont de nature à **apporter des précisions nécessaires ou à corriger utilement le champ de la défiscalisation** (pour certains types de véhicules notamment ou pour les logements sociaux adaptés aux personnes âgées).

Le niveau de rehaussement des taux de rétrocession correspond à ceux en vigueur sur le « marché de la défiscalisation »¹ ; il est donc suffisamment mesuré pour ne pas limiter excessivement l'attractivité de ces dispositifs pour les contribuables, tout en permettant d'augmenter la part de l'aide fiscale bénéficiant à l'outre-mer. Aller plus loin pourrait fragiliser les investissements outre-mer, tout en constituant un moyen détourné d'augmenter le plafond des niches fiscales (*cf. supra* le 1 du 2 du C du II).

L'introduction d'un seuil minimal de LBU dans les projets de logement social pourrait faire craindre une diminution des constructions.

Cependant, il faut rappeler que **le Parlement s'est maintes fois préoccupé d'une sous-consommation de la LBU**, reprochant à l'administration de préférer économiser des crédits budgétaires au profit de la défiscalisation, pourtant plus coûteuse pour les finances publiques.

¹ En effet, la défiscalisation fait l'objet d'un marché concurrentiel : pour remporter les appels d'offre, les monteurs fiscaux ont intérêt à proposer un taux de rétrocession plus élevé.

Face à ces préoccupations, le Gouvernement, par la voix de Marie-Luce Penchard, alors ministre chargée de l'outre-mer, avait pris l'engagement¹ que « *la LBU demeure, et demeurera, sans conteste le socle du financement du logement social outre-mer* ».

Les chiffres de l'exécution 2012 montrent que **la LBU est toujours sous-consommée en AE**. Seuls 90 % des AE ont été consommées, soit une sous-consommation de plus de 25 millions d'euros.

Enfin, il faut noter qu'en moyenne, les projets sont montés avec un taux de LBU compris entre 10 % et 20 %. Même à La Réunion, où de nombreux projets sont montés avec un euro seulement de LBU, la moyenne est supérieure à 5 %. L'introduction d'un seuil minimum est donc plus une question de pilotage que de financement.

Enfin, les mesures proposées obligeant les cabinets de défiscalisation à tenir un registre semblent ne devoir avoir que peu d'effet, même après l'adoption d'un amendement à l'Assemblée nationale prévoyant leur transmission à l'administration - dans la mesure où il n'apporte pas grand chose par rapport au droit existant.

Concernant l'amélioration des données disponibles sur la défiscalisation, unanimement considérées comme lacunaires, que ce soit par les différents rapports parlementaires ou par la Cour des comptes, **la priorité irait à l'application du droit existant** : une obligation déclarative existe depuis 2006. Ainsi, les personnes bénéficiant de la défiscalisation sont tenues de déclarer « *à l'administration fiscale la nature, le lieu de situation, les modalités de financement et les conditions d'exploitation de ces investissements* » ainsi que, pour les schémas externalisés, le montant du taux de rétrocession. L'INSEE indique néanmoins que seulement 60 % à 80 % des investissements font l'objet d'une telle déclaration.

De même, votre Rapporteur général rejoint les nombreuses critiques, émanant de parlementaires mais aussi des professionnels du secteur, sur la non publication du décret d'application de l'article 242 *septies* du CGI, relatif à l'encadrement de la profession de monteur, prévu depuis près de trois ans.

Il souhaite à ce titre que le Gouvernement s'engage sur une date de parution du décret.

Décision de votre commission : votre commission des finances a décidé de réserver sa position sur cet article.

¹ Séance du 1^{er} décembre 2010.

ARTICLE 14

(Art. 212 du code général des impôts)

Lutte contre l'endettement artificiel par le recours à des produits hybrides

Commentaire : le présent article vise à interdire la déduction des intérêts d'emprunt versés à des sociétés liées lorsque ces mêmes intérêts ne sont pas soumis, chez l'entreprise prêteuse, à une imposition au moins égale au quart de celle qui aurait été appliquée dans les conditions de droit commun en France.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MULTIPLES DISPOSITIFS PRÉVUS CONTRE L'ENDETTEMENT ARTIFICIEL...

En vertu de l'article 39 du code général des impôts (CGI), l'assiette de l'impôt de sur les sociétés (IS), c'est-à-dire le bénéfice net, est « *établi sous déduction de toutes charges* » exposées dans l'intérêt de l'entreprise et régulièrement comptabilisées. Bien qu'elles ne soient pas explicitement mentionnées dans le CGI, **les charges financières figurent parmi les charges déductibles**. Il s'agit principalement des intérêts d'emprunt, qu'ils soient bancaires ou obligataires.

Or, un régime trop favorable à la déductibilité des intérêts d'emprunt **créé un biais en faveur de l'endettement par rapport aux fonds propres**, qui peut avoir des conséquences macroéconomiques notables.

Mais surtout, la déductibilité des intérêts ouvre de multiples possibilités d'optimisation fiscale *via* des pratiques d'endettement artificiel et de sous-capitalisation, qui ont justifié **la mise en place progressive de plusieurs dispositifs de limitation**.

1. Quatre mesures anti-abus spécifiques

a) La limitation des intérêts versés aux associés ou aux entreprises liées

Les intérêts versés par l'entreprise en rémunération d'un prêt consenti par un associé ne sont déductibles que dans la limite d'un taux d'intérêt plafond, correspondant au taux de marché et défini comme « *un taux égal à la moyenne annuelle des taux effectifs moyens pratiqués par les établissements de crédit pour des prêts à taux variable aux entreprises, d'une durée initiale supérieure à deux ans* » (1 de l'article 39 du CGI).

Une société peut en effet se financer par emprunt auprès de ses associés. Il s'agit dès lors d'éviter qu'une société ne sur-rémunère avec complaisance un emprunt au profit d'un associé, en contradiction avec son intérêt social.

La même limite s'impose, pour les mêmes raisons, aux **intérêts versés par l'entreprise emprunteuse à une entreprise liée**, que ce soit directement ou indirectement (I de l'article 212 du CGI). Le plafond, dans ce cas, est celui du taux de marché cité précédemment, ou, le cas échéant, le taux que l'entreprise emprunteuse aurait pu obtenir d'établissements financiers indépendants.

La notion d'entreprise liée au sens du CGI

(12 de l'article 39 du CGI)

« Des liens de dépendance sont réputés exister entre deux entreprises :

« a. lorsque l'une détient directement ou par personnes interposées la majorité du capital social de l'autre ou y exerce en fait le pouvoir de décision ;

« b. lorsqu'elles sont placées l'une et l'autre, dans les conditions définies au a, sous le contrôle d'une même tierce entreprise ».

b) La lutte contre la sous-capitalisation entre entreprises liées

Une entreprise est sous-capitalisée lorsque ses fonds propres sont considérés comme insuffisants au regard des dettes qu'elle a contractées : elle présente donc une fragilité puisqu'en cas de choc, elle pourrait ne pas être en mesure de rembourser ses dettes. Une entreprise rationnelle cherche à éviter une telle situation. En revanche, compte tenu de la déductibilité des intérêts d'emprunt, **il peut exister un avantage fiscal à être sous-capitalisé.**

Le schéma principalement retenu met en jeu **deux entreprises liées**, situées dans deux pays où la pression fiscale diffère sensiblement. Celle qui est imposée au taux le plus élevé va massivement s'endetter auprès de l'autre et déduire les intérêts d'emprunt de son résultat imposable. En d'autres termes, il s'agit de **localiser les dettes là où la fiscalité est élevée, et de localiser les profits là où la fiscalité est faible.**

Une limitation générale de la sous-capitalisation entre entreprises liées a été introduite par la loi de finances pour 2006¹ au II de l'article 212 du CGI. Ce dispositif **interdit la déductibilité des intérêts servis aux entreprises liées lorsque le montant de ces intérêts excède simultanément trois ratios** : un ratio d'endettement, un ratio de couverture d'intérêts, et un

¹ Article 113 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

ratio d'intérêts servis par des entreprises liées. Au-delà de ces limites, l'entreprise est considérée comme sous-capitalisée et la fraction des intérêts excédant la limite la plus élevée de ces trois ratios n'est pas déductible, à moins d'être inférieure à 150 000 euros.

c) L'amendement « Charasse » : la lutte contre les « achats à soi-même »

L'amendement « Charasse », du nom de notre ancien collègue Michel Charasse, alors ministre du budget, vise à lutter contre les « achats à soi-même » réalisés dans le cadre du régime de groupe.

Concrètement, un « achat à soi-même » **consiste, pour un actionnaire de tête, à revendre une société A à une société B dont il détient également le contrôle et qui appartient en pratique au même groupe.** Cette opération permet à l'actionnaire de tête de ne pas perdre le contrôle de la société A tout en récupérant sa valeur. Pour sa part, la société B s'endette et les charges financières ainsi déduites viennent minorer le résultat d'ensemble du groupe fiscal.

Afin d'éviter qu'un tel montage bénéficie d'un avantage fiscal, l'article 223 B du CGI, 7^{ème} alinéa et suivants, **interdit la déduction des charges financières présumées liées à l'acquisition de la société A par la société B,** c'est-à-dire les charges présumées liées à l'acquisition d'une société cible avec endettement auprès de l'actionnaire contrôlant à la fois la société cessionnaire et la société cible.

d) L'amendement « Carrez » : la lutte contre l'acquisition de titres de participation par endettement artificiel

Il s'agit ici d'éviter qu'une entreprise étrangère, profitant de la déductibilité des intérêts, vienne créer une coquille juridique en France à seule fin de l'endetter pour acheter une autre entreprise. La déductibilité des intérêts s'apparente alors à une forme de subvention fiscale de la part de la France.

En réponse à ce problème, l'amendement « Carrez », du nom de notre collègue député Gilles Carrez, alors rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, introduit lors du vote de la loi de finances rectificative pour 2011¹ au IX de l'article 209 du CGI, interdit la déductibilité des charges financières afférentes à l'acquisition de titres de participation lorsque la société qui acquiert ces titres ne peut pas démontrer que la réalité du pouvoir de gestion sur la société ainsi acquise est exercée par elle-même, par sa société-mère ou par une société sœur établie en France.

Le dispositif instaure un **renversement de la charge de la preuve** de la réalité du contrôle exercée sur l'entreprise cible, et donc de la réalité du rattachement des charges financières à une entreprise située en France.

¹ Article 40 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

2. Deux dispositifs de portée générale

Au-delà de ces dispositifs anti-abus particuliers, la loi de finances pour 2013¹ a **instauré un plafonnement général de la déductibilité des charges financières** aux articles 212 *bis* du CGI (en général) et 223 B *bis* du CGI (pour le régime de groupe).

La déductibilité est ainsi limitée à 85 % depuis 2013, puis à 75 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2014. Concrètement, les charges financières nettes sont réintégrées au résultat pour une fraction égale à 15 %, puis à 25 %, de leur montant. Les charges financières nettes demeurent toutefois déductibles si leur montant n'excède pas 3 millions d'euros², afin d'épargner les PME et de centrer le dispositif sur les grandes entreprises.

Enfin, il faut signaler que **la procédure de l'abus de droit** peut également trouver à s'appliquer aux schémas d'endettement artificiel. Celle-ci, prévue à l'article L. 64 du livre des procédures fiscales (LPF), permet à l'administration **d'écarter tout montage fiscal qui a pour motif exclusif³ d'échapper à l'impôt**, par une application littérale des textes qui va à l'encontre de l'intention du législateur.

B. ...NE COUVRENT PAS À CE JOUR LES PRODUITS HYBRIDES

Ces dispositifs, qui ont été substantiellement renforcés l'année dernière par l'adoption d'une limitation générale de la déductibilité, laissent cependant subsister **un angle mort dans la lutte contre l'endettement artificiel : le recours aux produits hybrides.**

D'après la définition qu'en donne l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE), les produits hybrides sont « *des instruments dont le régime fiscal est différent dans les pays concernés, étant le plus souvent considérés comme titres de dette dans un pays et comme titres de participation dans un autre*⁴ ». Par exemple, un même titre sera regardé comme une obligation dans un pays et comme une action dans un autre. Au final, **la différence de qualification fiscale entraîne une situation de double non-imposition.**

Ces produits hybrides permettent **la mise en place d'opérations de sous-capitalisation particulièrement avantageuses** sur le plan fiscal :

¹ Article 23 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

² Soit, pour un taux d'intérêt de 5 %, soit un endettement de 60 millions d'euros.

³ La principale faiblesse du dispositif est précisément qu'il ne vise que les montages à but « exclusivement » fiscal, et non pas « essentiellement » fiscal. Une réflexion est toutefois en cours à ce sujet.

⁴ OCDE, dispositifs hybrides : questions de politique et de discipline fiscales, mars 2012.

- l'entreprise emprunteuse **déduit de son résultat fiscal les intérêts d'emprunt** qu'elle supporte, en intégralité et au taux plein, sans entrer dans le champ des dispositifs anti-abus particuliers (*cf. supra*) ;

- l'entreprise prêteuse n'est pas imposée sur les produits qu'elle perçoit, car ceux-ci sont **considérés comme des dividendes et de ce fait exonérés** au titre du régime mère-fille (par exemple).

L'évaluation préalable du présent article signale que cette situation peut se rencontrer à la fois :

- **à l'étranger**, notamment dans un territoire à fiscalité privilégiée où le traitement réservé à ces produits vise très précisément à permettre leur utilisation à des fins d'optimisation fiscale ;

- **mais aussi en France**, par exemple lorsque l'entreprise prêteuse bénéficie d'un régime d'exonération d'impôt sur les bénéfices (ou le cas échéant d'impôt sur le revenu). Parmi ces régimes, on peut citer les zones franches urbaines (ZFU), les zones de revitalisation rurale (ZRR) ou encore les jeunes entreprises innovantes (JEI).

Il faut toutefois signaler que le recours aux montages, instruments et entités hybrides afin d'obtenir une double non-imposition dépasse le seul cas de l'endettement artificiel (*cf. encadré*).

Les montages hybrides selon l'OCDE

« Le rapport sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (...) appelle à mettre au point "des instruments propres à supprimer ou à neutraliser les effets des montages hybrides et des opérations d'arbitrage".

« Les montages hybrides peuvent être utilisés pour obtenir une double non-imposition induite ou un report à long terme de l'impôt, par exemple en créant deux déductions pour un même emprunt, en générant des déductions sans enregistrement d'un revenu correspondant, ou en utilisant abusivement des régimes de crédit d'impôt étranger ou de privilège d'affiliation. Les règles nationales qui autorisent les contribuables à choisir le régime fiscal de certaines entités nationales ou étrangères peuvent faciliter les montages hybrides. Il est parfois difficile de déterminer quel est le pays qui subit la perte de recettes fiscales, car les lois de chacun des pays concernés ont bien été respectées, mais il y a diminution du montant global de l'impôt payé par toutes les parties concernées, ce qui est préjudiciable à la concurrence, à l'efficacité économique, à la transparence et à l'équité. »

Source : OCDE, Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, juillet 2013

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE DÉDUCTIBILITÉ DES INTÉRÊTS CONDITIONNÉE À UN NIVEAU MINIMAL D'IMPOSITION

Le I de l'article 212 du code général des impôts est réécrit afin d'ajouter **une nouvelle limite à la déductibilité des intérêts versés à une entreprise liée**, qui vient s'ajouter au plafond que constitue le taux d'intérêt qu'aurait payé l'entreprise sur le marché (au même article 212), ainsi qu'à la limite générale prévue aux articles 212 *bis* et 223 B *bis* du CGI (*cf. supra*).

Il s'agit ici d'**interdire la déduction des intérêts d'emprunt versés à une entreprise liée**, dès lors que ceux-ci ne sont pas soumis, chez cette entreprise liée, à un **impôt sur les bénéfices dont le montant est égal au moins au quart de celui qui serait dû dans les conditions de droit commun**.

En d'autres termes, il s'agit de refuser la déductibilité des intérêts d'emprunts si ceux-ci ne sont pas à un montant d'imposition minimal, fixé à 25 % de l'imposition de droit commun. Le dispositif proposé s'applique **de manière strictement identique aux entreprises prêteuses résidentes et non résidentes** :

- **en France**, c'est donc l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IS) de droit commun qui sert de référence, soit une imposition au taux de 33,3 %.

- **à l'étranger**, il **conviendra de calculer un montant théorique** d'imposition sur les intérêts versés, à partir des règles d'assiette et de taux de l'IS français.

Ce dispositif constitue **une forme de droit de suite**, dont le principe général consiste à prélever en France un impôt qui ne serait pas prélevé ailleurs¹.

B. UN RENDEMENT ÉLEVÉ... ET DOUBLÉ LA PREMIÈRE ANNÉE

Le rendement de la mesure est estimé – de manière approximative compte tenu du manque de données – à **200 millions d'euros par an en régime de croisière**.

Le présent article constitue donc bien **une mesure d'assiette visant à accroître le rendement de l'IS** en récupérant des sommes qui échappaient jusque-là à la taxation du fait du recours aux produits hybrides.

¹ Sur le droit de suite, voir la proposition n° 5 bis du rapport n° 673 (2011-2012) du 17 juillet 2012 fait par Éric Bocquet au nom de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales.

Le rendement devrait être doublé en 2014, à 400 millions d'euros, du fait de la rétroactivité du dispositif prévu par le présent article. En effet, celui-ci s'appliquera aux exercices clos à compter du 25 septembre 2013, date de délibération du projet de loi de finances en conseil des ministres. Les exercices étant généralement clôturés au 31 décembre de chaque année, le dispositif s'appliquera à l'impôt dû au titre de l'année 2013, qui sera versé en 2014. Les acomptes versés en 2014 le seront également en fonction du nouveau dispositif.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement¹ du Gouvernement visant à **prendre en compte le cas particulier des structures transparentes**.

En effet, celles-ci ne sont pas soumises à l'impôt, celui-ci étant dû par les porteurs de parts ou les associés. Afin de tenir compte de cette spécificité, il est donc précisé que **le niveau d'imposition minimal de 25 % ainsi que le lien de dépendance doivent s'apprécier au niveau des détenteurs de parts** dans ces structures transparentes, et non pas au niveau des structures elles-mêmes.

Le champ prévu par l'amendement est très large puisqu'il couvre :

- **les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM)** et fonds d'investissement alternatifs² (FIA) relevant des articles L. 214-1 à L. 214-191 du code monétaire et financier ;

- **les sociétés soumises au régime fiscal des sociétés de personnes** prévu à l'article 8 du CGI, c'est-à-dire dont les associés sont **personnellement soumis à l'impôt sur le revenu**. Il peut notamment s'agir des structures suivantes : sociétés civiles, sociétés en nom collectif, sociétés en commandite simple, mais aussi sociétés anonymes, sociétés par actions simplifiées et sociétés à responsabilité limitée.

- **les structures transparentes de droit étranger** mais de nature équivalente, sauf si celles-ci sont situées dans un Etat ou territoire non coopératif (ETNC) au sens de l'article 238-0 A du CGI³.

*

¹ Amendement n° I-1079 rectifié.

² Prévus par la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (dite directive AIFM).

³ La qualification d'ETNC emporte l'application de plusieurs mesures dissuasives, telles que l'exclusion du régime des sociétés mères (article 145 du CGI) ou le durcissement des conditions de déduction des charges (article 238 A du CGI). Fixée par l'arrêté du 21 août 2013, la liste des ETNC pour l'année 2013 comprend 10 pays.

L'Assemblée nationale a également précisé que l'imposition des intérêts chez l'entreprise prêteuse pouvait consister en une imposition sur les bénéfices, mais aussi sur le revenu.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La lutte contre les dispositifs hybrides aurait pu conduire à la mise en place d'un nouveau dispositif anti-abus spécifique, qui aurait donné à cette notion une définition juridique précise. Cependant, cette solution apparaît à la fois trop complexe à mettre en œuvre et trop restreinte dans sa portée : il est heureux qu'elle n'ait pas été retenue.

Le présent article est plus large : il vise à instaurer **un dispositif de portée générale tendant à la limitation de la déductibilité des charges financières**, qui vient renforcer le plafonnement général de 85 % puis 75 % introduit par la loi de finances pour 2013. Le dispositif s'inscrit ainsi dans le cadre global de la lutte contre l'endettement artificiel, dont les conséquences sont non seulement fiscales, mais aussi macroéconomiques.

Le seuil de 25 % de l'impôt qui serait dû en France dans les conditions de droit commun (soit en pratique 8,33 %) peut paraître faible. Mais il ne s'agit pas d'entraver les flux transfrontaliers entre les entreprises ; il s'agit seulement d'empêcher les abus les plus graves en matière d'endettement artificiel. Le niveau choisi permet notamment de ne pas inclure les pays de l'Union européenne, par exemple l'Irlande dont le taux est de 12,5 %. La pertinence de ce taux sera jugée à l'aune de la mise en œuvre du présent article, à laquelle votre rapporteur général sera très attentif.

De manière plus spécifique, **cet article vise bien le recours aux dispositifs hybrides**, vecteur majeur de l'évasion fiscale internationale. Le Gouvernement démontre ainsi sa volonté de traduire dans le droit les préconisations de l'OCDE, qui a fait des dispositifs hybrides un point clé de son plan d'action sur l'érosion des bases fiscales et le transfert de bénéfices (*base erosion and profit shifting*, ou « BEPS »), endossé par le G20 de Saint-Petersbourg (5 et 6 septembre 2013).

Le dispositif proposé constitue aussi une réponse aux propositions de **plusieurs travaux parlementaires récents**, notamment la commission d'enquête du Sénat sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France¹ (2012) et la mission d'information de l'Assemblée nationale sur

¹ Proposition n° 31 du rapport n° 673 (2011-2012) du 17 juillet 2012 fait par Éric Bocquet et Philippe Dominati au nom de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales.

l'optimisation fiscale « agressive » des entreprises multinationales¹ (2013). S'il s'agit d'une première avancée notable, votre rapporteur général souligne toutefois que la question des *entités* hybrides - et non pas des *produits* hybrides - reste ouverte. Il s'agit par exemple de statuts permettant de n'être considéré comme résident fiscal dans aucun pays, ou bien d'être considéré alternativement comme une structure opaque ou transparente.

Votre rapporteur général, qui a rapporté pour avis le *projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*², réitère ici sa détermination dans ce domaine.

Le dispositif proposé par le présent article posait initialement une difficulté pour **les structures transparentes**, qui par définition ne sont pas imposées en tant que telles. L'amendement adopté par l'Assemblée nationale y apporte une réponse, même si des ajustements ne sont pas à exclure à l'avenir.

Décision de votre commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

¹ Proposition n° 8 du rapport d'information n° 1243 du 10 juillet 2013 fait par Pierre-Alain Muet et Éric Woerth au nom de la commission des finances sur l'optimisation fiscale des entreprises dans un contexte international.

² Définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 5 novembre 2013.

ARTICLE 15

(Art. 57 du code général des impôts)

Lutte contre l'évasion fiscale par la manipulation des prix de transfert

Commentaire : le présent article vise à instaurer une présomption d'anormalité des prix de transfert, en cas de restructuration d'entreprise entraînant une réduction d'au moins 20 % de son excédent brut d'exploitation suite à un transfert de fonctions ou de risques.

L'article 57 du code général des impôts (CGI) vise à lutter contre l'évasion fiscale par la manipulation des prix de transfert. Il permet à l'administration de réincorporer à l'assiette taxable les bénéfices résultant d'une majoration ou d'une diminution des prix d'achat ou de de vente entre entreprises liées.

Cet article, qui date de 1933, a été mis en œuvre à 350 reprises en 2012 pour un montant de redressements de 2,5 milliards d'euros. Cependant, il n'est plus adapté à toutes les situations actuelles.

Le présent article prévoit **un dispositif spécifique aux restructurations transfrontalières d'entreprises** (opérations dites de « *business restructuring* »), consistant pour une entreprise à transférer des fonctions et des risques dans un pays à la fiscalité favorable.

Dans cette perspective, il instaure **un renversement de la charge de la preuve, qui pèsera désormais sur l'entreprise**, dès lors que son excédent brut d'exploitation (EBE) sera réduit d'au moins 20 % à la suite du transfert. Celle-ci devra alors justifier qu'elle a bénéficié d'une juste contrepartie financière, analogue à celle qui aurait prévalu en l'absence de lien de dépendance entre les entreprises.

Notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, a souligné que **le présent article n'avait pas d'incidence « mécanique » sur l'équilibre budgétaire** de l'État. En conséquence, et conformément à l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), il a vocation à figurer **en seconde partie du projet de loi de finances**, en tant qu'article non rattaché. C'est pourquoi l'Assemblée nationale, sur proposition de son rapporteur général et avec l'avis favorable du Gouvernement, a **supprimé cet article**¹.

¹ Amendement n° I-292.

À l'initiative du Gouvernement¹, il a été réintroduit en seconde partie du présent projet de loi de finances et sera commenté dans le Tome III du présent rapport général.

Décision de votre commission : votre commission vous propose de confirmer la suppression de cet article.

¹ Article 60 sexdecies introduit par l'amendement n° II-870.

ARTICLE 15 bis (nouveau)
(Art. 220 *quaterdecies* du code général des impôts)

Relèvement du plafond du crédit d'impôt international pour le cinéma

Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, vise à relever le plafond du crédit d'impôt international pour le cinéma de 10 à 20 millions d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

Le crédit d'impôt (sur l'impôt sur les sociétés) pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles engagées par des entreprises de production exécutives, régi par l'article 220 *quaterdecies* du code général des impôts (CGI), a été créé par l'article 131 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, à l'initiative de notre collègue Philippe Dominati.

Sa finalité générale est de **relocaliser en France des tournages de films et de productions audiovisuelles réalisés par des entreprises de production établies hors de France.**

Pour mémoire, l'article 72 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a prolongé ce crédit d'impôt de quatre ans, de 2012 à 2016.

Enfin, ce crédit d'impôt est distinct, bien que proche dans sa conception, du **crédit d'impôt visé à l'article 220 *sexies* du CGI, qui favorise la relocalisation en France des tournages de films et de productions audiovisuelles en langue française.**

A. LES DÉPENSES ÉLIGIBLES

Les **dépenses éligibles** au crédit d'impôt international pour le cinéma correspondent :

- aux **rémunérations versées aux auteurs** sous forme d'avances à valoir sur les recettes d'exploitation des œuvres, ainsi qu'aux charges sociales afférentes ;

- aux **rémunérations versées aux artistes-interprètes et aux artistes de complément** (les figurants) ;

- aux **salaires versés aux personnels de la réalisation et de la production**, ainsi qu'aux charges sociales afférentes ;

- aux **dépenses liées au recours aux industries techniques** et autres prestataires de la création cinématographique ou audiovisuelle ;

- aux **dépenses de transport et de restauration**, occasionnées par la production de l'œuvre sur le territoire français. De surcroît, l'article 34 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre de finances rectificative pour 2012 a ajouté, au titre des dépenses éligibles, « *les dépenses d'hébergement dans la limite d'un montant par nuitée fixé par décret* ».

B. LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ

Ces œuvres – qui doivent appartenir aux genres de la fiction et de l'animation – doivent répondre aux conditions cumulatives suivantes :

- **ne pas être admises au bénéfice des aides financières à la production du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) ;**

- comporter, dans leur contenu dramatique, des **éléments rattachés à la culture, au patrimoine ou au territoire français ;**

- **faire l'objet de dépenses éligibles d'un montant supérieur ou égal à un million d'euros** et, pour les œuvres appartenant au genre de la fiction, d'un minimum de cinq jours de tournage en France.

Par ailleurs, **les auteurs, les artistes-interprètes et les personnels de la réalisation et de la production doivent être soit de nationalité française, soit ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne, d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou d'un État partie à la convention européenne sur la coproduction cinématographique.**

A contrario, n'ouvrent pas droit au crédit d'impôt :

- les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles à caractère pornographique ou d'incitation à la violence ;

- les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles utilisables à des fins de publicité.

C. LE MONTANT DE L'AVANTAGE FISCAL

Il est égal à **20 % du montant des dépenses éligibles** correspondant à des opérations effectuées en France.

Pour le calcul du crédit d'impôt, l'assiette des dépenses éligibles est **plafonnée à 80 % du budget de production de l'œuvre.**

La somme des crédits d'impôt¹ calculés au titre d'une même œuvre **ne peut excéder 10 millions d'euros**².

Enfin, les crédits d'impôts obtenus pour la production d'une même œuvre cinématographique ou audiovisuelle ne peuvent avoir pour effet de porter à plus de 50 % du budget de production de l'œuvre le montant total des aides publiques accordées.

D'après l'annexe au projet de loi de finances pour 2014 « Voies et moyens » relative aux dépenses fiscales, en 2014, ce dispositif coûterait 12 millions d'euros, soit un coût stable par rapport à 2013³. En 2012, **douze entreprises ont bénéficié de ce dispositif pour un coût de 9 millions d'euros** ; en 2011, ce dispositif avait profité à sept entreprises, pour un coût de 4 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel proposant de **porter le plafond du crédit d'impôt pour dépenses de production exécutive d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles de 10 à 20 millions d'euros**, afin de favoriser la localisation de tournages dans notre pays.

Cet amendement a été adopté à l'initiative de nos collègues députés Patrick Bloche et Dominique Lefebvre, avec **l'avis défavorable de la commission des finances et l'avis favorable du Gouvernement**.

Le I du présent article modifie le VI de l'article 220 *quaterdecies* du code général des impôts dans sa rédaction résultant de l'article 34 de la troisième loi de finances rectificative pour 2012⁴, en substituant le montant de 20 millions d'euros à celui de 10 millions d'euros.

Le II du présent article renvoie l'entrée en vigueur du dispositif à une date fixée par décret et au plus tard le **1^{er} janvier 2015**⁵.

¹ Le crédit d'impôt est plafonné par œuvre. Il peut être attribué plusieurs années de suite pour une même œuvre, dans la limite d'un plafond de 10 millions d'euros.

² Ce montant, qui était auparavant de 4 millions d'euros, a été porté à 10 millions d'euros par l'article 34 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

³ La fiabilité de ce chiffrage est cependant relative, car il s'agit d'un « ordre de grandeur ».

⁴ Qui sera applicable au plus tard le 1^{er} janvier 2014.

⁵ Le renvoi à un décret s'explique par le fait que le dispositif doit être notifié auprès de la Commission européenne.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles engagées par des entreprises de production exécutive **fait partie des 27 dépenses fiscales rattachées à la mission « Culture »**.

Au regard du crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques (coût estimé à 70 millions d'euros en 2014), son coût est plus faible.

Ce crédit d'impôt a été substantiellement prolongé et renforcé l'an dernier, **en cohérence avec l'une des propositions du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi** présenté par le Premier ministre le 6 novembre 2012, comme le rappelle l'encadré ci-dessous.

Décision n° 17 : Développer une stratégie en matière d'attractivité visant notamment à attirer les talents internationaux et les grands projets d'investissement, ainsi que les activités culturelles (en particulier tournage de films et de productions audiovisuelles) et scientifiques. Un "passeport Talent" sera mis en place afin de faciliter l'accueil de compétences exceptionnelles venues de l'étranger. Les délais d'instruction réglementaires des grands projets d'investissement seront réduits.

Néanmoins, malgré sa prolongation et son renforcement l'an dernier, **aucune évaluation de l'efficacité de cette dépense fiscale n'est disponible**.

Toutefois, selon notre collègue député Patrick Bloche, **un euro de crédit d'impôt international versé en 2010 a induit 6 euros d'investissements dans la filière et 2 euros de recettes fiscales et sociales**. Il met également en exergue l'intense concurrence qui existe entre la France et d'autres pays européens, en particulier le Royaume-Uni, pour attirer les tournages de film. Au Royaume-Uni et en Hongrie, un dispositif similaire existe, mais il n'est pas plafonné. Au total, *« la France ne parvient à capter que 3 % à 5 % des tournages internationaux, alors que le Royaume-Uni en reçoit 50 %¹ »*.

¹ Source : compte-rendu du débat sur les amendements 202 et 1047 au projet de loi de finances pour 2014, portant article additionnel après l'article 15.

Le Centre national du cinéma et de l'image animée estime pour sa part que la hausse du plafond du crédit d'impôt de 10 à 20 millions d'euros serait susceptible d'attirer de grosses productions étrangères, et permettrait à la France de tenir son rang dans la compétition avec les autres pays européens, dont les dispositifs fiscaux en faveur des entreprises de production cinématographique sont plus attractifs.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 15 ter (nouveau)
(Art. 244 quater O du code général des impôts)

Placement du crédit d'impôt en faveur des métiers d'art sous le plafond communautaire au titre des aides *de minimis*

Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, vise à replacer le crédit d'impôt en faveur des métiers d'art sous le plafond communautaire au titre des aides *de minimis*.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DES MÉTIERS D'ART (CIMA) : UN DISPOSITIF SUBSTANTIELLEMENT MODIFIÉ EN 2012

L'article 244 *quater* O du code général des impôts prévoit un crédit d'impôt en faveur des métiers d'art (CIMA). Ce **dispositif**, qui arrivait à échéance au 31 décembre 2012, **a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2016** par l'article 35 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre de finances rectificative pour 2012.

Cet article a également **précisé le champ d'application du CIMA**, de façon à mettre fin au contentieux qui s'était développé sur la notion de « conception de nouveaux produits ». Il a remplacé cette notion par celle de « création d'ouvrages réalisés en un seul exemplaire ou en petite série ».

Outre l'application d'une définition plus restrictive des ouvrages éligibles, l'article 35 précité a instauré **un plafonnement de 30 000 euros par an et par entreprise**. **En revanche, a été supprimé à cette occasion, par erreur, le plafonnement communautaire du dispositif au titre des aides *de minimis***.

Dans sa rédaction actuelle, **le CIMA est égal à 10 % des sommes dépensées pour la création d'ouvrages réalisés en un seul exemplaire ou en petite série**.

Aux termes du 1° du I de l'article 244 *quater* O du code général des impôts, la notion de « création d'ouvrages uniques réalisés en un seul exemplaire ou en petite série » se définit selon **deux critères cumulatifs** :

- un ouvrage pouvant s'appuyer sur la réalisation de plans ou maquettes ou de prototypes ou de tests ou encore de mise au point manuelle particulière à l'ouvrage ;

- un ouvrage produit en un exemplaire ou en petite série ne figurant pas à l'identique dans les réalisations précédentes de l'entreprise.

D'après le tome II du Voies et Moyens annexé au projet de loi de finances pour 2014, **le coût du CIMA est estimé à 19 millions d'euros en 2014¹**. En 2012, **il a bénéficié à 990 entreprises artisanales et industrielles** du secteur de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie, de l'orfèvrerie, de la lunetterie, des arts de la table, du jouet, de la facture instrumentale et de l'ameublement, ainsi qu'à des entreprises du patrimoine vivant.

B. LA RÈGLE DE MINIMIS APPLICABLE AUX AIDES D'ÉTAT

La règle de minimis fait partie des règles communautaires pour encadrer le fonctionnement des aides aux entreprises.

L'article 108² du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que doit être notifiée à la commission européenne toute aide d'Etat³ afin d'établir sa compatibilité avec le marché commun selon les critères de l'article 107 du TFUE.

Toutefois, aux termes du règlement (CE) n° 1998/2006 de la commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*, **les aides accordées à une même entreprise sur une période de trois ans et n'excédant pas un plafond de 200 000 euros** ne relèvent pas de la qualification d'aide d'Etat et sont donc exemptées de l'obligation de notification préalable à la commission européenne : ce sont les aides *de minimis*.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel visant à replacer le crédit d'impôt en faveur des métiers d'art sous le plafond communautaire au titre des aides de minimis.

À cet effet, le 2° du présent article introduit un VI *bis* après le VI de l'article 244 *quater* O du code général des impôts, qui reprend la rédaction de l'article avant sa modification par l'article 35 de la troisième loi de finances rectificative pour 2012.

¹ Coût identique en 2013.

² Ancien article 88 du traité instituant la Communauté européenne.

³ C'est-à-dire les aides attribuées par les Etats membres aux entreprises. La réglementation communautaire relative aux aides d'Etat ne concerne que les entreprises au sens du droit communautaire de la concurrence, à savoir toute entité, indépendamment de son statut juridique ou de son mode de financement, qui exerce une activité économique.

En outre, **le présent article procède à une coordination** qui n'avait pas été réalisée l'année dernière au moment de la modification du dispositif. Le 1° remplace ainsi les mots « *conception de nouveaux produits* » par les mots « *créations d'ouvrages* » au 2° du I de l'article 244 *quater* O du CGI.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article procède à la **rectification de deux erreurs intervenues** l'année dernière, au moment de la modification du CIMA.

D'une part, le rétablissement de la référence au plafonnement communautaire du dispositif au titre des aides *de minimis* est nécessaire car sa suppression fait peser un **risque juridique sur ce dispositif** : la Commission européenne pourrait considérer qu'il constitue une aide d'Etat eu égard à son caractère sectoriel.

D'autre part, la coordination est également nécessaire pour lever toute ambiguïté sur le champ d'application du CIMA.

Ces modifications n'auront pas d'impact sur le champ d'application et sur le montant du CIMA.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 16

(Art. 283 du code général des impôts)

Instauration de l'autoliquidation de la TVA dans le secteur du bâtiment et création d'un mécanisme de réaction rapide en cas de risque de fraude

Commentaire : le présent article prévoit d'instaurer le régime d'autoliquidation de la TVA dans le secteur du bâtiment et d'autoriser le Gouvernement à appliquer les mécanismes prévus par la directive TVA 2006/112/CE en matière de lutte contre la fraude, sans devoir attendre, dans les cas les plus graves, le plus prochain projet de loi de finances.

I. LE DROIT EXISTANT**A. L'AUTOLIQUIDATION DE LA TVA**

Les articles 259 A et 283 du code général des impôts (CGI) fixent les **règles relatives à la territorialité de la TVA** afférente aux travaux immobiliers au redevable de la taxe en fonction du lieu d'établissement du sous-traitant.

L'article 283 du CGI détermine les principes de détermination du redevable de la TVA. Il prévoit notamment que la taxe est acquittée par les personnes qui réalisent les opérations imposables, sauf pour certaines livraisons de biens ou prestations de services effectuées par un assujetti établi hors de France.

L'article 259 A du CGI précise qu'est situé en France le lieu des prestations de services se rattachant à un bien immeuble situé en France, y compris les prestations d'experts et d'agents immobiliers, la fourniture de logements dans le cadre du secteur hôtelier, l'octroi de droits d'utilisation d'un bien immeuble et les prestations tendant à préparer ou à coordonner l'exécution de travaux immobiliers, telles que celles fournies par les architectes et les entreprises qui surveillent l'exécution des travaux.

L'instauration de l'autoliquidation de la TVA dans un secteur d'activité consiste à **désigner le destinataire, c'est-à-dire l'acquéreur, en tant que redevable au lieu du vendeur ou du prestataire.**

Depuis le 1^{er} janvier 2008, **l'article 199 de la directive n° 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA** (dite « directive TVA ») prévoit que les États membres de l'Union européenne (UE) peuvent introduire un mécanisme d'autoliquidation dans le secteur du bâtiment, sans

que cela nécessite l'obtention d'une dérogation, pour les opérations suivantes :

- les travaux de construction, y compris les travaux de réparation, de nettoyage, d'entretien, de transformation et de démolition effectués en relation avec des biens immeubles, ainsi que la délivrance de certains travaux immobiliers considérée comme étant une livraison de biens ;

- la mise à disposition de personnel participant à ces activités ;

- les livraisons de biens immeubles, lorsque le fournisseur a opté pour la taxation de l'opération et que le bien a déjà été occupé une première fois.

Lorsqu'ils appliquent cette option, les États membres peuvent définir les livraisons de biens et les prestations de services couvertes et les catégories de fournisseurs, prestataires, acquéreurs ou preneurs auxquelles ces mesures peuvent s'appliquer. Dans le cas où un assujetti exerce des activités ou exécute des opérations qui ne sont pas considérées comme des livraisons de biens ou des prestations de services imposables, les États membres peuvent aussi le considérer comme un assujetti soumis à la TVA pour ce qui concerne les livraisons de biens ou les prestations de services qui lui sont destinées. Enfin, les États membres doivent informer le comité de la TVA de l'introduction des mesures nationales adoptées en application de ces dispositions.

B. UN PRINCIPE MIS EN ŒUVRE POUR LUTTER CONTRE LA FRAUDE MASSIVE : LA DIRECTIVE N° 2013/42/UE DU 22 JUILLET 2013 MODIFIANT LA « DIRECTIVE TVA » DE 2006

L'article 199 de la « directive TVA » de 2006 autorise les Etats membres à modifier le redevable de la TVA (dans les conditions mentionnées ci-dessus) dans les secteurs suivants :

- les livraisons de matériaux usagés, de matériaux usagés ne pouvant pas être réutilisés en l'état, de déchets industriels et non industriels, de déchets de récupération, de déchets en partie transformés, de débris, ainsi que les livraisons de certains biens et les prestations de certains services spécifiques, figurant à l'annexe VI de la directive ;

- les livraisons de biens donnés en garantie par un assujetti au profit d'un autre assujetti en exécution de cette garantie ;

- les livraisons de biens effectuées après la cession d'un droit de réserve de propriété à un cessionnaire qui exerce ce droit ;

- les livraisons d'un bien immeuble vendu par le débiteur d'une créance exécutoire dans le cadre d'une procédure de vente forcée.

Toutefois, **la directive 2013/42/UE du 22 juillet 2013** a modifié la « directive TVA » de 2006. Issu de cette modification, le nouvel article 199 *ter*

de la « directive TVA » autorise les États membres à désigner par dérogation le destinataire en tant que redevable de la TVA due sur certaines livraisons de biens et prestations de services. Il est alors fait recours à la mesure particulière du **mécanisme de réaction rapide (MRR)** visant à lutter contre la fraude fiscale soudaine et massive, susceptible d'entraîner des pertes financières considérables et irréparables.

Ce MRR doit faire l'objet de **mesures de contrôle** appropriées par l'État membre en ce qui concerne les assujettis qui effectuent les livraisons de biens ou les prestations de services auxquels cette mesure s'applique. Sa durée n'excède pas neuf mois.

L'État membre qui souhaite mettre en œuvre le MRR envoie une **notification à la Commission européenne** qu'il communique simultanément aux autres États membres. Il indique le secteur concerné, le type et les caractéristiques de la fraude, l'existence de raisons d'urgence impérieuses, le caractère soudain et massif de la fraude et ses répercussions en termes de pertes financières (qui doivent être « considérables et irréparables »). La Commission européenne peut exiger des informations complémentaires, dans un délai de deux semaines.

Parallèlement à cette notification, l'État membre peut adresser une **demande d'autorisation pérenne** à la Commission européenne. Celle-ci a ensuite la faculté de proposer au Conseil, statuant à l'unanimité, d'autoriser cette dérogation, conformément à la procédure prévue par l'article 395 de la « directive TVA », qui doit être menée à bien dans un délai de six mois.

La Commission européenne rend son **avis** sur la demande d'autorisation pérenne dans un délai d'un mois à compter de la notification et en informe l'État membre concerné ainsi que le comité de la TVA de ce dernier. L'État membre peut adopter la mesure particulière du MRR à compter de la date de réception de cette confirmation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le deuxième alinéa du I du présent article instaure le principe d'autoliquidation de la TVA dans le secteur du bâtiment. Il modifie l'article 283 du CGI (relatif à la définition du redevable de la TVA) pour y insérer un alinéa prévoyant que la taxe est acquittée par le preneur, pour les travaux de construction, y compris ceux de réparation, de nettoyage, d'entretien, de transformation et de démolition effectués en relation avec un bien immobilier par une entreprise sous-traitante pour le compte d'un preneur assujetti, conformément aux termes de la « directive TVA ».

Le dernier alinéa du I autorise le Gouvernement à mettre en œuvre le MRR sans attendre la loi de finances la plus proche. Il insère à cet effet un nouvel alinéa 2 *decies* à l'article 283 du CGI. Cet alinéa reprend la condition

d'urgence impérieuse (caractère soudain et massif d'une fraude susceptible d'entraîner des pertes financières considérables et irréparables) posée par l'article 199 *ter* de la « directive TVA ».

Le II du présent article prévoit que **ces dispositions s'appliquent aux contrats de sous-traitance conclus à compter du 1^{er} janvier 2014.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. L'ENCADREMENT DES PRATIQUES DES SOUS-TRAITANTS DANS LE SECTEUR DU BÂTIMENT : UN ENJEU SITUÉ ENTRE 10 ET 50 MILLIONS D'EUROS

L'introduction d'un mécanisme d'autoliquidation de la TVA dans le secteur du bâtiment a pour objectif de **mettre fin à une possibilité de fraude à la TVA dans le secteur du bâtiment, caractérisé par un nombre important d'entreprises sous-traitantes éphémères.** Il s'agit de supprimer les schémas dans lesquels un sous-traitant facture de la TVA à son donneur d'ordres, sans jamais la reverser au Trésor public, alors que le donneur d'ordres, le plus souvent de bonne foi, déduit la TVA que lui a facturée son sous-traitant.

L'évaluation préalable annexée au présent article souligne que « *dans le secteur d'activité du bâtiment, des agissements frauduleux sont constatés dans près de la moitié des procédures de contrôle fiscal. Une part non négligeable de ces agissements correspondent à des situation de facturation de la TVA sans reversement au Trésor. C'est précisément ce type de comportements que le dispositif d'autoliquidation doit permettre de neutraliser dans le domaine de la sous-traitance qui représente environ 12 % du chiffre d'affaires du secteur (source : Fédération française du bâtiment)* ».

L'enjeu en termes d'impôt éludé se situerait dans une fourchette de **10 millions à 50 millions d'euros** selon le Gouvernement.

La mesure proposée permet corrélativement de **mettre fin à une distorsion de concurrence au détriment des sous-traitants du secteur du bâtiment respectueux de leurs obligations fiscales.** Les sous-traitants aux pratiques frauduleuses peuvent en effet afficher des prix toutes taxes comprises plus bas que ceux de leurs concurrents, puisqu'ils détournent la TVA à leur profit.

B. LA POURSUITE DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DE GRANDE AMPLEUR

Plusieurs secteurs ont fait l'objet ces dernières années de mesures législatives destinées à prévenir des fraudes à la TVA, en particulier les fraudes dites « au carrousel » caractérisées par une succession de sociétés écrans visant à éviter le reversement de la TVA collectée. Ces mesures sont prévues par l'article 283 du CGI, qui transpose les dispositions des articles 194 à 199 *bis* de la « directive TVA ». Il s'agit notamment des livraisons internes d'or, de **gaz naturel** ou d'électricité, des livraisons et des prestations de façon portant sur des déchets neufs d'industrie et des matières de récupération, des transferts de **quotas de gaz à effet de serre** et des services de communications électroniques.

Par ailleurs, **depuis 2006**, une mesure transversale interdit aux clients de déduire la taxe qui leur est facturée lorsqu'ils savent ou ne peuvent ignorer que l'opération en cause s'inscrit dans un schéma de fraude.

En outre, l'article 10 du *projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*, adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 5 novembre 2013, vise à **sécuriser l'attribution du numéro individuel d'identification de TVA intracommunautaire**, en permettant à l'administration fiscale de demander à l'opérateur une justification de la réalité de son activité économique et, le cas échéant, de réaliser des contrôles inopinés. L'enquête peut conduire au refus de délivrance du numéro de TVA, ou à son invalidation *a posteriori*. Cette procédure devrait permettre de lutter plus efficacement contre la fraude de type carrousel.

L'introduction en droit interne des mesures récemment prévues par la directive précitée du 22 juillet 2013 s'inscrit dans la continuité de cette volonté de lutter contre les phénomènes de fraudes massives. Le MRR permettra à l'Etat français de **réagir avec rapidité** face à une telle situation, dans un cadre juridique sécurisé. Il représente ainsi une avancée à la fois utile et attendue.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 17

(Art. 31, art. 39, art. 39 ter B, art. 40 quinquies, art. 81, art. 93, art. 156, art. 156 bis, art. 157, art. 199 novovicies, art. 209 C, art. 217 quaterdecies et art. 239 nonies du code général des impôts, art. L. 117-3 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 321-13 du code rural et de la pêche maritime, art. L. 136-2 du code de la sécurité sociale, art. 95 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009)

Suppression de dépenses fiscales inefficaces ou inutiles

Commentaire : le présent article vise à supprimer des dépenses fiscales inefficaces ou inutiles, ainsi qu'à aménager le régime fiscal applicable aux monuments historiques.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à abroger dix dépenses fiscales jugées inefficaces ou inutiles, détaillées dans le tableau ci-après, ainsi qu'à aménager le régime fiscal applicable aux monuments historiques, suite notamment aux travaux du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des « niches sociales », publiés en juin 2011, en application de l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

Ce rapport a évalué le coût et l'efficacité de 538 « niches fiscales » et sociales, en leur attribuant une note comprise entre 0 (mesure inefficace) et 3 (mesure efficace).

A. LA SUPPRESSION DE DIX DÉPENSES FISCALES INUTILES OU INEFFICACES

Le tableau ci-après décrit les principales caractéristiques des dépenses fiscales dont la suppression est proposée par le présent article.

Mesures fiscales dérogatoires dont l'article 17 du PLF 2014 propose l'abrogation

Dépenses fiscales	Base législative	Objet	Bénéficiaires	Observations	Coût
Provision pour risques afférents aux opérations de crédit à moyen et long terme résultant de ventes ou de travaux effectués à l'étranger	5° du I de l'art. 39 du CGI (consolidant des dispositions d'un décret du 20 juillet 1934)	<p>Constitution et déduction en franchise d'impôt de provisions spéciales pour faire face aux risques afférents à certaines opérations de crédit :</p> <p>- pour les banques et établissements de crédit, sur les prêts, avals, cautionnements ou garanties, pour une provision dans la limite de 5 % du bénéfice comptable de chaque exercice et de 0,5 % du montant des crédits effectivement utilisés ;</p> <p>- pour toute entreprise exerçant une activité industrielle ou commerciale, sur les crédits à moyen terme (2 à 5 ans) dans le cadre des ventes et travaux effectués à l'étranger, pour une provision dans la limite de 10 % du montant des crédits à moyen terme figurant au bilan et dont les résultats entrent dans la base de l'IR ou de l'IS.</p> <p>Cette provision spéciale pour risques ne peut être cumulée avec la provision pour créances douteuses.</p>	Banques et établissements de crédit, ainsi que les entreprises industrielles ou commerciales consentant des crédits à moyen terme pour le règlement des ventes ou des travaux qu'elles effectuent à l'étranger.	<p>Appréciation par le comité d'évaluation : 1 (mesure peu efficiente).</p> <p>Possible effet d'aubaine par la possibilité qu'a le contribuable d'opérer un choix entre cette provision et la provision pour créances douteuses.</p>	Seule information disponible, faute de données déclaratives : stock de provisions s'élevant à 330 millions d'euros au 31 décembre 2004 selon la commission bancaire.

Dépenses fiscales	Base législative	Objet	Bénéficiaires	Observations	Coût
Provisions pour reconstitution des gisements de substances minérales solides	Art. 39 <i>ter</i> B du CGI. Dispositif étendu aux hydrocarbures par la LFI de 1953	<p>Aider la recherche et l'investissement des entreprises minières qui exploitent des gisements de substances minérales solides (cuivre, chrome, zinc, argent, or, aluminium, nickel...) et, plus globalement, encourager la recherche de matières premières.</p> <p>Constitution d'une provision exceptionnelle (IR ou IS) pour la reconstitution des gisements de substances minérales solides, dans la double limite de 15 % du montant des ventes de produits et de 50 % du bénéfice net imposable.</p> <p>La provision doit être utilisée dans les cinq ans suivant la clôture de l'exercice où elle a été constituée, sous forme d'immobilisations ou de travaux de recherche pour mettre en valeur des gisements situés en France ou outre-mer.</p>	10 entreprises bénéficiaires en 2012.	<p>Appréciation par le comité d'évaluation : 1 (mesure peu efficiente).</p> <p>L'article 18 de la LFI 2011 a supprimé le dispositif en ce qui concerne les gisements d'hydrocarbures pour les exercices clos à partir du 31 décembre 2010.</p>	Moins de 500 000 euros

Dépenses fiscales	Base législative	Objet	Bénéficiaires	Observations	Coût
Exonération des plus-values résultant de la cession des actions ou parts de sociétés conventionnées, sous condition de réemploi et d'affectation à l'amortissement de nouvelles participations	Art. 40 <i>quinquies</i> du CGI, codifiant un dispositif instauré par une ordonnance du 4 février 1959, dans un contexte d'ouverture concurrentielle après l'entrée en vigueur du traité de Rome	<p>Inciter les PME à adhérer à une filiale commune (ayant la forme d'une société commerciale ou d'un groupement d'intérêt économique, GIE) ayant pour objet la prospection des marchés, la promotion des ventes des produits de leurs adhérents et l'adaptation aux marchés, sous réserve d'avoir passé une convention avec l'Etat garantissant que ces sociétés ou groupements répondent à une réelle nécessité économique.</p> <p>Exonération, sans limite de montant, des plus-values réalisées lors de la cession des parts sociales ou des actions des groupements ou sociétés.</p>	PME et organismes d'étude et de recherche employant au plus 500 salariés et dont le capital n'excède pas 7,6 millions d'euros.	<p>Appréciation par le comité d'évaluation : 0 (mesure inefficace).</p> <p>Procédure lourde administrativement.</p> <p>L'avantage fiscal est temporaire, puisque les plus-values sont réintégrées au bénéfice imposable lors de la résiliation de la convention ou de la dissolution de la société conventionnée.</p>	Non chiffré
Exonération d'impôt sur le revenu du salaire différé de l'héritier d'un exploitant agricole	3° art. 81 CGI ; 3° III de l'art. L. 136-2 du code de la sécurité sociale, L. 321-13 du code rural	Exonération IR, CSG et CRDS, dans la limite de dix années et sur la totalité du salaire différé, sous réserve que le salaire différé n'excède pas les deux tiers de 2 080 SMIC horaires en vigueur soit au jour du partage consécutif au décès de l'exploitant, soit au plus tard à la date du règlement de la créance si ce règlement intervient du vivant de l'exploitant.	Descendants ou conjoints des exploitants agricoles âgés de plus de 18 ans bénéficiaires d'un contrat de travail à salaire différé (c'est-à-dire n'ayant pas été associés aux bénéfices ou aux pertes et n'ayant pas reçu de salaire en contrepartie de leur collaboration).	<p>Appréciation par le comité d'évaluation : 2.</p> <p>Régime dérogatoire au droit commun pour la taxation des revenus différés.</p> <p>Avantage fiscal croissant avec le niveau des autres revenus du foyer fiscal du bénéficiaire.</p>	1 million d'euros

Dépenses fiscales	Base législative	Objet	Bénéficiaires	Observations	Coût
Exonération d'impôt sur le revenu de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine	9° septies de l'art. 81 du CGI ; Art. L. 117-3 du code de l'action sociale et des familles	Exonération d'IR de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine.	Anciens migrants non ressortissants communautaires vivant seuls et effectuant des séjours de longue durée dans leur pays d'origine, sous condition de ressources.	Les aides au logement ou au minimum vieillesse se substituent en pratique à cette aide, visant des personnes dont le niveau de ressources est si bas qu'elles peuvent difficilement repartir dans leur pays d'origine.	Disposition non appliquée en l'absence de décret d'application
Exonération d'impôt sur le revenu dans la limite de 1 550 euros des rémunérations perçues par l'ancien chef d'entreprise individuelle pour la formation du repreneur	7 de l'article 93 du CGI, codifiant les dispositions de l'article 92 de la LFI de 1992	Exonération d'IR, dans la limite de 1 550 euros, des rémunérations perçues par l'ancien chef d'entreprise individuelle pour la formation du repreneur, afin de faciliter la transmission des entreprises et la continuité de leur gestion. Les sommes visées doivent porter sur l'activité au profit du cessionnaire pendant les trois mois précédant la cession.	Chefs d'entreprise dont l'âge excède d'au plus 5 ans l'âge ouvrant droit à pension.	Appréciation par le comité d'évaluation : 0 (mesure inefficace). D'autres dispositifs concourent au même objectif et de manière plus incitative (allègement de l'imposition des plus-values professionnelles, réduction d'impôt accordée au titre de l'aide bénévole apportée aux créateurs d'entreprise...).	1 million d'euros en 2008

Dépenses fiscales	Base législative	Objet	Bénéficiaires	Observations	Coût
Exonération d'impôt sur le revenu des intérêts des sommes inscrites sur un livret d'épargne entreprise	9° <i>quinquies</i> de l'art. 157 du CGI	Exonération d'IR des intérêts des sommes inscrites sur un livret d'épargne entreprise, afin d'inciter les salariés à placer leur épargne dans le capital de leur entreprise, à condition de n'effectuer aucun retrait dans les deux ans suivant l'ouverture du livret. Les livrets d'épargne entreprise sont plafonnés à 45 800 euros hors intérêts cumulés pour une durée de deux à cinq ans.	Salariés des entreprises.	Le livret d'épargne entreprise n'est pas commercialisé dans la plupart des réseaux bancaires. L'article 53 du PLF 2014 tend à créer un nouveau livret réglementé spécialisé : le PEA-PME.	Moins de 500 000 euros
Imputation des déficits réalisés par une succursale ou une filiale située à l'étranger par une PME française (dispositif dit « conso-PME »)	Art. 209 C du CGI, codifiant les dispositions de l'article 22 de la LFI 2008	Dispositif destiné à faciliter l'implantation à l'étranger et le développement des exportations des PME françaises. Imputation des déficits réalisés à travers les filiales et succursales à l'étranger des PME pour la détermination de leur résultat imposable à l'IS.	PME employant moins de 2 000 salariés dont le capital et les droits de vote ne sont pas détenus à plus de 25 % par une ou plusieurs personnes morales employant plus de 2 000 salariés. Les succursales ou filiales étrangères doivent être détenues à au moins 95 % par les PME bénéficiaires.	Avantage temporaire : les déficits déduits sont ensuite rapportés aux résultats de la PME au fur et à mesure des bénéfices ultérieurs de la succursale ou de la filiale. L'abrogation du dispositif s'inscrit dans la continuité de la suppression du dispositif du bénéfice mondial consolidé (art. 3 LFR du 19 septembre 2011).	Non chiffré

Dépenses fiscales	Base législative	Objet	Bénéficiaires	Observations	Coût
Amortissement exceptionnel égal à 50 % du montant des sommes versées pour la souscription au capital des sociétés d'investissement régional et des sociétés d'investissement pour le développement rural	Art. 217 <i>quaterdecies</i> du CGI	Pour les entreprises assujetties à l'IS, déduction de 50 % du montant des souscriptions en numéraire au capital de sociétés d'investissement régional (SIR) ou de sociétés d'investissements pour le développement rural (SIDER), dans la limite de 25 % du résultat imposable de l'exercice. L'avantage fiscal équivaut au montant de l'IS économisé, soit le tiers de l'amortissement exceptionnel.	SIR, intervenant dans les territoires urbains en difficulté, et SIDER, présentes dans les zones de revitalisation rurale.	Une seule SIR existe actuellement sur le territoire français et aucune SIDER. D'autres dispositifs concourent à un objectif analogue, notamment l'exonération au bénéfice des entreprises exerçant leur activité dans les bassins d'emploi à redynamiser.	Moins de 500 000 euros
Imputation sur le revenu global sans limitation de montant des déficits fonciers supportés par les propriétaires d'espaces naturels remarquables	3° du I de l'art. 156 CGI (dispositif supprimé par l'article 95 de la LFR du 30 décembre 2009)	Imputation sur le revenu global, sans limitation de montant, des déficits fonciers provenant de dépenses inhérentes au maintien et à la protection du patrimoine naturel (hormis les intérêts d'emprunt).	Propriétaires d'espaces naturels remarquables.	Une nouvelle réduction d'impôt, dont le champ d'application est plus large, a été créée par l'article 95 de la LFR du 30 décembre 2009, ayant instauré une réduction d'impôt à hauteur de 18 % des dépenses dans la limite annuelle de 10 000 euros.	Aucun bénéficiaire en 2007 lors de la suppression du dispositif en 2009. Confirmation de la suppression du dispositif : le présent article supprime le II de l'article 95 de la LFR du 30 décembre 2009 : sans cette modification, le dispositif visé aurait été réinstauré à compter de 2014.

Source : commission des finances

B. L'AMÉNAGEMENT DU RÉGIME FISCAL DES MONUMENTS HISTORIQUES

Afin d'aider les propriétaires de monuments historiques à protéger leur patrimoine, ceux-ci bénéficient d'un régime dérogatoire pour la prise en compte des charges foncières qu'ils supportent (travaux de réparation ou d'entretien, primes d'assurance, charges résultant de l'ouverture au public...).

Le tableau ci-après détaille les modalités en vigueur qui, conformément aux dispositions de la loi de finances pour 2009¹, ne sont applicables que sous trois nouvelles conditions : engagement du propriétaire de conserver la propriété pendant au moins quinze ans ; détention directe de l'immeuble ; absence de mise en copropriété.

Régime fiscal de déduction des charges foncières afférentes aux monuments historiques ou assimilés

Immeubles ne procurant aucune recette au propriétaire (bâtiment fermé au public ou librement accessible)		
Immeubles classés ou inscrits - déduction du revenu global de 100 % du montant des travaux subventionnés (net de la subvention) ; - pour les autres dépenses : déduction de 100 % (immeuble ouvert au public) ou 50 % (dans les autres cas).	Immeubles agréés (toujours ouverts au public) - déduction du revenu global de 100 % du montant des travaux subventionnés (net de la subvention) ; - pour les autres dépenses : déduction de 50 %.	Immeubles labellisés (n'ayant pas vocation à être ouverts au public) déduction des seules dépenses d'entretien et de réparation, à hauteur : - de 100 % pour les travaux portant sur des immeubles situés sur la voie publique, subventionnés à 20 % de leur montant au minimum ; - de 50 % du montant des travaux de dépenses éligibles non subventionnés.
Immeubles dont la gestion procure des recettes imposables, non occupés par leur propriétaire - déductibilité de la totalité des charges foncières afférentes ; - imputation du déficit foncier sur le revenu global du propriétaire, sans limitation de montant ; - possible report de l'excédent de déficit sur le revenu global jusqu'à six années inclusivement.		
Immeubles dont la gestion procure des recettes imposables, occupés en partie par leur propriétaire - sur la partie de l'immeuble occupée, déductibilité des charges foncières afférentes ; - sur la partie de l'immeuble non occupée et dont le propriétaire retire des revenus, déductibilité des charges foncières avec la possibilité d'imputer les déficits fonciers (hors intérêts d'emprunt) sur le revenu global sans limitation de montant.		

Source : commission des finances, d'après les articles 156 et 156 bis du CGI

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

En ce qui concerne la **déduction des charges foncières**, selon l'annexe « Voies et moyens » au PLF 2014, le **coût** de la dépense fiscale a été chiffré à **40 millions d'euros**. Le comité d'évaluation des dépenses fiscales a attribué une note de 2 (mesure efficiente) à ce dispositif. En 2008, le nombre de bénéficiaires a été estimé à 28 000 par la direction de la législation fiscale.

S'agissant de l'**imputation** sur le revenu global **des déficits fonciers**, son coût est estimé à **16 millions d'euros** dans l'annexe « Voies et moyens » au PLF 2014. Le comité d'évaluation des dépenses fiscales a attribué une note de 1 (mesure peu efficiente) à ce dispositif. En 2009, le nombre de bénéficiaires a été estimé à 4 300 par la direction de la législation fiscale.

Le présent article tend à **exclure du régime dérogatoire** des monuments historiques **les immeubles non classés**, mais faisant partie du patrimoine national et agréés¹.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre **huit amendements rédactionnels ou de coordination**, l'Assemblée nationale a adopté, sur l'initiative de sa commission des finances, six amendements tendant à **supprimer d'autres dépenses fiscales** toutes jugées **inefficaces** par le comité d'évaluation des dépenses fiscales (note de 0 sur une échelle de 0 à 3) **et d'un coût inférieur ou égal à 1 million d'euros**, comme détaillé dans le tableau ci-après.

Un amendement a en revanche limité l'application de la suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu du salaire différé de l'héritier d'un exploitant agricole, pour ne pas remettre en cause l'avantage dont bénéficient les descendants d'exploitants agricoles ou leurs conjoints ayant d'ores et déjà cessé de travailler gratuitement dans l'exploitation familiale. En prévoyant une suppression de l'avantage à compter du 30 juin 2014, l'amendement laisse également le choix aux descendants et à leurs conjoints qui travaillent encore actuellement sans contrepartie pour l'exploitation agricole, soit de s'arrêter de travailler gratuitement dans les six mois à venir et de bénéficier de l'exonération au moment où leur sera versé le salaire différé, soit de continuer à participer gratuitement à l'exploitation et, dans ce cas, de relever non pas de cette exonération visée mais du dispositif de quotient pour revenus différés prévu à l'article 163-0 A du CGI.

¹ L'agrément est délivré par le directeur régional ou départemental des finances publiques, après consultation des représentants des ministères chargés de la culture et du tourisme.

Le Gouvernement a donné un avis de sagesse sur l'abrogation de deux dépenses fiscales (amortissement exceptionnel des sommes versées pour la souscription au capital de SOFICA¹, exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur de certains terrains situés dans les parcs nationaux des départements d'outre-mer). Les autres amendements ont reçu un avis favorable du Gouvernement.

¹ Société de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel.

Mesures fiscales dérogatoires supprimées par amendement à l'Assemblée nationale

Dépenses fiscales	Base législative	Objet	Bénéficiaires	Observations	Coût
Intérêts d'emprunt contractés par les salariés et gérants de sociétés pour souscrire au capital d'une société nouvelle qui les emploie	2° <i>quater</i> et 2° <i>quinquies</i> de l'art. 83 du CGI	Déduction de l'assiette de l'IR.	Salariés et gérants de sociétés souscrivant au capital d'une société nouvelle qui les emploie.	Appréciation par le comité d'évaluation : 0 (mesure inefficace). Peu de bénéficiaires. Avantage fiscal d'autant plus important que le taux d'imposition du foyer est élevé. Possibilité de recourir à d'autres dispositifs. <u>Abrogation à compter seulement du 1^{er} janvier 2017</u> , pour assurer la sécurité juridique des personnes ayant déjà souscrit un emprunt.	Moins de 500 000 euros
Bénéfices des sociétés de développement régional (SDR) provenant des produits nets de leur portefeuille ou des plus-values réalisées sur la vente de titres ou de parts sociales provenant de ce portefeuille.	1° <i>ter</i> de l'art. 208 du CGI	Exonération d'IS.	SDR.	Appréciation par le comité d'évaluation : 0 (mesure inefficace). Le statut des SDR est en déclin (seulement trois SDR sur les vingt initialement créées), alors que d'autres acteurs et véhicules concourent au même objectif.	1 million d'euros

Dépenses fiscales	Base législative	Objet	Bénéficiaires	Observations	Coût
Souscription par les entreprises de titres de SOFICA	Art. 217 <i>septies</i> du CGI	Amortissement à hauteur de 50 % au titre des sommes versées.	Entreprises.	Appréciation par le comité d'évaluation : 0 (mesure inefficace). Dispositif faiblement utilisé par les entreprises, à la différence du crédit d'impôt pour les ménages au titre de la participation au capital des SOFICA.	Moins de 500 000 euros
Valeur comptable des stocks de vins et d'alcool faisant partie de l'actif professionnel pour la détermination de l'actif net imposable à l'ISF	Art. 885 T du CGI	Les stocks de vins et d'alcool sont pris en compte à leur valeur comptable.	Entreprises.	Appréciation par le comité d'évaluation : 0 (mesure inefficace). Les biens professionnels sont aujourd'hui exonérés d'ISF.	Moins de 500 000 euros
Parts communales et intercommunales de TFNB en faveur des zones humides	Art. 1395 D du CGI	Exonération de TFNB dans les zones humides.	Aucun.	Appréciation par le comité d'évaluation : 0 (mesure inefficace). Dispositif inutilisé depuis son instauration en 2005.	Nul
TFNB en faveur de certains terrains situés dans le cœur des parcs nationaux des départements d'outre-mer	Art. 1395 F du CGI	Exonération de TFNB.	Terrains situés dans les parcs nationaux des départements d'outre-mer.	Appréciation par le comité d'évaluation : 0 (mesure inefficace). Dispositif peu ou pas utilisé.	Moins de 500 000 euros

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les dépenses fiscales que le présent article propose d'abroger présentent tout ou partie des caractéristiques suivantes : un nombre réduit de bénéficiaires ; une efficacité limitée ; une obsolescence de ces dépenses fiscales, aujourd'hui concurrencés par d'autres dispositifs concourant à des objectifs similaires et davantage utilisés.

Il ne peut s'agir que d'une première étape dans la réévaluation de l'ensemble des dépenses fiscales et des niches sociales, afin de supprimer progressivement les dispositifs inutiles ou inefficients qui complexifient notre droit fiscal et mitent l'assiette de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés.

Ainsi, l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 dispose que les dispositifs dérogatoires de prélèvements obligatoires doivent faire l'objet d'une évaluation régulière de leur efficacité et de leur efficacité, chaque année par cinquième, ainsi que pour l'ensemble des dispositifs qui cesseront de s'appliquer dans un délai de douze mois. Par ailleurs, conformément à l'article 16 de la LPFP, les créations ou extensions de dépenses fiscales ou de niches sociales sont applicables seulement pour une durée limitée, précisée par le texte qui les institue.

Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur que ce processus d'évaluation était en cours. Il est souhaitable que le Parlement puisse disposer de l'ensemble des éléments d'appréciation, et donc des évaluations conduites dans le cadre des conférences fiscales ainsi mises en place, afin de pouvoir être pleinement éclairé pour prendre l'initiative de la suppression d'autres dépenses fiscales ou être en mesure de se prononcer sur les prochaines propositions du Gouvernement en la matière.

L'amendement adopté à l'Assemblée nationale sur la suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu du salaire différé de l'héritier d'un exploitant agricole, ainsi que l'entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2017 de la déduction des intérêts d'emprunt contractés par les salariés et gérants de sociétés pour souscrire au capital d'une société nouvelle qui les emploie, répond à des besoins de sécurité juridique des actuels bénéficiaires de ces dispositifs.

S'agissant du régime fiscal des monuments historiques, la dégradation moins rapide du patrimoine privé que du patrimoine public¹ indique l'efficacité du dispositif fiscal de déduction des charges foncières. Le présent article tend à exclure de ce régime les immeubles qui, bien que n'étant pas classés ou inscrits au titre des monuments historiques, bénéficient néanmoins d'un agrément de l'administration au regard de leur

¹ Source : ministère de la culture et de la communication, rapport sur l'état du parc monumental français, décembre 2007.

valeur patrimoniale. En effet, la procédure d'agrément, aujourd'hui en vigueur pour bénéficier de cet avantage fiscal, est lourde et complexe : la direction générale des finances publiques doit apprécier la valeur patrimoniale de chacun des immeubles pour lesquels l'agrément est demandé, alors que les contraintes pour bénéficier de l'agrément sont limitées (en particulier, une ouverture au public au moins 40 jours par an). Le nombre d'agréments délivrés n'est pas connu, mais semble faible. En supprimant la possibilité que les immeubles bénéficient d'un agrément ouvre droit à une déduction fiscale, le présent article procède à une rationalisation de la dépense et à une simplification administrative. Par ailleurs, ces immeubles peuvent bénéficier du label délivré par la Fondation du patrimoine ouvrant droit à une déduction fiscale pour des travaux de sauvegarde ou de réparation.

Décision de votre commission : votre commission des finances a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE 18

(Art. 150 VC, 150 VD du code général des impôts et L. 136-7 du code de la sécurité sociale)

Réforme du régime d'imposition des plus-values immobilières

Commentaire : le présent article a pour objet de réformer le régime d'imposition applicable aux plus-values de cessions immobilières des particuliers afin d'accroître l'offre de logements et d'en favoriser l'accès. Pour les terrains bâtis, il modifie les taux d'abattement du régime fiscal et social applicable et réduit à 22 ans le nombre d'années nécessaires pour obtenir une exonération totale de l'imposition sur le revenu. Il prévoit également un abattement exceptionnel de 25 % sur les plus-values nettes imposables des terrains bâtis. Il supprime, en revanche, tout abattement pour les terrains à bâtir.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE RÉGIME FISCAL DES PLUS VALUES DE CESSIONS IMMOBILIÈRES FAVORISANT LA DÉTENTION DES BIENS

En principe, les plus-values réalisées par une personne physique à l'occasion d'une cession immobilière (propriétés bâties, terrains à bâtir ou titres de sociétés de personnes) sont soumises à l'impôt sur le revenu. Elles ne sont toutefois plus soumises au barème progressif, depuis la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, mais à un **taux forfaitaire**, actuellement fixé à **19 %**. Le paiement de l'impôt est majoré des **prélèvements sociaux**, soit **15,5 %**.

L'imposition sur les plus-values est payée à l'occasion de la mutation du bien, généralement par le notaire¹. Sa plus-value correspond à la différence entre son prix de cession et son prix d'acquisition.

Toutefois, de nombreuses opérations de cession sont exonérées du paiement de cet impôt sur la plus-value et des prélèvements sociaux associés. Ainsi en est-il, en particulier, de la cession des résidences principales.

En outre, un abattement progressif est applicable sur le montant de la plus-value à compter de 5 ans de détention du bien.

Le régime d'imposition des plus-values de cessions immobilières, qu'il s'agisse de propriétés bâties ou de terrains à bâtir des particuliers, a fait

¹ Une moins-value enregistrée dans le cas de la cession d'un bien immobilier ne fait, en revanche, l'objet d'aucune imposition.

l'objet d'une importante réforme par la deuxième loi de finances rectificative pour 2011 (loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011). Les règles ont été durcies, passant, en particulier, la durée de détention nécessaire pour une exonération totale des plus-values de 15 à 30 ans (article 150 VC du code général des impôts).

Le **calcul** de la plus-value imposable est, en effet, **variable en fonction de la durée de détention du bien immobilier. Un abattement est appliqué chaque année, une fois passé 5 ans de détention :**

- 2 % de la 6^{ème} à la 17^{ème} année ;
- 4 % jusqu'à la 24^{ème} année ;
- 8 % à compter de 25 ans.

Ainsi, à compter de 5 ans de détention, le montant de la plus-value imposable diminue pour aboutir finalement à un abattement de 100 % **au bout de 30 ans, soit une exonération totale d'imposition.**

Les mêmes abattements sont applicables aux prélèvements sociaux redevables au titre de la plus-value imposable.

Depuis la deuxième loi de finances rectificative pour 2011, de nombreux dispositifs ont été adoptés afin de répondre, soit à des considérations sociales très spécifiques, soit au risque de blocage du marché foncier compte tenu des nouvelles règles d'imposition.

Ainsi, plusieurs aménagements ont été prévus par la quatrième loi de finances rectificative pour 2011 (loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011) :

- Exonération des plus-values de cessions immobilières des résidents de maison de retraite ou de foyer d'accueil de conditions modeste qui cèdent leur ancienne résidence principale dans les deux ans de leur départ ;

- Exonération pour les plus-values réalisées au titre de la cession d'un droit de surélévation au plus tard le 31 décembre 2014, lorsque le cessionnaire s'engage à réaliser et achever les travaux destinés à l'habitation dans un délai de quatre ans à compter de la vente ;

- Application de l'ancien régime fiscal applicable aux plus-values immobilières pour les terrains nus constructibles ayant fait l'objet d'une promesse de vente signée et enregistrée avant le 25 août 2011 et dont la vente intervient avant le 1^{er} janvier 2013.

Ensuite, la loi de finances initiale pour 2012 (loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011) a exonéré les plus-values réalisées dans le cadre de la cession d'une résidence secondaire lorsque le cédant, non encore propriétaire de sa résidence principale, remploie les fonds dans les deux ans pour l'acquisition ou la construction de son habitation principale. Selon les estimations du projet de loi de finances pour 2014, le coût de cette dépense fiscale, rattachée à la mission « Égalité des territoires, logement et ville », est évaluée à 60 millions d'euros pour 2013 et 50 millions d'euros pour 2014.

B. UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE POUR FAVORISER L'OFFRE DE LOGEMENTS APRÈS UNE RÉFORME INACHEVÉE EN 2013

Le dispositif applicable depuis 2011 contribue à favoriser la rétention des biens. En passant l'exonération totale de 15 à 30 ans, le Gouvernement précédent a sclérosé le marché immobilier alors que les besoins en termes de logements et de foncier disponible pour la construction sont très importants.

L'article 10 du projet de loi de finances pour 2013 (devenu l'article 15 de la loi de finances adoptée) proposait déjà une réforme du régime d'imposition des plus-values immobilières avec :

- la suppression de tout abattement pour l'imposition des plus-values de cessions de terrain à bâtir ;

- l'imposition, à compter du 1^{er} janvier 2015, au barème progressif de l'impôt sur le revenu des plus-values de cession de terrains à bâtir, tout en permettant aux cédants, dès lors qu'ils étaient propriétaires du bien depuis plus de 4 ans, de demander le bénéfice du système dit du quotient du quart applicable aux « revenus exceptionnels » d'une année (article 163-0 A du code général des impôts)¹ ;

- un abattement supplémentaire de 20 % sur les plus-values nettes imposables au cours de l'année 2013 pour les cessions de terrains autres que les terrains à bâtir.

Toutefois, les dispositions de cet article ont été jugées inconstitutionnelles par le Conseil constitutionnel (décision n°2012-662 DC du 29 décembre 2012), considérant qu'elles portaient atteinte à l'égalité devant les charges publiques.

Le Conseil constitutionnel a argué du fait que, compte tenu de l'ensemble des impositions susceptibles d'être applicables à ces plus-values, elles pouvaient « *conduire, après déduction d'une fraction de la contribution sociale généralisée, à un taux marginal maximal d'imposition de 82 % qui aurait pour effet de faire peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de [leur] capacité contributive* ».

L'intégralité de l'article a été censurée.

¹ L'impôt correspondant est alors calculé « en ajoutant le quart du revenu exceptionnel net [au] revenu net global imposable et en multipliant par quatre la cotisation supplémentaire ainsi obtenue. »

Par ailleurs, l'article 70 de la troisième loi de finances rectificative pour 2012 (loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012) a instauré une **surtaxe progressive pour les plus-values immobilières dont le montant est supérieur à 50 000 € pour les cessions de terrains bâtis** (nouvel article 1609 *nonies* G du code général des impôts). Le barème retenu est le suivant :

MONTANT DE LA PLUS-VALUE IMPOSABLE	MONTANT DE LA TAXE
De 50 001 à 60 000	2 % PV — $(60\,000 - PV) \times 1/20$
De 60 001 à 100 000	2 % PV
De 100 001 à 110 000	3 % PV — $(110\,000 - PV) \times 1/10$
De 110 001 à 150 000	3 % PV
De 150 001 à 160 000	4 % PV — $(160\,000 - PV) \times 15/100$
De 160 001 à 200 000	4 % PV
De 200 001 à 210 000	5 % PV — $(210\,000 - PV) \times 20/100$
De 210 001 à 250 000	5 % PV
De 250 001 à 260 000	6 % PV — $(260\,000 - PV) \times 25/100$
Supérieur à 260 000	6 % PV

(PV = montant de la plus-value imposable)

Source : Art. 1609 *nonies* G du code général des impôts

Cette surtaxe s'applique aux plus-values réalisées au titre des cessions intervenues à compter du 1^{er} janvier 2013, à l'exception de celles pour lesquelles une promesse de vente a acquis date certaine avant le 7 décembre 2012.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE RÉFORME POUR LIMITER L'INCITATION FISCALE À LA DÉTENTION DURABLE DES BIENS

Dans le cadre de la politique développée par le Gouvernement en matière de logement, le présent article propose une **nouvelle réforme du régime fiscal et social** des plus-values de cessions immobilières des particuliers.

L'objectif est de **limiter l'incitation fiscale** à la rétention des biens afin de créer un « **choc d'offre** » en matière immobilière, de **fluidifier** durablement le marché et d'**augmenter le foncier disponible** pour la construction de biens neufs.

Le présent article prévoit désormais de **distinguer les terrains bâtis des terrains à bâtir**, s'agissant de la base d'imposition, d'une part, **et du régime fiscal et social de ces biens**, d'autre part.

A. LE RÉGIME PROPOSÉ POUR LES PLUS-VALUES DE CESSIONS DE BIENS AUTRES QUE DES TERRAINS À BÂTIR

Selon le dispositif proposé à l'article 18 du projet de loi, qui modifie l'article 150 VC du code général des impôts, l'abattement applicable au titre de l'impôt sur le revenu pour les terrains bâtis s'élèverait désormais à **6 %** au-delà de la 5^{ème} année de détention et **4 %** lors de la 22^{ème} année révolue de détention. L'**exonération** de l'imposition serait désormais **totale à compter de 22 ans, contre 30 ans actuellement.**

En outre, le **régime fiscal et social des plus-values ne respecte plus le même rythme**, les abattements applicables au titre des prélèvements sociaux restant, quant à eux, **calés** sur une durée de détention des biens de **30 ans**, avec les taux d'abattement suivants :

- 1,65 % par année de détention à compter de la 6^{ème} année;
- 1,60 % la 22^{ème} année de détention ;
- 9 % par année supplémentaire jusqu'à 30 ans.

Le VI de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale est modifié à cet effet.

**Abattement applicable en fonction de la durée de détention du bien immobilier
bâti – régime en vigueur et régime proposé par la réforme**

Durée de détention	Régime en vigueur	Régime proposé par la réforme	
	Abattement au titre de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux	Abattement au titre de l'impôt sur le revenu	Abattement au titre des prélèvements sociaux
Jusqu'à 5 ans	0 %	0 %	0,00 %
6 ans	2 %	6 %	1,65 %
7 ans	4 %	12 %	3,30 %
8 ans	6 %	18 %	4,95 %
9 ans	8 %	24 %	6,60 %
10 ans	10 %	30 %	8,25 %
11 ans	12 %	36 %	9,90 %
12 ans	14 %	42 %	11,55 %
13 ans	16 %	48 %	13,20 %
14 ans	18 %	54 %	14,85 %
15 ans	20 %	60 %	16,50 %
16 ans	22 %	66 %	18,15 %
17 ans	24 %	72 %	19,80 %
18 ans	28 %	78 %	21,45 %
19 ans	32 %	84 %	23,10 %
20 ans	36 %	90 %	24,75 %
21 ans	40 %	96 %	26,40 %
22 ans	44 %	100 %	28,00 %
23 ans	48 %	100 %	37,00 %
24 ans	52 %	100 %	46,00 %
25 ans	60 %	100 %	55,00 %
26 ans	68 %	100 %	64,00 %
27 ans	76 %	100 %	73,00 %
28 ans	84 %	100 %	82,00 %
29 ans	92 %	100 %	91,00 %
À partir de 30 ans	100 %	100 %	100,00 %

Source : commission des finances

En tenant compte à la fois des modifications proposées pour l'imposition sur le revenu et des prélèvements sociaux afférents, l'abattement serait désormais lissé sur l'ensemble de la période, pour aboutir à un **taux de taxation globale bénéficiant d'une baisse linéaire d'environ 2 % par an**. L'objectif recherché consiste à éviter d'encourager la rétention du bien : l'absence de ressaut doit, en effet, assurer une plus grande neutralité fiscale vis-à-vis des décisions prises par les particuliers, en supprimant l'effet d'attente actuellement constaté des vendeurs pour bénéficier d'un abattement plus élevé l'année de la cession.

Une mesure de coordination, prévue au B du I du présent article, tient compte des modifications proposées par ce nouveau dispositif d'abattement qui s'appliquera également aux ventes d'immeubles acquis par fractions successives constatées « *par le même acte soumis à publication ou à enregistrement et entre les mêmes parties* » (article 150 VD du code général des impôts).

La perte induite par ce nouveau régime applicable aux immeubles bâtis a été évaluée à 120 millions d'euros en 2013 (perte de 135 millions d'euros au titre de l'impôt sur le revenu et gain de 15 millions d'euros pour les prélèvements sociaux) et 490 millions d'euros pour 2014 et 2015 (550 millions d'euros de perte pour l'impôt sur le revenu et 60 millions d'euros de gains pour les prélèvements sociaux).

Afin de créer ce « choc d'offre » le plus tôt possible, le **nouveau régime fiscal et social** des plus-values de cession des terrains bâtis est déjà **applicable depuis le 1^{er} septembre 2013**, en vertu d'une instruction fiscale du 2 août 2013.

Pour stimuler encore davantage le marché immobilier, un **abattement exceptionnel de 25 %** est également appliqué aux seuls terrains bâtis et pour un an, du 1^{er} septembre 2013 au 31 août 2014. Il concerne à la fois l'imposition sur le revenu, les prélèvements sociaux associés et la surtaxe des plus-values immobilières de plus de 50 000 euros.

L'abattement s'applique également aux **plus-values immobilières des non-résidents**, « *lorsque lesdites plus-values sont réalisées directement ou indirectement par des personnes physiques soumises au prélèvement* » prévu à l'article 244 bis A du code général des impôts. Il s'agit ainsi d'aligner le dispositif applicable aux plus-values de cession de terrains bâtis des non-résidents, personnes physiques, sur celui des résidents, en excluant les cessions réalisées par des sociétés, personnes morales, non résidentes, également soumises au prélèvement de l'article 244 bis A précité.

Afin d'éviter que cet abattement exceptionnel ne produise un effet d'aubaine sans remise de biens effective sur le marché immobilier, **l'abattement ne s'applique pas aux cessions réalisées par le cédant au profit :**

- soit de son conjoint, son partenaire liés par un PACS, son concubin notoire ou un ascendant ou descendant du cédant ou de l'une de ces personnes ;

- soit d'une personne morale dont le cédant ou l'une des personnes citées ci-dessus serait ou deviendrait un associé à cette occasion.

Il ne concerne pas non plus les cessions de parts de sociétés civiles immobilières ou de sociétés ou organismes à prépondérance immobilière ou de droits assimilés.

Cet abattement exceptionnel, très incitatif pour les propriétaires, devrait ainsi contribuer au « **choc d'offre** » recherché par le Gouvernement. Il s'ajoute aux nouvelles conditions d'abattement prévues par ailleurs.

Son coût est évalué à 120 millions d'euros pour 2013 (50 millions d'euros pour l'imposition sur le revenu et 70 millions d'euros pour les prélèvements sociaux) et 365 millions d'euros pour 2014 (145 millions d'euros pour l'imposition sur le revenu et 220 millions d'euros pour les prélèvements sociaux).

B. LE RÉGIME PROPOSÉ POUR LES PLUS-VALUES DE CESSIONS DE TERRAINS À BÂTIR

Comme dans le projet de loi de finances pour 2013, le dispositif propose de distinguer le régime d'imposition applicable aux plus-values de cessions des terrains à bâtir de celui des autres biens immobiliers.

La notion de « terrain à bâtir » s'entend selon la définition retenue au sens de la TVA à l'article 257 du code général des impôts (1° du 2 du I), à savoir les « *terrains sur lesquels des constructions peuvent être autorisées en application d'un plan local d'urbanisme, d'un autre document d'urbanisme en tenant lieu, d'une carte communale ou de l'article L.111-1-2 du code de l'urbanisme* ».

Afin de créer de l'offre sur le marché foncier et de mettre fin à l'effet incitatif de la fiscalité sur la rétention de ce type de bien, le présent article prévoit de **supprimer tout abattement à compter du 1^{er} janvier 2014**. Ainsi, la taxation s'effectuerait désormais sur la totalité de la plus-value enregistrée lors de la vente, quelle que soit la durée de détention du bien.

Jusqu'au 31 décembre 2013, les plus-values obtenues au titre de la cession d'un terrain à bâtir restent soumises au régime actuellement en vigueur, tel que défini à l'article 150 VC du code général des impôts.

Les **recettes supplémentaires** attendues par la suppression de l'abattement pour durée de détention sur les terrains à bâtir sont évaluées à 435 millions d'euros en 2014 (240 millions d'euros pour l'impôt sur le revenu et 195 millions d'euros au titre des prélèvements sociaux) et 475 millions d'euros en 2015 (260 millions d'euros pour l'impôt sur le revenu et 215 millions d'euros pour les prélèvements sociaux).

L'impact global de la réforme applicable aux plus-values de cessions immobilières des particuliers s'élèverait à **une perte induite de 260 millions d'euros en 2013, 475 millions d'euros en 2014 et 75 millions d'euros en 2015.**

Ces estimations tiennent également compte de la perte de recettes attendue au titre de la surtaxe applicable aux plus-values supérieures à 50 000 euros (20 millions d'euros en 2013, 55 millions d'euros en 2014 et 60 millions d'euros en 2015).

Impact budgétaire de la réforme

(en millions d'euros)

	Terrains à bâtir			Immeubles bâtis			Surtaxe	Total			
	Impôt sur le revenu	Prélèvements sociaux	Total	Impôt sur le revenu	Prélèvements sociaux	Total		Impôt sur le revenu	Prélèvements sociaux	Surtaxe	Total
2013	0	0	0	-185	-55	-240	-20	-185	-55	-20	-260
2014	240	195	435	-695	-160	-855	-55	-455	35	-55	-475
2015	260	215	475	-550	60	-490	-60	-290	275	-60	-75

Source : ministère du budget

Nb : - signifie une perte de recettes.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Lors de son examen en commission des finances de l'Assemblée nationale, un amendement avait été adopté afin de maintenir l'alignement du délai de détention tant en matière d'impôt sur le revenu que pour les prélèvements sociaux. Ainsi, la durée de 22 ans aurait été applicable tant pour le régime fiscal que social applicable aux plus-values de cessions de terrains bâtis. En revanche, les taux et le rythme d'abattement n'étaient pas modifiés, ce qui revenait à supprimer l'exonération totale de plus-values, celles-ci demeurant soumises à prélèvements sociaux passée la durée de 22 ans.

Cet amendement a finalement été retiré en séance.

En revanche, outre un amendement rédactionnel, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de la commission des Finances tendant à **reporter au 1^{er} mars 2014 la date d'entrée en vigueur de la suppression du régime d'exonération applicable aux terrains à bâtir.** Les cessions actuellement en cours de négociation disposeraient ainsi d'un délai supplémentaire pour être réalisées sous l'empire du régime fiscal et social, plus favorable, actuellement applicable.

Comme l'indique le rapport de la commission des Finances, ce décalage permettrait également aux contribuables, détenant des terrains à bâtir « depuis une longue période », « de limiter leur perte ». Enfin, le dispositif répondrait à l'objectif du Gouvernement de créer un « choc d'offre » en matière immobilière puisqu'elle « inciterait les contribuables concernés à la cession rapide de leur bien ».

La perte de recettes induite par cette mesure est évaluée par le Gouvernement à 45 millions d'euros en 2014 au titre de l'impôt sur le revenu.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements identiques**, visant à réactiver pour un an le régime d'exonération des plus-values immobilières des particuliers qui cèdent leur bien immobilier à un organisme chargé du logement social. Toujours pour favoriser un « choc d'offre » et plus particulièrement dans le domaine du foncier constructible, cette exonération serait applicable à toutes les cessions réalisées du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2015, alors que son dispositif s'était éteint au 31 décembre 2011.

Cette mesure minore les recettes de l'impôt sur le revenu de 10 millions d'euros au titre de l'impôt sur le revenu.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La réforme du régime fiscal et social des plus-values de cessions immobilières des particuliers vise à répondre au besoin de relance du marché immobilier et de la construction, notamment en libérant du foncier.

Bien qu'il soit difficile d'évaluer le véritable impact de ce type de mesure *ex ante*, elle devrait effectivement participer au développement de l'offre immobilière. En particulier, l'abattement exceptionnel de 25 %, applicable pendant un an, devrait avoir un effet très incitatif sur les ventes d'immeubles bâtis. Votre commission considère d'ailleurs qu'un **abattement de 20 %** produirait les mêmes effets, tout en limitant la perte de recettes pour l'Etat, et vous propose un **amendement** en ce sens.

La **suppression de l'abattement** pour les plus-values de cessions des **terrains à bâtir** permettra, quant à elle, « d'assurer la neutralité de la fiscalité dans le choix des propriétaires de céder leur terrain à bâtir », comme l'indique l'évaluation préalable du dispositif de l'article.

Concernant sa date d'entrée en vigueur, soit le 1^{er} mars 2014, votre commission comprend la nécessité de laisser le temps aux propriétaires de procéder à la vente d'un bien qui bénéficie actuellement d'un taux d'abattement élevé. Il est d'ailleurs probable que les ventes opérées à ce titre, au cours de cette période transitoire, participeront au « choc d'offre » attendu de la réforme.

Enfin, tout en comprenant la volonté du Gouvernement d'anticiper, au plus tôt, la relance souhaitée pour les secteurs de l'immobilier et de la construction, votre commission estime que **le recours à une instruction fiscale pour mettre en œuvre un nouveau régime d'imposition, par anticipation de modifications législatives à venir, doit rester une exception.** En effet, il est ensuite très difficile pour le Parlement de modifier le dispositif proposé lors de l'examen du projet de loi de finances.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 18 bis (nouveau)
(Art. 266 sexies du code des douanes)

Extension de l'exonération de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) déchets à toutes les installations d'élimination qui reçoivent des déchets d'amiante-ciment

Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, vise à étendre l'exonération de TGAP déchets à l'ensemble des installations d'élimination qui reçoivent des déchets d'amiante-ciment.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE GÉNÉRALE SUR LES ACTIVITÉS POLLUANTES

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a été créée par la loi n° 98-1266 de finances pour 1999, par le **regroupement de plusieurs taxes fiscales ou parafiscales** affectées à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Codifiée à l'article 266 *sexies* du code des douanes, la TGAP est due par les exploitants d'installations dont les activités sont relatives au stockage et à l'incinération des déchets ménagers et assimilés, **au stockage et à l'élimination de déchets industriels spéciaux**, à la production d'huiles usagées, à la pollution industrielle de l'air, à la pollution des eaux (phosphates des lessives, granulats) et aux imprimés.

Toutefois, **elle ne s'applique pas à un certain nombre d'installations d'élimination de déchets**, dont celles qui mettent en œuvre un processus de valorisation des déchets comme matière.

L'article L. 135-1 du code de l'environnement affecte le produit de la TGAP à l'ADEME, dans la limite d'un plafond fixé à 498,6 millions d'euros pour les années 2012 et 2013¹.

¹ L'article 31 du présent projet de loi de finances propose de réduire ce plafond de 10 %.

B. LE TRAITEMENT ADMINISTRATIF ET FISCAL DES DÉCHETS D'AMIANTE-CIMENT

1. Les déchets d'amiante

Les déchets d'amiante résultent des travaux d'enlèvement et de traitement de l'amiante utilisé en tant que matériau de calorifugeage¹. Ils résultent également et plus généralement des **travaux de déconstruction des bâtiments. Dans ce cas, on parle de déchets d'amiante-ciment.**

L'amiante-ciment est un matériau qui a surtout été utilisé dans la construction pour ses excellentes propriétés d'isolant, en particulier thermique et phonique, et de résistance à l'usure et à la chaleur. A ce titre, il est principalement présent dans les canalisations.

Les déchets d'amiante-ciment peuvent être divisés en plusieurs catégories :

- **les déchets issus des travaux relatifs à la réhabilitation et à la démolition** dans le secteur du bâtiment et des travaux publics constitués de déchets de matériaux : plaques ondulées, plaques support de tuiles, ardoises en amiante-ciment, tuyaux et canalisation ;

- les produits en amiante-ciment destinés à l'origine au secteur du bâtiment et des travaux publics, invendus ou retirés de la vente.

2. Le régime de TGAP applicable aux déchets d'amiante-ciment

Les déchets d'amiante peuvent être éliminés dans des installations de stockage de déchets inertes² (amiante-ciment), dans des installations de stockage de déchets non dangereux (amiante lié) et dans des installations de stockage de déchets dangereux (autres déchets d'amiante), accueillant également d'autres déchets.

Aux termes du 1^{er} du II de l'article 266 *sexies* du code des douanes, **la TGAP ne s'applique pas aux installations de stockage accueillant exclusivement des déchets d'amiante-ciment.**

Jusqu'en juillet 2012, les installations stockant exclusivement des déchets d'amiante-ciment étaient des installations de stockage de déchets inertes (ISDI). **Seules ces installations bénéficiaient de l'exonération de**

¹ Travaux consistant à isoler les tuyaux de chauffage ou d'eau chaude d'un logement en vue de réaliser une économie d'énergie en réduisant les pertes de chaleur.

² Les déchets inertes sont des déchets qui ne subissent aucune modification physique, chimique ou biologique importante. Ils ne se décomposent pas, ne brûlent pas et ne produisent aucune réaction physique ou chimique. Ils ne sont pas biodégradables et ne détériorent pas d'autres matières avec lesquelles ils entrent en contact, d'une manière susceptible d'entraîner une pollution de l'environnement ou de nuire à la santé humaine.

TGAP, contrairement aux installations de stockage de déchets non dangereux et aux installations de stockage de déchets dangereux.

3. Un changement de régime depuis le 1^{er} juillet 2012 à la suite d'une condamnation de la France par la CJUE

En décembre 2011, la **Cour de justice de l'Union européenne a rendu un arrêt** indiquant que les autorités françaises ont considéré à tort qu'un déchet d'amiante lié à des matériaux inertes (amiante-ciment) pouvait être reçu dans une installation de stockage de déchets inertes.

Cet arrêt a été rendu dans le cadre d'un **contentieux engagé en 2006 par la Commission européenne**, au motif d'une interprétation erronée, par la France, de la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets et de la décision 2003/33/CE fixant les critères et les procédures d'admission des déchets dans les décharges.

La Cour de justice de l'Union européenne a considéré que **les déchets d'amiante-ciment** ne pouvaient être accueillis dans les décharges pour déchets inertes mais **devaient être traités dans des décharges de déchets dangereux ou dans des décharges de déchets non dangereux** respectant les exigences de la décision 2003/33/CE précitée.

Concrètement, cet arrêt imposait aux autorités françaises de modifier les textes réglementaires encadrant le fonctionnement des installations de stockage de déchets inertes pour y interdire l'admission de déchets d'amiante-ciment.

Les nouvelles règles applicables au stockage des déchets d'amiante-ciment ont été fixées par un arrêté publié le 6 avril 2012 au Journal officiel, et sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2012. **Les déchets d'amiante-ciment sont désormais obligatoirement stockés dans des installations soumises à la législation des installations classées.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la **commission des finances**, l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel visant à **étendre l'exonération de TGAP déchets actuellement appliquée aux seules installations exclusivement affectées à l'élimination des déchets d'amiante-ciment, à l'ensemble des installations d'élimination qui reçoivent ces déchets particuliers.**

Pour cela, le présent article modifie le 1^{er} du II de l'article 266 *sexies* du code des douanes et prévoit que **la TGAP ne s'appliquera pas « aux installations de stockage des déchets autorisées, au titre 1^{er} du livre V du code**

de l'environnement¹, à recevoir des déchets d'amiante liés à des matériaux de construction inertes ayant conservé leur intégrité (amiante-ciment) relevant du code 17 06 05 de la liste des déchets pour la quantité de déchets d'amiante reçus ».

Le présent article a donc pour conséquence de dispenser du paiement de la TGAP toutes les installations autorisées à recevoir des déchets d'amiante-ciment, qu'elles soient ou non exclusivement affectées à cet usage. **L'exonération ne porte que sur le volume des déchets d'amiante-ciment accueillis par ces installations.** Elle est donc limitée² et son coût devrait être négligeable.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article est la conséquence, dans le domaine fiscal, d'une décision de la Cour de justice de l'Union européenne. Il vise à **favoriser l'élimination des déchets d'amiante-ciment** en rétablissant, dans la limite des volumes de produits reçus, une égalité de traitement entre toutes les installations concernées.

Cette disposition permettra **d'éviter tout risque de voir se multiplier les dépôts sauvages** de ces déchets, ce qui porterait atteinte à l'environnement et à la santé publique.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ C'est-à-dire les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

² Le Gouvernement aurait pu faire le choix de taxer toutes les installations accueillant des déchets d'amiante-ciment, mais une telle décision aurait pu faire courir un risque de pénurie d'exutoire pour ce type de déchets.

ARTICLE 18 ter (nouveau)
(Art. 150 U du code général des impôts)

**Extension de l'exonération de plus-value de cession immobilière
applicable à certains non-résidents**

Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, a pour objet d'étendre l'exonération de plus-value de cession immobilière applicable aux personnes physiques non résidentes, ressortissante d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

I. LE DROIT EXISTANT

En vertu de l'article 244 *bis* A du code général des impôts, sous réserve de conventions internationales, les plus-values de cessions immobilières réalisées par des personnes physiques qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France, au sens de l'article 4B du même code, sont soumises à un **prélèvement spécifique** au titre de l'imposition sur le revenu, majoré des prélèvements sociaux et, éventuellement, de la surtaxe applicable aux plus-values dépassant 50 000 euros, en vertu de l'article 1609 *nonies* G du même code.

Ces plus-values bénéficient du **même régime d'abattement** pour durée de détention que les personnes physiques résidant en France.

Une **exonération** est spécifiquement prévue au **2° du II de l'article 150 U** du code général des impôts, pour les plus-values de cessions immobilières réalisées par les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

Cette exonération s'applique, dans la limite d'une **résidence par contribuable**, dès lors que celui-ci remplit une **double condition** en tant que cédant :

- il a été **fiscalement domicilié** en France de manière continue pendant au moins **deux ans** « à un moment quelconque antérieurement à la cession » ;

- il a la **libre disposition du bien**, considéré dès lors comme son « **habitation en France** », depuis le 1^{er} janvier de l'année précédant celle de

cette cession. Cette définition **exclut donc tout immeuble qui ferait l'objet d'une location.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de plusieurs de nos collègues députés, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, à l'unanimité, un amendement portant article additionnel ayant pour objet **d'étendre le champ de l'exonération des plus-values de cessions immobilières réalisées par les personnes physiques non résidentes**, ressortissantes d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

Comme l'indique l'exposé sommaire, l'amendement visait ainsi à **améliorer les conditions d'exonération** actuellement en vigueur, qui ne permettent pas de « *tenir suffisamment compte des situations d'expatriation de nos compatriotes et sont par suite source d'iniquité* ».

En effet, toujours d'après l'exposé sommaire, seuls les non-résidents ayant les moyens financiers les plus importants peuvent généralement se permettre de conserver une habitation en France dont ils ont la libre disposition, c'est-à-dire qu'ils sont susceptibles d'occuper à tout moment.

Au contraire, les ménages les plus modestes décident plutôt de louer leur bien le temps de leur expatriation. Or, si un non-résident décidait ensuite de vendre son bien, seul celui étant à la libre disposition du cédant pourrait bénéficier de l'exonération de plus-value, selon la réglementation actuellement en vigueur.

Compte tenu de ce constat, l'article 18 *ter*, qui modifie par son I le 2° du II de l'article 150 U du code général des impôts, tend à **exonérer de plus-value la cession d'un logement, sans condition de libre disposition du bien, dès lors que cette dernière est réalisée dans les cinq années suivant celle du transfert par le cédant de son domicile fiscal hors de France** (« *au plus tard le 31 décembre de la cinquième année* »).

L'exonération actuellement applicable aux habitations pour lesquelles les cédants ont la libre disposition du bien est également maintenue, sans condition de délai.

Sont conservées les conditions d'application de l'exonération s'agissant :

- du cédant, qui doit avoir été fiscalement domicilié en France de manière continue pendant au moins deux ans à un moment quelconque antérieurement à la cession ;

- de la limite fixée à une résidence par contribuable.

En outre, afin de limiter l'impact financier de la mesure et « *pour une plus grande justice fiscale* », l'exonération ne peut plus s'appliquer que dans la **limite d'une plus-value nette imposable de 150 000 euros**.

Le **II** précise les **modalités d'application du nouveau dispositif** adopté pour le 2° du II de l'article 150 U précité :

- il **entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014** pour toutes les plus-values réalisées à compter de cette date ;

- le contribuable ayant **déjà bénéficié d'une exonération** au titre du 2° du II de l'article 150 U dans sa rédaction actuelle, **ne peut se prévaloir du nouveau dispositif pour bénéficier, une nouvelle fois, de l'exonération de plus-value**.

Selon les estimations du Gouvernement tel que portées dans l'article d'équilibre, ce nouveau dispositif conduirait à un gain de 10 millions d'euros au titre de l'impôt sur le revenu.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Conformément aux propos tenus en séance publique à l'Assemblée nationale, votre commission estime que cette **mesure est équilibrée**. L'extension du champ d'application de l'exonération relative aux biens de ces non-résidents est suffisamment **encadrée** et répond à une **demande légitime et adaptée** au regard de la réalité économique et financière vécue par ces personnes.

Votre commission a adopté un **amendement de clarification rédactionnelle** du dernier alinéa de cet article.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 19

(Art. 68 de la loi n° 2012 1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, art. 257, 278 *sexies*, 278 *sexies* A, 279-0 bis et 284 du code général des impôts)

Abaissement du taux de TVA applicable à la construction et à la rénovation de logements sociaux

Commentaire : le présent article prévoit d'abaisser le taux de TVA applicable aux opérations de construction et de rénovation de logements sociaux, ainsi que d'accession sociale à la propriété, en le portant de 7 % à 5,5 %.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE TAUX DE TVA À 7 % APPLICABLE AU LOGEMENT SOCIAL

L'article 278 *sexies* du code général des impôts (CGI) prévoit les conditions d'application du **taux réduit de TVA à 7 % à certaines opérations immobilières réalisées dans le cadre de la politique sociale.**

Ces opérations sont des **livraisons de logements et de travaux**, ceux-ci pouvant correspondre soit à des travaux de rénovation de logements achevés depuis plus de deux ans, soit à tous autres travaux d'amélioration, de transformation ou d'entretien (à l'exception des travaux de nettoyage et d'entretien des espaces verts). Les livraisons à soi-même (LASM) d'immeubles ou de travaux bénéficient également du même taux.

Dans le détail, l'article 278 *sexies* du CGI précise les opérations immobilières concernées :

- **les ventes de terrains à bâtir achetés pour réaliser des logements sociaux** (1 du I de l'article précité) ;

- **les livraisons (vente) et les LASM (construction par le bailleur) de logements à usage locatif social ainsi que les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur ces mêmes locaux** (2 du I, II et III de l'article précité) ;

- les transferts de patrimoine de logement social (3 du I de l'article précité) ;

- les livraisons de logements destinés à être occupés par des titulaires d'un contrat de location-accession financés par un prêt social de location-accession (PSAL), en application du 4 du I de l'article précité ;

- les livraisons de logements aux structures d'hébergement temporaire ou d'urgence (5 du I de l'article précité) ;

- les livraisons de logements sociaux à usage locatif à l'association foncière logement (AFL), ou à ses filiales, pour les logements situés en zone « agence nationale pour la rénovation urbaine » (ANRU) (6 et 7 du I de l'article précité) ;

- les livraisons de locaux à certains établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ou handicapées (8 du I de l'article précité) ;

- les cessions d'usufruit locatif social (10 du I de l'article précité) ;

- les livraisons de logements situés en zone ANRU dans le cadre d'opérations d'accession sociale à la propriété sous condition de revenus (11 du I de l'article précité) ;

- les apports de sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété (SCIAPP), en application du 12 du I de l'article précité.

Par ailleurs, en application du a du 1° de l'article 296 du CGI, le taux réduit applicable à ces opérations dans les **départements d'outre-mer (DOM)** est de **2,1 %**.

B. LES CONDITIONS À REMPLIR POUR BÉNÉFICIER DU TAUX RÉDUIT

L'article 284 du CGI subordonne l'application du taux réduit au respect d'un certain nombre de conditions, notamment l'usage au titre de **résidence principale** et une durée de détention de **quinze ans**.

Dans le cas contraire, l'acquéreur du logement doit **reverser un complément de TVA**. Ce complément représente la différence entre le taux réduit dont il a bénéficié et le taux normal, minoré d'un dixième par année au-delà de la cinquième année lorsque la condition d'affectation à la résidence principale cesse d'être remplie dans les quinze ans qui suivent le fait générateur de l'opération (en cas de revente, par exemple). Sont concernées les ventes ou les constructions par le bailleur de logements destinés à des bénéficiaires d'un PSAL, l'accession sociale en zone ANRU et les apports des immeubles sociaux neufs aux SCIAPP.

La durée de détention pour conserver le bénéfice du taux réduit est ramenée à **dix ans** lorsque l'immeuble fait l'objet d'une cession, d'une transformation d'usage ou d'une démolition dans les conditions prévues au chapitre III du titre IV du livre IV du code de la construction et de l'habitation (CCH), relatif à l'accession sociale à la propriété.

La même durée de détention est ramenée à **trois ans** pour les LASM de travaux d'amélioration, de transformation ou d'aménagement de logements sociaux au taux intermédiaire prévu au III de l'article 278 *sexies*.

Le complément d'impôt n'est pas dû lorsque les conditions cessent d'être remplies à la suite de la vente à leurs occupants, dans les conditions prévues par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière, de logements mentionnés au 4 du I de l'article 278 *sexies* ou de terrains à bâtir.

C. LE PASSAGE À UN TAUX DE 10 % EN 2014

L'article 68 de la loi n° 2012 1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 prévoit de porter, **à compter du 1^{er} janvier 2014, le taux de TVA applicable à ces opérations à 10 %.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA LIVRAISON DE LOGEMENTS

1. La baisse à 5 % du taux de TVA applicable aux livraisons de logements sociaux

Le I du présent article modifie l'article 68 de la loi précitée du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, qui prévoit l'application à compter du 1^{er} janvier 2014 de nouveaux taux de TVA réduits à 5 %, intermédiaire à 10 % et normal à 20 %.

L'alinéa 2 supprime les références à l'article 278 *sexies* du CGI, relatif au taux de TVA applicable au logement social (livraisons d'immeubles et LASM de travaux), de l'article 68 précité, qui prévoit la hausse du taux de TVA intermédiaire de 7 % à 10 % à compter du 1^{er} janvier 2014.

Les alinéas 6 et 7 prévoient l'application du taux réduit de 5 % aux livraisons et aux LASM de logements sociaux.

2. L'extension du bénéfice du taux de TVA réduit à 5 % aux reprises d'opérations de l'AFL

Les alinéas 9 et 10 du présent article étendent le bénéfice du taux réduit aux livraisons de logements à usage locatif aux organismes réalisant des opérations remplissant **quatre conditions cumulatives**.

Premièrement, ces livraisons doivent être prévues par une convention mentionnée à l'article 10 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Sont visées **les conventions pluriannuelles conclues par l'ANRU** avec les collectivités et les organismes destinataires des subventions qu'elle octroie.

Deuxièmement, les logements doivent être situés sur des terrains octroyés au titre des contreparties mentionnées au 11^{ème} alinéa de l'article L. 313-3 du CCH. Cet article du CCH définit les emplois des ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). La PEEC, plus connue sous le terme du « **1 % logement** », est l'impôt versé par les employeurs sous forme d'investissements directs en faveur du logement des salariés. La dénomination usuelle de la PEEC est désormais « Action Logement ». Sont concernés ici :

- le soutien à la construction, à la réhabilitation et à l'acquisition de **logements locatifs sociaux** ainsi qu'à la production de **logements locatifs intermédiaires** ;

- le soutien à des interventions à caractère **très social** dans le domaine du logement, notamment sous la forme d'opérations relatives au logement ou à l'hébergement des personnes défavorisées et de dépenses d'accompagnement social ;

- le soutien à la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine et à celle du programme national de **requalification des quartiers anciens dégradés** ainsi qu'à l'amélioration du parc privé.

Les ressources de la PEEC consacrées à ces emplois donnent lieu à des contreparties qui peuvent prendre la forme de **droits de réservation** portant sur des logements locatifs. Le contrat de réservation conclu au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction est une convention par laquelle une personne, en contrepartie du versement de fonds issus de cette participation, s'oblige à affecter, pour une durée déterminée, des logements locatifs à l'usage de personnes désignées par son cocontractant.

Troisièmement, sont visées les opérations dont la réalisation était initialement prévue par l'association mentionnée à l'article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation. Il s'agit de **l'AFL**, dont les statuts sont approuvés par décret et dont l'objet est de réaliser des programmes de logements contribuant à la mixité sociale des villes et des quartiers. Ces programmes concernent, d'une part, la réalisation de logements locatifs libres dans les quartiers faisant l'objet d'opérations de rénovation urbaine et, d'autre part, la réalisation de logements locatifs sociaux dans les agglomérations se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements. L'association est autorisée à contribuer par transfert d'actifs au financement des régimes de retraite complémentaire obligatoires des salariés du secteur privé par répartition, institués par voie d'accords collectifs interprofessionnels. Elle est financée par « Action Logement ».

Quatrièmement, les logements sont destinés à être occupés par des ménages dont le total des ressources n'excède pas le montant mentionné à l'article R. 391-8 du CCH. Il s'agit des plafonds « **prêt locatif intermédiaire** »

(PLI) ainsi définis : le revenu fiscal de référence d'un ménage de deux personnes ne doit pas excéder 61 373 euros en zone A, 42 379 euros en zone B et 37 082 euros en zone C.

Concrètement, cet alinéa doit permettre aux filiales de comités interprofessionnels du logement (CIL) de mener à bien **près de la moitié des 19 000 logements** que l'AFL avait prévu de réaliser jusqu'à l'échéance, en 2017, de la convention signée avec l'ANRU.

Pour éviter tout détournement du dispositif, la formulation retenue est volontairement plus restrictive que celle de l'alinéa 7 applicable aux livraisons de logements à usage locatif à l'AFL. **Sont ainsi visées les seules opérations prévues par une convention ANRU et non les logements situés dans des quartiers faisant l'objet d'une telle convention.**

3. La limitation de la zone périphérique à la zone ANRU de 500 mètres à 300 mètres pour les programmes d'accession sociale à la propriété

Conformément au 11 du I de l'article 278 *sexies* du CGI, les livraisons d'immeubles et les travaux réalisés en application d'un contrat unique de construction de logements dans le cadre d'une opération d'accession à la propriété à usage de résidence principale, destinés à des personnes physiques dont les ressources à la date de signature de l'avant-contrat ou du contrat préliminaire ou, à défaut, à la date du contrat de vente ou du contrat ayant pour objet la construction du logement ne dépassent pas les plafonds prévus pour le bénéfice de l'aide personnalisée au logement (APL), et situés dans des quartiers faisant l'objet d'une convention avec l'ANRU ou entièrement situés à une distance de moins de 500 mètres de la limite de ces quartiers, sont soumis à un taux réduit de TVA.

L'alinéa 11 du présent article vise à réduire de 200 mètres la zone périphérique à la zone ANRU, qui passerait ainsi de 500 mètres à **300 mètres**.

B. LA LIVRAISON DE TRAVAUX

1. Les travaux bénéficiant du taux réduit de TVA à 5 %

Le III de l'article 278 *sexies* du CGI, qui prévoit l'application du taux intermédiaire de 7 % puis 10 % de TVA relatif aux LASM de certains travaux de rénovation, effectués dans des locaux mentionnés aux 2 à 8 du I de l'article 278 *sexies*, est supprimé par **l'alinéa 27** du présent article.

Le cas des travaux de rénovation effectués dans les logements sociaux est traité par deux nouvelles dispositions du CGI :

- **le IV (nouveau)** de l'article 278 *sexies*, pour les travaux de rénovation dans les domaines de l'énergie, de l'accessibilité, de la mise aux

normes, des risques sanitaires et de la sécurité, qui seront soumis au taux réduit de 5 % ;

- **l'article 278 sexies A (nouveau)**, pour les autres travaux de rénovation, qui seront soumis au taux de 10 %.

En conséquence, les **alinéas 4 et 5** du présent article effectuent les changements de références nécessaires à l'article 257 du CGI et **l'alinéa 39** effectuée par coordination les changements de référence nécessaires à l'article 284 du CGI.

Les **alinéas 12 à 26** du présent article proposent d'appliquer le taux réduit de TVA de 5 % (à compter du 1^{er} janvier 2014) à certaines LASM de travaux de rénovation portant sur les locaux mentionnés aux 2 à 8 du I de l'article 278 *sexies*. Une partie des travaux effectués dans les logements sociaux, actuellement soumis au taux de 7 % seront donc soumis au taux de 10 % à compter du 1^{er} janvier 2014 (*cf. infra*).

Bénéficieront du taux réduit de 5 % les travaux de rénovation ayant pour objet de concourir directement à :

1° la réalisation **d'économies d'énergie et de fluides**, concernant :

a) les éléments constitutifs de l'enveloppe du bâtiment ;

b) les systèmes de chauffage ;

c) les systèmes de production d'eau chaude sanitaire ;

d) les systèmes de refroidissement dans les départements d'outre-mer ;

e) les équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable ;

f) les systèmes de ventilation ;

g) les systèmes d'éclairage des locaux ;

h) les systèmes de répartition des frais d'eau et de chauffage ;

2° **l'accessibilité** de l'immeuble et du logement et l'adaptation du logement aux personnes en situation de handicap et aux personnes âgées, concernant les cheminements extérieurs, le stationnement, l'accès au bâtiment, les parties communes de l'immeuble et les logements ;

3° la mise en conformité des locaux avec les dispositions de l'article 1^{er} du décret n° 87-149 du 6 mars 1987 fixant les conditions minimales de **confort** et d'habitabilité auxquelles doivent répondre les locaux mis en location ;

4° la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à **l'amiante** ou au **plomb** ;

5° la protection physique des locataires en matière de prévention et de lutte contre les **incendies**, de sécurité des ascenseurs, de sécurité des

installations de gaz et d'électricité, de prévention des risques naturels, miniers et technologiques, d'installation de dispositifs de retenue des personnes.

2. Le taux de TVA à 10 % pour les autres travaux de rénovation des logements sociaux

La rédaction proposée par **les alinéas 28 et 29** du présent article pour l'article 278 *sexies* A (nouveau) du CGI maintient l'application prévue, à compter du 1^{er} janvier 2014, du taux intermédiaire de 10 % aux autres LASM de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement ou d'entretien, dans les logements sociaux précités, qui bénéficient actuellement du taux de 7 % en application, soit du III de l'article 278 *sexies*, soit de l'article 279 0 *bis*.

Comme actuellement, le taux normal reste applicable aux **travaux de nettoyage** ainsi qu'aux travaux d'**entretien des espaces verts**.

3. Les travaux de rénovation pour les bâtiments agricoles

L'**alinéa 30** du présent article modifie les conditions prévues par l'article 279-0 *bis* du CGI pour l'application du taux intermédiaire de TVA aux travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des locaux à usage d'habitation, achevés depuis plus de deux ans.

Le taux normal s'applique en effet actuellement aux travaux, réalisés sur une période de deux ans au plus, à l'issue desquels la surface de plancher des locaux existants, **majorée, le cas échéant, des surfaces des bâtiments d'exploitations agricoles** mentionnées au d) de l'article R. 112-2 du code de l'urbanisme, est augmentée de plus de 10 %. Le d) de l'article R. 112-2 visait, dans les exploitations agricoles, certaines surfaces devant être déduites de la surface de plancher hors œuvre nette pour le calcul de la surface de plancher hors œuvre brute : les surfaces de plancher des serres de production, des locaux destinés à abriter les récoltes, à héberger les animaux, à ranger et à entretenir le matériel agricole, des locaux de production et de stockage des produits à usage agricole, des locaux de transformation et de conditionnement des produits provenant de l'exploitation.

Or cette référence réglementaire est **périmée**, depuis la publication du décret n° 2011-2054 du 29 décembre 2011 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2011-1539 du 16 novembre 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme.

L'**alinéa 30 supprime toute majoration prévue pour les bâtiments agricoles**, élargissant ainsi le champ d'application du taux normal aux

travaux de rénovation étendant la surface de plancher des logements dans les exploitations agricoles.

4. Le délai de réclamation du complément d'impôt

Le E du II (alinéas 31 à 38) modifie l'article 284 du CGI, qui détermine les conditions dans lesquelles une personne qui a bénéficié du taux réduit applicable aux livraisons et aux LASM de logements sociaux ou de travaux de rénovation de ces logements est tenue au paiement du complément d'impôt lorsque les conditions auxquelles est subordonné l'octroi de ce taux cessent d'être remplies.

Le présent article propose de **réduire de quinze à dix ans** le délai applicable pour les livraisons et les LASM des logements mentionnés au 11 du I de l'article 278 *sexies* du CGI. Sont concernées les opérations d'accession sociale à la propriété en zone ANRU et notamment les ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA).

C. L'ENTRÉE EN VIGUEUR

L'**alinéa 40** du présent article propose que l'entrée en vigueur de la baisse du taux de TVA de 7 % à 5 % s'applique aux opérations dont le fait générateur intervient à compter du 1^{er} janvier 2014. Le critère concernant les services est alors celui de la réalisation de la prestation, c'est-à-dire la fin de l'exécution du service. Pour les opérations concourant à la production et la livraison d'immeubles, le fait générateur de la TVA se produit au moment de la livraison réelle du bien du vendeur à l'acquéreur, indépendamment de l'accomplissement de toute formalité et du paiement du prix. La TVA est exigible lors de la réalisation du fait générateur sauf pour les livraisons d'immeubles à construire pour lesquelles la TVA est exigible lors de chaque versement des sommes correspondant aux différentes échéances prévues par le contrat en fonction de l'avancement des travaux.

Le nouveau taux s'appliquera donc à des opérations (livraisons d'immeubles, prestations de services) pour lesquelles des contrats ont été **signés antérieurement au 1^{er} janvier 2014**.

Les modalités de régularisation de la TVA sur les acomptes versés avant le 1^{er} janvier devront être précisées par **voie réglementaire**.

L'**alinéa 3** du présent article supprime les dispositions transitoires prévues par les 2 et 3 du B du III de l'article 68 de la loi précitée du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012. Cet article aménageait en effet l'entrée en vigueur du taux de 10 % de TVA applicable au logement social et maintenait le bénéfice du taux réduit de 7 % pour les opérations engagées avant le 1^{er} janvier 2014. Ces dispositions transitoires deviennent sans objet.

L'alinéa 41 prévoit une dérogation à la règle générale d'entrée en vigueur de la réforme, conformément aux articles 93 et 95 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (**dite** « directive TVA »), pour maintenir le bénéfice du taux de 7 % aux opérations engagées avant le 1^{er} janvier 2014 et situées entre 300 mètres et 500 mètres d'une zone ANRU et pour lesquelles le taux de TVA applicable en principe à compter du 1^{er} janvier 2014 sera de 10 %.

Un critère spécifique est mis en place pour les livraisons et les travaux réalisés en application d'un contrat unique de construction de logements mentionnés au 11 du I de l'article 278 *sexies* du CGI, situés à plus de 300 mètres mais moins de 500 mètres de la limite des quartiers faisant l'objet d'une convention ANRU. Le critère retenu pour le bénéfice de cet aménagement est la signature, avant le 1^{er} janvier 2014 :

- d'un avant-contrat, d'un contrat préliminaire ou, à défaut, d'un contrat de vente ou d'un contrat ayant pour objet la construction d'un logement ;

- d'un traité de concession d'aménagement défini à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme.

Pour les LASM de tels logements, le critère retenu est le dépôt, avant le 1^{er} janvier 2014, de la demande de permis de construire.

L'alinéa 42 prévoit que le C du II du présent article (alinéas 28 et 29), qui maintient, sous une nouvelle rédaction, l'application déjà prévue par le droit en vigueur, du taux intermédiaire de 10 % aux travaux de rénovation de logements sociaux autres que ceux bénéficiant du taux réduit de 5 %, s'applique aux opérations dont le fait générateur intervient à compter du 1^{er} janvier 2014.

L'alinéa 44 règle le cas des LASM de travaux ayant fait l'objet d'un devis daté accepté par les deux parties avant le 1^{er} janvier 2014 et ayant donné lieu à un acompte encaissé avant cette date ou ayant fait l'objet d'une décision d'octroi de subvention de l'Etat ou d'une décision favorable du ministre chargé de la construction et de l'habitation, prise par le préfet. Le h du 2 du B du II de l'article 68 de la loi précitée du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 maintenait en effet le taux de 7 % pour ces opérations. Il est repris par le présent alinéa 44.

Par ailleurs, les opérations engagées à une date plus ancienne devaient conserver le bénéfice du taux de 5,5 %, en vertu du III de l'article 13 de la loi n° 2011-1978 de finances rectificative pour 2011. Il s'agit des LASM de travaux dans les logements sociaux ayant fait l'objet d'un devis daté accepté par les deux parties avant le 1^{er} janvier 2012 et ayant donné lieu à un acompte encaissé avant cette date ou ayant fait l'objet d'une décision d'octroi de subvention de l'Etat ou d'une décision favorable du préfet avant cette

même date. **L'alinéa 43** maintient dans ce cas le bénéfice de l'application du taux de 5,5 %.

L'alinéa 45 prévoit l'entrée en vigueur du E du II (alinéas 31 à 39 concernant le délai pendant lequel le paiement d'un complément d'impôt peut être exigé) aux livraisons qui interviennent à compter du 1^{er} janvier 2014.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté, avec avis favorable du Gouvernement, un amendement de **coordination avec le maintien du taux réduit de TVA à 5,5 %**, à compter du 1^{er} janvier 2014, opéré par l'adoption de l'article 6 *bis* du présent projet de loi de finances.

Elle a également adopté quatre amendements **réactionnels** et un amendement de **précision** de la commission des finances, avec avis favorable du Gouvernement.

Elle a, par ailleurs, adopté un **amendement** de notre collègue député Jean-Louis Dumont, avec avis favorable de la commission des finances. Cet amendement vise à faire bénéficier les particuliers ayant acquis leur logement dans le cadre d'une opération de **location-accession** agréée des avantages prévus pour les opérations d'accession à la propriété en zone ANRU. Un sous-amendement du Gouvernement précise les dispositifs pour lesquels le délai de conservation du logement à titre de résidence principale est ramené à dix ans pour la conservation du bénéfice du taux réduit.

L'Assemblée nationale a également adopté, avec avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un autre **amendement** de notre collègue député Jean-Louis Dumont précisant que, pour les **opérations en VEFA**, les acomptes déjà réglés au taux de 7 % seront régularisés au taux de 5,5 %.

Elle a, enfin, adopté un **amendement** de notre collègue député Daniel Goldberg, avec avis favorable de la commission des finances, après qu'il a été sous-amendé par le Gouvernement. Ce dispositif prévoit qu'en **zone ANRU** le taux de TVA à 7 % est maintenu pour les logements compris entre 300 mètres et 500 mètres, dès lors que la demande de permis a été déposée au plus tard le 15 octobre 2013. L'objectif consiste à préserver les opérations engagées à cette date.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA DYNAMISATION DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS

La pénurie de logements constitue une difficulté pour la France, tant au regard de sa compétitivité que du pouvoir d'achat des ménages, l'insuffisance de constructions de logements favorisant le maintien de prix élevés et ne répondant pas à la totalité des demandes. Ainsi, l'évaluation préalable du présent article estime que **3,6 millions de personnes** souffrent de mal logement et que **1,7 million de ménages** attendent l'attribution d'un logement social.

Par ailleurs, le secteur de la construction se caractérise par un ralentissement de la production de logements. En 2012, selon le Gouvernement, **les ventes au détail de logements neufs ont baissé de 18 %** par rapport à l'année 2011 et **les mises en chantier de 20 %**. Ce ralentissement entraîne une baisse de l'emploi dans ce secteur.

Face à cette situation, le Gouvernement a fixé pour objectif la production de **150 000 logements sociaux par an**. Il s'est également engagé sur la rénovation thermique de **120 000 logements sociaux par an**.

En application du A du III de l'article 68 de la loi précitée du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, le taux de TVA applicable à la production de logements sociaux et aux LASM de travaux de rénovation doit passer à 10 % (contre 7 % actuellement) à compter du 1^{er} janvier 2014. La baisse à 5,5 % de ce taux de TVA vise à **contribuer à la réalisation des objectifs du Gouvernement en matière de production et de rénovation de logements sociaux**.

La mesure proposée vise ainsi à **accroître la taille du parc social** et donc, l'offre globale de logements. Elle pourrait également à terme avoir un **effet baissier sur les loyers**, y compris du parc privé.

La baisse du taux de TVA doit permettre de **compenser l'augmentation des coûts de production des logements sociaux** observée au cours des dernières années. Cette augmentation est liée à celle des prix de l'immobilier et du foncier, en particulier dans les zones tendues. Mais elle ne s'accompagne pas d'une progression équivalente des recettes (loyers) des bailleurs sociaux.

Ces derniers consacrent une part croissante de leurs **fonds propres** à de nouvelles opérations, généralement déséquilibrées. La diminution des coûts de production et de rénovation pour les bailleurs sociaux aura pour effet de réduire les fonds propres injectés dans les opérations. Les fonds ainsi préservés pourront alors être redéployés afin de financer un nombre plus important d'opérations.

En effet, un point de TVA en moins représente en moyenne une économie de 1 200 euros par logement social neuf réalisé. Baisser le taux de TVA d'un point et demi entraînera donc un gain de 1 800 euros par logement neuf pour les bailleurs sociaux. En s'appuyant sur les estimations du Gouvernement, cette baisse représente donc une aide de **315 millions d'euros** par an à compter de 2016.

Enfin, cette mesure constitue une incitation fiscale en faveur d'un secteur (le logement) qui représente un **gisement d'emplois non délocalisables**, directement (la construction, la rénovation, gestion) et indirectement (les équipements des logements, le développement de la ville).

B. LA RÉNOVATION DES LOGEMENTS SOCIAUX ET UNE PRÉOCCUPATION ENVIRONNEMENTALE

En application des articles 278 *sexies* A et 279-0 *bis* du CGI, les travaux d'amélioration et d'entretien seront soumis au taux de TVA à **10 %** (contre 7 % actuellement) à compter du 1^{er} janvier 2014.

Toutefois, si le dispositif proposé par le présent article est adopté, certains travaux de rénovation deviendront éligibles au taux réduit de TVA à **5,5 %** dans le cadre de la LASM : la réalisation d'**économies d'énergie et de fluides** concernant les éléments constitutifs de l'enveloppe du bâtiment, les systèmes de chauffage, les systèmes de production d'eau chaude sanitaire, les systèmes de refroidissement dans les départements d'outre-mer, les équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable, les systèmes de ventilation, les systèmes d'éclairage des locaux, les systèmes de répartition des frais d'eau et de chauffage.

La rénovation des logements sociaux existants devrait ainsi en être favorisée et cette **dynamique de rénovation** pourra également passer par la rénovation thermique de 120 000 logements sociaux par an (isolation, chauffage...). L'évaluation préalable du présent article ajoute (sans plus de précision) que le recours aux **énergies renouvelables** sera encouragé, avec la perspective de faire baisser les consommations énergétiques de ces logements.

C. LE CIBLAGE DU DISPOSITIF SUR LES ZONES OÙ LES BESOINS SONT PRIORITAIRES

La baisse de la TVA s'applique de façon uniforme sur tout le **territoire national**, Corse comprise, et dans les DOM à l'exception de la Guyane et de Mayotte, où la TVA n'est provisoirement pas applicable (en application de l'article 294 du CGI).

Le dispositif proposé cible toutefois plus particulièrement les **zones tendues**, où se situent les besoins prioritaires (zone urbaine où la demande de logements pour une population modeste est forte).

Ainsi, le présent article prévoit de **limiter le bénéfice du taux réduit aux zones ANRU ainsi qu'aux immeubles situés à une distance inférieure à 300 mètres** de la limite de ces quartiers (au lieu de 500 mètres actuellement).

Le présent article permet également d'aménager le dispositif de **reversement de TVA** pour les opérations d'accession à la propriété en zone ANRU. En effet, en application des dispositions du F du I de l'article 64 de la loi précitée de finances rectificative pour 2012, les livraisons d'immeubles neufs acquis comme immeubles à construire par les particuliers (VEFA) ne sont plus soumises à la TVA, même si elles interviennent dans le délai de cinq ans, mais au droit de mutation à titre onéreux au taux global de 5,09 %, depuis le 1^{er} janvier 2013. Il en résulte qu'en cas de revente, le cédant perd le droit à déduction de la TVA. Le risque réside alors dans un renchérissement du prix de revente en zone ANRU, le cédant intégrant une TVA rémanente dans le coût de transaction. Afin d'atténuer les effets de l'exonération de TVA, le présent article prévoit donc de ramener de dix à quinze ans la durée de détention et, corrélativement, d'appliquer dès la première année un abattement par dixième.

Afin de ne pas remettre en cause l'équilibre d'opérations immobilières déjà engagées dans la bande située entre 300 et 500 mètres autour d'une zone ANRU, la commission des finances a adopté un **amendement** visant à maintenir le taux de TVA à 7 % pour les logements dans ce périmètre dans la mesure où une demande de permis de construire aura été déposée avant le 1^{er} janvier 2014 (et non le 16 octobre 2013 comme le prévoit actuellement le présent article).

D. LA NEUTRALISATION DES EFFETS « REPORT »

De manière générale, deux options sont possibles pour l'entrée en vigueur d'un changement de taux de TVA : retenir le critère de l'exigibilité (qui détermine la période selon laquelle le Trésor Public est en droit de réclamer le paiement ou la déduction de la TVA) ou celui du fait générateur (qui déclenche la créance fiscale du Trésor Public).

Le choix opéré par le présent article, c'est-à-dire l'application du taux réduit de TVA à 5,5 % au **fait générateur de l'opération** (soit à la date de livraison du bien), permet d'éviter tout report de lancement de programmes de construction, qui pourrait être favorisé par le bénéfice à venir d'un taux réduit.

E. LE COÛT DE LA MESURE

En prenant pour **hypothèse la baisse du taux réduit de TVA à 5 %** prévue dans le projet de loi déposé à l'Assemblée nationale, le coût total du dispositif proposé était estimé par le Gouvernement à 355 millions d'euros

en 2014, 315 millions d'euros en 2015 et 475 millions d'euros à compter de 2016.

Ce coût correspondait notamment :

- à la dépense fiscale induite par passage du taux de 10 % au taux de 5 % sur certains travaux soumis à LASM (**90 millions d'euros** en 2014) ;

- au passage du taux de 10 % au taux de 5 % sur les constructions LASM (**185 millions d'euros** en 2014) et les ventes de logements sociaux neufs (**60 millions d'euros** en 2014).

Dans la mesure où le **taux de TVA réduit est maintenu à 5,5 %** du fait de l'adoption de l'article 6 *bis* du présent projet de loi de finances, le coût du dispositif peut être évalué à **266 millions d'euros** en 2014, 236 millions d'euros en 2015 et 356 millions d'euros à compter de 2016.

Deux éléments d'incertitude demeurent :

- l'estimation du **coût du passage de quinze ans à dix ans de la durée de détention en cas de revente par des particuliers de logements acquis en l'état futur d'achèvement**. Selon l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances, *« cet aménagement devrait avoir un très léger coût théorique qu'en l'absence de statistiques sur le nombre de reventes dans un délai de quinze ans, il est impossible d'évaluer. Il convient de noter qu'il existe d'ores et déjà plusieurs cas de dispense de reversement (en cas de vente liée à une mobilité professionnelle, à un divorce ou à la dissolution d'un PACS, à des naissances...). En tout état de cause, ce coût sera étalé sur les dix prochaines années dès lors que le dispositif s'appliquera aux livraisons qui interviendront à compter du 1^{er} janvier 2014 susceptibles de donner lieu à revente par la suite »* ;

- le **gain tiré du rétrécissement des zones éligibles hors zone ANRU de 500 mètres à 300 mètres autour de ces dernières**. En effet, faute de connaître la répartition des opérations qui se font en zone ANRU et dans la zone périphérique des 500 mètres, il n'est pas possible de chiffrer avec précision le surplus de recettes lié à cette restriction.

Par ailleurs, le **coût du maintien du taux de TVA à 7 %** pour les logements compris entre 300 mètres et 500 mètres (dès lors que la demande de permis a été déposée au plus tard le 15 octobre 2013) n'a pas été indiqué par le Gouvernement lorsqu'il a levé le gage de l'amendement de notre collègue député Daniel Goldberg et n'a pas été pris en compte dans l'amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 19 bis (nouveau)

(Art. 1010 du code général des impôts, art. 21 de la loi n° 2011-906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012)

Ajout d'une composante « air » à la taxe sur les véhicules de société afin de tenir compte des oxydes d'azote, des composés organiques volatils non méthaniques et des particules en suspension

Commentaire : le présent article vise à ajouter une composante « air » dans le barème de la taxe sur les véhicules sur les sociétés.

I. LE DROIT EXISTANT : LA TAXE SUR LES VÉHICULES DE SOCIÉTÉ

A. LE MÉCANISME DE LA TAXE SUR LES VÉHICULES DE SOCIÉTÉ

L'article 1010 du code général des impôts prévoit que les sociétés sont soumises à une taxe annuelle, appelée « taxe sur les véhicules de société » (TVS), à raison des véhicules de tourisme¹ qu'elles utilisent, possèdent ou louent.

La TVS n'est cependant pas applicable aux véhicules destinés exclusivement à la vente, à la location de courte durée ou à l'exécution d'un service de transport public, lorsque ces opérations correspondent à l'activité normale de la société.

La TVS n'est pas déductible pour l'établissement de l'impôt sur les sociétés.

B. LES BARÈMES DE LA TAXE SUR LES VÉHICULES DE SOCIÉTÉ

Les tarifs applicables au titre de la TVS varient selon la date d'acquisition ou d'utilisation du véhicule.

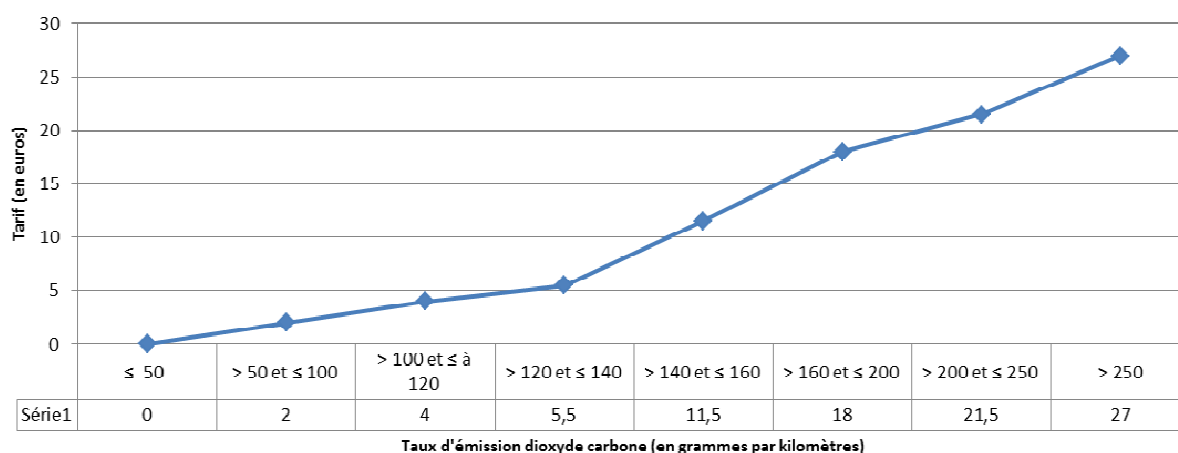
Ainsi, pour les véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire², dont la première mise en circulation est intervenue à

¹ Sont considérés comme véhicules de tourisme les voitures particulières au sens du 1 du C de l'annexe II à la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 septembre 2007, établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules, ainsi que les véhicules à usages multiples qui, tout en étant classés en catégorie N1 au sens de cette même annexe, sont destinés au transport de voyageurs et de leurs bagages ou de leurs biens.

² La réception communautaire est destinée à constater qu'un type de véhicule, de système ou d'équipement satisfait aux prescriptions techniques exigées pour sa mise en circulation.

compter du 1^{er} juin 2004 et qui n'étaient pas possédés et utilisés par la société avant le 1^{er} janvier 2006, les tarifs applicables sont indiqués dans le graphique ci-dessous.

Tarifs de TVS applicable aux véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire, dont la première mise en circulation est intervenue à compter du 1^{er} juin 2004, et qui n'étaient pas possédés ou utilisés par la société avant le 1^{er} janvier 2006



Source : commission des finances, d'après l'article 1010 du code général des impôts

Par ailleurs, pour les autres véhicules, les tarifs tiennent compte de leur puissance fiscale. Les « autres véhicules » concernent :

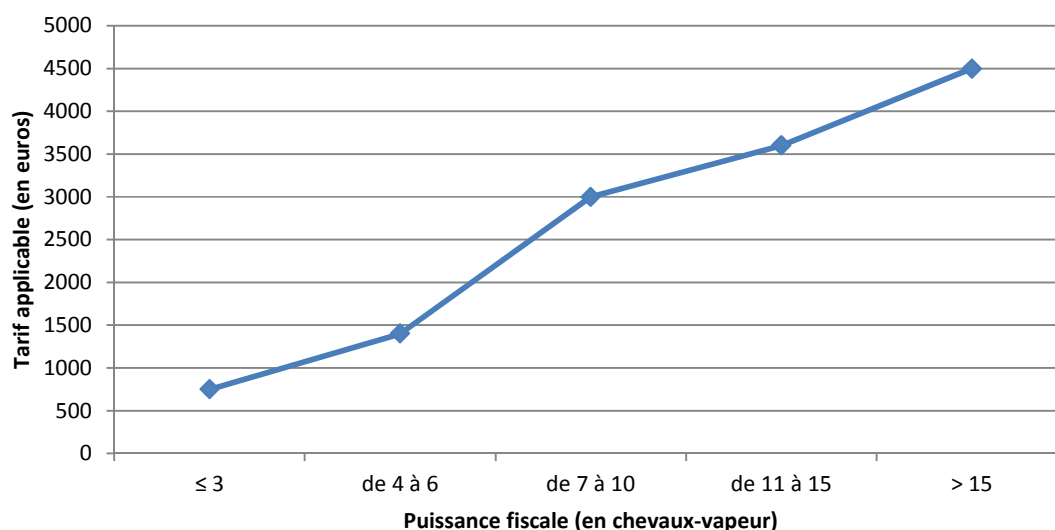
- les véhicules possédés ou utilisés avant le 1^{er} janvier 2006 par la société ;

- les véhicules possédés ou utilisés à compter du 1^{er} janvier 2006 et dont la première mise en circulation est intervenue avant le 1^{er} juin 2004 ;

- les véhicules n'ayant pas fait l'objet d'une réception communautaire, c'est-à-dire les véhicules qui font l'objet d'une réception nationale ou à titre isolé. A titre d'exemple, il s'agit des véhicules importés d'un autre marché, tel que le marché américain, pour lequel les informations sur les émissions de CO₂ ne sont pas nécessairement disponibles.

Les tarifs qui leur sont applicables sont retracés dans le graphique ci-après.

Tarifs de TVS applicables aux autres véhicules



Source : commission des finances, d'après l'article 1010 du code général des impôts

C. UNE RÉFORME IMPORTANTE EN 2011

La taxe sur les véhicules de société a fait l'objet d'une réforme importante dans le cadre de l'article 21 de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012. Cet article a :

- **abaissé les seuils d'entrée dans le dispositif** (50 grammes de CO₂/km au lieu de 100 grammes de CO₂/km) et **augmenté les tarifs à partir d'un taux d'émission de 120 grammes de CO₂/km**. S'agissant des véhicules dont la mise en circulation est antérieure à 2006, les différents seuils de taxation ont été abaissés ;

- **supprimé les exonérations** qui existaient pour les véhicules fonctionnant exclusivement ou non au moyen de l'énergie électrique, du gaz naturel pour véhicules, du gaz de pétrole liquéfié ou de superéthanol E 85, ainsi que les véhicules fonctionnant alternativement au moyen de supercarburants et de gaz pétrole liquéfié. **Ces exonérations aboutissaient en effet à grever l'assiette de la taxe.**

Toutefois, **subsiste actuellement**, aux termes du III de l'article 21 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 précitée, **une exonération relative aux véhicules combinant l'énergie électrique et une motorisation à l'essence ou au gazole (véhicules hybrides) et émettant moins de 110 grammes de CO₂ par kilomètre parcouru**. Cette exonération s'applique pendant une période de huit trimestres décomptée à partir du premier jour du premier trimestre en cours à la date de première mise en circulation du véhicule.

D. UNE TAXE DONT LE PRODUIT EST AFFECTÉ À LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE (MSA)

Aux termes du 9° de l'article L. 731-2 du code rural et de la pêche maritime, le produit de la taxe sur les véhicules de société est affecté intégralement à la branche maladie du régime des exploitants agricoles.

Toutefois, l'article 15 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 prévoit la réaffectation du produit de cette taxe à la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), pour un **rendement estimé à 893 millions d'euros en 2014**¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du groupe socialiste, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel **visant à durcir le barème de la TVS en introduisant une composante « air »**, susceptible de prendre en compte l'impact de plusieurs polluants atmosphériques tels que les oxydes d'azote, les composés organiques volatils non méthaniques et les particules en suspension.

A. L'INTRODUCTION D'UNE COMPOSANTE « AIR » DANS LE BARÈME DE LA TVS

Le I de l'article 19 *bis* du projet de loi de finances pour 2014 procède à une modification de l'article 1010 du code général des impôts (CGI).

Cette modification vise à **introduire une composante « air » dans le barème de la taxe sur les véhicules de société**. Pour cela, est inséré, après le premier alinéa de l'article 1010 précité, un alinéa prévoyant que « *le montant de la taxe est égal à la somme des deux composantes, dont le tarif est déterminé en application, respectivement, du a ou du b, d'une part, et du c, d'autre part* » (**2° du I** du présent article). **La nouvelle composante de la taxe s'ajouterait donc au tarif existant.**

Le **3° du I** du présent article insère **six nouveaux alinéas** à l'article 1010 du CGI.

Tout d'abord, **un premier alinéa** procède à la **codification de l'exonération prévue par le III de l'article 21** de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012, en prenant en compte l'introduction de la nouvelle composante de la TVS. Est ainsi précisé que « *les véhicules combinant l'énergie électrique et une motorisation à l'essence ou au gazole dont les émissions sont inférieures ou égales à 110 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre parcouru sont exonérés de la composante de la*

¹ Hors dispositions prévues par le présent article.

taxe prévue aux a et b pendant une période de huit trimestres, décomptée à partir du premier jour du premier trimestre en cours à la date de première mise en circulation du véhicule ».

Par coordination, le **II** du présent article supprime le **III** de l'article 21 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 précitée.

Un deuxième alinéa crée un *c* à la suite des *a* et *b* de l'article 1010 du CGI, relatif au tarif applicable à la composante liée aux émissions de polluants atmosphériques. Ce nouveau tarif est déterminé en fonction du type de carburant, selon le barème suivant (3^{ème} alinéa) :

Année de première mise en circulation du véhicule	Essence et assimilé (en euros)	Diesel et assimilé (en euros)
Jusqu'au 31 décembre 1996	70	600
De 1997 à 2000	45	400
De 2001 à 2005	45	300
De 2006 à 2010	45	100
A compter de 2011	20	40

Source : article 19 bis du projet de loi de finances pour 2014

Le barème proposé pour la composante « air » de la TVS permet de **tenir compte des différences de niveaux de pollution émis par les véhicules selon leur type de motorisation et selon leur année de mise en service**, les véhicules diesel, notamment les plus anciens étant, d'une manière générale, les plus polluants.

Le quatrième et le cinquième alinéa précisent l'acception des termes « diesel et assimilé » et « essence et assimilé ». La première catégorie désigne « les véhicules ayant une motorisation au gazole ainsi que les véhicules combinant une motorisation électrique et une motorisation au gazole émettant plus de 110 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre parcouru ».

La seconde catégorie désigne les autres véhicules, hors véhicules électriques.

En effet, le sixième alinéa prévoit une **exemption de la nouvelle composante « air » de la TVS au profit des véhicules électriques**. Cette disposition devient le **II** de l'article 1010 du code général des impôts (**4° du I** du présent article), tandis que les éléments qui précèdent relèvent désormais du **I** de l'article 1010 (**1° du I** du présent article).

B. LA DATE DE MISE EN ŒUVRE ET L’AFFECTATION DU PRODUIT DE LA COMPOSANTE « AIR » DU BARÈME DE LA TVS AU BUDGET GÉNÉRAL DE L’ÉTAT

1. La date de mise en œuvre de la nouvelle composante du barème de la taxe sur les véhicules de société

Le **III** de l’article 19 *bis* prévoit une application de la nouvelle composante « air » du barème de la taxe sur les véhicules de société (TVS) à compter de la période d’imposition s’ouvrant le 1^{er} octobre 2013. En effet, la TVS est perçue une fois par an, à l’automne, la période annuelle d’imposition débutant le 1^{er} octobre.

2. L’affectation du produit de la nouvelle composante « air » du barème de la TVS au budget général de l’État

D’après le compte-rendu des débats de l’Assemblée nationale, le dispositif proposé aurait un **rendement estimé entre 150 et 160 millions d’euros**.

Le **IV** de l’article 19 *bis* prévoit qu’une fraction du produit de la taxe sur les véhicules de société sera affectée au budget général de l’État à hauteur de 150 millions d’euros en 2014, soit l’intégralité du produit issu de la nouvelle composante de la TVS.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général souscrit pleinement à l’économie générale de ce dispositif.

En effet, l’introduction de la nouvelle composante de la TVS est pertinente au regard des effets nocifs des polluants atmosphériques tels que les dioxydes d’azote et les particules en suspension pour la santé et pour l’environnement. **La France est d’ailleurs soumise au respect de valeurs limite dans le cadre de plusieurs directives européennes** et le non-respect de celles liées aux particules fait actuellement l’objet d’un contentieux européen. Cette mesure aurait ainsi l’avantage de démontrer aux instances communautaires que la France s’efforce de faire évoluer la situation ; elle est cohérente avec l’article 21 du présent projet de loi de finances, qui élargit l’assiette de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) Air à sept nouvelles substances polluantes.

En outre, ce dispositif permettra de **dynamiser le rendement de la taxe sur les véhicules de société** qui s’érode de façon notable depuis 2009, même si la réforme intervenue en 2011 a eu pour effet de tempérer cette évolution. Ainsi, le rendement de la TVS s’élevait à 1,1 milliard d’euros en

2009, et son produit a régressé en 2010 pour atteindre 993 millions d'euros, puis 930 millions d'euros en 2011. Le rendement estimé pour 2014 est de 893 millions d'euros (*cf. supra*).

Enfin, cette modulation de la taxe sur les véhicules de société contribuera à **inciter les sociétés à renouveler leurs parcs automobiles** avec des véhicules plus performants en matière d'émissions de polluants atmosphériques. En effet, **le barème est particulièrement incitatif**, puisqu'il existe de gros écarts de tarifs entre les véhicules les plus anciens, notamment s'agissant des diesel (600 euros), et les véhicules les plus récents (40 euros pour le diesel et 20 euros pour l'essence).

Toutefois, votre rapporteur général estime que le barème pourrait être adapté de façon à prendre en compte l'application de la norme Euro 6 à compter de septembre 2015. Celle-ci introduit des normes plus sévères en matière d'émissions polluantes pour les véhicules diesel, et aboutit à réduire le différentiel de pollution entre les véhicules fonctionnant à l'essence et ceux fonctionnant au diesel.

Votre rapporteur général propose ainsi un amendement visant à créer une nouvelle tranche au tarif de 25 euros à compter du 1^{er} septembre 2015, pour les véhicules essence comme pour les véhicules diesel. Par ailleurs, les véhicules diesel respectant la norme Euro 6 avant cette date bénéficieraient de ce tarif, ce qui aurait un effet incitatif en faveur du renouvellement du parc automobile diesel au profit des véhicules les plus propres. Afin de conserver une progressivité du barème et de limiter l'impact de cette modification sur le rendement associé à la nouvelle composante de la TVS, le tarif pour les véhicules essence pour la tranche de 2011 à 2015 serait porté de 20 à 25 euros.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 19 ter (nouveau)
(Art. 1010 bis du code général des impôts)

Harmonisation des abattements relatifs à différentes taxes pour les véhicules qui fonctionnent au superéthanol

Commentaire : le présent article vise à harmoniser deux abattements applicables aux véhicules fonctionnant au superéthanol au titre de la taxe sur les certificats d'immatriculation et du malus automobile.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE SUPERÉTHANOL E 85

Le superéthanol E 85 est un agroc carburant constitué d'un mélange d'éthanol et d'essence sans plomb. Il contient entre 65 % et 85 % d'éthanol en volume.

L'éthanol utilisé dans le superéthanol E 85 est du bioéthanol, issu de la fermentation de matières premières renouvelables d'origine agricole, riches en sucre ou en amidon, telles que la betterave à sucre ou les céréales (blé, maïs).

B. DES ABATTEMENTS SPÉCIFIQUES AUX VÉHICULES FONCTIONNANT AU SUPERÉTHANOL

1. La taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation

Aux termes de l'article 1010 *bis* du code général des impôts, il est institué une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules¹ prévue à l'article 1599 *quindecies* du code général des impôts.

Cette taxe additionnelle est due sur les certificats d'immatriculation, autres que ceux donnant lieu au paiement du malus, des véhicules de tourisme au sens de l'article 1010² du code général des impôts (CGI).

¹ C'est-à-dire la carte grise.

² Article relatif à la taxe sur les véhicules de société.

La taxe est assise :

a) pour les véhicules de tourisme au sens de l'article 1010 du CGI qui ont fait l'objet d'une réception communautaire¹, **sur le nombre de grammes de dioxyde de carbone émis par kilomètre ;**

b) pour les véhicules de tourisme au sens de l'article 1010 du CGI autres que ceux mentionnés au a, **sur la puissance fiscale**². Cette catégorie de véhicules regroupe les voitures particulières n'ayant pas fait l'objet d'une réception communautaire. Il s'agit par exemple des véhicules ayant fait l'objet d'une réception nationale. Cela concerne les véhicules importés d'un autre marché tel que le marché américain ou asiatique.

Le tarif de la taxe est distinct pour ces deux catégories de véhicules, comme l'indiquent les tableaux ci-dessous. En effet, les véhicules n'ayant pas fait l'objet d'une réception communautaire ne contiennent pas nécessairement les informations sur les émissions de CO₂. Ces pourquoi, pour ces véhicules, un tarif forfaitaire a été fixé en fonction de la puissance fiscale du véhicule.

Tarifs applicables aux véhicules de tourisme ayant fait l'objet d'une réception communautaire

Taux d'émission de dioxyde de carbone (en grammes par kilomètre)	Tarif applicable par gramme de dioxyde de carbone (en euros)
N'excédant pas 200	0
Fraction supérieure à 200 et inférieure ou égale à 250	2
Fraction supérieure à 250	4

Source : article 1010 bis du code général des impôts.

¹ La réception communautaire au sens de la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 septembre 2007 établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules, a pour objet de constater qu'un type de véhicule, de système ou d'équipement satisfait aux prescriptions techniques exigées pour sa mise en circulation.

² Cette distinction reprend celle opérée pour la taxe sur les véhicules de société.

Tarifs applicables aux autres véhicules de tourisme

Puissance fiscale (en chevaux-vapeur)	Tarif (en euros)
Inférieure à 10	0
Supérieure ou égale à 10 et inférieure à 15	100
Supérieure ou égale à 15	300

Source : article 1010 bis du code général des impôts

Enfin, le C de l'article 1010 bis dispose que « pour les véhicules de tourisme spécialement équipés pour fonctionner au moyen du *superéthanol E 85*¹, le montant de la taxe applicable, tel qu'il résulte, selon le cas, du barème mentionné au a ou au b, est réduit de 50 % ».

2. Le malus applicable aux voitures particulières les plus polluantes

Aux termes de l'article 1011 bis du code général des impôts, « il est institué une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules² ». Cette taxe est due sur le premier certificat d'immatriculation délivré en France pour un véhicule de tourisme au sens de l'article 1010 du code général des impôts. Elle concerne donc les véhicules neufs.

En outre, la taxe est assise, d'une part, sur le nombre de gramme de dioxyde de carbone émis par kilomètre, d'autre part, sur la puissance administrative, selon la même distinction que celle opérée pour la taxe sur les véhicules de société et la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation. Les tarifs de la taxe sont présentés dans les tableaux ci-dessous. Ils sont augmentés par l'article 37 du présent projet de loi de finances.

Tarifs applicables aux véhicules de tourisme ayant fait l'objet d'une réception communautaire

Taux d'émission de dioxyde de carbone (en gramme par kilomètre)	Tarif de la taxe (en euros)
Taux supérieur ou égal à 135	0
Taux supérieur à 135 et inférieur ou égal à 140	100

¹ Mentionné au 1 du tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes.

² Plus communément appelée « malus automobile ».

Taux d'émission de dioxyde de carbone (en gramme par kilomètre)	Tarif de la taxe (en euros)
Taux supérieur à 140 et inférieur ou égal à 145	300
Taux supérieur à 145 et inférieur ou égal à 150	400
Taux supérieur à 150 et inférieur ou égal à 155	1 000
Taux supérieur à 155 et inférieur ou égal à 175	1 500
Taux supérieur à 175 et inférieur ou égal à 180	2 000
Taux supérieur à 180 et inférieur ou égal à 185	2 600
Taux supérieur à 185 et inférieur ou égal à 190	3 000
Taux supérieur à 190 et inférieur ou égal à 200	5 000
Taux supérieur à 200	6 000

Source : article 1011 bis du code général des impôts

Tarif applicable aux autres véhicules de tourisme

Puissance fiscale (en chevaux-vapeur)	Montant de la taxe (en euros)
Puissance fiscale inférieure ou égale à 5	0
Puissance fiscale supérieure ou égale à 6 et inférieure ou égale à 7	800
Puissance fiscale supérieure ou égale à 8 et inférieure ou égale à 9	1 400
Puissance fiscale supérieure ou égale à 10 et inférieure ou égale à 11	2 600
Puissance fiscale supérieure ou égale à 12 et inférieure ou égale à 16	4 600
Puissance fiscale supérieure à 16	6 000

Source : article 1011 bis du code général des impôts

Les véhicules spécialement équipés pour fonctionner au moyen du superéthanol E 85 bénéficient d'un **abattement de 40 % sur les taux d'émission de dioxyde de carbone**. Toutefois, cet abattement ne s'applique pas aux véhicules dont les émissions de dioxyde de carbone sont supérieures à 250 grammes par kilomètre.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel **visant à harmoniser les abattements qui s'appliquent pour les véhicules fonctionnant au superéthanol au titre de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation et du malus automobile**.

À cet effet, le présent article modifie l'article 1010 *bis* du code général des impôts. Au c du III de l'article 1010 *bis*, le taux « 50 % » est remplacé par le taux « 40 % ». Par ailleurs, l'amendement propose de compléter la fin du c du III de l'article 1010 *bis* du CGI pour prévoir que « *cet abattement ne s'applique pas aux véhicules dont les émissions de dioxyde de carbone sont supérieures à 250 grammes par kilomètre* ».

L'abattement applicable aux véhicules fonctionnant au superéthanol E 85 au titre de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation est donc harmonisé sur celui qui s'applique à ces mêmes véhicules au titre du malus automobile. **Désormais, les abattements applicables aux véhicules fonctionnant au superéthanol E85 au titre des deux taxes précitées seront de 40 % pour les seuls véhicules émettant moins de 250 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre.**

Le rendement de cette mesure n'a pas été estimé.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article **simplifie le droit existant en harmonisant les règles relatives à deux abattements applicables aux véhicules fonctionnant au superéthanol dans le sens le plus restrictif**; il s'inscrit dans un mouvement déjà engagé de réduction des avantages fiscaux liés à l'utilisation des biocarburants, compte tenu de la prise en compte de l'impact, notamment environnemental, des cultures dédiées à cette finalité.

En outre, comme l'a relevé Christian Eckert en séance publique, ce dispositif reste favorable dans la mesure, notamment, où la tranche supérieure du malus automobile s'applique dès le seuil de 200 grammes par kilomètre, montant inférieur à celui qui permet de bénéficier de l'abattement (250 grammes par kilomètre).

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 20

(Art. 265, 265 bis, 266 quinquies et 266 quinquies B du code des douanes)

Aménagement des taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

Commentaire : le présent article propose d'augmenter les taux des taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques à travers l'introduction d'une composante carbone dans leur calcul proportionnée au contenu en dioxyde de carbone des différents produits énergétiques et qui augmenterait de façon progressive.

I. LE DROIT EXISTANT : LES TAXES INTÉRIEURES DE CONSOMMATION (TIC) QUI FRAPPENT LES DIFFÉRENTS PRODUITS ÉNERGÉTIQUES

En France, les produits énergétiques sont soumis à **deux types de taxes : d'une part, la taxe sur la valeur ajoutée au taux normal¹, d'autre part, les accises** (taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques). Le régime de ces dernières est notamment encadré par la directive n° 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, qui définit le régime des accises, fixe les niveaux minima de taxation et énumère les exonérations.

Les accises appliquent un tarif aux quantités de produits « mises à la consommation » en France. Elles concernent les carburants et les combustibles fossiles qui émettent du dioxyde de carbone, ainsi que l'électricité.

Aux termes de l'article 267 du code des douanes, « *les taxes intérieures de consommation, sont déclarées, contrôlées et recouvrées selon les règles, garanties, privilèges et sanctions prévus par le présent code. Les infractions sont recherchées, constatées et réprimées, les poursuites sont effectuées, et les instances sont instruites et jugées comme en matière de douane par les tribunaux compétents en cette matière* ».

Les taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques constituent la **quatrième ressource du budget** général de l'Etat, pour un montant de **13,7 milliards d'euros en 2013**. Une part du montant des accises

¹ L'abonnement au gaz bénéficie du taux réduit.

abonde également les départements et les régions, qui peuvent en moduler les taux au niveau local.

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, a été octroyée la possibilité, pour les régions de métropole, d'une modulation supplémentaire¹ des tarifs de TICPE pour le financement de grands projets d'infrastructures de transport alternatifs à la route.

A. LES DIFFÉRENTES ACCISES PORTANT SUR LES ÉNERGIES FOSSILES

1. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques s'applique pour l'essentiel aux carburants et combustibles pétroliers et assimilés. Elle est régie par **l'article 265 du code des douanes**. Elle vise plusieurs produits dont la liste est commune aux Etats membres de l'Union européenne, reprise en droit français dans les tableaux B et C de l'article 265 précité.

a) L'assiette et le fait générateur

Seuls sont taxés les usages en tant que carburant ou combustible de chauffage. La taxe est exigible lors de la « mise à la consommation », à savoir : l'importation, y compris irrégulière, lorsqu'elle n'est pas suivie d'un régime suspensif², la fabrication, y compris irrégulière, hors d'un régime suspensif ; la sortie, y compris irrégulière, d'un régime suspensif.

S'agissant des produits déjà mis à la consommation dans un autre Etat membre de l'Union européenne, la taxe est exigible lors de leur réception en France. La TICPE s'applique également à tout produit mis en vente, utilisé ou destiné à être utilisé comme carburant pour moteur, comme additif ou en vue d'accroître le volume final des carburants pour moteur, et à tout hydrocarbure mis en vente, utilisé ou destiné à être utilisé pour le chauffage.

¹ Le montant cumulé de la première fraction de modulation régionale et de la modulation « Grenelle » ne doit pas dépasser 2,50 euros par hectolitre de carburant.

² Le régime fiscal suspensif (RFS) permet de réaliser un certain nombre d'opérations à l'importation ou à l'exportation en suspension de TVA. Il remplace depuis le 1^{er} janvier 2011 les trois régimes d'entrepôt fiscal suspensifs de TVA existant jusqu'ici : l'entrepôt national d'exportation (ENE), l'entrepôt national d'importation (ENI) et le régime du perfectionnement actif national (PAN). Ces trois régimes sont désormais regroupés sous un seul et même « régime fiscal suspensif » dont ils constituent chacun une fonction.

b) Les redevables et les tarifs

Deux types de redevables acquittent la TICPE : les compagnies pétrolières et les grandes surfaces, si elles ont la qualité d'entrepreneur agréé.

Les tarifs de la liste des produits assujettis à la TICPE figurent au tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes.

2. La taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN)

a) L'assiette et le fait générateur

Régie par l'article 266 *quinquies* du code des douanes, la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) s'applique au gaz naturel à usage combustible. Elle est assise sur la quantité d'énergie livrée, exprimée en mégawattheure (MWh).

Le fait générateur intervient lors de la livraison du produit par un fournisseur à un utilisateur final et la taxe est exigible au moment de la facturation ou au moment des encaissements si ceux-ci interviennent avant le fait générateur ou la facturation. La taxe est également exigible au moment de l'importation, lorsque le gaz naturel est directement importé par l'utilisateur final pour ses besoins propres.

Dans les autres cas, le fait générateur et l'exigibilité de la taxe interviennent lors de la consommation de gaz naturel effectuée sur le territoire douanier de la France par un utilisateur final.

b) Les redevables et les tarifs

La taxe est due par le fournisseur de gaz naturel ou par l'utilisateur final.

Le tarif de la TICGN est aujourd'hui fixé à 1,19 euro par MWh.

3 La taxe intérieure de consommation sur le charbon (TICC)

a) L'assiette et le fait générateur

Les houilles, lignites et coques sont soumis à une taxe intérieure de consommation régie par l'article 266 *quinquies* B du code des douanes, **lorsqu'ils sont utilisés comme combustible.**

La taxe intérieure de consommation est assise sur la quantité d'énergie livrée, exprimée en MWh.

La taxe est exigible lors de la livraison de ces produits par un fournisseur à un utilisateur final, ou bien au moment de l'importation, lorsque les produits sont directement importés par l'utilisateur final pour ses besoins propres.

Dans les autres cas, le fait générateur intervient lors de la consommation des houilles, lignites et cokes effectuée sur le territoire douanier de la France par un utilisateur final.

b) Les redevables et les tarifs

La taxe est due par le fournisseur de charbon sur les livraisons qu'il effectue auprès de consommateurs finals en France, ou par le consommateur final quand celui-ci a lui-même importé ou produit le charbon qu'il utilise.

Le tarif de la TICC est fixé à 1,19 euro par MWh.

B. DES SECTEURS « HORS CHAMP » ET DES DÉROGATIONS PRÉVUES PAR LA DIRECTIVE ÉNERGIE

1. Les secteurs placés en dehors du champ de la directive 2003/96/CE

La directive 2003/96/CE précitée exclut plusieurs secteurs du champ de l'application des accises : le transport aérien, le transport maritime, ainsi que plusieurs usages industriels des produits énergétiques. En droit français, cette exclusion est transposée dans les articles 265 C, 265 bis et 266 *quinquies* B du code des douanes.

Aux termes de ces articles, les produits énergétiques ne sont pas soumis aux taxes intérieures de consommation dans les cas où :

- ils font l'objet d'un double usage, c'est-à-dire lorsqu'ils sont utilisés à la fois comme combustible, et pour des usages autres que carburant ou combustible ;

- ils sont utilisés dans un procédé de fabrication de produits minéraux non métalliques ;

- ils sont utilisés pour la production de produits énergétiques ou pour la production de tout ou partie de l'énergie nécessaire à leur fabrication ;

- ils sont utilisés comme carburant ou combustible à bord des aéronefs, à l'exclusion des aéronefs de tourisme privé¹ ;

¹ Sont considérés comme aéronefs de tourisme privé les aéronefs utilisés, selon le cas, par leur propriétaire, ou la personne qui en a la disposition dans le cadre d'une location ou à tout autre titre, à des fins autres que commerciales.

- ils sont utilisés comme carburant ou combustible pour la navigation maritime dans les eaux communautaires, y compris la pêche, autre qu'à bord de bateaux de plaisance privés¹.

2. Les exonérations, taux réduits et remboursements de taxe

Au-delà des secteurs et usages visés ci-dessus, plusieurs activités économiques ou produits pétroliers peuvent, selon leurs usages et sous certaines conditions, bénéficier d'exonérations ou de réductions de TICPE.

Ainsi, **les accises ne s'appliquent pas lorsque le gaz naturel est utilisé pour la consommation des particuliers, y compris sous forme collective**².

Il en va de même lorsque le charbon est consommé par les particuliers, y compris sous forme collective³, ou lorsqu'il est utilisé pour les entreprises de valorisation de la biomasse, sous réserve qu'elles soient soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre ou qu'elles appliquent des accords volontaires de réduction de gaz à effet de serre⁴.

En outre, **les agriculteurs bénéficient du taux réduit applicable au gazole sous condition d'emploi (gazole « non routier »)**, également utilisé dans le BTP⁵, et d'un **remboursement partiel de TICPE**⁶. De même, les transporteurs routiers⁷ comme les taxis⁸ bénéficient d'un remboursement partiel de TICPE.

Enfin, les carburants destinés aux moteurs d'avion sont exonérés de la taxe intérieure de consommation (TIC) lorsqu'ils sont utilisés dans le cadre de la construction, du développement, de la mise au point, des essais ou de l'entretien des aéronefs et de leurs moteurs⁹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : RENDRE LES ACCISES PLUS « INTELLIGENTES »

Conformément à la ligne tracée par le Président de la République et prenant en compte les travaux du comité pour la fiscalité écologique, le présent article propose une évolution des tarifs des différentes TIC pour les

¹ Sont considérés comme bateaux de plaisance privés les bateaux utilisés, selon le cas, par leur propriétaire ou la personne qui en a la disposition dans le cadre d'une location ou à tout autre titre, à des fins autres que commerciales.

² c du 5 de l'article 266 quinquies du code des douanes.

³ 3° du 5 de l'article 266 quinquies B du code des douanes.

⁴ 4° du 5 de l'article 266 quinquies B du code des douanes.

⁵ Ce taux réduit figure dans le tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes (indice 20).

⁶ Article 61 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

⁷ Article 265 septies du code des douanes.

⁸ Article 265 sexies du code des douanes.

⁹ Article 265 bis du code des douanes.

années 2014 à 2016, qui intègre une valorisation implicite des émissions de carbone. Un traitement spécifique sera néanmoins accordé à certains secteurs économiques.

A. LA MODULATION DES TAUX DE TICPE EN FONCTION DES ÉMISSIONS DE CO₂ DES PRODUITS TAXÉS

1. Le principe général

Les **A, D et E du I** de l'article proposent une **révision** des tableaux du code des douanes qui fixent le **tarif des taxes intérieures de consommation frappant les différents produits énergétiques**. Seul le tarif lui-même serait ainsi modifié, la liste des produits demeurant identique à l'actuelle.

Ces tableaux présentent l'originalité de **ne plus fixer de tarif pérenne comme actuellement, mais des tarifs annuels pour chacune des années 2014, 2015 et 2016**. Implicitement, ils posent le principe d'une révision régulière au-delà même de l'année 2016 : en effet, faute de révision d'ici au 1^{er} janvier 2017, la perception de ces accises n'aurait plus de base légale.

Le présent article ne change pas la nature de ces taxes, qui resteront de pures impositions de rendement assises sur la consommation d'énergie. Simplement, comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi de finances, **l'augmentation proposée des taux de TIC est proportionnée au contenu en CO₂ des différents produits énergétiques**.

Plus précisément, le tarif de l'impôt serait fixé pour chaque produit en intégrant la valeur du CO₂ suivante :

- **7 euros par tonne en 2014 ;**
- **14,5 euros par tonne en 2015 ;**
- **et 22 euros par tonne en 2016.**

Il s'agit donc de fixer une trajectoire à moyen terme, propre à encourager la recherche par les consommateurs de solutions énergétiques moins émettrices de CO₂ tout en restant dans un système fiscal bien connu et pleinement compatible avec le droit communautaire.

Cette trajectoire apparaît d'ailleurs ambitieuse, au regard tant de la recommandation du comité pour la fiscalité écologique (qui a défendu un prix implicite de la tonne de CO₂ de 20 euros en 2020) que du cours actuel des quotas d'émission de gaz à effet de serre communautaires (de l'ordre de 4,60 euros par tonne en octobre 2013).

2. La trajectoire des taux de TIC entre 2014 et 2016

De manière concrète, **trois types de produits sont concernés** par le dispositif proposé :

- le **A du I** tend à modifier les taux du tableau du B du 1 de l'article 265 du code des douanes, pour les **produits pétroliers** ;

- le **2 du D du I** vise à changer le taux de la taxe intérieure de consommation sur le **gaz naturel** (TICGN) figurant au 8 de l'article 266 *quinquies* du même code ;

- le **2 du E du I** propose une modification du taux de la taxe intérieure de consommation sur le **charbon** (TICC), applicable aux houilles, lignites et cokes destinés à être utilisés comme combustible (6 de l'article 266 *quinquies* B du même code).

Il est à noter que si les principes d'évolution du tarif des accises sont les mêmes pour toutes les énergies, une différenciation s'établit entre **trois produits**, « *comparativement les moins taxés par rapport à leur contenu en carbone* » (le **gaz naturel**, le **fioul lourd** et le **charbon**), qui verront leur **niveau de taxation augmenter dès 2014**, et **l'essence, le gazole et le fioul domestique, pour lesquels, en 2014, l'impact de la réforme sera entièrement compensé**. De même, les produits actuellement les moins taxés verront la taxation augmenter beaucoup plus substantiellement, sur la période, que les autres.

Les tableaux suivants retracent l'impact de ces évolutions de tarifs proposées sur le niveau des accises frappant les principaux carburants et combustibles.

Chronique de taxation des principaux carburants

Année	Gazole (c€/l)	Essence (c€/l)	Charbon - Houille (€/MWh)
2013	42,84	60,69	1,19
2014	42,84	60,69	2,29
2015	44,82	62,40	4,75
2016	46,81	64,11	7,21

Source : évaluation préalable annexée au projet de loi de finances

Chronique de taxation des principaux combustibles

Année	Gaz naturel professionnel (€/MWh)	Gaz naturel des ménages (€/MWh)	Fioul domestique (€/hl)	Fioul lourd (€/t)
2013	1,19	0	5,66	18,50
2014 (à compter du 1 ^{er} avril)	1,41	1,41	5,66	21,89
2015	2,93	2,93	7,64	45,3
2016	4,45	4,45	9,63	68,8

Source : évaluation préalable annexée au projet de loi de finances

B. LES SECTEURS ÉCONOMIQUES À TRAITEMENT PARTICULIER

Certains secteurs bénéficieront d'un traitement particulier au regard de la réforme des accises énergétiques.

1. Le maintien des exonérations et remboursements existants

Tout d'abord, en cohérence avec le droit communautaire, les secteurs placés en dehors du champ de la directive 2003/96/CE précitée, énumérés précédemment, ne seront pas concernés par ce dispositif.

Les seules évolutions relatives aux réductions et exonérations de TIC sont celles qui sont détaillées ci-après.

2. Le maintien du tarif actuel de la TICPE pour les installations grandes consommatrices d'énergie soumises au SCEQE

Le **C du I** tend à introduire un nouvel article 265 *nonies* au sein du code des douanes, aux termes duquel les entreprises exploitant des **installations grandes consommatrices en énergie¹ et soumises au système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE)² conserveront**, pour leur consommation de produits à usage combustible effectuées pour les besoins de ces installations³, **le tarif de la TICPE applicable au 31 décembre 2013.**

Du fait de l'ensemble des dispositions du présent article, les entreprises intensives en énergie pourront, au titre de l'énergie utilisée dans les installations soumises au système des quotas :

- soit être placées hors champ de la directive 2003/96/CE sur la fiscalité énergétique, et ne pas acquitter de TICPE ;
- soit être soumise au SCEQE et être taxées au tarif de la TICPE en vigueur au 31 décembre, dont le calcul n'intègre pas de prix implicite des émissions de CO₂ ;
- soit, pour les plus petites d'entre elles, non soumises au système des quotas, avoir à acquitter la TICPE selon le nouveau calcul décrit précédemment, qui intègre un prix implicite des émissions de CO₂.

3. L'évolution de certaines dépenses fiscales et exonérations

a) La suppression de l'exonération de TICGN pour le gaz naturel des ménages

Le **1 du D** du présent article propose d'abroger le *c* du 5 de l'article 266 *quinquies* du code des douanes, c'est-à-dire de **supprimer l'exonération de taxe intérieure de consommation de gaz naturel qui bénéficie actuellement à la consommation des particuliers**, y compris sous forme collective.

b) Une restriction du champ de l'exonération bénéficiant à l'aviation d'affaires

Le **B du I** tend à adapter à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)⁴ la définition du champ des exonérations

¹ Au sens de l'article 17 de la directive 2003/96/CE précitée, c'est-à-dire les installations dont les achats de produits énergétiques et d'électricité atteignent au moins 3 % de la valeur de la production ou pour laquelle le montant total des taxes énergétiques nationales dues est d'au moins 0,5 % de la valeur ajoutée.

² Le SCEQE a été instauré par la directive 2003/87/CE du Parlement et du Conseil du 13 octobre 2003.

³ En revanche, leurs consommations de carburant seront soumises au régime normal de la TICPE.

⁴ Affaires C-250/10 *Haltergemeinschaft*, arrêt du 21 décembre 2011 et C-79/10, *Systeme Helmholtz GmbH* arrêt du 1^{er} décembre 2011.

applicables aux carburants des bateaux et des avions, codifié aux *b* et *c* du 1 de l'article 265 *bis* du code des douanes.

Plus précisément, une légère restriction serait appliquée à ce champ, la CJUE ayant décidé que l'exonération prévue par l'article 14 de la directive 2003/96/CE ne peut bénéficier à une entreprise :

- lorsqu'elle loue ou frète un aéronef lui appartenant avec le carburant à des entreprises dont les opérations de navigation aérienne ne servent pas directement à la prestation, par ces entreprises, d'un service aérien à titre onéreux ;

- ou lorsqu'elle utilise, afin de développer ses affaires, un avion lui appartenant pour assurer les déplacements des membres de son personnel auprès de clients ou à destination de foires commerciales, dans la mesure où ces déplacements ne servent pas directement à la prestation de services aériens à titre onéreux par cette entreprise.

c) L'évolution du taux réduit bénéficiant au gazole non routier et du remboursement partiel au secteur agricole

La modification proposée pour le tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes (**tarif de la TICPE**) **concerne le gazole dit « non routier »** (indice 20), utilisé notamment dans les secteurs de l'agriculture et du bâtiment, au même titre que les autres produits pétroliers.

Le tarif de cette taxe, qui s'établit actuellement à 7,20 euros par hectolitre, passerait ainsi à 8,86 euros par hectolitre en 2014, 10,84 euros par hectolitre en 2015 et à 12,83 euros par hectolitre en 2016.

Néanmoins, afin de tenir compte de la situation économique du secteur agricole, **le dispositif de remboursement partiel de TICPE aux responsables d'exploitation, jusque-là précaire et devant être reconduit chaque année, serait amélioré et pérennisé.**

À cet effet, le II du présent article prévoit :

- d'une part, que ce remboursement partiel s'élève, pour les quantités acquises entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2013, à 1,5 euro par hectolitre de gazole, 1,665 euro par centaine de kilogrammes nets de fioul lourd et 1,071 euro par millier de kilowattheures de gaz naturel ;

- d'autre part, **que pour les quantités de produits énergétiques acquises au titre des années qui suivent, il soit calculé en appliquant à ces volumes de produits énergétiques le résultat de la différence entre le tarif applicable à ces mêmes produits tel qu'il résulte du tableau B du 1 de l'article 265 ou de l'article 266 *quinquies* du code des douanes en vigueur l'année de l'acquisition des produits et 3,86 euros par hectolitre de gazole, 0,185 euro par centaine de kilogrammes nets de fioul lourd et 0,119 euro par millier de kilowattheures de gaz naturel.**

En d'autres termes, **après une augmentation en 2014, le tarif de la taxe serait « figé » pour le gazole non routier utilisé par les exploitants agricoles.** Seuls les autres secteurs, en particulier le BTP, subiraient donc l'augmentation du tarif dans le temps pour les produits ainsi utilisés.

Les tableaux suivants retracent ces mécanismes en montrant l'évolution du taux effectif de la TICPE pour le secteur agricole et la chronique des recettes de l'Etat sur le gazole non routier, décomposé par secteurs.

Évolution du taux réduit de TICPE et du remboursement agricole

(en €/hl)

	2013	2014 (du 1/1 au 31/3)	2014 (du 1/4 au 31/12)	2015	2016
Taux réduit	7,20	7,20	8,86	10,84	12,83
Remboursement au secteur agricole	5,00	4,585		6,98	8,97
Taux effectif pour le secteur agricole	2,20	3,86		3,86	3,86

Source : évaluation préalable annexée au projet de loi de finances

Chronique des recettes de TICPE de l'État sur le gazole non routier par secteur

(en millions d'euros)

Recette nette (taux réduit - remboursement)	2013	2014	2015	2016
Secteur agricole	46	81	81	81
BTP	169	198	255	302
Autres secteurs	40	46	60	71
Total	255	326	395	454

Source : évaluation préalable annexée au projet de loi de finances

C. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU DISPOSITIF PROPOSÉ ET SON RENDEMENT ATTENDU

Le **III** du présent article prévoit une entrée en vigueur au **1^{er} avril 2014** des nouveaux tarifs de TIC et des évolutions des régimes d'exonérations ou de réductions de taxes. Cette date correspond à la **fin de la « trêve hivernale »** ; il s'agit de ne pas modifier les tarifs au moment d'une pointe prévisible de la consommation d'énergie, notamment pour les usages de combustible.

Toutefois, **deux mesures qui n'entrent pas dans ce cadre s'appliqueraient dès le 1^{er} janvier 2014** :

- d'une part, la mise en conformité communautaire du champ des exonérations relatif aux carburants des aéronefs et des bateaux ;
- d'autre part, l'évolution du régime du gazole non routier.

Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi de finances, **le rendement total du dispositif proposé s'élève à 340 millions d'euros en 2014, 2,5 milliards d'euros en 2015 et 4 milliards d'euros en 2016.**

En 2014, **les deux tiers de cet impact concerneraient les ménages et un tiers les professionnels.**

De manière concrète, selon des calculs effectués par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, **cet impact (TVA incluse) serait, en 2015** (avec une valorisation implicite des émissions de CO2 de 14,5 euros par tonne) **de 1,30 euro pour un plein de 50 litres de supercarburant SP95, de 1,45 euro pour un plein de 50 litres de gazole, de 28 euros en moyenne par an pour un logement chauffé au gaz naturel et de 1,40 euro pour 1 000 litres de fioul domestique.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **onze amendements** au présent article, à l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général du budget.

Un seul n'a pas de caractère essentiellement rédactionnel. Il prévoit de supprimer la dépense fiscale relative au **taux réduit de taxe intérieure de consommation applicable aux carburateurs utilisés sous condition d'emploi**, adopté avec l'avis favorable du Gouvernement. Cette niche, dont le coût est estimé à 30 000 euros, a été jugée inefficace par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, et bénéficie à la seule entreprise EDF.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général soutient pleinement le développement de la fiscalité écologique. En effet, les assiettes écologiques sont des assiettes modernes et vertueuses, qui peuvent servir par exemple à diminuer le coût du travail, selon la théorie du double dividende (réduction de la pollution d'un côté, impact sur la croissance et l'emploi de l'autre).

Il ne peut donc qu'approuver l'économie générale de ce dispositif qui engage le « verdissement » de notre système fiscal, de manière équilibrée, progressive et ambitieuse.

A. UNE DÉMARCHE PERTINENTE ET AMBITIEUSE

Au travers du présent article, le Gouvernement s'engage dans une démarche pertinente et ambitieuse.

Pertinente car il ne s'agit plus de créer le « grand soir » de la « taxe carbone » mais de **moduler des accises existantes**. Celles-ci ne changeront pas de nature, ni d'un point de vue technique ni d'un point de vue juridique. Il s'agira toujours de taxes de rendement que chacun¹ devra acquitter à raison des quantités de produits énergétiques qu'il consomme. Un tel schéma devrait assurer la compatibilité du dispositif proposé au regard du droit communautaire tout comme de la jurisprudence du Conseil constitutionnel – à l'inverse des précédentes tentatives de valorisation du carbone dans la fiscalité.

Mais la modestie apparente de la démarche du fait des instruments employés n'empêche pas l'ambition d'un point de vue environnemental. **Les accises reflèteront mieux à l'avenir l'impact écologique des différentes sources d'énergie**. Surtout, un **signal sur l'évolution sur plusieurs années de ces accises** est envoyé à l'ensemble des acteurs économiques.

B. DES MÉCANISMES D'ATTÉNUATION OU DE REDISTRIBUTION JUSTES ET EFFICACES

Affectant des impositions de rendement, le dispositif proposé procurera lui-même à terme un **rendement important pour l'État**.

Néanmoins, comme cela a été détaillé, les secteurs économiques les plus fragiles ou les plus susceptibles d'être impactés de manière négative par cette mesure bénéficieront de mécanismes correcteurs. En particulier :

- **les installations grandes consommatrices d'énergie soumises au SCEQE ne seront pas exonérées d'impôt mais acquitteront une imposition sans valorisation implicite du carbone**, étant entendu qu'en participant au

¹ Hormis les usages hors du champ de la directive 2003/96/CE précitée, cf. supra.

système communautaire d'échange de quotas d'émission, elles subissent déjà une « contrainte carbone ». Un tel mécanisme s'inscrit d'ailleurs parfaitement dans la logique de la proposition de révision de la directive 2003/96/CE de la Commission européenne en date de 2011 ;

- **les exploitants agricoles participeront à l'effort général mais de manière mesurée**, du fait de la pérennisation et de l'amélioration du mécanisme de remboursement partiel de TICPE sur le gazole non routier ;

- la réalité du quotidien des ménages a été prise en compte, la **mise en œuvre de la composante carbone des accises devant se faire à l'issue de la prochaine trêve hivernale**.

De plus, **les sommes ainsi recueillies par l'État ont vocation à être redistribuées** dans le cadre de mécanismes vertueux.

S'agissant des entreprises, **la réforme participe au financement du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), à hauteur de 3 milliards d'euros à l'horizon 2016**. Elle s'inscrit donc dans la logique dite du « double dividende », le « verdissement » de la fiscalité devant permettre une diminution du coût du travail.

De leur côté, à ce même horizon, **les ménages bénéficieront d'une restitution de l'ordre d'un milliard d'euros**. Votre rapporteur général est favorable à ce qu'une réflexion puisse s'engager sur des mesures d'accompagnement des ménages face à la transition énergétique et à la montée en régime des TIC à compter de 2015, en particulier sur le gaz naturel.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 21

(Art. 266 septies et 266 nonies du code des douanes)

Introduction de nouvelles substances donnant lieu à assujettissement à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) Air

Commentaire : le présent article vise à élargir l'assiette de la TGAP Air à sept nouvelles substances polluantes émises dans l'air.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TGAP AIR

1. La TGAP Air est due par les exploitants d'installation dont les activités ont pour conséquence la pollution industrielle de l'air

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a été créée par la loi n° 98-1266 de finances pour 1999, par le regroupement de cinq anciennes taxes fiscales ou parafiscales. Codifiée à **l'article 266 sexies du code des douanes**, elle porte principalement sur les déchets (TGAP déchets) et les émissions polluantes (TGAP Air).

Aux termes des articles 266 octies et 266 sexies du code des douanes, la TGAP air est assise sur le poids des substances émises dans l'atmosphère par tout exploitant d'une installation soumise à autorisation au titre du livre V (titre 1^{er}) du code de l'environnement¹, dont la puissance thermique maximale, lorsqu'il s'agit d'installations de combustion, la capacité, lorsqu'il s'agit d'installations d'incinérations d'ordures ménagères, ou le poids des substances mentionnées au 2 de l'article 266 septies émises en une année, pour les autres installations, dépasse certains seuils fixés par le code des douanes ou décret en Conseil d'Etat.

2. Une extension progressive de l'assiette et des tarifs de la TGAP Air

Le fait générateur de la TGAP Air est l'émission, dans l'atmosphère, d'oxydes de soufre et autres composés soufrés, d'oxydes d'azote et autres composés oxygénés de l'azote, d'acide chlorhydrique, d'hydrocarbures non méthaniques (HMN), de solvants et autres composés organiques volatils (COV) et de poussières totales en suspension (PTS).

¹ Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

La TGAP Air a vu son champ s'élargir au gré des lois de finances. En particulier, la loi n° 2008-1425 de finances pour 2009 a inclus les poussières totales en suspension¹ dans son assiette.

De surcroît, l'article 18 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a élargi l'assiette de la TGAP Air à cinq substances polluantes émises dans l'air : le benzène, l'arsenic, le sélénium, le mercure et les hydrocarbures aromatiques polycycliques.

Toutefois, de nombreuses sources de pollution de l'air, dont la nocivité sur la biodiversité terrestre, aquatique ou marine, ainsi que sur la santé humaine, est reconnue, ne sont pas assujetties à la TGAP Air. C'est le cas par exemple du plomb et du cadmium.

S'agissant de l'augmentation des tarifs applicables aux différents polluants, l'article 46 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 a prévu une hausse progressive du tarif de la TGAP relatif aux émissions d'oxydes d'azote et autres composés oxygénés de l'azote. De même, la loi de finances initiale pour 2013 a triplé le taux sur les émissions d'oxydes de soufre, les émissions d'hydrocarbures non méthaniques, solvants et autres composants, et les poussières en suspension. Cette loi a également abaissé le seuil d'assujettissement de la TGAP portant sur les émissions de PTS, de 50 tonnes à 5 tonnes par an.

3. Les recettes de la TGAP Air ne représentent qu'une part marginale des recettes globales de la TGAP

Le montant total de recettes issues des différentes composantes de la TGAP s'élevait à **733 millions d'euros en 2012**², selon la répartition précisée dans le tableau ci-dessous.

¹ Celles-ci désignent les particules fines dites PM 10 et PM 2,5 susceptibles, en raison de leur taille infime, de pénétrer profondément dans le système respiratoire.

² La direction générale des douanes et des droits indirects ne dispose pas encore des chiffres définitifs pour 2013.

Ventilation des recettes de la TGAP selon ses différentes composantes

(en millions d'euros)

Composantes de la TGAP	Exécution 2012
Déchets : stockage de déchets ménagers et assimilés (DMA)	325
Déchets : déchets industriels spéciaux (DIS)	35
Lessives	44
Lubrifiants	25
Matériaux d'extraction	73
Émissions polluantes	21
Poussières totales en suspension (PTS)	1
Incinération déchets type DMA	55
Sous-total hors biocarburants	579
Biocarburants (TGAP sanction en cas d'insuffisance d'incorporation de la part des metteurs à la consommation)	150
Régularisations (fin de contentieux) toutes composantes confondues	4
Total	733

Source : direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)

Les recettes de la TGAP Air, qui intègrent celles associées aux émissions polluantes (21 millions d'euros) et aux PTS (1 million d'euros) demeurent très marginales par rapport au produit global de la TGAP (733 millions d'euros).

B. LES RISQUES FINANCIERS ASSOCIÉS AUX PRÉCONTENTIEUX ET CONTENTIEUX COMMUNAUTAIRES SUR LA QUALITÉ DE L'AIR

Comme le soulignait notre collègue Fabienne Keller dans un rapport d'information publié en 2011¹, **la France risque d'être condamnée par la**

¹ L'application du droit communautaire de l'environnement : de la prise de conscience à la mobilisation des acteurs, n° 20 (2011-2012).

Cour de justice de l'Union européenne pour le non-respect de la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, qui définit des valeurs cibles à respecter pour différents types de polluants : les particules, les oxydes d'azote, le dioxyde de soufre, l'ozone, le monoxyde de carbone, le benzène et le plomb.

En ce qui concerne les particules PM 10, une procédure contentieuse a été déclenchée en 2011¹, ce qui fait clairement peser un risque de condamnation financière. Par ailleurs, **de nouvelles procédures contentieuses pourraient être déclenchées très prochainement au titre des PM 2,5 et du dioxyde d'azote**, polluants pour lesquels les valeurs limite sont largement dépassées dans les grandes agglomérations françaises.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **élargir l'assiette de la TGAP à sept nouvelles substances polluantes** : le plomb, le zinc, le chrome, le cuivre, le nickel, le cadmium et le vanadium. Ces substances se caractérisent toutes par leur nocivité pour la santé comme pour l'environnement².

Pour cela, il insère le nom des sept substances précitées au 2 de l'article 266 *septies* du code des douanes (**I** du présent article).

Le **II** du présent article insère sept nouvelles lignes après la quatorzième ligne du tableau du B du 1 de l'article 266 *nonies*, qui correspondent aux tarifs des nouvelles substances assujetties à la TGAP Air.

Les tarifs proposés figurent dans le tableau ci-après.

¹ La Commission européenne a décidé de saisir la Cour de justice de l'Union européenne le 19 mai 2011. De plus, elle a décidé, le 21 février 2013, une mise en demeure complémentaire afin d'ajouter un nouveau grief à la procédure.

² Si les émissions de plomb et de nickel ont fortement diminué depuis 1990, on constate une stagnation relative des émissions de zinc, chrome, cuivre et cadmium.

Tarifs proposés pour les nouvelles substances assujetties à la TGAP

Polluants	Unité de perception	Tarifs en euros
Plomb	kilogramme	10
Zinc	kilogramme	5
Chrome	kilogramme	20
Cuivre	kilogramme	5
Nickel	kilogramme	100
Cadmium	kilogramme	500
Vanadium	kilogramme	5

Source : article 21 du projet de loi de finances pour 2014

L'évaluation préalable indique que « les niveaux de taxe proposés s'appuient, dans la mesure du possible, sur les valeurs limites ou valeurs cibles des substances relevant de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur en Europe ou 2004/107/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 concernant l'arsenic, le cadmium, le mercure, le nickel et les hydrocarbures aromatiques polycycliques dans l'air ambiant¹. »

Ce dispositif s'appliquerait aux émissions constatées à partir du 1^{er} janvier 2014 (III du présent article). Le **rendement attendu** de cette mesure est **de l'ordre de 4 millions d'euros²**, mais devrait diminuer dans le temps, au fur et à mesure que les émissions des substances polluantes diminueront. L'objectif de cette taxe n'est en effet pas de produire un rendement, mais de favoriser l'évolution des comportements des industriels pour limiter les émissions de substances nocives pour la santé et pour l'environnement.

* *

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

¹ Concrètement, les tarifs proposés pour chaque substance tiennent compte de leur degré de nocivité ainsi que de l'impact économique pour les entreprises assujetties à la TGAP, ce qui explique que les niveaux de taxes proposés ne correspondent pas intégralement aux valeurs limites et cibles fixées par les deux directives susmentionnées.

² Son effet incitatif en faveur de la réduction des émissions n'a pas été pris en compte dans le chiffrage.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article s'inscrit dans la continuité des dispositions adoptées en loi de finances initiale pour 2013. L'extension de l'assiette de la TGAP Air à sept polluants particulièrement nocifs vise à accélérer le mouvement de réduction engagé par les entreprises et donc à favoriser l'amélioration de la qualité de l'air.

L'enjeu est sanitaire et environnemental, du fait du risque que font peser ces substances sur la santé humaine et sur la biodiversité, mais aussi **budgétaire**, compte tenu de la procédure communautaire en cours.

Le dispositif proposé est pertinent de ce triple point de vue : à court terme, il doit permettre d'accélérer les mesures susceptibles d'améliorer la qualité de l'air. Cela permettra aussi de réduire le risque de sanctions financières pour non-respect des directives européennes. À moyen terme, il incitera les industriels à réduire leurs émissions et à s'équiper des meilleures techniques disponibles.

L'évaluation préalable jointe au présent article, très détaillée, fait apparaître que **l'impact de la TGAP additionnelle sur le chiffre d'affaires moyen des entreprises des secteurs concernés (essentiellement l'industrie manufacturière¹ et la transformation d'énergie) serait limité** (0,159 % pour le chrome, 0,002 % pour le cuivre, 0,281 % pour le nickel, 0,022 % pour le plomb, 0,082 % pour le zinc et 0,045 % pour le cadmium).²

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Matériaux de construction notamment.

² L'évaluation préalable jointe au présent article indique que les incidences relatives au vanadium n'ont pu être estimées, compte tenu de l'absence de déclaration d'émission de cette substance.

ARTICLE 22

(Art. 265 bis A et 266 quindecies du code des douanes)

**Suppression progressive de la défiscalisation des biocarburants et
modification du régime de TGAP biocarburants**

Commentaire : le présent article propose de supprimer progressivement la défiscalisation des biocarburants ainsi que de modifier le régime de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour les biocarburants.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE RÉDUCTION DE TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION SUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES (TICPE) ET UNE TGAP INCITATIVE POUR LES BIOCARBURANTS

A. DÉFINITION ET CADRE JURIDIQUE DES BIOCARBURANTS

Les biocarburants tirent leur préfixe d'une **origine dans la biomasse** par opposition aux carburants fossiles. Ils concernent deux grandes filières :

- les **filières liquides**, comme l'éthanol ou plus globalement la famille des alcools, destiné à une incorporation dans la filière essence, le biodiesel pour une incorporation dans la filière gasoil et le biojetfuel pour une incorporation dans la filière kérosène (et plus globalement la famille des « hydrocarbures ») ;

- les **filières gazeuses**, comme le biométhane pour une utilisation gaz naturel véhicule.

Au sein des filières liquides, la **filière de l'alcool** est distinguée de la **filière des huiles** de par les usages auxquels ces biocarburants se destinent : les moteurs à allumage commandé qui fonctionnent à l'essence d'une part, et les moteurs diesel à allumage par compression, fonctionnant au gazole, d'autre part.

Par ailleurs, on distingue **trois générations de biocarburants**. Ceux dits de première génération sont essentiellement issus de ressources agricoles conventionnelles : betterave, céréales, canne à sucre pour l'éthanol, colza, tournesol, soja et palme pour le biodiesel. Les biocarburants dits « avancés », de deuxième et de troisième générations, n'ont quant à eux pas encore atteint le stade industriel et restent au stade de la recherche et développement. Les biocarburants de deuxième génération utilisent l'intégralité de la lignocellulose des plantes ou de la biomasse : bois, paille, déchets, résidus agricoles et forestiers, cultures dédiées. Dans ce cadre, la culture des plantes utilisées n'entrerait donc plus en concurrence directe

avec les cultures vivrières. Enfin, les biocarburants de troisième génération se spécifient par le type de biomasse utilisée : algues, microalgues et macroalgues en condition autotrophe (capacité à synthétiser de la matière organique à partir de matière minérale)¹.

Les biocarburants sont utilisés **en addition à l'essence ou au gazole**. Pour la première, à hauteur de 5 à 85 %, il s'agit de **bioéthanol**, produit par la fermentation du sucre de betterave ou de canne, ou à partir d'amidon de blé ou de maïs. Pour le second, en principe à hauteur de 7 %, on parle alors de **biodiesel**, fabriqué à partir d'huile extraite du colza et du tournesol, de soja et de palme, ou de graisses animales ou d'huiles alimentaires usagées. Sa production est associée à son principal coproduit, les tourteaux de colza ou tournesol, pour l'alimentation du bétail.

La France est actuellement le **premier producteur européen de bioéthanol** avec 23 % de la production européenne et le **deuxième pour le biodiesel**, bien que sa production totale soit en baisse depuis 2009.

Au niveau de l'Union européenne, la directive 2003/30/CE visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports fixait l'objectif d'incorporation de 5,75 % d'énergie renouvelable dans le secteur des transports en 2010. Selon la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, cette part devra s'élever **au minimum à 10 % dans chaque État membre en 2020**. En septembre 2013, tout en conservant cet objectif général de 10 %, le Parlement européen s'est toutefois prononcé en faveur d'un **plafonnement de la part des biocarburants de première génération à 6 % de l'énergie consommée dans les transports**, afin de réduire leur impact sur les productions alimentaires et la déforestation.

L'article 4 de la loi n° 2005-781 de programme du 13 juillet 2005 sur les orientations de la politique énergétique (dite loi « POPE ») modifiée par la loi d'orientation agricole (LOA) du 5 janvier 2006 prévoit que l'État crée, notamment par l'agrément de capacités de production nouvelles, les conditions permettant de porter à 5,75 % au 31 décembre 2008, à 7 % au 31 décembre 2010 et à **10 % au 31 décembre 2015 la part des biocarburants et des autres carburants renouvelables dans la teneur énergétique de la quantité totale d'essence et de gazole mise en vente sur le marché national à des fins de transport**.

B. LA RÉDUCTION DE TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION SUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES (TICPE)

L'article 265 bis A du code des douanes prévoit une **réduction de TICPE** pour les biocarburants incorporés aux carburants, **de 14 euros/hl**

¹ Il faut noter qu'il n'y a pas encore de consensus sur la définition de la troisième génération. Certains, en plus des algues, y incluent l'ensemble des microorganismes.

pour l'éthanol (soit 22,5 % du montant de la TIC) et **de 8 euros/hl pour le biodiesel** (soit 18,1 % du montant de la TIC).

Pour bénéficier de la réduction de taxe, les unités de production de biocarburants doivent être **agrées par le ministre chargé du budget** après avis du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé de l'industrie, sur procédure d'appel à candidatures publié au Journal officiel de l'Union européenne. La durée de validité des agréments délivrés ne peut excéder six ans. L'opérateur dont les unités sont agréées est tenu de mettre à la consommation en France ou de céder aux fins de mise à la consommation en France la quantité annuelle de biocarburants fixée par l'agrément qui lui a été accordé¹. A ce jour, **52 entreprises sont concernées** et la dépense fiscale est évaluée à **290 millions d'euros pour 2013**.

C. LE RÉGIME DE TGAP FAVORABLE AUX BIOCARBURANTS

Depuis le 1^{er} janvier 2005, l'article 266 *quindecies* du code des douanes soumet à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) les opérateurs qui mettent à la consommation des carburants contenant une proportion de biocarburants inférieure à l'objectif d'incorporation.

L'incorporation de biocarburants dans le carburant est encouragée par **l'application d'un taux de 7 % du prix hors taxe (HT)** aux opérateurs qui ne respectent pas les objectifs d'incorporation de biocarburants dans l'essence et le gazole².

Cette incitation, appelée « TGAP sanction » permet aux opérateurs respectant les objectifs précités d'échapper à la TGAP, pour un montant estimé à 3 milliards d'euros par an.

D. DEUX DISPOSITIFS FAISANT L'OBJET DE CRITIQUES

Dans son rapport publié en août 2011, le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a attribué la **note de 1** (correspondant à une dépense fiscale efficace mais non efficiente) à la réduction de TIC.

S'agissant du **biodiesel**, il recommande de **supprimer l'exonération de TIC**. Pour ce qui concerne la filière bioéthanol, il propose de maintenir l'exonération de TIC, afin de préserver la compétitivité de la production européenne face à la production brésilienne, et de maintenir constants les objectifs d'incorporation.

¹ En cas de mise à la consommation ou de cession aux fins de mise à la consommation en France d'une quantité inférieure à la quantité annuelle fixée par l'agrément, cette dernière peut être réduite dans les conditions fixées par décret. Il est très peu fait usage de cette possibilité en pratique.

² Ce taux évolue en fonction des objectifs nationaux d'incorporation : calculée en euros par hectolitre manquant par rapport à l'objectif d'incorporation, la TGAP n'est due que si ceux-ci ne sont pas atteints. Sa finalité est de ne pas être payée, et son rendement est différent selon les filières.

De même, à l'occasion d'un rapport public thématique de janvier 2012 consacré à « La politique d'aide aux biocarburants », la Cour des comptes a relevé quatre incohérences majeures : des **cibles d'incorporation irréalistes**, une TGAP incitative devenue une **sanction automatique**, une **dépense fiscale** en faveur des filières peu justifiée et, enfin, une **hausse des prix à la pompe** subie par le consommateur. Sur ce dernier point, il convient en effet de relever l'existence d'un phénomène de **surconsommation**, qui résulte de la moindre densité énergétique des biocarburants (pour une distance égale, la consommation de biocarburants est plus forte que celle de carburants d'origine fossile).

L'équilibre financier reposerait presque exclusivement sur le consommateur puisque, selon les calculs de la Cour, de 2005 à 2010, la filière bioéthanol a reçu 850 millions d'euros (correspondant à la réduction de TICPE), l'État est bénéficiaire de 470 millions d'euros (à travers les taxes induites par la surconsommation et la TGAP) et le consommateur a payé au total 1,86 milliard d'euros (taxes et coût de la surconsommation). Sur la même période, la filière biodiesel a reçu 1,8 milliard d'euros (au titre de la réduction de TICPE), dont 1,3 milliard d'euros à la charge de l'État. Le consommateur a payé 910 millions d'euros (510 millions d'euros de taxes et 400 millions d'euros correspondant à la surconsommation).

Au total, les filières ont reçu **2,65 milliards d'euros**, dont **820 millions d'euros payés par l'État**. Le **coût pour le consommateur** s'est élevé à **2,77 milliards d'euros** (1,83 milliard d'euros de taxes et 940 millions d'euros de surconsommation).

En revanche, alors que la Cour juge la politique de soutien **très limitée du point de vue de l'indépendance énergétique** et **discutée du point de vue environnemental**¹, elle l'estime **assez positive du point de vue agricole**.

La Cour des comptes a donc formulé quelques recommandations parmi lesquelles la **poursuite du soutien à la production et à la vente de biocarburants**, en redéfinissant de façon plus réaliste des cibles d'incorporation adaptées aux contraintes des motoristes et des réseaux de distribution. Elle a aussi préconisé de définir des cibles stables dans le temps, quitte à ce qu'elles fluctuent à l'intérieur de fourchettes bien identifiées, en fonction par exemple du prix des denrées alimentaires.

Elle a, surtout, proposé d'**accélérer la réduction de la défiscalisation de la TIC**, tout en maintenant l'écart entre la filière biodiesel et la filière éthanol, et de la supprimer en 2015. Enfin, elle a suggéré de **maintenir la TGAP à un niveau élevé**, tout en clarifiant, à l'intention des citoyens, les **objectifs de la politique de soutien des biocarburants**.

¹ Le bilan en termes d'émissions de gaz à effet de serre est en effet constamment révisé dans un sens plus restrictif (enjeu des changements d'affectation des sols). Et, depuis 2008, les critiques sur la compétition avec la production alimentaire se multiplient.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans ce contexte, le présent article vise la **suppression progressive de la défiscalisation des biocarburants** ainsi que la modification du régime de TGAP biocarburants.

Ces deux objectifs sont poursuivis de la manière suivante.

Tout d'abord, il s'agit de **réduire progressivement le taux** de réduction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) applicable aux biocarburants pour les années 2014 et 2015¹ **puis de supprimer** ce dispositif à compter de 2016, conformément aux annonces du Premier ministre lors de la première Conférence environnementale en septembre 2012². **Pour l'année 2014, le coût de la dépense fiscale baisserait de 85 millions d'euros, puis de 130 millions en 2015.** Il serait **nul à compter de 2016** (abrogation de l'article 265 bis A du CGI au 1^{er} janvier 2016). Pour mémoire, le rendement attendu de la taxe en 2013 est de **290 millions d'euros** ;

Ensuite, le présent article propose le **maintien de la « TGAP sanction »**, qui encourage l'incorporation de biocarburants dans le carburant, par sa **déconnexion à l'égard de la TICPE en faveur des biocarburants**. Les deux dispositifs étant aujourd'hui liés, la suppression de leur lien juridique est en effet nécessaire au maintien de cette TGAP incitative. L'essentiel du produit de la TGAP sanction, qui a atteint **156 millions d'euros en 2013**, est acquitté au titre de la production d'éthanol. Par ailleurs, les quantités de biocarburants prises en compte pour la diminution du taux de TGAP ne sont plus exprimées en « pouvoir calorifique inférieur » mais traduites en « part d'énergie renouvelable », en volume.

¹ Son taux, de 14 euros/hl pour l'éthanol et de 8 euros/hl pour le biodiesel, passerait respectivement en 2014 à 8,25 euros/hl et à 4,5 euros/hl puis, en 2015, à 7 euros/hl et à 3 euros/hl. Le rythme de réduction de la défiscalisation est moindre que celle recommandée par la mission de modernisation de l'action publique (MAP), qui permettait une économie de 100 millions d'euros en 2014, puis de 100 millions d'euros en 2015.

² À l'issue de la première Conférence environnementale en septembre 2012, le Premier ministre a annoncé que « face à la hausse des cours des céréales et des oléagineux sur les marchés mondiaux, le Gouvernement a décidé de demander à nos partenaires européens et au niveau international, une pause dans le développement des biocarburants de première génération. Au plan national, nous avons décidé de plafonner le taux d'incorporation à 7 % et d'atteindre les objectifs communautaires avec des biocarburants de seconde génération. Les agréments seront renouvelés jusqu'au 31 décembre 2015 et le soutien public sera mis en extinction à cette date ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **trois amendements de coordination ou à caractère essentiellement rédactionnel** au présent article, dont deux à l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général du budget, et un à l'initiative du Gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général **soutient les évolutions appelées par le présent article**, qui font écho aux recommandations de la Cour des comptes.

Il approuve l'économie générale de ce dispositif qui, en permettant d'échelonner **la suppression de la défiscalisation** et de **conserver la « TGAP sanction »**, constitue une approche raisonnable et équilibrée.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 23*(Art. 235 ter ZE du code général des impôts)***Relèvement du taux de la taxe de risque systémique**

Commentaire : le présent article prévoit de porter le taux de la taxe de risque systémique de 0,5 % à 0,529 % afin d'abonder, à hauteur de 50 millions d'euros par an, le fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés, dont la création est prévue par l'article 60 du présent projet de loi.

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe de risque systémique (TRS), codifiée à l'article 235 *ter* ZE du code général des impôts, a été créée par l'article 42 de la loi de finances pour 2011¹. Sont redevables de cette taxe les établissements de crédit, les entreprises d'investissement ainsi que les établissements de paiement.

Son assiette repose sur les exigences minimales en fonds propres requises pour respecter les ratios réglementaires dit « de Bâle »². La taxe est donc conçue pour qu'un accroissement des risques pris par l'établissement financier se traduise par une augmentation du coût de la taxe qu'il acquitte.

L'article 9 de la seconde loi de finances rectificative pour 2012³ a doublé le taux de la TRS pour le porter à 0,5 %. En 2013, son produit brut est ainsi évalué à 900 millions d'euros. Toutefois, compte tenu de la déductibilité de la TRS au titre de l'impôt sur les sociétés, le produit net pour le budget de l'Etat ne devrait s'élever qu'à 585 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit de relever le taux de la TRS de 0,5 % à 0,529 %. En effet, l'article 60 du présent projet de loi de finances crée un fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés. Ce fonds sera doté de 100 millions d'euros par an pendant 15 ans. Il a vocation à aider les collectivités territoriales rencontrant des difficultés financières du fait de la souscription « d'emprunts toxiques ».

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

² Ne sont toutefois pas imposés les établissements dont les exigences en fonds propres sont inférieures à 500 millions d'euros.

³ Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

L'abondement du fonds est assuré par le relèvement de la TRS prévue par le présent article et par des crédits budgétaires à hauteur de 50 millions d'euros¹. En outre, des « contributions volontaires » seront demandées aux établissements Dexia et SFIL qui détiennent toujours la majeure partie du stock d'emprunts toxiques. Pour 2014, le Gouvernement estime que ces contributions pourraient être de 11,5 millions d'euros.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, a fait le constat que le relèvement du taux de la TRS rapportera, compte tenu de l'assiette en 2014, 52 millions d'euros. Toutefois, du fait de la déductibilité de la TRS à l'impôt sur les sociétés, le gain net pour l'Etat ne serait que d'environ 34,7 millions d'euros. **En conséquence, l'Etat sera en réalité conduit à apporter au fonds 65,3 millions d'euros pour atteindre la somme de 100 millions d'euros.**

C'est pourquoi, sur proposition de son rapporteur général et avec l'avis favorable du Gouvernement, **l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant le taux de la TRS à 0,539 %, permettant un gain net de l'ensemble de la hausse du taux pour le budget de l'Etat d'environ 50 millions d'euros.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La création d'un fonds de soutien aux collectivités ayant contracté des produits structurés apparaît nécessaire tant certaines d'entre elles rencontrent des difficultés financières².

Pour autant, l'Etat ne saurait apporter, à lui seul, l'ensemble des crédits nécessaires à l'abondement du fonds. En effet, les produits structurés ont été souscrits dans le cadre d'une relation contractuelle entre une collectivité territoriale et un établissement bancaire.

¹ Pour l'année 2014, il s'agit du report des crédits non consommés du fonds de soutien aux collectivités territoriales et leurs groupements ayant contracté des emprunts structurés créé par l'article 4 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificatives pour 2012.

² Cf. le commentaire de l'article 60 du projet de loi de finances pour 2014 dans le Tome III du présent rapport général.

À cet égard, le relèvement de la TRS, de même que les contributions volontaires de Dexia et de la SFIL, se justifient par la volonté de **faire participer les banques à la résolution d'un problème qu'elles ont en partie créé**, puisqu'elles ont structuré et commercialisé les « emprunts toxiques ». La contribution du secteur bancaire, somme toute limitée, paraît donc légitime.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 23 bis (nouveau)
(Art. 244 quater G du code général des impôts)

**Réforme du crédit d'impôt bénéficiant aux entreprises employant des
apprentis**

Commentaire : le présent article vise à recentrer le crédit d'impôt bénéficiant aux employeurs d'apprentis en le limitant à la première année du cycle de formation et pour la préparation de diplômes de niveau inférieur ou égal à bac +2.

I. LE DROIT EXISTANT

Institué en 2005 par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, le crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage vise à renforcer l'embauche d'apprentis en contrat d'apprentissage.

Les entreprises éligibles en application de l'article 244 *quater* G du code général des impôts peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt lorsqu'elles ont employé dans l'année fiscale un ou plusieurs apprentis dans le cadre d'un contrat d'apprentissage régi par les dispositions des articles L. 6221-1 à L. 6225-8 du code du travail.

L'avantage fiscal destiné à inciter l'embauche d'un apprenti consiste en un crédit d'impôt pour l'employeur égal au nombre annuel moyen d'apprentis dans l'entreprise dont le contrat a atteint une durée d'au moins un mois dans l'entreprise multiplié par 1 600 euros¹. Ce montant est porté à 2 200 euros dans certains cas (travailleur handicapé, entreprise du patrimoine vivant).

Le crédit d'impôt est imputé sur l'impôt sur le revenu (IR) ou l'impôt sur les sociétés (IS) dû par l'entreprise au titre de l'année au cours de laquelle elle a employé des apprentis. L'excédent éventuel est remboursé.

Ce dispositif est monté en puissance depuis sa création mais progresse peu depuis 2009. On comptait 181 000 entreprises pour un effectif de 423 885 apprentis en décembre 2009 et une dépense fiscale de 440 millions d'euros. En 2012, ce crédit d'impôt a bénéficié à 192 400 entreprises au titre de 440 000 apprentis et a représenté un coût de 490 millions d'euros. Pour 2014, le coût du dispositif est estimé à 530 millions d'euros.

¹ Par exemple, si une entreprise emploie deux apprentis pour des durées de présence respectives de 4 et 12 mois. Le nombre moyen annuel d'apprentis est donc de 16/12 soit 1,33. Le montant du crédit d'impôt apprentissage est donc de 2 128 euros (soit 1 600 x 1,33).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LA RÉFORME DU CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE...

Le présent article adopté à l'initiative du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances, a pour objet de limiter le périmètre du crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage en le limitant à la première année du cycle de formation et pour la préparation de diplômes de niveau inférieur ou égal à bac +2 (I du présent article).

Le II du présent article prévoit une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2014 et le III instaure une période transitoire pour les crédits d'impôts calculés en 2013, pendant laquelle les deuxième et troisième années de cycle de formation ainsi que les diplômes de niveau supérieur à bac +2 continueraient à bénéficier d'un crédit d'impôt équivalent au produit de 800 euros par le nombre moyen annuel d'apprentis dans l'entreprise.

Bénéfice du crédit d'impôt en fonction du niveau de qualification et de l'année du cycle de formation

Niveaux de qualification	2014		2015	
	1 ^{ère} année	Années 2 et 3	1 ^{ère} année	Années 2 et 3
Niveaux IV et V	Oui	50 %	Oui	Non
Niveaux III	Oui	50 %	Oui	Non
Niveaux I à II	50%	50 %	Non	Non

Source : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Le rendement de la mesure est chiffré à 117,4 millions d'euros la première année, en 2014, puis de 234,7 millions d'euros les années suivantes.

Économie tirée de la réforme du crédit d'impôt

	2014	2015	2016	2017
Économie CI	117,4	234,7	234,7	234,7

Source : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Ces recettes fiscales supplémentaires sont destinées à gager le financement des nouvelles primes d'apprentissage instaurées à l'article 77 rattaché à la mission « Travail et emploi » du présent projet de loi de

finances pour 2014, ainsi que le coût de l'extinction en sifflet des indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) supprimées par le même article.

B. ... S'INSCRIT DANS UNE REFONTE D'ENSEMBLE DES AIDES À L'APPRENTISSAGE (ARTICLE 77 RATTACHÉ À LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »)

Dans le cadre d'une refonte d'ensemble des aides à l'apprentissage, le Gouvernement propose la suppression des indemnités compensatrices forfaitaires de formation (ICF) et création d'une prime à l'apprentissage (article 77 rattaché à la mission « Travail et emploi »).

Les conséquences de cette réforme sont multiples et nécessitent le financement, d'une part, de la montée en puissance des nouvelles primes d'apprentissage, d'autre part, des fins de contrats qui continueront de bénéficier de l'ICF.

À partir du 1^{er} janvier 2014, l'indemnité compensatrice forfaitaire sera remplacée par la nouvelle aide ciblée sur les très petites entreprises de moins de 10 salariés et dénommée « prime d'apprentissage ».

Parallèlement, un dispositif transitoire est mis en place pour les contrats d'apprentissage conclus avant le 31 décembre 2013 :

- toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, qui auront embauché un jeune apprenti avant le 31 décembre 2013, bénéficieront, pour la première année de formation, d'une prime à l'apprentissage, pour l'année scolaire 2013-2014, selon les mêmes modalités que les indemnités compensatrices forfaitaires versés actuellement par les régions ;

- les entreprises de 11 salariés ou plus seront aidées à hauteur de 500 euros par apprenti en deuxième année de formation et 200 euros par apprenti en troisième année de formation ;

- les entreprises de moins de 11 salariés qui ont des apprentis en deuxième ou troisième année de formation seront aidées à hauteur de 1 000 euros par apprenti.

Le projet d'article 77 du projet de loi de finances comporte donc les dispositions figurant dans le tableau suivant en matière de compensation de l'Etat aux régions, car ce sont elles qui versent les indemnités et primes aux entreprises.

Compensation de la suppression de l'ICF pour les contrats signés avant le 1^{er} janvier 2014

(en euros)

	1 ^{ère} année de formation	2 ^{ème} année de formation	3 ^{ème} année de formation
Entreprise de moins de 11 salariés	1 360	1 000	1 000
Entreprises de 11 salariés et plus	1 360	500	200
Compensation de la nouvelle prime apprentissage à partir de 2014			
	1 ^{ère} année de formation	2 ^{ème} année de formation	3 ^{ème} année de formation
Entreprise de moins de 10 salariés	1 000	1 000	1 000

Source : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Selon les éléments transmis à votre rapporteur général, le coût du dispositif en 2014 s'élèverait 431 millions d'euros, soit 3,9 millions d'euros pour la montée en charge de la nouvelle prime d'apprentissage et 426 millions d'euros pour le financement des contrats continuant à bénéficier de l'ICF. Au terme de la période transitoire, en 2017, quand seules subsisteront les primes d'apprentissage, le coût du dispositif sera rapporté à 231 millions d'euros, soit moins de la moitié du montant actuel de la compensation versée aux régions par l'Etat au titre de la compensation de l'ICF (550 millions d'euros).

Hypothèses de chiffrage de la mesure sur les primes d'apprentissage

	2014	2015	2016	2017
Coût de la montée en charge du nouveau régime	3,9	137,5	220,6	231,0
<i>Dont plus de 11 salariés (rien n'est prévu pour ces entreprises)</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>Dont moins de 11 salariés</i>	<i>3,9</i>	<i>137,5</i>	<i>220,6</i>	<i>231,0</i>
Coût de la diminution de l'ancien régime de primes (valable pour les contrats conclus avant le 1^{er} janvier 2014)	426,9	121,1	12,4	0,0
<i>Dont plus de 11 salariés</i>	<i>156,9</i>	<i>27,6</i>	<i>2,0</i>	<i>0,0</i>
<i>Dont moins de 11 salariés</i>	<i>270,0</i>	<i>93,5</i>	<i>10,4</i>	<i>0,0</i>
TOTAL du coût de la mesure nouvelle	430,8	258,6	233,0	231,0

Source : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

De pair avec l'objectif de recentrer l'aide aux employeurs d'apprentis et d'en réduire le coût, le faut resituer l'objet du présent article dans son contexte global qui est celui de remplacer à terme le principe de la dotation budgétaire de compensation par une garantie de recettes pérennes et dynamiques affectées aux régions.

Le financement de la sortie de l'ICF et de la nouvelle aide (réservée aux entreprises de moins de 11 salariés) était, dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2014, imputé intégralement sur le compte d'affectation spéciale « Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage » (CAS FNDMA), minorant d'autant les ressources affectées aux régions. Les modifications apportées par le Gouvernement pour prendre en charge le coût de la transition (431 millions d'euros en 2014) a conduit à plusieurs ajustements qui se matérialisent par les dispositions du présent article ainsi que par celles de l'article 24 *quater* (*cf. infra*).

Concrètement, pour l'année 2014, le financement des primes d'apprentissage (nouvelles primes et transition ICF) est assuré par :

- 117 millions d'euros d'affectation de taxe intérieure de consommation de produits énergétiques (TICPE) au titre de l'article 24 *quater* précité¹ et gagée par l'économie dégagée sur le crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage résultant des dispositions du présent article 23 *bis* ;

- 50 millions d'euros sur le CAS FNDMA, par la mobilisation de son fonds de roulement ;

- et 264 millions d'euros sur le budget du programme 103 de la mission « Travail et emploi », par redéploiement de crédits.

Pour les années suivantes, le montant de la compensation au titre des primes d'apprentissage diminuera à mesure que les effectifs d'apprentis bénéficiant des mesures transitoires se réduiront (fin des contrats conclus avant le 1^{er} janvier 2014). Le coût du dispositif est ainsi estimé à 259 millions d'euros en 2015, 233 millions d'euros en 2016 et 231 millions à compter de 2017. Il sera dans un premier temps compensé par l'affectation de crédits budgétaires et d'une fraction de TICPE pour être ensuite intégralement financé par cette dernière.

¹ L'article 24 *quater* prévoit le principe d'une garantie de ressources aux régions (par l'attribution d'une part supplémentaire de TICPE) pour assurer la juste compensation au titre de la période de transition de l'ICF vers la nouvelle prime.

Financement des aides ICF et nouvelle aide aux employeurs d'apprentis (pour les entreprises de moins de 11 salariés)

(en millions d'euros)

	Etat (dépenses)	Régions (recettes)	Objet de la compensation
2013	550 (budget général – mission « Travail et emploi »)	550 (partie de la DGD formation professionnelle)	ICF
2014	431 dont 264 (dotation mission Travail et emploi) 117 (ciblage crédit d'impôt) 50 (CAS FNDMA)	431 dont 264 (dotation mission Travail et emploi) 117 (fraction de TICPE) 50 (CAS FNDMA)	Estimation ICF (427) Nouvelle prime (4)
2015	259 (ciblage crédit d'impôt)	259	Estimation ICF (121) Nouvelle prime (138)
2016 et années suivantes	235 (ciblage crédit d'impôt)	235	Estimation Nouvelle prime (235)

Source : ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

En outre, il convient de préciser que l'article 25 du présent projet de loi de finances pour 2014 complète le dispositif de compensation des dépenses des régions en faveur de la formation professionnelle et de l'apprentissage en attribuant une fraction supplémentaire de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE), en remplacement de la dotation générale de décentralisation (DGD) liée à la formation professionnelle, pour un montant de 901 millions d'euros.

Enfin, cette refonte des aides à l'apprentissage proposées par le Gouvernement ne constitue qu'une première étape dans la réforme du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage, laquelle devrait comporter, ainsi que le préconise notre collègue François Patriat¹, rapporteur spécial des crédits de la mission « Economie », un fléchage plus important de la taxe d'apprentissage vers les régions. C'est à cette condition et dans cette perspective que le présent article, associé à l'article 24 *quater*, 25 et 77, recueille un avis favorable de votre rapporteur général.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Rapport d'information n° 455 (2012-2013) « Pour une réforme de la taxe d'apprentissage » (mars 2013).

II. – RESSOURCES AFFECTÉES

A. – Dispositions relatives aux collectivités territoriales

ARTICLE 24

(Art. L. 1613-1, L. 2335-3, L. 334-17, L. 3334-1 et L. 4332-4 du code général des collectivités territoriales, art. 1384 B et 1586 B du code général des impôts, art. 6 de la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987, art. 21 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992, art. 95 de la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998, art. 42 de la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001, art. 2 et 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, art. 51 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, art. 52 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires, art. 4 et 7 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, art. 6 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, art. 27 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, art. 154 de loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, art. 137 et 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et art. 29 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances)

Fixation pour 2014 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des allocations compensatrices d'exonérations d'impôts directs locaux (IDL)

Commentaire : le présent article vise, d'une part, à fixer, pour 2014, le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, des départements et des régions et, d'autre part, à déterminer les variables d'ajustement au sein de l'enveloppe normée et leur taux d'évolution.

I. L'ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'OBJECTIF PARTAGÉ DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

A. LA NÉCESSAIRE ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

Notre pays est engagé dans un **effort sans précédent de redressement des finances publiques**¹. Le présent projet de loi de finances prévoit ainsi une diminution des dépenses publiques de 15 milliards d'euros,

¹ Sur ce point, voir le tome I du présent rapport.

afin de réduire le déficit effectif à 3,6 % du produit intérieur brut (PIB)¹ et de revenir à l'équilibre structurel en 2016.

Or, les finances des collectivités territoriales sont comprises dans le champ des administrations publiques, au sens du traité de Maastricht, et donc dans celui du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de mars 2012 et de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Certes, la contribution des administrations publiques locales au déficit et à la dette publics est relativement faible, du fait notamment des règles budgétaires particulières qui s'appliquent à elles (obligation d'équilibre réel du budget). Le déficit des administrations publiques locales s'élève ainsi à 3 milliards d'euros environ, soit 0,15 point de PIB et 3 % du déficit public. La dette des administrations locales s'élève pour sa part à 173,7 milliards d'euros en 2012 et ne représente que 10 % environ de la dette publique.

En revanche, les dépenses des administrations publiques locales - c'est-à-dire les collectivités elles-mêmes, leurs groupements et les organismes divers l'administration locale, comme les centres communaux d'action sociale ou les services départementaux d'incendie et de secours - s'élevaient en 2012 à 242,5 milliards d'euros, soit **20 % de la dépense publique**.

En tout état de cause, les collectivités territoriales ne peuvent rester à l'écart de l'effort de redressement de nos comptes publics.

C'est dans cette perspective que, le 2 octobre dernier, le Président de la République a confié à Martin Malvy, président du conseil régional Midi-Pyrénées, et à notre ancien collègue Alain Lambert, président du conseil général de l'Orne, une mission sur le pilotage de la dépense publique. La lettre de mission précise que la modernisation de l'action publique « *requiert un engagement conjoint de l'ensemble des partenaires de l'action publique qui œuvrent au service de nos concitoyens : l'État et les organismes qui en dépendent, les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale* ». L'objet de cette mission est de formuler des propositions « *pour bâtir avec les collectivités un pacte de gouvernance financier durable, qui s'inscrit dans la nouvelle étape de décentralisation et dans le prolongement du pacte de confiance et de responsabilité établi le 16 juillet 2013* ».

¹ Après 4,1 % en 2013, 4,8 % en 2012, 5,3 % en 2011, 7,1 % en 2010 et 7,5 % en 2009.

A. – DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

B. DES DÉPENSES DE L'ÉTAT SOUMISES À DES NORMES D'ÉVOLUTION PLUS STRICTES QUE CELLES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**1. Un encadrement progressif des concours de l'État aux collectivités territoriales**

Le principe de libre administration des collectivités territoriales s'oppose à un encadrement de leurs dépenses. Néanmoins, **depuis plus de quinze ans, un encadrement des transferts financiers entre l'État et les collectivités territoriales a été mis en place.**

La volonté d'encadrer la progression des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales s'est manifestée dès 1996, avec l'institution d'une « enveloppe normée ». Au sein de cette enveloppe, les dotations prises individuellement demeurent fixées selon des règles qui leur sont propres ; toutefois, l'évolution d'ensemble de tous les concours est contrainte par une norme d'indexation prédéterminée, des variables d'ajustement permettant de compenser la dynamique individuelle des dotations au sein de l'enveloppe.

Ainsi, de 1996 à 1998, les concours de l'État ont été contenus par un « pacte de stabilité » et ont évolué comme l'inflation prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac. Ce « pacte » a été remplacé, entre 1999 et 2001, par un « contrat de croissance et de solidarité » qui faisait progresser le montant total de l'enveloppe normée à un rythme égal au taux prévisionnel d'inflation majoré d'une fraction du taux de croissance du PIB de l'année en cours : 20 % en 1999, 25 % en 2000 et 33 % en 2001. Sans qu'il ait été explicitement reconduit par un nouveau « contrat », ce mode de calcul a été maintenu de 2001 à 2007.

À partir de la loi de finances pour 2008, la progression de l'enveloppe normée a été soumise à une norme « zéro volume ». Ainsi, l'évolution des dotations dont les taux de croissance étaient supérieurs à l'inflation était compensée par la baisse corrélative des « variables d'ajustement ».

À compter de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, la norme « zéro valeur » s'est substituée à la norme « zéro volume ».

Initialement fondées sur le principe du gel en valeur, la loi de finances pour 2012 a cependant été durcie au cours de la discussion budgétaire, à l'initiative du précédent Gouvernement, avec une réduction de 200 millions d'euros des concours de l'État.

Enfin, l'article 13 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a prévu une stabilisation de « l'enveloppe normée » des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2013, puis une diminution de 750 millions

d'euros en 2014 et de 750 millions d'euros supplémentaires en 2015. Cet article avait été adopté par le Sénat.

Si l'évolution des concours de l'État aux collectivités territoriales a progressivement été rapprochée de la contrainte que l'État s'impose quant à ses propres dépenses, au cours des dix dernières années elle a néanmoins été très dynamique.

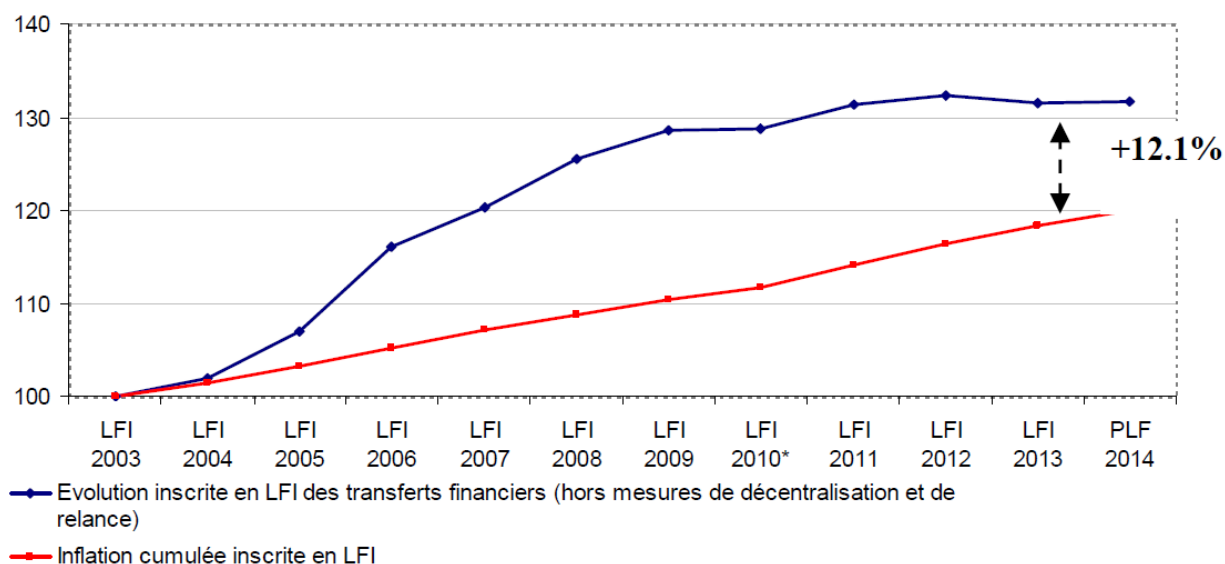
2. Une évolution des concours financiers aux collectivités nettement supérieure à l'inflation au cours des dix dernières années

Au cours des dix dernières années, **les concours financiers de l'État aux collectivités ont augmenté nettement plus vite que l'inflation.**

Si l'on exclut les mesures de décentralisation, le rythme de progression annuelle s'établit à 3 %, soit un taux nettement supérieur à l'inflation (1,7 % par an). La hausse totale est alors de 32 %¹.

L'inflation cumulée étant de 20 %, entre 2003 et 2014, **la progression des transferts financiers de l'État aux collectivités - hors mesures de décentralisation - a été de plus de 12 %, en volume**, comme le montre le graphique ci-après.

Evolution des transferts financiers (hors mesures de décentralisation) comparée à l'inflation - de la LFI 2003 au PLF 2014. Base 100 en 2003

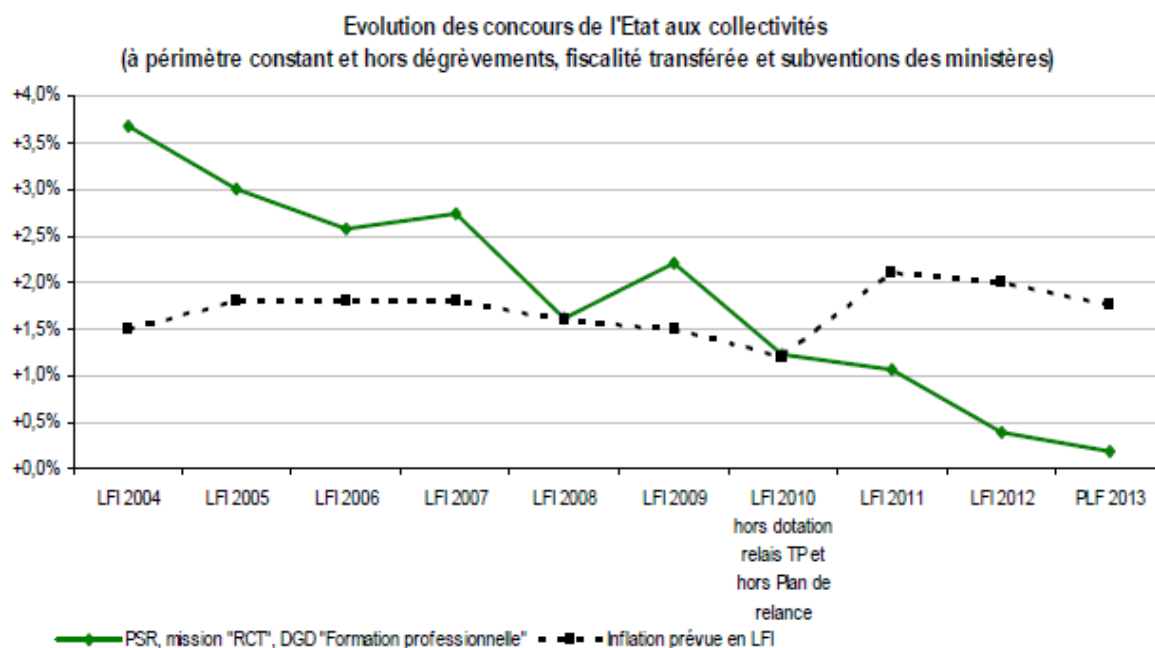


Source : documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2014

¹ À périmètre courant, le montant des transferts financiers de l'État aux collectivités inscrit en loi de finances initiale a ainsi augmenté en moyenne d'environ 4,2 % par an, soit deux fois et demi plus vite que l'inflation prévue (1,7 % par an en moyenne). Sur l'ensemble de la période, l'augmentation des transferts financiers est de 50 % environ.

A. – DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

De même, si l'on exclut la fiscalité transférée et que l'on s'intéresse uniquement aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités et aux crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », on observe que leur hausse a pratiquement toujours été supérieure à l'inflation entre 2004 et 2010 (cf. second graphique ci-après), c'est-à-dire avant la mise en place du gel en valeur de l'enveloppe normée en 2011.



Source : documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2013

3. Les dépenses de l'État : une évolution fortement encadrée

Parallèlement, les dépenses de l'État se sont vues appliquer des normes strictes d'évolution des dépenses.

Dès 2000, Laurent Fabius, alors ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, avait fixé un objectif de croissance de 1 % en volume des dépenses de l'État, sur trois ans.

Les différentes lois de finances initiales, à partir de 2004, ont ensuite prévu des normes d'évolution des dépenses de l'État de zéro en volume¹, sur un périmètre qui excluait néanmoins, dans un premier temps, les prélèvements sur recettes et les affectations de recettes à des personnes distinctes de l'État. Ceux-ci furent intégrés au périmètre de la norme de dépenses par la loi de finances pour 2008, toujours avec une norme de progression « zéro volume ».

¹ Après une progression de 0,2 % en volume dans la LFI pour 2003.

Enfin, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 a prévu un gel en volume des dépenses de l'État, hors charges de la dette et contributions aux pensions des fonctionnaires, avant que la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ne prévoie le gel en valeur de ce même périmètre, tandis que la norme « zéro volume » était établie sur un périmètre élargi, comprenant la charge de la dette et la contribution aux pensions des fonctionnaires de l'État.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a confirmé cette norme de dépense, en élargissant légèrement son périmètre¹.

La norme de progression des dépenses de l'État étant plus stricte que celle appliquée aux concours aux collectivités territoriales, la hausse de ces derniers a donc pesé sur les autres postes de dépenses. Ce poids était d'autant plus significatif que les montants en jeu étaient importants : les concours aux collectivités représentaient ainsi, en 2012, plus de 20 %, en exécution, des dépenses de l'État comprises dans la norme de dépenses.

La réduction des concours aux collectivités territoriales doit donc également s'apprécier comme un moyen pour l'État, dans le respect de la norme « zéro valeur », de consentir des efforts particuliers en faveur des priorités annoncées par le Gouvernement.

C. DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PLUS DYNAMIQUES QUE CELLES DE L'ÉTAT

Les chiffres des dix dernières années (*cf.* tableau ci-dessous) montrent que **les dépenses des administrations publiques locales ont évolué plus vite que celles des administrations publiques centrales.**

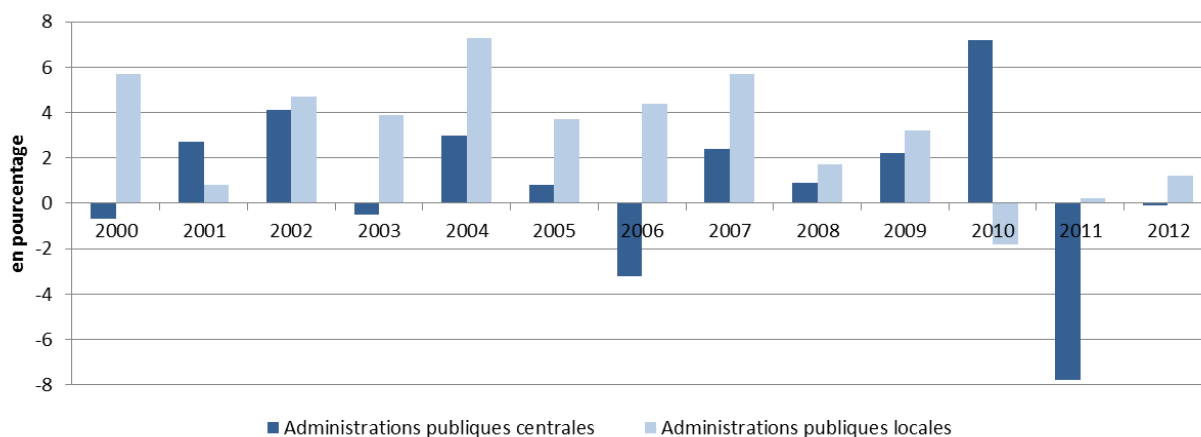
Croissance des dépenses publiques en volume

(en %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Administrations publiques	1,9	2,2	3,8	2,0	2,3	2,7	1,8	2,7	1,0	3,8	0,8	0,0	1,0
Administrations publiques centrales	- 0,7	2,7	4,1	- 0,5	3,0	0,8	- 3,2	2,4	0,9	2,2	7,2	- 7,8	- 0,1
Administrations de sécurité sociale	1,8	3,3	3,8	3,4	3,4	3,2	1,3	3,7	0,1	4,6	2,1	1,1	1,3
Administrations publiques locales	5,7	0,8	4,7	3,9	7,3	3,7	4,4	5,7	1,7	3,2	- 1,8	0,2	1,2

¹ Sont désormais inclus dans le périmètre de la norme la compensation de la réforme de la taxe professionnelle et le plafond des impositions et ressources affectées aux opérateurs et organismes divers chargés de mission de service public.

A. – DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



Source : Insee, calculs de la commission des finances du Sénat

Ainsi, en moyenne, entre 2000 et 2012, les dépenses des administrations publiques locales ont augmenté de 49 % quand celles des administrations publiques centrales ont augmenté de 11 %.

À part en 2001 et 2010, l'augmentation des dépenses locales a toujours été supérieure à celles de l'État.

La tendance à une croissance plus élevée des dépenses locales devrait se poursuivre.

Le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances prévoit une augmentation de 1,7 % de la dépense des administrations publiques en 2013, dont 0,4 point du fait des administrations publiques locales contre 0,3 point pour les administrations centrales. En 2014, le taux de croissance des dépenses de ces deux ensembles devrait être nul.

Ainsi, l'État a su faire des efforts de modération dans ses dépenses, qu'il poursuit et accentue aujourd'hui. Il appartient donc aux collectivités de participer à cet effort.

D. LA CONCLUSION D'UN PACTE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ

Dès mars 2013, soit plus de six mois avant l'adoption du présent projet de loi de finances pour 2014 par le Conseil des ministres, le Gouvernement a engagé une **grande concertation des élus locaux et des parlementaires**.

Entre temps, début 2013, afin de financer notamment le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), le Gouvernement avait annoncé le doublement de l'effort demandé aux collectivités, porté de 750 millions d'euros en 2014 puis en 2015, à 1,5 milliard d'euros chacune de ces années.

La première conférence des finances locales, qui s'est tenue le 12 mars 2013, a lancé six chantiers en vue de la préparation du PLF 2014 :

- la répartition des efforts d'économies entre les niveaux de collectivités territoriales ;
- l'évaluation des dépenses contraintes ;
- l'évolution des ressources des différents niveaux de collectivités ;
- la péréquation ;
- l'accès au crédit ;
- l'avenir de la contractualisation entre l'État et les régions.

Le comité des finances locales (CFL) s'est vu confier la responsabilité de mener la réflexion sur ces six chantiers, à travers la mise en place de deux groupes de travail. À l'issue de neuf réunions des groupes de travail, le CFL a pu, en formation plénière, parvenir à un accord le 25 juin dernier, sur l'ensemble de ces chantiers.

Enfin, la seconde conférence des finances locales, le 16 juillet 2013, a permis la **conclusion d'un « pacte de confiance et de responsabilité » entre l'État et les collectivités territoriales**, reprenant, pour l'essentiel, les propositions du CFL.

La méthode retenue a donc été celle de la **concertation, longue et approfondie**, puisque les collectivités elles-mêmes, à travers leurs associations, et les parlementaires ont pu peser en amont sur les choix effectivement retenus.

La démarche du Gouvernement a également permis de ne pas limiter la concertation à la baisse des dotations, mais **d'aborder l'ensemble des sujets relatifs aux finances locales**. L'évolution des ressources des différents niveaux de collectivités ou la péréquation, notamment, ont fait l'objet de propositions du CFL, qui ont pu être prises en compte par le Gouvernement dans le cadre du « pacte de confiance et de responsabilité », puis dans le présent projet de loi de finances.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES MODALITÉS DE FIXATION DE LA DGF

Dans sa rédaction issue de la loi de finances initiale pour 2011¹, l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dispose que **le montant de la DGF est fixé chaque année en loi de finances**.

Cette détermination s'opère en trois temps : la fixation du montant global, en valeur, de la DGF des communes, des départements et des régions, dans le présent article ; puis celui de la DGF des départements et de celle des

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

A. – DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

régions, dans la seconde partie du projet de loi de finances (article 72). Enfin, le montant de la DGF du bloc communal se déduit de ces trois montants.

Cette procédure a pris la suite des différents systèmes d'indexation automatiques, à partir de la mise en œuvre du gel des concours de l'État aux collectivités territoriales.

D'autre part, afin de respecter la norme d'évolution de l'enveloppe normée (*cf. supra*), **les besoins de financement de la DGF, du fait de l'accroissement de la péréquation verticale, rendent nécessaire une évolution des « variables d'ajustement ».**

B. UNE DIMINUTION NETTE DE LA DGF DE 1,382 MILLIARD D'EUROS

Le I du présent article détermine le montant global de la DGF en modifiant l'article L.1613-1 du CGCT. Pour 2014, elle s'élève à 40 123 544 000 euros, contre 41 505 415 000 euros en 2013 ; **la diminution est donc de 1 381 871 000 euros par rapport à l'an dernier (- 3,3 %)** et correspond à une baisse de 0,73 % des recettes de fonctionnement des collectivités. Elle se décompose ainsi :

- une diminution de 1,5 milliard d'euros du fait de la participation des collectivités territoriales au redressement des finances publiques (*cf. supra*) ;

- une augmentation de 119 millions d'euros de la péréquation verticale – soit la même augmentation qu'en 2012 –, compensée au sein de l'enveloppe normée (*cf. infra*) ; ainsi, la dotation de solidarité urbaine (DSU) augmente de 60 millions d'euros, la dotation de solidarité rurale (DSR) de 39 millions d'euros, la dotation nationale de péréquation (DNP) de 10 millions d'euros, et la péréquation des départements de 10 millions d'euros ;

- une augmentation « spontanée » de 159 millions d'euros (recensement et achèvement de la carte intercommunale) ;

- une diminution de 159 millions d'euros des compléments de garantie et dotations de compensation à due concurrence de la hausse « spontanée » ;

- des changements de périmètre liés à la « recentralisation sanitaire », représentant une baisse de 871 000 euros.

Besoin de financement de la DGF en 2014

(en millions d'euros)

Niveau de collectivités	Contraintes		Marges au sein de la DGF		Besoin net de financement
Bloc communal	Recensement	+ 34	Écrêtement du complément de garantie	- 67	109
	Péréquation	+ 109	Abattement de la dotation de compensation	- 67	
	Intercommunalité	+ 100			
Départements	Recensement	+ 25	Écrêtement du complément de garantie	- 25	10
	Péréquation	+ 10			
Régions	Péréquation	-	Abattement de la dotation forfaitaire	-	-
Total		+ 278		- 159	119

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Le besoin de financement total s'élève donc à 278 millions d'euros.

159 millions d'euros sont financés au sein de la DGF, grâce aux mécanismes mis en place par la loi de finances initiale pour 2012 : écrêtement du complément de garantie pour les départements et, pour le bloc communal, au choix du comité des finances locales, minoration du complément de garantie et de la dotation de compensation des EPCI mais également, écrêtement de la compensation « part salaires » (CPS) des communes, qui englobe les montants perçus avant 2004 au titre de la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle (TP) et de la dotation de compensation des pertes de TP.

Les 119 millions d'euros supplémentaires sont financés au travers des « variables d'ajustement ».

Il est à noter que l'évolution « spontanée » de la dotation de base des communes et des départements (liée à l'augmentation de la population) et celle de la dotation d'intercommunalité (liée à l'achèvement de la carte intercommunale) ne sont, à ce stade, que des estimations. Il appartiendra au comité des finances locales de constater le montant de ces évolutions.

La répartition entre collectivités territoriales de la baisse de 1,5 milliard d'euros des dotations est l'objet de l'article 72 du présent projet de loi de finances.

A. – DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

C. LE PÉRIMÈTRE ET L'ÉVOLUTION DES « VARIABLES D'AJUSTEMENT »

Le III du présent article détermine les compensations et fractions de dotations de compensation d'exonérations qui font partie, en 2014, du périmètre des **variables d'ajustement** et feront l'objet d'une minoration.

Variables d'ajustement retenues pour la minoration en 2014

Impôts et dotations concernés	Compensations d'exonérations et fraction de dotations concernées
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB)	Abattement de 30 % sur les bases des logements situés en zone urbaine sensible : article 42 de la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001.
	Abattement de 30 % sur les bases des logements faisant l'objet d'une convention globale de patrimoine passée entre l'État et les organismes d'HLM : article 42 de la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001.
	Exonérations des immeubles professionnels situés dans les zones franches urbaines : articles 7 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, 27 de la loi n° 2003-710 du 1 ^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 29 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, 157 de la loi n° 2012-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012
	Exonération des logements pris à bail dans les conditions des articles L. 252-1 à L. 252-4 du code de la construction et de l'habitation : articles 1384 B et 1599 <i>ter</i> E du code général des impôts.
	Exonération des personnes de condition modeste : article 21 de la loi n° 91 1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992.
	Exonération de longue durée (10, 15, 20, 25 et 30 ans) relatives aux constructions neuves de logements sociaux et de 15 ans pour l'acquisition de logements sociaux : articles L. 2335-3, L. 5214-23-2, L. 5215-35 et L. 5216-8-1 du code général des collectivités territoriales.
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)	Exonération des terrains plantés en bois : article 6 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt.
	Exonération des terrains situés dans un site « Natura 2000 » : article 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires.
	Exonération des terrains situés dans certaines zones humides ou naturelles : article 137 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

Impôts et dotations concernés	Compensations d'exonérations et fraction de dotations concernées
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	Dotation de compensation de la réduction pour création d'établissements (RCE) : article 6-IV- <i>bis</i> de la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987.
	Exonération dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) : articles 95 de la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998, 52 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.
	Exonération dans les zones de revitalisation urbaine (ZRU) : article 4 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.
	Exonération dans les zones franches urbaines (ZFU) : articles 4 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, 27 de la loi n° 2003-710 du 1 ^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 29 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, 157 de la loi n° 2012-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	Exonération de zones (ZRR et ZFU), associées aux exonérations de CFE : I de l'article 33 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012
Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)	Fraction afférente à la part communale et intercommunale de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) définie au IV de l'article 6 de la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987 figée à sa valeur 2010.
	Fraction afférente à la part communale et intercommunale de la dotation de compensation de la réduction de la fraction imposable des recettes dans la base de taxe professionnelle des titulaires de bénéfices non-commerciaux (BNC) définie à l'article 26 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003 figée à sa valeur 2010.
Dotation pour transfert des compensations d'exonérations de fiscalité directe locale des départements	Fractions des compensations d'allocations perçues jusqu'en 2010 en matière de TFPNB et de taxe professionnelle mentionnées au dernier alinéa du XVIII du 8 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 et relatives : - aux dispositifs énumérés ci-avant (cf. CFE et DUCSTP) en matière de taxe professionnelle ; - au I de l'article 9 de la loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993 s'agissant de l'exonération de part départementale et régionale de taxe foncière sur les propriétés non-bâties.
Dotation pour transfert des compensations d'exonérations de fiscalité directe locale des régions	Fractions des compensations d'allocations perçues jusqu'en 2010 en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties, de TFPNB et de taxe professionnelle mentionnées au dernier alinéa du XIX du 8 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 et relatives : - aux dispositifs énumérés ci-avant en matière TFPNB et de taxe professionnelle (cf. CFE et DUCS-TP) ; - au I de l'article 9 de la loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993 s'agissant de l'exonération de part départementale et régionale de TFPNB.

Source : évaluations préalables annexées au projet de loi de finances pour 2014

A. – DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Cette liste est identique à celle de la loi de finances pour 2013. Ces dotations ont notamment la particularité de ne pas être centrées sur certaines collectivités, contrairement à d'autres dotations qui ont été écartées de ce périmètre, comme la compensation des pertes de bases et de redevances des mines ou des exonérations spécifiques à la Corse.

Le IV du présent article fixe à 930,8 millions d'euros le montant total que devront atteindre les variables d'ajustement en 2014, pour permettre d'aboutir au niveau souhaité de l'enveloppe normée. Du rapport entre ce montant cible et le montant qui sera versé au titre de l'exercice 2013, découlera le taux de minoration des variables d'ajustement. Il devrait s'établir à 10,2 %, contre 13,6 % l'an dernier.

Le III du présent article applique ce taux de minoration à chacune des variables d'ajustement.

D. LES AMÉNAGEMENTS DU RÉGIME DE CALCUL DES ALLOCATIONS COMPENSATRICES DE FISCALITÉ LOCALE

Le 1° du II du présent article précise les dispositions du deuxième alinéa du B du II de l'article 154 de la loi n° 2044-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, relatif aux **allocations compensatrices de cotisation foncière des entreprises** (CFE).

Les montants individuels d'allocations compensatrices de CFE sont obtenus en multipliant, pour chaque année et chaque groupement à fiscalité propre, la perte de base résultant de l'application de l'exonération légale par le taux voté par le groupement sur une année de référence fixée par la loi.

La modification proposée (1°) vise à préciser les modalités de calcul du montant de cette compensation, pour les EPCI issus d'une fusion, pour lequel un taux moyen pondéré est calculé lorsqu'au moins un des EPCI faisait application du régime de fiscalité professionnelle unique.

Le 2° modifie le même article afin d'explicitier la possibilité, pour les EPCI issus de fusion, de bénéficier de la compensation de l'abattement de CFE pour la première année d'imposition en cas de création d'établissement (article 1478 du CGI).

Le II entre en vigueur rétroactivement, soit à compter du 1^{er} janvier 2013.

* *

*

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de son rapporteur général, deux amendements rédactionnels.

Elle a également adopté un **amendement du Gouvernement modifiant à la hausse (+ 50,5 millions d'euros) le montant à compenser par les variables d'ajustement.**

Cet ajustement résulte :

- de l'adoption par l'Assemblée d'un article additionnel créant un nouveau prélèvement sur recettes afin de corriger les calculs erronés réalisés au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)¹ ;

- de l'adoption d'un amendement du Gouvernement accroissant la dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte².

Ces ajustements sont nécessaires **pour respecter la norme d'évolution des concours de l'État aux collectivités.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La diminution de 1,5 milliard d'euros de la dotation globale de fonctionnement en 2014 correspond à ce qui avait été annoncé par le Gouvernement, dès le début de l'année 2013, et s'inscrit dans le cadre du « pacte de confiance et de responsabilité » conclu le 16 juillet dernier entre l'État et les collectivités territoriales, à l'issue d'une longue concertation.

Votre rapporteur général se félicite de la méthode retenue par le Gouvernement, qui a permis de mener une concertation approfondie pendant plusieurs mois et qui tranche avec la baisse des dotations intervenue en 2012, par un amendement du Gouvernement déposé au cours du débat. Cette voie de la concertation sera poursuivie avec la mise en place à brève échéance du Haut Conseil des territoires, qui sera consulté sur la programmation pluriannuelle des finances publiques.

À l'heure où la France est engagée dans un effort sans précédent de redressement de ses finances publiques, **vos rapporteur général considère qu'il est justifié - et même indispensable - que les collectivités territoriales prennent part à cet effort.**

Cette baisse de la DGF représente un effort important, mais qui apparaît supportable, d'autant plus qu'elle s'accompagne d'un renforcement de la péréquation, afin de soulager les collectivités les plus fragiles.

Ainsi, votre rapporteur général se réjouit que la baisse des dotations, à défaut d'être péréquée, s'accompagne d'une poursuite de la montée en

¹ Sur ce point, voir le commentaire de l'article 24 ter.

² Sur ce point, voir le commentaire de l'article 29.

A. - DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

puissance de la péréquation verticale (+ 119 millions d'euros) et horizontale (+ 230 millions d'euros).

Néanmoins, votre rapporteur général est convaincu qu'il **est indispensable, à moyen terme, de repenser l'architecture de la DGF**, devenue à la fois illisible et d'une rigidité de plus en plus pénalisante, pouvant créer parfois un sentiment d'injustice.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 24 bis (nouveau)
(Art. L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales)

Ajustement du taux du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)

Commentaire : le présent article vise à ajuster le taux du FCTVA en fonction de la hausse du taux normal de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) prévue à partir du 1^{er} janvier 2014¹.

I. LE DROIT EXISTANT

Le FCTVA, créé en 1978, est un prélèvement sur les recettes de l'État (PSR) qui a pour objet de compenser la TVA que les collectivités territoriales et les établissements publics versent sur leurs dépenses réelles d'investissement.

Jusqu'en 1981, les variations de TVA n'étaient pas prises en compte au titre du FCTVA dans la mesure où le taux de restitution était calculé à partir du rapport entre les crédits inscrits en loi de finances et l'assiette d'investissements éligibles.

Depuis 1981, le taux de restitution est fixé de manière forfaitaire et n'est pas ajusté en fonction des différents taux de TVA appliqués aux investissements réalisés : il est calculé de telle sorte qu'appliqué aux prix toutes taxes comprises, il corresponde au taux normal de TVA ayant grevé les prix hors taxes.

Depuis lors, le taux de remboursement du FCTVA a été ajusté de façon systématique en fonction des modifications de TVA, à la hausse comme à la baisse. L'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit qu'il est fixé à 15,482 %.

¹ En application de l'article 68 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

A. – DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Modifications du taux du FCTVA

	Taux normal de TVA	Calcul	Résultat	Réfaction*	Taux de compensation forfaitaire
1982-1997	18,6 %	18,6/118,6	15,682 %		15,682 %
1998	20,6 %	20,6/120,6	17,081 %	0,905 %	16,176 %
2000	19,6 %	19,6/119,6	16,387 %	0,905 %	15,482 %

*Une réfaction de 0,905 % a été imputée sur le taux du FCTVA en application de la loi de finances pour 1994 afin d'exclure du remboursement de la TVA le montant correspondant à la contribution de la France au budget de l'Union européenne assise sur la TVA.

Source : commission des finances du Sénat

Dans le présent projet de loi de finances, le montant du FCTVA est estimé à 5,758 milliards d'euros en 2014.

Ce montant correspond aux dépenses d'investissements réalisées en 2012. En effet, les collectivités perçoivent le FCTVA deux ans après la réalisation de la dépense.

Par exception, les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communes nouvelles (issues de la fusion de deux entités communales) perçoivent le FCTVA l'année de réalisation de la dépense.

Enfin, deux types de collectivités perçoivent le FCTVA l'année suivant celle de la réalisation de la dépense : il s'agit d'une part, « des collectivités qui se sont engagées en 2009 et 2010 à accroître leurs dépenses d'investissement dans le cadre du dispositif de versement accéléré du FCTVA au titre du plan de relance pour l'économie et qui ont respecté leur engagement¹ » et d'autre part, des communes membres d'un EPCI qui perçoit en lieu et place de ses communes membres la dotation globale de fonctionnement (DGF) dont elles bénéficient.

Aussi, plus d'un tiers des bénéficiaires du FCTVA bénéficient du versement anticipé mis en place dans le cadre du plan de relance de l'économie ou du versement l'année même de la réalisation de la dépense.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2012 a prévu une augmentation du taux normal de TVA, passant de 19,6 % à 20 % à partir du 1^{er} janvier 2014.

Les députés, dont le rapporteur général du budget, ont déposé un amendement ajustant le taux du FCTVA à cette hausse de la TVA.

¹ Selon l'annexe au PLF 2014 « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».

Le présent article prévoit par conséquent que le taux de compensation forfaitaire du FCTVA est fixé à 15,761 % pour les dépenses éligibles réalisées à partir du 1^{er} janvier 2014.

Ajustement du FCTVA en 2014

	Taux de TVA	Calcul	Résultat	Réfaction	Taux de compensation forfaitaire
Droit existant	19,6%	19,6/119,6	16,387%	0,905%	15,482%
À partir du 1 ^{er} janvier 2014	20%	20/120	16,666%	0,905%	15,761%

Source : commission des finances du Sénat

Le FCTVA n'étant pas inclus dans « l'enveloppe normée » des concours de l'État aux collectivités, son augmentation n'est pas compensée. Le coût, pour l'État, est estimé à 11 millions d'euros en 2014, puis « plus de 100 millions d'euros par an en régime de croisière et à niveau d'investissements constants¹ ».

Cette montée en puissance progressive résulte du décalage entre la date de réalisation de la dépense et le versement de FCTVA correspondant (cf. *supra*).

Le coût estimé à 11 millions d'euros est compensé, en 2014, par un prélèvement sur le fonds de roulement de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), prévu par l'article 33 *bis* du présent projet de loi de finances, permettant de garantir la neutralité des modifications opérées sur le solde budgétaire en 2014.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le Premier ministre avait annoncé, dès le mois d'octobre, que le Gouvernement était favorable à un ajustement du FCTVA, afin de soutenir l'effort d'investissement des collectivités territoriales. Ce dispositif constitue la principale contribution de l'État à l'effort d'équipement des collectivités, qui financent plus de 70 % de l'investissement public.

Le coût de cet ajustement pour l'État, en année pleine, est estimé à environ 100 millions d'euros. S'il paraît nécessaire et juste, cet effort de l'État pour soutenir l'investissement des collectivités n'en est pas moins significatif, surtout dans le contexte de la nécessaire maîtrise de nos dépenses publiques.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

A. – DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Dans la mesure où les collectivités participent à l'effort de maîtrise des dépenses publiques dans le cadre de la baisse des dotations (cf. commentaire de l'article 24), et considérant qu'il convient de soutenir des dépenses d'investissement propices à la croissance, votre commission est favorable à cette mesure.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 24 ter (nouveau)

Création d'un prélèvement sur recettes de correction des calculs de versements de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)

Commentaire : le présent article vise à créer un prélèvement sur recettes qui compense, pour les collectivités concernées, le manque à gagner résultant d'erreurs de calculs de DCRTP et de garantie individuelle des ressources (GIR).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA MISE EN PLACE DE MÉCANISMES DE COMPENSATION DE LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE

Dans le cadre de la réforme de la fiscalité directe locale qui a notamment remplacé la taxe professionnelle (TP) par la contribution économique territoriale (CET), l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 a créé, à partir de 2011, les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et les fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

Ces deux mécanismes visent à compenser le manque à gagner pour les collectivités et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre résultant de la réforme de la fiscalité directe locale. Pour déterminer ce manque à gagner, le niveau de ressources avant et après la réforme a été calculé pour chaque collectivité.

La DCRTP est un prélèvement sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales qui correspond à la perte globale de ressources des collectivités résultant de la réforme de la fiscalité directe locale. Elle est répartie entre les collectivités au prorata de leurs pertes individuelles.

Il existe par ailleurs un FNGIR propre à chaque niveau de collectivités (régions, départements, bloc communal) : ils correspondent à des mécanismes de compensation entre collectivités « gagnantes » et « perdantes » de la réforme de la fiscalité directe locale, sans participation de l'État. Ainsi, les collectivités dont les ressources ont augmenté en raison de la réforme se voient prélevées au titre du FNGIR ; les sommes ainsi prélevées sont reversées aux collectivités dont les ressources ont diminué.

A. – DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

B. DES ERREURS DE CALCUL EN PARTIE CORRIGÉES

La mise en place de cette réforme a nécessité de calculer, pour chaque collectivité, le niveau de ressources avant et après la réforme, pour déterminer en conséquence les montants de DCRTP et de garantie individuelle des ressources (GIR) à attribuer à chaque collectivité. Des erreurs de calcul ont été commises dans la mise en œuvre de cette réforme d'ampleur – et menée dans une certaine précipitation.

C'est pourquoi, l'article 78 de la loi de finances pour 2010¹ prévoyait que *« suite à la notification de la dotation de compensation de la réforme de taxe professionnelle (...) et du prélèvement ou reversement du Fonds national de garantie individuelle des ressources (...) au titre de l'exercice 2011, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont jusqu'au 30 juin 2012 pour faire connaître à l'administration fiscale toute erreur qui entacherait le calcul »* de la DCRTP et de la GIR. Aussi, à l'automne 2012, une rectification de ces calculs a été effectuée afin qu'elles soient prises en compte, au titre de 2012 et des années suivantes.

Par ailleurs, les montants des dispositifs de compensation (FNGIR et DCRTP) devaient être définitivement établis à la date du 30 juin 2011. Mais l'ensemble du produit de cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) 2010 n'ayant pu être réparti entre les collectivités au 30 juin 2011, de nouvelles corrections ont eu lieu à ce titre en 2012 et 2013.

Cependant, les erreurs relevées avant le 30 juin 2012 n'ont pas été corrigées au titre de l'année 2011, mais seulement pour les années 2012 et suivantes. De même, les erreurs résultant des difficultés de territorialisation de la CVAE, constatées et rectifiées en 2012 ou 2013 n'ont pas été compensées au titre des années 2011 et 2012.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur général du budget, vise à compenser, pour les cas identifiés par l'administration fiscale avant le 30 juin 2013, le manque à gagner résultant des erreurs de calcul du FNGIR et de la DCRTP pour les années antérieures à leurs corrections (c'est-à-dire pour les années 2011 et/ou 2012). Il crée à cette fin un « prélèvement sur recettes de correction des calculs de versements de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et des calculs de prélèvements et de versements au titre des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources ».

¹ Modifié par l'article 44 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

Le montant de ce nouveau prélèvement sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales est estimé à 22,5 millions d'euros (cf. commentaire de l'article 30). Ce PSR n'a pas vocation à être renouvelé puisqu'il vise uniquement à apurer les erreurs de calcul passées. Il est financé par une diminution des « variables d'ajustement », c'est-à-dire de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale, de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle et de la dotation pour transfert de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (cf. commentaire de l'article 24).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Si le montant total de ces erreurs jusqu'alors non compensées est relativement faible (22,5 millions d'euros) au regard des sommes en jeu - la DCRTP et le FNGIR représentent respectivement 3,4 milliards d'euros et 4,1 milliards d'euros en 2012 - il peut s'avérer très important par rapport aux recettes totales des 140 collectivités concernées.

Le présent article permet de compenser le manque à gagner, pour certaines collectivités, résultant d'erreurs qui peuvent s'expliquer par l'ampleur de la réforme de la fiscalité directe locale, sans dégrader le solde budgétaire grâce à une compensation, à due concurrence, des « variables d'ajustement ».

Votre commission vous propose de compléter ce dispositif en adoptant un **amendement** prévoyant de décaler d'un an (du 30 juin 2012 au 30 juin 2013) la date limite des redressements de taxe professionnelle pris en compte pour l'actualisation de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCRTP) et du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

*ARTICLE 24 quater (nouveau)*Compensation aux collectivités territoriales
de la prise en charge de la prime d'apprentissage

Commentaire : le présent article prévoit que la compensation par l'Etat du coût de la suppression de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) et de la création de la prime d'apprentissage est assurée par une dotation budgétaire et une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances, est la conséquence de l'adoption de l'article 23 *bis* précédemment étudié.

Ainsi, la recette attendue de 117 millions d'euros issue de la réduction du périmètre du crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage opérée par les dispositions de l'article 23 *bis* précité a-t-elle pour objet de gager l'affectation d'un montant équivalent du produit de la TICPE au profit des régions, de la collectivité territoriale de Corse et du département de Mayotte, auquel s'ajoute une dotation budgétaire versée par l'Etat (I du présent article).

Le II fixe la répartition par régions du produit de la taxe en fonction du nombre d'apprentis connus au 31 décembre 2012. Le III précise les modalités réglementaires de fixation des montants de compensation en fonction du type d'aide concernée pour financer le coût de l'extinction en sifflet de l'ICF et la montée en charge de la nouvelle prime d'apprentissage. (*cf. supra* commentaire de l'article 23 *bis*)

Enfin, le IV a pour objet de garantir la compensation intégrale des coûts supportés par les collectivités territoriales pour la prise en charge des fins de contrats d'apprentissage bénéficiant de l'ICF et de la prime d'apprentissage, prévue à l'article 77 du présent projet de loi de finances pour 2014, en prévoyant l'attribution d'une part supplémentaire du produit de la TICPE dans le cas où le montant de l'affectation de recettes fiscale et budgétaire serait insuffisant.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans la mesure où le présent article s'intègre dans le schéma global de financement de la création de la nouvelle prime d'apprentissage et des contrats continuant à bénéficier de l'ICF, exposé dans le commentaire de l'article 23 *bis* précité, l'avis de votre rapporteur général est en conséquence également favorable.

Pour les régions, la compensation sera destinée à couvrir *in fine* le coût de la nouvelle prime d'apprentissage. Cette perspective a pour conséquence de réduire *de facto* le montant de cette compensation puisque, comme nous l'avons vu précédemment, le coût de la prime d'apprentissage en année de croisière (235 millions d'euros à partir de 2016) sera sensiblement inférieur à celui actuel de l'ICF (550 millions d'euros).

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 25

(Art. 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, art. L. 4332-1 et L 4332-2-1 du code général des collectivités territoriales)

Affectation de nouvelles ressources dynamiques aux régions en substitution de la dotation générale de décentralisation liée à la formation professionnelle

Commentaire : le présent article vise à renforcer l'autonomie financière des régions grâce au transfert de frais de gestion perçus par l'État et d'une fraction supplémentaire de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE), en remplacement de la dotation générale de décentralisation (DGD) liée à la formation professionnelle.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES RELATIVES À LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État a accordé aux régions une compétence de droit commun pour la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Ces compétences ont été progressivement élargies et pourraient être de nouveau renforcées dans le cadre du projet de loi relatif à la mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et à la promotion de l'égalité des territoires.

La loi précitée a prévu que dans chaque région, est créé un fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue, géré par le conseil régional, qui est notamment alimenté par la « dotation générale de décentralisation (DGD) formation professionnelle ». La « DGD formation professionnelle » vise à compenser les charges transférées par l'État aux régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage. Elle a été formée par plusieurs dotations suite au transfert progressif, à partir de 1983, de nouvelles charges de l'État vers les régions au titre de la formation professionnelle¹.

¹ Ainsi, ont été transférés les formations qualifiantes et pré-qualifiantes des jeunes de moins de 26 ans, les frais de gestion de l'Agence de service et de paiement (ASP), les actions décentralisées en faveur des jeunes, l'enveloppe de rééquilibrage au titre de l'aménagement du territoire pour pallier les surcoûts liés aux difficultés d'accès à la formation des populations rurales et l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF).

La « DGD formation professionnelle » est incluse dans « l'enveloppe normée » des concours de l'État aux collectivités territoriales. Bien qu'il s'agisse d'une compensation aux collectivités, cette dotation est rattachée au programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi ».

Le montant des crédits ouverts au titre de la « DGD formation professionnelle » par la loi de finances pour 2013 s'élève à 1 703 millions d'euros.

**La dotation générale de décentralisation « formation professionnelle »
(2012-2013)**

(en millions d'euros)

	Compétences transférées	2012	2013
Programme "Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi"	Enveloppe de rééquilibrage au titre de l'aménagement du territoire	10,7	10,7
	Compensation de la revalorisation de la rémunération des stagiaires	9,2	9,2
	Actions décentralisées en faveur des jeunes (loi quinquennale du 20 décembre 1993)	870,4	870,4
	Frais de gestion de l'ASP liés à la décentralisation des actions qualifiantes et pré-qualifiantes (loi quinquennale du 20 décembre 1993)	5,1	5,1
	Apprentissage Mayotte (hors primes d'apprentissage)	5,7	5,7
	Primes d'apprentissage	801,4	551,4
	Sous-total	1 702,5	1 452,5
Contribution au CAS FNDMA			+ 250,0
TOTAL		1 702,5	1 702,5

Source : projet annuel de performance de la mission « Travail et emploi » annexé au PLF 2013

Depuis 2011, les montants composant la « DGD formation professionnelle » ne bénéficient plus d'indexation sur l'inflation et demeurent strictement identiques d'une année sur l'autre. Il s'agissait d'éviter qu'une indexation de la DGD pèse sur les « variables d'ajustement » de « l'enveloppe normée », compte tenu de la stabilité en valeur de cette dernière.

Si le montant de chacune des enveloppes composant la « DGD formation professionnelle » demeure identique en 2012 et 2013, une modification budgétaire et comptable est intervenue en 2013. En effet,

A. – DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

l'article 49 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a prévu le transfert d'une fraction de la dotation (à hauteur de 250 millions d'euros) vers le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS FNDMA). En effet, constatant qu'une partie des crédits affectés au paiement de la prime d'apprentissage était « *redéployée au niveau local vers d'autres actions en faveur du développement de l'apprentissage* »¹, un montant de 250 millions d'euros a été affecté au CAS FNDMA.

B. LES RÉGIONS EN 2013 : UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE LIMITÉE

À l'issue de la réforme de la fiscalité directe locale en 2010, les ressources fiscales des régions ont été profondément modifiées : alors qu'elles percevaient une fraction du produit des taxes foncières (sur les propriétés bâties et non bâties) et de la taxe professionnelle dont elles maîtrisaient les taux, ces ressources ont été remplacées par :

- 25 % du produit de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) – dont le taux est déterminé au niveau national ;

- le produit de trois impositions forfaitaires (nationales) sur les entreprises de réseau (IFER)².

Cette modification du « panier de ressources » des collectivités a eu des conséquences, tant sur l'autonomie financière que sur l'autonomie fiscale des régions.

¹ Annexe n° 31a, Travail et emploi (politique de l'emploi et de l'apprentissage) du rapport général n° 148 (2012-2013) fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2013, de François Patriat, déposé le 22 novembre 2012.

² Il s'agit des IFER sur les répartiteurs principaux de téléphonie, le matériel roulant ferroviaire et le matériel roulant utilisé sur les lignes de transport en commun en Île-de-France.

Autonomie financière et autonomie fiscale des collectivités territoriales

L'autonomie financière des collectivités est garantie par l'article 72-2 de la Constitution : « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ».

Elle mesurée par le ratio d'autonomie financière, calculé selon les définitions des articles 3 et 4 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

L'article 3 de la loi organique précitée prévoit que « *les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs* ».

Le ratio d'autonomie financière est calculé en rapportant le montant des ressources propres des collectivités « *à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie* » (article 4).

En outre, l'article 4 prévoit que « *pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003* ».

En 2003, les ratios d'autonomie financière étaient les suivants :

- 60,8 % pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;
- 58,6 % pour les départements ;
- 41,7 % s'agissant des régions.

Contrairement à l'autonomie financière, **l'autonomie fiscale** ne fait l'objet d'aucune définition constitutionnelle et ne bénéficie par conséquent d'aucune garantie. Il s'agit de la capacité pour les collectivités d'agir sur les taux des impositions dont elles bénéficient.

Selon le rapport d'information¹ de notre collègue Charles Guené, « *avant la réforme de la taxe professionnelle, la fiscalité directe locale « modulable » des régions (...) représentait un montant de 5 milliards d'euros (un tiers de l'ensemble de leurs recettes de fonctionnement)* ».

L'autonomie fiscale des régions est désormais limitée à la fixation des tarifs des cartes grises (soit 9 % des recettes globales de fonctionnement) et à une part de

¹ Rapport d'information n° 611 (2011-2012) de Charles Guené, fait au nom de la Mission commune d'information sur la taxe professionnelle, déposé le 26 juin 2012.

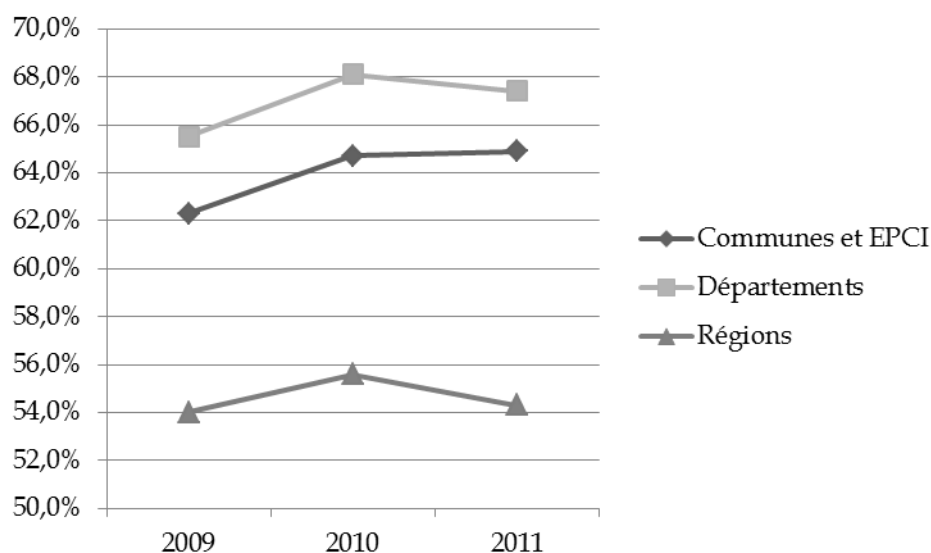
A. – DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

la [TICPE] (3 % des mêmes dépenses). Le pouvoir de taux des régions apparaît donc très limité ».

Ainsi, la réforme de la taxe professionnelle a entraîné une diminution de l'autonomie fiscale des régions, passant de 30 % en 2010 à 12 % en 2013 selon l'ARF.

En outre, l'autonomie financière des régions est nettement plus faible que celle des autres collectivités territoriales : ainsi, alors qu'en 2011, le ratio d'autonomie financière des régions s'élève à 54,3 %, il est de 67,4 % s'agissant des départements et de 64,9 % pour le bloc communal.

Ratio d'autonomie financière des collectivités territoriales



Source : rapport de l'Observatoire des finances locales (2013)

En 2011, la diminution (-1,3 point) du ratio d'autonomie financière des régions s'explique par une baisse du produit des impositions de toute nature de 2 %, alors que les concours de l'État ont augmenté, en raison du versement de la dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités territoriales, présenté par le Premier ministre le 16 juillet 2013 prévoit que « les régions verront leur autonomie financière et le dynamisme de leurs ressources renforcés par la loi de finances pour 2014 ». Le présent article propose de mettre en œuvre cet engagement.

A. UN NOUVEAU MODE DE FINANCEMENT DES COMPÉTENCES DES RÉGIONS EN MATIÈRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE

1. La substitution de ressources fiscales à des crédits budgétaires

Le I prévoit qu'à compter de 2014, les régions, la collectivité territoriale de Corse et le département de Mayotte perçoivent, en remplacement d'une part des crédits de la « DGD formation professionnelle », des ressources fiscales (cf. *infra*) au titre de leurs compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage.

Les compétences qui seront ainsi financées sont les suivantes :

- le rééquilibrage au titre de l'aménagement du territoire ;
- la revalorisation de la rémunération des stagiaires ;
- les actions décentralisées en faveur des jeunes ;
- les frais de gestion de l'Agence de services et de paiement (ASP) liés à la décentralisation des actions qualifiantes et pré-qualifiantes ;
- l'apprentissage à Mayotte.

Il s'agit des compétences de formation professionnelle qui ont été transférées par l'État aux régions depuis 1983 et compensées par cinq enveloppes distinctes composant la « DGD formation professionnelle ».

Aussi, au sein de la « DGD formation professionnelle », seule l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF), dite « prime d'apprentissage », n'est pas concernée par le présent article. Elle fait néanmoins l'objet d'une réforme mise en œuvre dans le présent projet de loi de finances (cf. commentaires des articles 24 *quater* et 77).

Ces compétences transférées aux régions ont été compensées, en application de l'article 72-2 de la Constitution, pour un montant total de 901 millions d'euros. Ce montant est donc constitutionnellement garanti.

Le présent article prévoit que l'ensemble des crédits de la « DGD formation professionnelle » correspondant aux compétences précédemment énumérées sont remplacés par des ressources fiscales pour un montant au moins identique.

A. – DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Détail des compensations des transferts de compétences au sein de la « DGD formation professionnelle »

(en euros)

Compétences transférées	2012	2013	PLF 2014	
Enveloppe de rééquilibrage au titre de l'aménagement du territoire	10 651 782	10 651 782	901 065 529 (montant garanti)	Frais de gestion + TICPE
Compensation de la revalorisation de la rémunération des stagiaires	9 225 583	9 225 583		
Actions décentralisées en faveur des jeunes (loi quinquennale du 20 décembre 1993)	870 387 409	870 387 409		
Frais de gestion de l'ASP liés à la décentralisation des actions qualifiantes et pré-qualifiantes (loi quinquennale du 20 décembre 1993)	5 068 540	5 068 540		
Apprentissage Mayotte (hors primes d'apprentissage)	5 732 215	5 732 215		
Total	901 065 529	901 065 529		

Source : commission des finances du Sénat à partir de données de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

2. Le transfert de 600,7 millions d'euros de frais de gestion et de 300,4 millions d'euros de TICPE aux régions

Le I prévoit que les ressources transférées aux régions en remplacement d'une part de la « DGD formation professionnelle » sont les suivantes :

- une fraction des frais de gestion¹ dont bénéficie actuellement l'État au titre de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la taxe d'habitation (TH) ;
- une fraction du produit de la TICPE.

Le A du II fixe les montants de chaque ressource :

- le 1^o prévoit que **la fraction des frais de gestion transférés représente, en 2014, 600 710 353 euros, soit les deux tiers du montant des compensations**. Cette fraction est constituée, à titre principal, des frais de gestion relatifs à la CFE et à la CVAE et, à titre subsidiaire, « dans des conditions prévues par décret », à la TH ; à partir de 2015, une actualisation du montant est prévue pour l'année n correspondant à la variation des frais de

¹ Il s'agit des frais de dégrèvement, de non-valeurs, de recouvrement et des frais d'assiette.

gestion de CFE, CVAE et TH entre l'année n-1 et l'année n-2, permettant aux régions de bénéficier de la dynamique des frais de gestion ;

- le 2° dispose que la fraction de TICPE est obtenue, pour l'ensemble des régions, de sorte qu' « *appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire en 2012, elle conduise à un produit égal, en 2014, à 300 355 176 euros* », soit un tiers des recettes substituées. Aussi, à partir de 2014, la fraction de tarif s'élève à :

- 0,79 euro par hectolitre s'agissant des supercarburants sans plomb ;
- 0,56 euro par hectolitre s'agissant du gazole.

Il est également prévu que si le montant annuel de l'ensemble de ces ressources s'avère inférieur au montant de 901 065 529 euros - montant des compensations garanti constitutionnellement - la différence est couverte par l'attribution d'une part supplémentaire de TICPE (revenant normalement à l'État).

B. LA RÉPARTITION DES RESSOURCES ENTRE RÉGIONS

Le B du II détermine la répartition de ces recettes entre les collectivités bénéficiaires : conformément à l'article 72-2 de la Constitution relatif à la compensation, pour chaque collectivité, des transferts de compétences, la répartition s'effectue au prorata des dotations perçues, en 2013, par ces collectivités au titre de leurs compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

A. – DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Montant par région de la « DGD formation professionnelle » (hors ICF) et répartition entre régions des ressources transférées à partir de 2014

(en euros)

Régions	Rééquilibrage aménagement du territoire	Mayotte	Rémunération des stagiaires	Actions décentralisées en faveur des jeunes	Frais de gestion ASP	TOTAL	Répartition / part du total
ALSACE	255 149		106 758	17 127 122	99 339	17 588 368	1,95195%
AQUITAINE	528 161		400 695	43 315 721	251 905	44 496 482	4,93821%
AUVERGNE	807 772		134 648	21 058 666	122 157	22 123 243	2,45523%
BOURGOGNE	703 882		247 311	21 521 301	124 681	22 597 175	2,50783%
BRETAGNE	453 538		384 905	31 836 983	185 006	32 860 432	3,64684%
CENTRE	592 447		464 635	32 165 426	186 521	33 409 029	3,70772%
CHAMPAGNE ARDENNE	596 868		354 748	22 189 834	129 253	23 270 703	2,58258%
CORSE	474 723		0	3 907 206	22 805	4 404 734	0,48884%
FRANCHE COMTÉ	618 412		359 181	15 042 835	87 184	16 107 612	1,78762%
ILE DE FRANCE	69 680		1 890 147	114 229 196	666 511	116 855 534	12,96859%
LANGUEDOC ROUSSILLON	470 683		0	40 785 644	238 223	41 494 550	4,60505%
LIMOUSIN	1 000 476		66 774	8 304 049	48 147	9 419 446	1,04537%
LORRAINE	410 033		277 778	28 671 632	165 742	29 525 185	3,27670%
MIDI PYRENEES	945 001		448 518	36 392 297	211 862	37 997 678	4,21697%
NORD PAS DE CALAIS	125 086		392 038	82 197 422	482 014	83 196 560	9,23313%
BASSE NORMANDIE	270 211		286 083	25 507 535	149 014	26 212 843	2,90909%
HAUTE NORMANDIE	198 980		474 722	40 990 084	239 229	41 903 015	4,65038%
PAYS DE LA LOIRE	326 947		764 870	40 534 821	235 686	41 862 324	4,64587%
PICARDIE	311 411		0	33 737 980	196 663	34 246 054	3,80062%
POITOU CHARENTES	573 854		166 313	24 307 594	140 911	25 188 672	2,79543%
PACA	305 901		722 511	73 476 584	426 770	74 931 766	8,31591%
RHONE ALPES	344 787		481 367	63 820 514	370 507	65 017 175	7,21559%
GUADELOUPE	70 976		0	8 584 412	50 174	8 705 562	0,96614%
GUYANE	21 094		40 402	2 966 411	17 238	3 045 145	0,33795%
MARTINIQUE	66 033		341 687	11 674 516	68 429	12 150 665	1,34848%
REUNION	109 677		419 492	26 041 624	152 569	26 723 362	2,96575%
MAYOTTE	0	5 732 215	0	0		5 732 215	0,63616%
TOTAL	10 651 782	5 732 215	9 225 583	870 387 409	5 068 540	901 065 529	100%

Source : commission des finances du Sénat, à partir de données de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Ainsi, chaque région continuera de percevoir (au moins) le montant des compensations constitutionnellement garanti.

Le III prévoit que le compte de concours financiers intitulé « Avances aux collectivités territoriales » retrace le **versement de ces recettes, qui s'effectue mensuellement.**

Le IV prévoit de minorer des nouvelles ressources attribuées aux régions par le présent article les crédits de l'État qui alimentent chaque année le fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue.

III. LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement modifiant le IV du présent article. Cet amendement prévoit que les ressources fiscales attribuées aux régions en application du présent article et de l'article 77 du présent projet de loi de finances alimentent, chaque année, le fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue de chaque région.

Ainsi, **ces nouvelles ressources fiscales seront attribuées aux régions au travers des fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue, gérés par les conseils régionaux, et contribueront donc au financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle, comme les crédits budgétaires qu'elles remplacent.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article permet de remplacer par des ressources fiscales une dotation « figée » correspondant, à l'euro près, à la compensation d'un transfert de compétences.

Les frais de gestion transférés, qui remplacent les deux tiers du montant de la « DGD formation professionnelle » concernée par la présente mesure, sont dynamiques. En effet, ils représentent un pourcentage du produit des impôts sur lesquels ils sont assis (1 % pour la CVAE, 3 % pour la CFE, 1 % pour la taxe d'habitation perçue sur les résidences principales, 3 % s'agissant des résidences secondaires) et ils évoluent comme eux.

Le taux de croissance annuel moyen, entre 2011 et 2013, des frais de gestion relatifs à la taxe d'habitation et à la CFE est de plus de 5 %.

A. – DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Évolution des frais de gestion (2011-2013)*(en euros)*

	2011	2012	2013 (estimation)	Taux de croissance annuel moyen (2011-2013)
TH	225 112 958	240 094 730	249 698 519	5,3%
CVAE	130 725 513	152 756 009	N.D.	N.D.
CFE	189 648 364	201 178 745	209 628 252	5,1%
TOTAL	545 486 835	594 029 484		

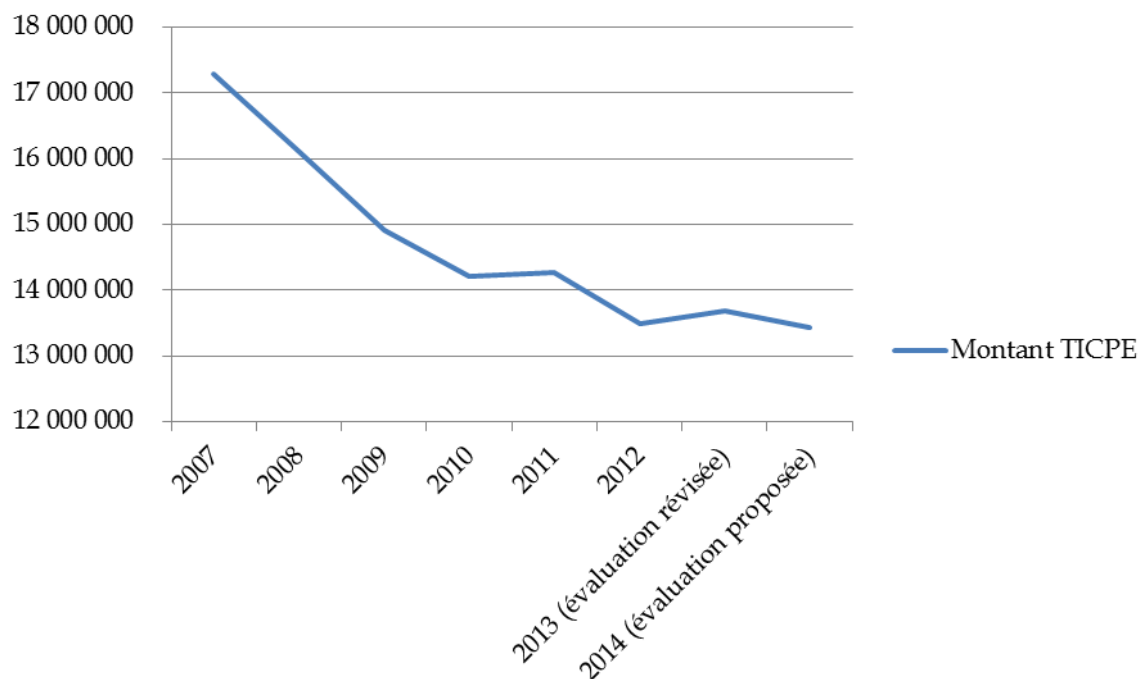
Source : direction du budget

S'agissant de la CVAE, aucune estimation pour 2013 n'est disponible à ce jour. La hausse (+16,9 %), entre 2011 et 2012 ne saurait servir de base à une prévision pour 2013. Néanmoins, si l'on suppose la CVAE stable en 2013, les frais de gestion relatifs aux trois impôts s'élèveraient à 612 millions d'euros. Aussi, outre l'intégralité des frais de gestion de CFE et de CVAE, 95 % des frais de gestion relatifs à la TH seraient transférés aux régions.

La croissance des frais de gestion permettra aux régions de bénéficier de ressources dynamiques pour financer les dépenses d'apprentissage et de formation continue, même si leur sont attribuées des proportions d'impôts locaux sur lesquels elles n'ont aucune prise. En effet, les frais de gestion dépendent du produit des impôts et donc notamment des taux d'imposition votés par les collectivités. Or, les régions ne délibèrent pas sur les taux de CFE, de CVAE ou de TH.

De plus, une fraction de TICPE est transférée aux régions pour compléter (à hauteur d'un tiers) le montant constitutionnellement garanti au titre des transferts de compétences. Cette ressource est *a priori* moins dynamique que les frais de gestion, car elle est assise sur la consommation de produits énergétiques (gazole et supercarburants) dont l'évolution sera déterminée par les éventuels changements de comportements et de modes de vie des consommateurs ainsi que l'efficacité énergétique des technologies.

Évolution du produit de TICPE (2007-2014)



N.B. : minoration des taux de TICPE de 3 centimes par litre du 29 août au 30 novembre 2012

Source : commission des finances du Sénat à partir du tome 1 des évaluations des voies et moyens (PLF 2009 à 2014)

Certes, seul le montant total de 901 millions d'euros est garanti aux régions et le dynamisme des frais de gestion pourrait être annihilé par une moindre croissance du produit de TICPE. Il n'en demeure pas moins que **grâce à cette mesure, les marges de manœuvre des régions en matière de formation professionnelle ne pourront qu'être renforcées : il s'agit en effet de remplacer des crédits budgétaires dont le montant était figé par des ressources fiscales, qui ne pourront être inférieures à ce montant garanti par la Constitution.**

Enfin, si cette mesure n'a aucun effet sur l'autonomie fiscale des régions, leur autonomie financière sera renforcée ; le ratio d'autonomie financière devrait ainsi croître de 3,6 points, passant de 54,3 % à 57,9 % - les frais de gestion et la TICPE étant des ressources propres.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 26

(Art. 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

Mise en œuvre du Pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales pour les départements et renforcement de la péréquation.

Commentaire : le présent article vise à affecter, de façon péréquée, de nouvelles ressources aux départements au titre de la compensation du financement des allocations de solidarité.

I. LE DROIT EXISTANT

A. DES DÉPARTEMENTS CONFRONTÉS À UN « EFFET CISEAU »

La décentralisation a abouti à **confier aux départements le versement de plusieurs allocations individuelles de solidarité** : revenu de solidarité active (RSA), allocation personnalisée d'autonomie (APA) et prestation de compensation du handicap (PCH).

Conformément aux exigences constitutionnelles, ces transferts de compétences ont été compensés, sur la base du « coût historique », supporté par l'État au moment du transfert, sans tenir compte de l'évolution de la dépense. Cela a notamment pris la forme de transferts de fiscalité : transfert d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et attribution des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). S'y sont rajoutés un concours dédié de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ainsi que les versements du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI).

Or **les charges des départements au titre de ces trois allocations ont augmenté de façon importante**. Entre 2004 et 2012, le coût du financement du seul RMI/RSA par les départements est passé de 5 399 millions d'euros à 8 127 millions d'euros, soit une augmentation de 50 %. Entre 2011 et 2012, les dépenses totales des départements au titre du financement de ces trois allocations ont crû de plus de 4 %, passant de 14 297 millions d'euros à 14 890 millions d'euros.

Parallèlement, **les recettes des départements n'ont pas crû aussi vite, les confrontant à un véritable « effet ciseau »**. Les recettes fiscales départementales n'ont augmenté que de 1 % en 2012, du fait notamment d'une forte baisse des droits de mutation à titre onéreux (estimée à 9 %). En 2013, la baisse de ces mêmes droits est estimée à 11 %.

Il en résulte qu'en 2012, **le reste à charge des départements au titre des trois allocations s'élève à 6,33 milliards d'euros**.

**Répartition du reste à charge des départements
au titre des trois allocations de solidarité en 2012**

(en millions d'euros)

	RSA	APA	PCH	Total
Dépenses à la charge des départements	8 127	5 367	1 396	14 890
Compensation	6 361	1 655	544	8 560
Reste à charge	1 766	3 712	852	6 330
Taux de couverture	78,3 %	30,8 %	39,0 %	57,5 %
Part du reste à charge total	27,9 %	58,6 %	13,5 %	100 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Il faut souligner que **le reste à charge est très variable d'un département à l'autre**. Ainsi, le taux de couverture du RSA est de 61 % pour le Haut-Rhin quand il est supérieur à 100 % (les ressources transférées excèdent les dépenses) pour la Haute-Corse ; pour l'APA, il varie de 5 % pour les Hauts-de-Seine à 52,3 % pour la Creuse ; enfin, au titre de la PCH, il est compris entre 18 % pour la Haute-Corse et 100 % pour la Haute-Saône.

La part de chaque allocation dans le reste à charge de chaque département est également très variable : les dépenses d'APA non compensées représentent ainsi 10 % du reste à charge de la Guyane contre 90 % dans le Cantal.

Il faut rappeler que, dans le cadre de la conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, du 11 décembre 2012, le RSA sera revalorisé de 10 % sur cinq ans, et a donc augmenté de 2 % au 1^{er} septembre 2013.

B. LE GROUPE DE TRAVAIL ETAT-DÉPARTEMENTS

La déclaration commune État-Départements, signée au terme de la réception par le Président de la République, le 22 octobre 2012, d'une délégation de l'Assemblée des départements de France, en présence du Premier ministre et de plusieurs membres du Gouvernement, prévoit que « *l'État s'engage à créer les conditions de mise en place, à compter de 2014, de ressources pérennes et suffisantes permettant aux départements de faire face, dans un cadre maîtrisé, au financement des trois allocations de solidarité* ».

Dans le prolongement de cette déclaration, a été mis en place un groupe de travail État-département, chargé d'établir un diagnostic de la situation actuelle des trois allocations et des perspectives d'évolution.

A. – DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

C'est à la suite de ces travaux que le « Pacte de confiance et de solidarité », conclu le 16 juillet dernier entre l'État et les représentants des élus des collectivités territoriales, a prévu le transfert des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), « répartie entre les départements de façon péréquée, afin de contribuer à garantir à l'ensemble des conseils généraux un meilleur financement » des trois allocations.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'AFFECTATION AUX DÉPARTEMENTS DES FRAIS DE GESTION DE LA TFPB

Le présent article met en œuvre l'engagement pris par l'État en 2012, précisé dans le « pacte de confiance et de solidarité ».

Son I prévoit l'affectation aux départements :

- des frais de dégrèvement et de non-valeurs prélevés par l'État sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), soit 2 % du produit de cette taxe ;

- des frais d'assiette et de recouvrement prélevés par l'État sur cette même taxe, soit 1 % de son produit.

Au total, il s'agit donc de transférer 3 % du montant de la taxe foncière sur les propriétés bâties, actuellement prélevés par l'État, aux départements, ce qui devrait représenter, en 2014, un montant de 827 millions d'euros.

Il faut noter que, contrairement à des compensations classiques dont le montant est arrêté de façon définitive, il s'agit là d'une **ressource dynamique**.

Ainsi, entre 2007 et 2012, le produit de la taxe sur le foncier bâti a augmenté de près de 40 %. Pour sa part, sur la même période, la base de TFPB a augmenté de 20 %.

Évolution de la base et du produit de la taxe sur le foncier bâti

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2007
Base de TFPB	65 682	67 955	71 032	73 245	76 194	78 747	+ 20 %
	-	+ 3,5%	+ 4,5%	+ 3,1%	+ 4,0%	+ 3,4%	
Produit de TFPB	19 528	20 472	22 366	23 525	26 051	27 368	+ 40 %
	-	+ 4,8 %	+ 9,3 %	+ 5,2 %	+ 10,7 %	+ 5,1 %	

Source : Direction générale des finances publiques

Ces frais de gestion sont actuellement prélevés par l'État sur le produit de la TFPB. Le transfert proposé par le présent article ne constitue donc pas une augmentation de la fiscalité locale, mais bien le transfert d'une ressource de l'État – même si elle provient des contribuables locaux – vers les départements.

Le 1° du II du présent article précise que le montant à répartir pour une année n est celui correspondant au produit perçu en année n-1.

Le III du présent article prévoit que le versement aux départements se fait par douzièmes, en transitant par le compte spécial « Avances aux collectivités territoriales ».

B. UNE RÉPARTITION PÉRÉQUATRICE ENTRE DÉPARTEMENTS DONT LES MODALITÉS SONT RENVOYÉES À UN DÉCRET EN CONSEIL D'ÉTAT

Le 2° du II du présent article prévoit les modalités de répartition entre départements de cette ressource transférée.

Plusieurs critères doivent être pris en considération :

- Un « *indicateur de ressources fiscales et financières* » ;
- Le revenu moyen par habitant ;
- Le taux de la TFPB ;
- Les charges liées au RSA, à l'APA et à la PCH.

Au-delà de cette liste des critères à prendre en compte, **aucune modalité concrète de répartition n'est définie**, à travers par exemple une pondération de chacun d'entre eux dans un indice synthétique.

Cette définition est renvoyée à un décret en Conseil d'État. Néanmoins, l'évaluation préalable du présent article précise que les modalités de mise en œuvre de ce II « *seront précisées par la voie législative (amendement)* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de son rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement rédactionnel**.

Elle a également adopté un **amendement du Gouvernement, qui détaille les modalités de répartition de cette ressource nouvelle**.

Le montant serait réparti selon **deux parts** :

- **une part « compensation »**, représentant 70 % du montant (soit 578,9 millions d'euros en 2014) ; son montant pour chaque département est calculé en fonction du reste à charge de chaque département au titre du financement du RSA, de l'APA et de la PCH ;

A. – DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- **une part « péréquation »**, représentant 30 % du montant (soit 248 millions d’euros en 2014) ; son montant est calculé pour chaque département en fonction d’un indice synthétique faisant intervenir le revenu moyen par habitant (30 %), le nombre de bénéficiaires de l’APA (30 %), du RSA (20 %) et de la PCH (20 %).

Enfin, **la somme de ces deux parts est pondérée en fonction du rapport entre le revenu moyen par habitant du département et celui de l’ensemble des départements.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE NÉCESSAIRE PRISE EN COMPTE DE LA SPÉCIFICITÉ DES DÉPARTEMENTS

On l’a vu, les départements sont soumis à un « effet ciseau » qui provoque une tension croissante sur leur équilibre financier.

La Cour des comptes pointait ainsi, dans son rapport public 2013, « *les risques qui demeurent attachés à la structure financière des départements à moyen terme* ». Cette situation difficile a des conséquences en termes d’investissements : Claudy Lebreton, président de l’Assemblée des départements de France (ADF), indiquait ainsi qu’en 2012, les dépenses d’investissements des départements ont reculé (de 1,1 %), pour la troisième année consécutive¹.

Cette spécificité de la situation financière des départements devait être prise en compte.

Elle aurait pu l’être en choisissant par exemple de tenir compte du financement des allocations de solidarité pour le calcul de la répartition de la baisse des dotations aux collectivités. Le Comité des finances locales a finalement souhaité séparer les questions de péréquation et de baisse des dotations ; celle-ci se fait donc proportionnellement aux recettes totales (cf. *commentaire de l’article 72*). Ainsi, **les départements participent à l’effort de redressement des finances publiques, à hauteur de 476 millions d’euros en 2014.**

Dès lors, c’est à travers des dispositifs spécifiques que la question du financement des allocations de solidarité a été prise en compte. Au-delà du transfert de ressources organisé par le présent article, les départements auront la possibilité de relever le taux des DMTO (cf. *commentaire de l’article 58*) de 3,8 % à 4,5 %, ce qui procurerait, si l’ensemble d’entre eux utilisaient cette possibilité, une ressource supplémentaire totale de 1,3 milliard d’euros.

¹ Audition le 8 octobre 2013 devant la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

À l'inverse, il faut souligner que les départements ne bénéficieront plus, à compter de 2014, du fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté mis en place en 2013 et doté de 170 millions d'euros.

Au regard de la situation financière difficile que connaissent les départements et compte tenu de leur faible possibilité d'accroître leurs ressources fiscales, l'attribution des frais de gestion de la TFPB paraît donc tout à fait justifiée. Il faut souligner que cette somme, même en y ajoutant le relèvement des DMTO, reste **très inférieure au reste à charge** : ces dispositions ne couvriront, au maximum, qu'environ un tiers de celui-ci.

B. UNE DÉFINITION SATISFAISANT DES CRITÈRES DE RÉPARTITION

L'introduction à l'Assemblée nationale des critères de répartition entre départements répond au principal reproche qui pouvait être porté à cet article.

Le calcul de la part « compensation » à partir du reste à charge semble tout à fait logique.

Celui de la part « péréquation » fait pour sa part intervenir les mêmes critères que ceux qui ont été utilisés l'an dernier pour la première part du fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté.

Enfin, la pondération finale par le revenu par habitant permet de prendre en compte, de façon générique, les charges auxquelles sont confrontés les départements et renforce donc la dimension péréquatrice de cette répartition.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 27

(Art. 40 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

Compensation des transferts de compétences aux régions par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

Commentaire : le présent article procède à un ajustement du montant des fractions du tarif de la TICPE attribuées aux régions en 2014 au titre de la compensation des transferts de compétence.

I. LE DROIT EXISTANT**A. LE TRANSFERT EN 2004 AUX RÉGIONS DU FINANCEMENT DES FORMATIONS SANITAIRES ET SOCIALES**

En application des articles 53 à 55 et de l'article 73 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, **les formations sociales et les formations sanitaires font désormais parties des compétences de droit commun des régions.**

B. LA COMPENSATION AUX RÉGIONS

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a posé les bases du contrôle des compensations financières au regard du principe de libre administration, en introduisant un article 72-2 disposant que « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

En outre, l'article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que « *toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'État, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées est compensée* ».

À cette fin, l'article 52 de la loi de finances pour 2005¹, complété par l'article 40 de la loi de finances pour 2006², prévoit **l'attribution aux régions et à la collectivité territoriale de Corse d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).**

¹ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

² Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

En application de ces dispositions, **il est procédé chaque année à une actualisation de la fraction de tarif de la TICPE attribuée à chaque région**. Ces fractions sont fixées de manière provisionnelle en loi de finances initiale avant de faire l'objet d'une régularisation en loi de finances rectificative, en fonction des droits à compensation effectifs au titre de l'exercice considéré.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article actualise les taux de fractions de TICPE affectées aux régions afin de **tenir compte de plusieurs mesures réglementaires intervenues en matière sociale et sanitaire** ayant un impact financier pour les régions.

Il s'agit de :

- la réforme du référentiel de formation pour l'obtention du diplôme d'État d'ergothérapeute. Les principaux postes de dépenses portent sur les enseignements théoriques, les stages, le suivi pédagogique, la coordination pédagogique et administrative et enfin les dépenses d'équipement ; sept régions sont concernées pour un coût de 185 942 euros ;

- la réforme du diplôme d'État de manipulateur d'électroradiologie porte sur les mêmes postes de dépenses ; quinze régions sont concernées pour un coût de 1 315 123 euros ;

- la réforme du diplôme d'État de pédicure-podologue porte sur les mêmes postes de dépenses ; l'ensemble des régions est concerné pour un coût de 111 587 euros ;

- la réforme du diplôme d'État d'infirmier anesthésiste porte sur les mêmes postes de dépenses ; deux régions sont concernées pour un coût de 51 538 euros ;

- l'obligation de détention de l'attestation de formation aux gestes et soins d'urgence de niveau 2 pour l'obtention du diplôme de sage-femme nécessitent des compensations financières pour l'ensemble des régions ; les coûts de formation des formateurs des écoles de sages-femmes et le coût du matériel utilisé dans le cadre de cet enseignement s'élèvent à 41 530 euros.

Au total la mise en œuvre de ces dispositions nécessite une **augmentation des montants des recettes fiscales de l'État transférées au profit des régions à hauteur de 1,7 million d'euros**.

Le I du présent article procède donc à l'actualisation des fractions régionales de tarif de la TICPE, en modifiant le tableau du I de l'article 40 de la loi de finances pour 2006.

A. - DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Évolution des fractions de tarifs de la TICPE attribuées aux régions pour 2014*(en euros par hectolitre)*

	Gazole			Supercarburant sans plomb		
	Droit existant (LFR 2013)	PLF 2014	Évolution	Droit existant (LFR 2013)	PLF 2014	Évolution
Alsace	4,74	4,74	-	6,71	6,71	-
Aquitaine	4,41	4,41	-	6,23	6,24	0,16 %
Auvergne	5,74	5,75	0,17 %	8,13	8,13	-
Bourgogne	4,13	4,13	-	5,84	5,84	-
Bretagne	4,82	4,82	-	6,83	6,84	0,15 %
Centre	4,29	4,29	-	6,06	6,06	-
Champagne-Ardenne	4,84	4,84	-	6,83	6,84	0,15 %
Corse	9,72	9,72	-	1,73	13,73	-
Franche-Comté	5,89	5,89	-	8,34	8,34	-
Ile de France	12,08	12,08	-	1,07	17,09	1,13 %
Languedoc-Roussillon	4,13	4,14	0,24 %	5,86	5,86	-
Limousin	7,99	7,99	-	11,31	11,31	-
Lorraine	7,25	7,26	0,14 %	10,26	10,27	0,09 %
Midi-Pyrénées	4,69	4,7	0,21 %	6,63	6,64	0,15 %
Nord-Pas-de-Calais	6,78	6,78	-	9,6	9,61	0,10 %
Basse-Normandie	5,1	5,1	-	7,21	7,23	0,27 %
Haute-Normandie	5,04	5,04	-	7,12	7,12	-
Pays de Loire	3,98	3,98	-	5,64	5,64	-
Picardie	5,32	5,33	0,18 %	7,54	7,54	-
Poitou-Charentes	4,2	4,2	-	5,95	5,96	0,17 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3,94	3,94	-	5,56	5,57	0,18 %
Rhône-Alpes	4,14	4,15	0,24 %	5,87	5,87	-

Source : commission des finances du Sénat

Le II du présent article prévoit son **entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2014**.

* *

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il convient de noter que **la méthode de calcul de la compensation proposée a fait l'objet d'un avis défavorable de la commission consultative sur l'évolution des charges (CCEC)**, le 10 juillet dernier.

Elle a considéré que la méthode compensatoire proposée ne tenait pas compte du jugement du Tribunal administratif de Paris du 28 juin 2013, qui a annulé un arrêté de compensation de novembre 2011, considérant que le coût horaire des formateurs en gestes et soins d'urgence n'était pas pris en compte dans le mécanisme compensatoire.

Si ce jugement devient définitif, l'État devra revoir sa méthode de calcul de la compensation pour les douze formations médicales concernées par l'arrêté du 18 novembre 2011, mais également au titre de la formation des sages-femmes. Dans ce cas, il conviendrait d'effectuer une nouvelle estimation des fractions de tarif de la TICPE attribuées.

Sous cette réserve, le présent article n'appelle pas de commentaire particulier, le mode retenu de compensation de l'évolution du coût des compétences transférées étant désormais traditionnel.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 28

(Art. L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales, art. 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, art. 51 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, art. 39 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 et art. 12 de l'ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012)

Modification des droits à compensation des départements, dont Mayotte, au titre des transferts de compétences

Commentaire : le présent article actualise les droits à compensation des départements, dont Mayotte, en matière de revenu de solidarité active (RSA), élargit le champ des contrats pris en compte au titre de la part « insertion » du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) et ajuste les compensations versées au département de Mayotte dans le cadre du processus de départementalisation.

I. LE DROIT EXISTANT**A. LE TRANSFERT DU RSA À LA CHARGE DES DÉPARTEMENTS****1. En métropole**

La loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion a prévu la généralisation du revenu de solidarité active dans les départements métropolitains à la date du 1^{er} juin 2009. Le RSA s'est substitué au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation de parent isolé (API). Ce mouvement s'est traduit par une charge financière supplémentaire pour les départements métropolitains à partir du 1^{er} juillet 2009, date des premiers versements du RSA.

2. Dans les départements d'outre-mer

L'article 29 de la loi précitée prévoit que le RSA entre en vigueur dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon au plus tard le 1^{er} janvier 2011. Il habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires à l'application de ce dispositif en outre-mer : l'ordonnance du 24 juin 2010¹

¹ Ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010 portant extension et adaptation dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

prévoit, à compter du 1^{er} janvier 2011, l'extension et l'adaptation du RSA aux collectivités territoriales d'outre-mer visées par la loi précitée généralisant le RSA.

3. À Mayotte

Le 31 mars 2011, Mayotte est devenue un département d'outre-mer, régi par les dispositions de l'article 73 de la Constitution. Ce changement institutionnel se traduit par une application progressive à cette collectivité de la législation applicable aux autres départements français.

Conformément à l'ordonnance n° 2011-1641 du 24 novembre 2011¹, le RSA est entré en vigueur à Mayotte à compter du 1^{er} janvier 2012.

B. LE MODE DE COMPENSATION MIS EN PLACE AU TITRE DU RSA

L'article 72-2 de la Constitution et la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales imposent que tout transfert de compétences soit compensé par l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient auparavant consacrées à cette compétence par l'État.

La compensation financière des dépenses exposées par les départements au titre du RSA doit donc, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel², se conformer à quatre principes : elle doit être intégrale, concomitante à l'entrée en vigueur des transferts de compétences, contrôlée par la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) et respecter le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

1. Une compensation par affectation d'une fraction du tarif de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

L'article 51 de la loi de finances pour 2009 a prévu que la compensation serait effectuée par attribution aux départements d'une fraction de TICPE. Ce mode de compensation est équivalent à celui mis en place en 2004 pour le RMI. En effet, comme pour le RMI, ce n'est pas une quote-part du produit de la TICPE qui est transférée de l'État aux départements, mais une fraction du tarif appliqué aux quantités de carburant vendues sur le territoire. Les départements verront donc leurs recettes évoluer en fonction de l'assiette de la TICPE mais celles-ci ne seront pas affectées par les variations de tarifs décidées par l'État.

¹ Ordonnance n° 2011-1641 du 24 novembre 2011 portant extension et adaptation du revenu de solidarité active au département de Mayotte.

² DC n° 2003-489 du 29 décembre 2003 sur la loi de finances pour 2004.

A. – DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

S'agissant de **Saint-Martin et de Saint-Barthélemy**, où la TICPE n'est pas applicable, la compensation est versée par une majoration de la dotation globale de compensation (DGC) de chacune de ces collectivités, en application des articles LO. 6271-5 et LO. 6371-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cette majoration est prise en compte dans les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », en seconde partie du présent projet de loi de finances.

En 2013, la part du produit de la TICPE correspondant à la compensation pérenne définitive attribuée aux départements métropolitains s'élevait à 761,1 millions d'euros et celle pour la compensation provisionnelle pérenne globale à destination des départements d'outre-mer (DOM) et de Saint-Pierre-et-Miquelon, à 140 millions d'euros.

2. Une compensation complémentaire à travers le FMDI

Par ailleurs, l'article 37 de la loi de finances initiale pour 2006¹, issu d'un amendement de la commission des finances du Sénat, a créé un fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), sous la forme d'un prélèvement sur recettes, doté de 100 millions d'euros en 2006 et de 80 millions d'euros en 2007.

À l'origine, ce fonds était destiné à encourager l'action des départements en matière de lutte contre l'exclusion, mais ne constituait en aucun cas une compensation du transfert des dépenses de RMI.

Cependant, constatant que les dépenses de gestion du RMI transférées progressaient dès 2004 plus rapidement que les ressources de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) – ancienne TICPE – allouées en compensation de ce transfert, le Gouvernement a décidé d'accroître l'effort de l'État à destination des départements **en réorientant le FMDI vers la compensation du transfert du RMI aux départements**. L'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2006² a donc modifié ses règles de fonctionnement en partageant le FMDI en trois parts dites de compensation, de péréquation et d'insertion, cette dernière étant calculée en fonction du nombre de contrats d'insertion signés dans chaque département.

Le FMDI a été reconduit pour l'année 2008 pour un montant annuel porté à 500 millions d'euros. Par la suite, les lois de finances respectivement pour 2009, 2010, 2011 et 2012 ont **prolongé à quatre reprises le FMDI** pour une année supplémentaire et pour le même montant.

Enfin, l'article 32 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a prévu le **maintien du FMDI pour toute la durée du budget triennal 2013-2015** et rendu éligibles les collectivités de Saint-

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

² Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, du fait de l'entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011 du RSA dans ces territoires.

3. Les dispositions spécifiques au département de Mayotte

Afin de compenser les charges résultant de la création de compétences RSA pour Mayotte, la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 a prévu, en son article 39, un dispositif de transfert d'une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) – devenue TICPE – comparable au dispositif mis en place pour les autres départements.

Cependant, l'absence du RSA sur ce territoire avant le 1^{er} janvier 2012 rendait particulièrement difficile l'évaluation *a priori* du droit à compensation dont bénéficierait le département.

Pour tenir compte de cette spécificité, l'article 39 de la loi de finances pour 2012 a mis en place **non pas une compensation figée comme pour les autres départements mais une « fourchette de compensation »**, la fraction effectivement retenue étant fixée par les ministres de l'intérieur et du budget par arrêté interministériel.

Ont ainsi été établies deux fractions de produit de TICPE représentant respectivement un plancher et un plafond de montant de compensation.

L'article 3 de l'ordonnance du 24 novembre 2011 dispose également que la compensation est ajusté chaque année, jusqu'en 2015, sur la base des charges réelles supportées¹.

Par ailleurs, **deux nouvelles compétences** sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2013 à Mayotte :

- la gestion et le financement du fonds de solidarité pour le logement (FSL) ;
- le financement des formations sociales initiales et des aides aux étudiants inscrits dans ces formations.

De ce fait, l'actualisation pour 2013 des fractions de produit de TICPE transférées au département de Mayotte a également couvert les charges liées à la création de ces deux nouvelles compétences.

Pour 2013, la fraction de tarif plancher a ainsi été fixé à 0,013 euro par hectolitre de supercarburant sans plomb et à 0,009 euro par hectolitre de gazole. La fraction de tarif plafond a quant à elle été portée à 0,052 euro par hectolitre pour les supercarburant sans plomb et à 0,037 euro pour le gazole.

¹ Le montant de cette compensation s'établit sous le contrôle de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), comme le dispositif de compensation mis en œuvre pour les départements de métropole.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'ACTUALISATION DE L'AJUSTEMENT DU DROIT À COMPENSATION POUR L'ANNÉE 2014

1. Des ajustements pérennes

Les ajustements pérennes correspondent à la compensation en année pleine du transfert du RSA « socle majoré » et sont automatiquement reconduits d'une année sur l'autre.

Le I du présent article (alinéas 1 à 6) actualise les taux des fractions de la TICPE affectées aux départements, y compris ceux d'outre-mer, et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

S'agissant des départements métropolitains, le montant du droit à compensation est inchangé par rapport à 2013 et s'établit à **761 millions d'euros**.

Concernant les départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon, le droit à compensation pérenne s'élève en 2014 à plus de **158 millions d'euros**, soit près de **18 millions d'euros de plus** que le droit à compensation provisionnel inscrit en loi de finances pour 2013.

Il s'agit du **dernier ajustement** de la compensation pour ces territoires, conformément à ce que prévoit la loi de 2008 précitée.

2. Des ajustements ponctuels

Les ajustements ponctuels régularisent les compensations dues au titre des exercices antérieurs.

Le II (alinéas 7 à 18) du présent article opère l'ajustement du droit à compensation des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon pour 2011, 2012 et 2013 (alinéas 7 à 12). Cet ajustement consiste donc en une moindre recette pour l'État de **26,6 millions d'euros**.

Il prévoit également l'ajustement ponctuel du droit à compensation des départements métropolitains au titre des années 2010, 2011 et 2012 (alinéas 13 et 14). Cette disposition est sans incidence sur les recettes de l'État dans la mesure où il s'agit d'un prélèvement de certains départements. Néanmoins, il est prévu que cet ajustement négatif n'excède pas 5 % du montant total du droit à compensation des départements concernés.

B. LA PRISE EN COMPTE DES EMPLOIS D'AVENIR POUR LA RÉPARTITION DE LA PART « INSERTION » DU FMDI

Les emplois d'avenir créés par la loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 et mentionnés à l'article L. 5134-112 du code du travail fonctionnent comme des contrats uniques d'insertion de droit commun.

Pourtant, en l'état du droit, ils ne sont pas pris en compte dans la répartition de la part « *insertion* » du FMDI, bien que les bénéficiaires du RSA puissent en profiter. **Le III du présent article (alinéas 19 à 21) propose donc d'ajouter les emplois d'avenir à la liste des contrats aidés pris en compte.**

Cette prise en compte vaut également pour le calcul de la quote-part outre-mer (alinéa 20).

Cette modification ne devrait pas emporter de modifications importantes dans la répartition du fonds, le RSA concernant les personnes âgées de plus de 25 ans, quand les emplois d'avenir s'adressent aux jeunes de moins de 26 ans.

C. L'ACTUALISATION DES COMPENSATIONS VERSÉES À MAYOTTE ET LA POURSUITE DE LA DÉPARTEMENTALISATION

1. La création de deux nouvelles compétences à Mayotte

L'ordonnance n° 2012-785 du 31 mai 2012 portant extension et adaptation du code de l'action sociale et des familles au département de Mayotte dispose que deux nouvelles compétences doivent entrer en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2014 à Mayotte :

- le financement de la formation des assistants maternels ;
- l'aide sociale obligatoire à destination des personnes âgées et handicapées.

Le IV du présent article (alinéas 22 à 37) modifie donc l'article 39 de la loi de finances pour 2012 précitée pour permettre la compensation des charges résultant de ces deux nouvelles créations de compétences.

L'évaluation préalable précise que, s'agissant de la formation des assistants maternels, la compensation allouée au département de Mayotte s'élève à 13 353 euros, et, s'agissant du financement de l'aide sociale obligatoire à destination des personnes âgées et handicapées, à 244 931 euros. Ces deux montants seront revus en loi de finances pour 2015.

Le VI du présent article (alinéa 39) a pour objet de définir les modalités d'évaluation des charges nouvelles pour le département de Mayotte résultant de l'aide sociale à destination des personnes âgées et handicapées. Ainsi, la compensation est calculée en fonction « du nombre de bénéficiaires des allocations d'aide sociale facultative pour personnes âgées et

A. – DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

personnes handicapées servies par le Département de Mayotte en 2013 et du montant moyen annuel de dépenses d'aide sociale obligatoire par habitant, hors dépenses [d'APA et de PCH] constaté en 2013 dans les quatre autres départements d'outre-mer ».

Enfin, le VII inscrit ces deux compétences parmi celles faisant l'objet d'une compensation à travers la TICPE.

2. La nécessaire réévaluation de la population pour le calcul de la compensation relative au Fonds de Solidarité Logement

Le V (alinéa 39) du présent article a pour objet de prendre en compte, pour le calcul de la compensation au titre du FSL, la population mahoraise au 31 décembre 2012 et non plus celle connue au 31 décembre 2011. Cela conduit à revaloriser à la hausse la compensation, à hauteur de 27 745 euros, afin d'arrêter un montant total définitif de 211 150 euros.

3. L'actualisation pour 2014 des fractions de tarifs de TICPE transférée

Enfin, le présent article (4° et 5° du IV) actualise pour 2014 la fourchette de fraction de produit de TICPE attribuée au département de Mayotte au titre des diverses compensations.

S'agissant du RSA, le Gouvernement retient une fourchette de foyers éligibles en 2014 comprise entre 3 439 et 4 494 foyers, et en déduit une fourchette de compensation comprise entre 13,5 et 27,9 millions d'euros. L'écart est plus que proportionnel car les premiers versements correspondent au versement du RSA à compter de la date de la demande : ils représentent donc plusieurs mois de prestations. D'autre part, dans la mesure où les dépenses ont toujours été inférieures aux prévisions les plus basses, le Gouvernement a souhaité disposer d'une « marge de sécurité ». Ainsi, **le montant de la compensation au titre du RSA allouée en 2014 au département de Mayotte est évalué dans une fourchette allant de 11,1 millions d'euros à 29,1 millions d'euros.** Pour mémoire, en 2013, la compensation était comprise entre 5 et 20 millions d'euros.

Au total, la compensation allouée au département de Mayotte pour l'ensemble des compétences transférées varie dans une fourchette comprise en 12 millions d'euros et 30 millions d'euros.

* *

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les compensations prévues par le présent article correspondent à des obligations constitutionnelles pour l'État. Pour ce dernier, elles représentent au total une **diminution de recettes de 64,6 millions d'euros**.

Ces modifications des droits à compensation sont désormais habituelles et permettent aux collectivités territoriales de se voir transférer des recettes correspondant à leurs charges réelles.

Néanmoins, le décalage entre la dynamique de certaines dépenses (le RSA par exemple) et celle des recettes transférées, en particulier la TICPE, reste problématique pour les finances des collectivités concernées.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 29

*(Art. 1586 du code général des impôts)***Dotation de compensation liée au processus
de départementalisation de Mayotte**

Commentaire : le présent article prévoit la compensation des conséquences financières de l'entrée en vigueur du CGI et du code des douanes à Mayotte à compter du 1^{er} janvier 2014 et procède à certains ajustements qu'elle rend nécessaires.

I. LE DROIT EXISTANT

Mayotte est devenue le 31 mars 2011 un département d'outre-mer, régi par les dispositions de l'article 73 de la Constitution. Ce changement institutionnel se traduit par une application progressive de la législation applicable aux autres départements français.

L'article 68 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte prévoyait l'application du CGI et du code des douanes au 1^{er} janvier 2007, date repoussée dans un premier temps puis définitivement fixée au 1^{er} janvier 2014 par l'article 11 de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010.

L'article 65 de la troisième loi de finances rectificative pour 2012¹ a permis au Gouvernement de prendre par ordonnance² les mesures d'adaptation nécessaires à l'application à Mayotte des législations fiscales et douanières. Cette ordonnance a été publiée le 19 septembre 2013.

À compter du 1^{er} janvier prochain, les législations fiscales et douanières de droit commun s'appliqueront donc à Mayotte.

Cette application pose un certain nombre de difficultés.

Tout d'abord, l'entrée en vigueur du CGI et du code des douanes modifie le montant des recettes fiscales perçues par les collectivités mahoraises, puisque jusqu'à aujourd'hui, c'était elles et non l'État³ qui percevaient le produit des impositions. Elle modifie aussi la répartition entre elles, dans la mesure où le CGI mahorais, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2013, prévoit que la totalité des impositions collectées à Mayotte est attribuée

¹ Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012.

² Ordonnance n° 2013-837 du 19 septembre 2013 relative à l'adaptation du code des douanes, du CGI, du livre de procédures fiscales et d'autres dispositions législatives fiscales et douanières applicables à Mayotte.

³ S'agissant des recettes pour l'État résultant de l'entrée en vigueur du CGI, leur chiffrage est difficile : d'une part l'impôt sur le revenu fera l'objet d'une réduction d'impôt de 40 % et, d'autre part, l'impôt sur les sociétés fera l'objet d'un abattement dû au fait que Mayotte bénéficiera du statut de zone franche d'activité.

au Département de Mayotte, qui en reverse une partie aux communes, à travers le fonds intercommunal de péréquation des communes de Mayotte (FIP).

D'après les estimations du ministère de l'économie et des finances, l'entrée en vigueur du CGI et du code des douanes de droit commun créera une perte nette de recettes pour ces deux échelons de collectivités, estimée dans l'étude d'impact à 85 millions d'euros pour les départements et à 30 millions d'euros pour les communes.

D'autre part, le fonctionnement du compte d'avance aux collectivités locales, à travers lequel les collectivités perçoivent, par douzième, le produit de la fiscalité locale collectée par les services de l'État, nécessite une adaptation dans le cas de Mayotte. En effet, les versements des premiers mois de l'année sont calibrés sur le produit de l'année précédente. 2014 étant la première année d'application du CGI et du code des douanes à Mayotte, il n'y a pas d'année de référence pertinente.

Enfin, le droit commun prévoit que les régions perçoivent 25 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Or, il n'y a pas de collectivité régionale à Mayotte.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA MISE EN PLACE D'UN PRELEVEMENT SUR LES RECETTES AU PROFIT DE MAYOTTE

Le A du I du présent article met en place un prélèvement sur les recettes du budget général (PSR), afin de faire jouer la solidarité nationale pour compenser la perte de recettes pour les collectivités mahoraises.

Le montant de ce PSR est déterminé par la différence entre les recettes fiscales et douanières du département en 2014 et ses recettes fiscales en 2012, hors recettes exceptionnelles d'impôt sur les sociétés (IS) perçues en 2012 au titre d'exercices antérieurs à 2012 et après déduction des reversements au FIP (B du I).

Le C du I fixe son montant provisoire pour 2014 : 55 millions d'euros. Celui-ci sera ajusté au plus tard le 31 décembre 2014.

Le D précise les modalités d'ajustement, en 2015, du montant versé.

B. UN AJUSTEMENT DES MODALITES DE FONCTIONNEMENT DU COMPTE D'AVANCES

Afin de pallier l'absence d'année de référence pour les versements du compte d'avance, **le III** prévoit que les versements mensuels, correspondants aux impositions perçues par voie de rôle, sont égaux :

A. – DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

–pour les communes, au douzième du quart des montants versés par le FIP en 2012 à chaque commune¹ ;

–pour le département, à un douzième de 3,75 millions d’euros.

S’agissant des acomptes de CVAE, le montant 2014 est fixé forfaitairement à 800 000 euros au total pour les communes et EPCI et à 2,5 millions d’euros pour le département. La répartition au sein du bloc communal se fait au prorata des versements du FIP en 2012. En 2015, les acomptes seront calculés sur la base des acomptes acquittés par les entreprises en 2014, majorés du solde correspondant.

Ces montants correspondent à des estimations établies par le ministère de l’économie et des finances.

C. UNE REPARTITION DEROGATOIRE DE LA CVAE

En l’absence de collectivité régionale à Mayotte, **le IV du présent article** prévoit que le département de Mayotte perçoit 73,5 % du produit de la CVAE. Il percevra donc l’équivalent des parts départementale et régionale en métropole.

De même, **le V** prévoit que la taxe de chambre de métiers et d’artisanat – perçue en métropole par les chambres de métier et de l’artisanat au niveau régional – est perçue, à Mayotte, par la chambre de métiers et de l’artisanat du département.

*

Par ailleurs, **le II** du présent article prévoit les modalités de régularisation des versements du FIP de 2012 et de 2013. En effet, ce fonds sera supprimé dans le cadre de cette « transition » fiscale. La régularisation se fera à travers la dotation de rattrapage et de premier équipement.

* *

*

L’Assemblée nationale a adopté, à l’initiative du rapporteur général de la commission des finances, un amendement rédactionnel.

Elle a également adopté un amendement du Gouvernement **réévaluant à la hausse le montant du PSR, qui passe de 55 millions d’euros à 83 millions d’euros** (soit une augmentation de 28 millions d’euros).

Cet ajustement tient compte de la mise à jour des données d’exécution 2012.

Par ailleurs, l’amendement du Gouvernement précise les modalités de régularisation des écarts qui seront constatés entre les versements effectués et le produit effectif.

¹ En 2012, le total des versements du FIP aux communes s’est élevé à 54 millions d’euros.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article permet de compenser les conséquences, pour le département de Mayotte, de l'entrée en vigueur du CGI et du code des douanes.

Le choix de retenir un montant forfaitaire, corrigé les années suivantes au regard du produit réellement perçu, est une méthode classique. Votre commission n'est pas en mesure de se prononcer sur la pertinence de l'estimation sur laquelle elle repose, mais note que, s'agissant de la compensation du RSA, les estimations ont toujours été plutôt favorables à Mayotte.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 30**Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales**

Commentaire : le présent article procède à l'évaluation, pour 2014, des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au bénéfice des collectivités territoriales, soit au total 54,3 milliards d'euros.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'évaluation des prélèvements sur recettes (PSR) opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales, à laquelle procède le présent article, résulte des prescriptions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dont l'article 6 précise qu'ils « *sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ».

A. UNE ARCHITECTURE COMPLÉTÉE

Par rapport à loi de finances pour 2013, **la liste des prélèvements est complétée par la dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte** (créée par l'article 29 du présent projet de loi) dont le montant est évalué à 55 millions d'euros.

Il s'agit d'un montant provisoire, qui devra être ajusté en fonction du montant exact de la dotation de compensation qui sera calculée en cours d'année 2014 (cf. article 29).

Par ailleurs, on note l'inscription pour la première fois au stade du projet de loi de finances, de la « dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale percevant la taxe annuelle d'habitation sur les logements vacants », créée par la loi n° 2012-1509 de finances pour 2013 à l'initiative de votre commission des finances.

La taxe annuelle sur les logements vacants est une taxe obligatoire, perçue par l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) qui s'applique dans certaines communes. L'article 16 de la loi précitée a élargi le champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants : celle-ci s'applique donc à de nouvelles communes.

Or, l'article 1407 *bis* du code général des impôts (CGI) prévoit que les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) où est appliquée la taxe annuelle sur les logements vacants ne peuvent instituer une taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV).

Aussi, certaines collectivités, qui avaient déjà instauré la THLV et qui sont entrées dans le champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants en 2013 ont vu leur délibération relative à la THLV privée d'effet et ont donc perdu les recettes fiscales afférentes.

C'est pour compenser cette perte résultant de la réforme de la taxe annuelle sur les logements vacants qu'a été mis en place, par l'article 16 de la loi de finances précitée, ce PSR dont le montant est égal au produit de la THLV perçu en 2012 par les communes et EPCI désormais soumis à la taxe annuelle sur les logements vacants, soit 4 millions d'euros.

Il ne s'agit pas d'un nouveau PSR puisqu'il a déjà été inscrit en loi de finances pour 2013, mais, en 2014 pour la première fois, il figure dans la liste des PSR au stade du projet de loi de finances.

B. LA BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Au total, les prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales sont évalués à 54,3 milliards d'euros, soit, par rapport à 2013, une baisse de 1,42 milliard d'euros (à périmètre constant), et de 1,36 milliard d'euros (à périmètre courant) - la variation du périmètre résultant essentiellement de la création de la dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte.

Évolution des PSR au profit des collectivités territoriales (2012 - 2014)

(en milliers d'euros)

	LFI 2012	LFI 2013	PLF 2014	
			périmètre constant	périmètre courant
Montant	55 579 196	55 692 940	54 273 704	54 328 704
Écart		113 744	-1 419 236	-1 364 236
Variation		0,20 %	-2,55 %	-2,45 %

Source : commission des finances du Sénat

La diminution de 1,42 milliard d'euros des PSR au profit des collectivités entre 2013 et 2014 s'explique principalement par la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) dont le montant nominal diminue de 1,38 milliard d'euros par rapport à 2013 - et non de 1,5 milliard d'euros - en raison notamment de la hausse de la péréquation (de 119 millions

A. – DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

d'euros). Cette hausse de la péréquation est financée par les « variables d'ajustement » (en grisé dans le tableau ci-après).

Les variations de la DGF en 2014 sont détaillées dans le commentaire de l'article 24 relatif à la fixation de la DGF.

Détail de l'évolution des PSR au profit des collectivités (2012 - 2014)

(en milliers d'euros)

	2012	2013	2014	Écart 2013-2014	Variation 2013-2014
Dotation globale de fonctionnement	41 389 752	41 505 415	40 123 544	-1 381 871	-3,33 %
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs	24 000	22 000	20 597	-1 403	-6,38 %
Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	59 100	51 548	25 000	-26 548	-51,50 %
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	5 507 000	5 627 105	5 757 681	130 576	2,32 %
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	1 847 158	1 831 147	1 772 557	-58 590	-3,20 %
Dotation élu local	65 006	65 006	65 006	0	0,00 %
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	40 976	40 976	40 976	0	0,00 %
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	500 000	500 000	500 000	0	0,00 %
Dotation départementale d'équipement des collègues	326 317	326 317	326 317	0	0,00 %
Dotation régionale d'équipement scolaire	661 186	661 186	661 186	0	0,00 %
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	0	10 000	10 000	0	0,00 %
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	2 686	2 686	2 686	0	0,00 %
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)	3 368 312	3 428 688	3 428 688	0	0,00 %
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	875 440	813 847	787 843	-26 004	-3,20 %
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle	425 231	430 114	430 114	0	0,00 %
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)	447 032	370 116	316 135	-53 981	-14,58 %
Dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés	40 000	2 789	1 374	-1 415	-50,74 %
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants (TLV) pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale percevant la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)		4 000	4 000	0	0,00 %
Dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte	-	-	55 000	55 000	-
Total	55 579 196	55 692 940	54 328 704	-1 364 236	-2,45 %

Source : commission des finances du Sénat - en gris, les PSR tout ou partie variables d'ajustement

A. – DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

D'autres variations de moindre ampleur expliquent la diminution du montant global des PSR :

- le montant de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs est ajusté chaque année afin de tenir compte des départs en retraite et de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles ; cette dotation doit, à terme, disparaître ;

- la diminution du montant de la dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements s'explique principalement par sa surévaluation, en 2012 et 2013. En effet, les pertes de base constatées en 2011 sont désormais définitivement arrêtées et, pour la première fois, un exercice complet a permis d'ajuster l'évaluation initiale ;

- s'agissant de la dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés, sa réduction résulte de l'article 21 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 qui prévoit sa diminution progressive sur trois ans ;

- la progression de 2,32 % du FCTVA retenue dans le projet de loi de finances résulte du décalage de deux ans entre la réalisation de la dépense éligible et l'attribution du FCTVA. En effet, en 2012, « *les collectivités territoriales ont maintenu un niveau d'investissement (hors remboursements de la dette) supérieur à celui de 2011, soit 55 milliards d'euros¹* ».

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été modifié par l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement du Gouvernement.

A. UNE HAUSSE DE CERTAINS PSR...

D'une part, le PSR au profit du FCTVA a été réévalué à la hausse (+11 millions d'euros) en raison de l'adoption de l'amendement du rapporteur général du budget prévoyant une revalorisation du FCTVA correspondant à la hausse de la TVA (de 16,9 % à 20 %) au 1^{er} janvier 2014 (cf. le commentaire de l'article 24 *bis*). Répondant à la demande des élus locaux, le Premier ministre avait annoncé, le 11 octobre 2013, que le Gouvernement était favorable à cet ajustement qui doit permettre de continuer à soutenir l'investissement des collectivités territoriales.

D'autre part, il est proposé de créer un nouveau PSR, intitulé « dotation exceptionnelle de correction des calculs de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et du

¹ Rapport de l'Observatoire des finances locales, présenté en juillet 2013.

prélèvement ou du reversement au titre des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) ». Il résulte de l'adoption, sur proposition de Christian Eckert, rapporteur général de la commission des finances, de l'article 24 *ter*, qui vise à compenser les erreurs de l'administration dans le calcul de la DCRTP et du FNGIR. Ce PSR est évalué à hauteur de 22,5 millions d'euros.

Enfin, la dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte est réévaluée à 83 millions d'euros (*cf.* le commentaire de l'article 29), soit une hausse de 28 millions d'euros par rapport au PLF initial.

Il résulte de l'ensemble de ces modifications une hausse des PSR de l'État au profit des collectivités territoriales de 61,5 millions d'euros, dont 11 millions au titre de l'ajustement du FCTVA à la hausse de la TVA.

B. ... EN PARTIE COMPENSÉE PAR UNE BAISSE D'AUTRES PSR

À l'exception du FCTVA, ces PSR appartiennent à « l'enveloppe normée » des concours de l'État aux collectivités territoriales. Par conséquent, toute hausse d'une dotation au sein de cette enveloppe doit être compensée par une diminution à due concurrence des variables d'ajustement, c'est-à-dire de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale, de la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale et de la dotation unique des compensations spécifiques à la TP.

Aussi, la baisse des variables d'ajustement entre 2013 et 2014 est-elle plus marquée que dans la version initiale du PLF 2014.

A. – DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Détail des modifications des PSR au profit des collectivités (2013 - 2014) avec prise en compte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale

(en milliers d'euros)

	2013	2014	2014*	Variation 2013-2014	Variation 2013-2014*
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	41 505 415	40 123 544		-3,33 %	
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	22 000	20 597		-6,38 %	
Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	51 548	25 000		-51,50 %	
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du FCTVA	5 627 105	5 757 681	5 768 681	2,32 %	2,52 %
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	1 831 147	1 772 557	1 755 711	-3,20 %	-4,12 %
Dotation élu local	65 006	65 006		0,00 %	
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	40 976	40 976		0,00 %	
FMDI	500 000	500 000		0,00 %	
Dotation départementale d'équipement des collèges	326 317	326 317		0,00 %	
Dotation régionale d'équipement scolaire	661 186	661 186		0,00 %	
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	10 000	10 000		0,00 %	
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	2 686	2 686		0,00 %	
DCRTP	3 428 688	3 428 688		0,00 %	
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	813 847	787 843	771 340	-3,20 %	-5,22 %
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle	430 114	430 114		0,00 %	
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la DUCSTP	370 116	316 135	298 984	-14,58 %	-19,22 %
Dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés	2 789	1 374		-50,74 %	
Dotation de compensation de la réforme de TLV pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale percevant la THLV	4 000	4 000		0,00 %	
Dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte	-	55 000	83 000	-	-
Dotation exceptionnelle de correction des calculs de la DCRTP et du prélèvement ou du reversement au titre des FNGIR	-	-	22 500	-	-
Total	55 692 940	54 328 704	54 339 704	-2,45 %	-2,43 %

*Avec prise en compte des modifications introduites à l'Assemblée nationale

Source : commission des finances du Sénat – en grisé, les PSR tout ou partie variables d'ajustement

La revalorisation du FCTVA, seule modification non compensée par une diminution des variables d'ajustement (le FCTVA n'étant pas inclus dans « l'enveloppe normée ») entraîne une hausse des PSR au profit des collectivités territoriales évaluée à 11 millions d'euros en 2014. Il en résulte une réduction des PSR entre 2013 et 2014 de 2,43 % (au lieu d'une baisse de 2,45 % initialement prévue).

On rappellera que cette hausse de 11 millions d'euros en 2014 est compensée par un prélèvement du même montant sur le fonds de roulement de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), permettant de garantir la neutralité des modifications opérées sur le solde budgétaire en 2014.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission prend acte des montants détaillés des prélèvements sur recettes figurant au présent article, ainsi que des modifications introduites à l'Assemblée nationale. La portée normative du présent article est d'ailleurs limitée, dès lors que le montant de certains PSR est directement fixé par d'autres articles du présent projet de loi de finances. C'est le cas par exemple de la dotation globale de fonctionnement (article 24) qui représente à elle seule 74 % des PSR au profit des collectivités territoriales.

Par ailleurs, il convient de rappeler que d'autres montants sont évaluatifs, comme celui du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), qui dépend des investissements réalisés par les collectivités territoriales.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

B. – Impositions et autres ressources affectées à des tiers

ARTICLE 31

(Art. 302 bis K, art. 302 bis ZI, art. 1609 quateroicies A, art. 1609 septoicies et art. 1609 novovicies du code général des impôts, art. L. 321-13 du code forestier, article 22 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012)

Fixation des plafonds 2014 des taxes affectées aux opérateurs et à divers organismes chargés de missions de service public

Commentaire : le présent article étend le dispositif de plafonnement et de reversement au budget général des ressources fiscales affectées à certains organismes et opérateurs de l'État.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN DISPOSITIF S'INCRIVANT DANS L'OBJECTIF DE MAÎTRISE DES DÉPENSES DES OPÉRATEURS

Un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF), publié en mars 2012¹, a souligné **la part qu'occupent les opérateurs dans le budget de l'Etat** : ils représentent environ un cinquième du budget et des emplois de l'Etat, soit près de 50 milliards d'euros et des effectifs s'élevant à 442 830 emplois équivalents temps plein (ETP) en 2012.

Cette part est croissante. Selon ce même rapport, entre 2007 et 2012 :

- leurs effectifs ont progressé de 6,1 % (durant la même période, ceux de l'Etat ont diminué de 6 %),

- leurs moyens budgétaires – constitués de crédits du budget général de l'Etat et de taxes affectées (à hauteur de près de 10 milliards d'euros en 2012) – ont progressé de 15 %, soit une croissance quatre fois plus rapide que celle des dépenses du budget général de l'Etat. Cette évolution s'explique notamment par la dynamique des taxes affectées aux opérateurs (+ 4,5 % par an).

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a voulu **encadrer l'évolution, non seulement des dépenses, mais aussi des ressources des opérateurs de l'Etat** :

¹ Inspection générale des finances (IGF), L'Etat et ses agences, rapport n° 2011-M-044-01, mars 2012.

- pour les dépenses, un principe général est posé (« *les opérateurs de l'Etat contribuent à l'effort de redressement des finances publiques par la maîtrise de leurs dépenses* ») ; les règles d'évolution générale des crédits et des emplois publics devraient ainsi continuer de s'étendre aux opérateurs ;

- s'agissant des ressources, il est prévu un **plafonnement des taxes qui leur sont affectées**, dont le principe avait été posé par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012. Des plafonds de ressources ont été fixés ; en cas de dépassement de ces plafonds, il est procédé à un **versement** de l'excédent du produit de la taxe au budget général de l'Etat. Ainsi, le dynamisme d'une taxe plafonnée ne bénéficie plus aux affectataires, au-delà du plafond défini initialement, mais permet de réduire le besoin de financement de l'Etat.

B. L'EXÉCUTION 2012

Le mécanisme de plafonnement et de versement des ressources fiscales affectées s'est appliqué, en **2012**, à **21 opérateurs de l'Etat et 10 autres organismes**, pour un produit total des recettes affectées sous plafond évalué à 3 milliards d'euros.

Cette même année, le plafonnement des taxes affectées a rapporté 136,2 millions d'euros au budget de l'Etat, soit un montant supérieur à l'estimation du projet de loi de finances initiale (94,6 millions d'euros), compte tenu du dynamisme de ces taxes.

Comme détaillé dans le tableau ci-après, près de la moitié des versements (à hauteur de 66,5 millions d'euros) a porté sur la fraction distributeurs de la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision perçue par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)¹.

¹ Le montant du versement au budget général de l'Etat pour cette taxe affectée au CNC a été proche des prévisions de la loi de finances initiale pour 2012 (soit 70 millions d'euros).

Plafonnement des taxes affectées : des prévisions à l'exécution 2012

(en millions d'euros)

A - Imposition ou ressource affectée	B - Personne affectataire	Plafond LFI 2012	Exécution 2012 hors plafond	Reversement prévisionnel PLF 2012 (1)	Reversement effectif 2012 (2)
Taxe générale sur les activités polluantes (art. 266 sexies du code des douanes)	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	498,6	491,09	---	---
Taxe due par les concessionnaires d'autoroutes	Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)	610	535,25	---	---
Fraction des produits annuels de la vente des biens confisqués	Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)	1,806	1,806	---	---
Taxe annuelle sur les logements vacants	Agence nationale de l'habitat (ANAH)	21	14,884	---	---
TA-TINB dite « de recherche » (non codifiée)	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)	120	118,681	---	---
Prélèvement ponctuel (2011/2012/2013) sur la fraction SGP de la taxe sur les bureaux (non codifiée)	Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	95	95	---	---
Fraction des droits de timbres sur la délivrance des cartes nationales d'identité (art. 1628 bis du CGI)	Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)	12,5	12,5	---	---
Avant LFI 2012 : fraction des droits de timbres sur passeports et titres délivrés aux réfugiés et apatrides	ANTS	107,5	107,5	---	---
Après LFI 2012 : deux plafonds dont un pour les passeports (I) et un pour les titres sécurisés délivrés 43,0aux réfugiés et apatrides (IV et V) + titres de	ANTS	16,1	15	---	---
Taxe pour la gestion des certificats d'immatriculation des véhicules (art. 1628-0 bis du CGI)	ANTS	43	41,837	---	---
Droit fixe d'utilisation du réseau ferré	Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF)	11	12,617	---	1,617

A - Imposition ou ressource affectée	B - Personne affectataire	Plafond LFI 2012	Exécution 2012 hors plafond	Reversement prévisionnel PLF 2012 (1)	Reversement effectif 2012 (2)
Taxe sur les spectacles (non codifiée)	Association pour le soutien du théâtre privé	9	5,096	---	---
Droit de francisation et de navigation hors Corse	Conservatoire de l'espace littoral et de rivages lacustres (CELRL)	37	40,807	2	3,807
Taxe pour le développement des industries des matériaux de construction	Centre d'étude et de recherche de l'industrie du béton (CERIB) ; Centre technique de matériaux naturels de construction (CTMNC)	16,3	15,892	---	---
Fraction du prélèvement sur les jeux de cercle en ligne	Centre des monuments nationaux	8	10,323	2	2,323
Fraction distributeurs de la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision	Centre national du cinéma et de l'image (CNC)	229	295,464	70	66,494
Prélèvement sur les paris sportifs	Centre national pour le développement du sport (CNDS)	31	37,368	5	6,368
Fraction du prélèvement sur les jeux de la Française des jeux hors paris sportifs	CNDS	173,8	173,682	---	---
Contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives (art. 302 bis ZE du CGI)	CNDS	43,4	43,926	---	0,526
Taxe sur l'édition des ouvrages de librairie	Centre national du livre (CNL)	5,3	4,9	---	---
Taxe sur les appareils de reproduction ou d'impression	CNL	29,4	29,6	0,8	0,2
Taxe sur les spectacles de variété (non codifiée)	Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV)	27	23,549	---	---
Taxe pour le développement des industries de l'habillement (non codifiée)	Comité de développement et de promotion de l'habillement	10	9,995	---	---

A - Imposition ou ressource affectée	B - Personne affectataire	Plafond LFI 2012	Exécution 2012 hors plafond	Reversement prévisionnel PLF 2012 (1)	Reversement effectif 2012 (2)
Taxe pour le développement des industries de l'ameublement (non codifiée)	Comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB) ; Institut technologique filière cellulose, bois, ameublement (FCBA) ; Centre technique des industries mécaniques (CETIM)	16,5	14,885	1,8	---
Taxe pour le développement des industries du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure (non codifiée)	Comité professionnel de développement cuir, chaussure, maroquinerie (CTC)	12,5	12,506	---	0,006
Taxe pour le développement de l'industrie de la conservation des produits agricoles (non codifiée)	Centre technique de la conservation des produits agricoles	2,7	2,642	---	---
Taxe pour le développement des industries (non codifiée)	Centres techniques industriels de la mécanique (CETIM), Centre technique de l'industrie du décolletage, Centre technique industriel de la construction métallique, Centre technique des industries aéronautiques et thermiques, Institut de soudure)	70,2	72,29	---	2,09
Droit de sécurité dû par les entreprises ferroviaires qui utilisent les réseaux ferroviaires	Etablissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)	17,5	16,805	---	---
Prélèvement sur la fraction CRMA de la TA-CFE	Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA)	9,91	9,992	---	0,082
Taxe au profit de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) sur les produits de la mer (anciennement perçue par OFIMER - non codifiée)	FranceAgriMer	4,5	5,585	---	1,085
Taxe au profit de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) sur le lait et les produits laitiers	FranceAgriMer	15	0 ¹	---	---

¹ Taxe supprimée car contraire au règlement communautaire.

A - Imposition ou ressource affectée	B - Personne affectataire	Plafond LFI 2012	Exécution 2012 hors plafond	Reversement prévisionnel PLF 2012 (1)	Reversement effectif 2012 (2)
Taxe au profit de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranAgriMer) sur les céréales (anciennement perçue par ONIGC)	FranceAgriMer	23	22,431	---	---
Taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie et orfèvrerie (non codifiée)	Comité professionnel de développement de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie, de l'orfèvrerie et des arts de la table (Francéclat)	13,5	13,2	---	---
Droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique	Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)	5	4,241	---	---
Fraction des prélèvements respectivement sur les paris hippiques (L. 137-20), les paris sportifs (L. 137-21) et les paris sur les jeux de cercle en ligne (L. 13-22)	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)	5	5,161	---	0,161
Fraction de la contribution due par les consommateurs finals d'électricité	Médiateur national de l'énergie	7	6,065	---	---
Taxe sur les titres de séjour et les titres de circulation, et droit de régularisation	Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)	109	119,602	---	10,602
Taxe sur les embauches (saisonniers/temporaires/permanents) de travailleurs étrangers et sur les salariés étrangers détachés temporairement en France	OFII	34	25,879	---	---
Taxe sur les attestations d'accueil des étrangers	OFII	7,5	8,9	---	1,4
Contribution spéciale sur les employeurs d'étrangers en situation irrégulière	OFII	4	0	---	---
Contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement de l'étranger dans son pays d'origine sur les employeurs d'étrangers en situation irrégulière	OFII	1	0,26	---	---

A - Imposition ou ressource affectée	B - Personne affectataire	Plafond LFI 2012	Exécution 2012 hors plafond	Reversement prévisionnel PLF 2012 (1)	Reversement effectif 2012 (2)
Droit de timbre sur les demandes de naturalisation, de réintégration et d'acquisition de la nationalité	OFII	5,5	3,537	---	---
Fraction non affectée (hors max Ile de France, fixe UESL, fixe Etat et fixe ANRU) de la TSB	Société du Grand Paris (SGP)	168	202,432	7,0	34,432
Taxe spéciale d'équipement SGP adossée à la TH, aux TF et à la CFE en Ile de France	SGP	117	117,256	---	0,256
Composante sur le matériel ferroviaire roulant affecté au transport en commun en Ile de France de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER-STIF RATP)	SGP	60	61,419	---	1,419
Taxe sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou autres ouvrages hydrauliques	Voies navigables de France (VNF)	148,6	151,922	6,0	3,322
Mesures de plafonnement de taxes		3 012,616	3 013,807	94,6	136,191

(1) Rendement du reversement prévu en LFI 2012.

(2) Rendement du reversement en exécution.

Source : annexe « Voies et moyens » au PLF 2014

C. LES PRÉVISIONS 2013

La loi de finances pour 2013 et la troisième loi de finances rectificative pour 2012 ont élargi le mécanisme de plafonnement à **13 nouvelles taxes**, correspondant à un montant plafonné de 2,45 milliards d'euros. S'agissant des taxes affectées déjà plafonnées en 2012, leur plafond s'est élevé à 2,76 milliards d'euros dans la LFI 2013, en diminution de 0,25 milliard d'euros par rapport à la LFI 2012. Au total, dans la LFI 2013, le plafond des taxes affectées s'élève ainsi à 5,21 milliards d'euros.

Selon les prévisions révisées afférentes à l'année **2013**, les **versements s'établiraient à 205,83 millions d'euros**, comme détaillé dans le tableau ci-après.

Près de la moitié de ces versements (à hauteur de 96,4 millions d'euros) devrait porter sur la fraction non affectée de la taxe sur les bureaux, les locaux commerciaux et de stockage et leurs emplacements de stationnement (TSB), perçue par la Société du Grand Paris (SGP). Par ailleurs, le versement relatif à la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE) pour frais de chambre de commerce et d'industrie devrait s'élever à 47 millions d'euros.

Opérateurs et organismes dont les taxes affectées plafonnées devraient donner lieu à des versements en 2013

(en millions d'euros)

Ressource affectée	Affectataire	Plafond 2013	Prévision d'exécution révisée 2013	Versement
Droit fixe d'utilisation du réseau ferré	ARAF	11	12,7	1,7
Fraction non affectée de la taxe sur les bureaux, les locaux commerciaux et de stockage et leurs emplacements de stationnement (TSB)	SGP	168	264,353	96,353
Droit de sécurité dû par les entreprises ferroviaires qui utilisent les réseaux ferroviaires	EPSF	17,5	17,572	0,072
Taxe au profit de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) sur les céréales	FranceAgriMer	22	22,917	0,917

Ressource affectée	Affectataire	Plafond 2013	Prévision d'exécution révisée 2013	Reversement
Taxe sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau ou autres ouvrages hydrauliques	Voies navigables de France	148,6	151,9	3,3
Taxes affectées au Centre national pour le développement du sport (CNDS)				
Prélèvement sur les paris sportifs	CNDS	31	41,105	10,105
Fraction du prélèvement sur les jeux de la Française des jeux	CNDS	176,3	176,808	0,508
<i>Sous-total</i>	<i>CNDS</i>	<i>207,3</i>	<i>217,913</i>	<i>10,613</i>
Taxes affectées à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)				
Taxe sur les titres de séjour et les titres de circulation	OFII	108	123,5	15,5
Taxe sur les attestations d'accueil des étrangers	OFII	7	8	1
Droit de timbre sur les demandes de naturalisation, de réintégration et d'acquisition de la nationalité	OFII	4	4,67	0,67
<i>Sous-total</i>	<i>OFII</i>	<i>119,0</i>	<i>136,17</i>	<i>17,17</i>
Droit de francisation et de navigation hors Corse	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)	37	41	4
Fraction du prélèvement sur les jeux de cercle en ligne	Centre des monuments nationaux (CMN)	8	10,508	2,508
Taxe pour le développement des industries	Centre technique des industries mécaniques (CETIM), Centre technique de l'industrie du décolletage, Centre technique industriel de la construction métallique, Centre technique des industries aéronautiques et thermiques, Institut de soudure	70,2	73,591	3,391
Fraction des prélèvements sociaux sur les paris hippiques, les paris sportifs et les jeux de cercle en ligne	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)	5	5,254	0,254
Taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE) pour frais de chambre de commerce et d'industrie	Chambres de commerce et d'industrie de région	819	865,983	46,983

Ressource affectée	Affectataire	Plafond 2013	Prévision d'exécution révisée 2013	Reversement
Taxe affectée au Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL)	Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes	17	17,8	0,8
Taxe sur les transactions financières	Fonds de solidarité pour le développement	60	75	15
Taxe d'abatage	FranceAgriMer	84	86,771	2,771
Total reversements				205,832

Source : annexe « Voies et moyens » au PLF 2014

Comme en 2012, pour une majorité de taxes plafonnées, les plafonds sont inférieurs aux prévisions d'exécution 2013. Il ne devrait donc pas être procédé à un reversement.

**Opérateurs et organismes dont les taxes affectées plafonnées
ne devraient pas donner lieu à reversement en 2013**

(en millions d'euros)

Ressource affectée	Affectataire	Plafond LFI 2013	Prévision d'exécution révisée 2013
Taxe générale sur les activités polluantes	Agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie (ADEME)	498,6	498,6
Taxe due par les concessionnaires d'autoroutes	Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)	610	565
Fraction des produits annuels de la vente des biens confisqués	Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis ou confisqués (AGRASC)	1,806	1,806
Taxe annuelle sur les logements vacants	Agence nationale de l'habitat (ANAH)	21	21
Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base dite « de recherche »	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)	120,0	96,38

Ressource affectée	Affectataire	Plafond LFI 2013	Prévision d'exécution révisée 2013
Prélèvement ponctuel sur fraction SGP ¹ de la taxe sur les bureaux	Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	95	95
Fraction des droits de timbres sur la délivrance des cartes nationales d'identité	Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)	12,5	12,5
Droits sur les passeports	ANTS	107,5	107,5
Droits sur les titres sécurisés délivrés aux réfugiés et apatrides et titres de séjour selon les traités internationaux	ANTS	16,1	15
Taxe pour la gestion des certificats d'immatriculation des véhicules	ANTS	43	43
Taxe sur les spectacles	Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP)	9	6,1
Taxe pour le développement des industries des matériaux de construction	Centre d'étude et de recherche de l'industrie du béton (CERIB) et Centre technique de matériaux naturels de construction (CTMNC)	16,3	16,178
Taxe sur l'édition des ouvrages de librairie	Centre national du livre (CNL)	5,3	5,3
Taxe sur les appareils de reproduction ou d'impression	CNL	29,4	29,4
Taxe sur les spectacles de variétés	Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV)	27	23,6
Taxe pour le développement des industries de l'ameublement	Comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (COFIDAB) ; Institut technologique filière cellulose, bois, ameublement (FCBA) ; Centre technique des industries mécaniques (CETIM)	16,5	15,153
Taxe pour le développement des industries de cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure	Comité professionnel de développement cuir, chaussure, maroquinerie (CIC)	12,5	12,5
Taxe pour le développement de l'industrie de la conservation des produits agricoles	Centre technique de la conservation des produits agricoles	2,9	2,8

¹ Société du Grand Paris.

Ressource affectée	Affectataire	Plafond LFI 2013	Prévision d'exécution révisée 2013
Taxe pour le développement des industries de l'habillement	Comité de développement et de promotion de l'habillement	10	9,95
Taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie et orfèvrerie.	Franceéclat	13,5	13,5
Contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives	CNDS	40,9	40,9
Taxe sur les produits de la mer	FranceAgriMer	4,5	4,5
Prélèvement sur la fraction CRMA de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TA-CFE)	FNPCA	9,91	9,875
Droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique	Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)	6	5,474
Fraction de la contribution due par les consommateurs finaux d'électricité	Médiateur national de l'énergie	7	5,487
Taxe sur les embauches (saisonniers/temporaires/permanents) des travailleurs étrangers et sur les salariés étrangers détachés temporairement en France	OFII	29	25,192
Contribution spéciale sur les employeurs d'étrangers en situation irrégulière	OFII	1,5	1,5
Contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement de l'étranger dans son pays d'origine sur les employeurs d'étrangers en situation irrégulière	OFII	0,5	0,5
Taxe spéciale d'équipement adossée à la TH, aux TF et à la CFE en Ile-de-France	SGP	117	117
Composante sur le matériel ferroviaire roulant affecté aux transports en commun en Ile-de-France de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER-STIF RATP)	SGP	60	60
Fraction ANFR de la taxe additionnelle à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (TA-IFER) et de stations radio	ANFR	6	4,035
Fraction ANSES de la TA-IFER stations radio	ANSES	2	2

Ressource affectée	Affectataire	Plafond LFI 2013	Prévision d'exécution révisée 2013
Taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus devenus constructibles	Agence de services et de paiements	20	15
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties pour frais de chambres d'agriculture	Chambres d'agriculture	297	297
Fraction CRMA de la Taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises pour frais de chambres de métiers et d'artisanat	Chambres régionales de métiers et d'artisanat	280	244,842
Redevance d'archéologie préventive	INRAP, FNAP et collectivités	122	76,9
Redevances cynégétiques	Office national de la chasse et de la faune sauvage	72	69,039
Fraction CCI-R de la TA-CFE pour frais de chambre de commerce et d'industrie	Chambres de commerce et d'industrie de région	549	547,37
Fraction temporaire (2013-2015) de la taxe sur les PVI autres que terrains à bâtir	Fonds géré par la Caisse de garantie du logement social locatif	120	80

Source : annexe « Voies et moyens » au PLF 2014

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DU PLAFONNEMENT

Le présent article propose d'intégrer trois nouvelles taxes dans le champ du plafonnement en 2014, pour un montant estimé à 283 millions d'euros, comme détaillé dans le tableau ci-après. Cette intégration est traitée en mesure de périmètre pour le montant correspondant à l'évaluation des recettes, l'année du plafonnement.

Taxes entrant dans le champ du plafonnement en 2014

(en millions d'euros)

Ressource affectée	Affectataire	Evaluation prévisionnelle de recettes pour 2014
Majoration de taxe d'aviation civile	Fonds de solidarité pour le développement	210
Prélèvement exceptionnel transitoire sur les jeux de loterie	Centre national pour le développement du sport	24
Taxe sur les nuisances aériennes	Exploitants publics ou privés d'aéronefs	49
TOTAL		283

Source : tome 1 de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2014

A la suite de cet élargissement du périmètre des taxes plafonnées, l'ensemble des taxes affectées au Centre national pour le développement du sport (CNDS) et au Fonds de solidarité pour le développement (FSD) sont désormais plafonnées.

Par ailleurs, deux taxes affectées sont réintégréées au budget général de l'Etat, la taxe sur les jeux en ligne, affectée jusqu'à présent au Centre des monuments nationaux, à hauteur de 5 millions d'euros, et la part de la taxe affectée aux chambres d'agriculture afférente aux bois et forêts, pour un montant de 4 millions d'euros, soit au total 9 millions d'euros. L'extension du champ des taxes affectées dans le PLF 2014 s'établit ainsi à 274 millions d'euros.

Le PLF 2014 tend à porter le périmètre du plafonnement à **57 taxes affectées à 40 bénéficiaires ou groupes de bénéficiaires**, pour un montant de **5,27 milliards d'euros**, comme détaillé dans le tableau ci-après. Le nouveau plafond tient compte de l'extension du champ de 283 millions d'euros, du transfert précité vers le budget général à hauteur de 9 millions d'euros et de reversements pour un montant de 208 millions d'euros.

Evolution 2013-2014 du périmètre du plafond des taxes affectées

(en millions d'euros)

LFI 2013 (A)	PLF 2014			
	Extension du champ (B)	Transferts vers des missions du budget général (C)	Baisses (-) ou hausses (+) de plafonds par rapport à 2013 (D)	Nouveau plafond proposé (E) = (A) + (B) + (C) + (D)
5 206	283	- 9	- 208	5 272

Source : annexe « Voies et moyens » au PLF 2014

B. LES ÉVOLUTIONS DES PLAFONDS

Outre ces modifications de périmètre, le PLF 2014 propose les évolutions suivantes des plafonds de taxes affectées :

- la suppression ou la modification de quatre taxes affectées¹ (- 182 millions d'euros) ;
- l'abaissement du plafond de 24 taxes par rapport à 2013 (- 248,9 millions d'euros), détaillé dans le tableau ci-après ;
- l'augmentation du plafond de 3 taxes (+ 223 millions d'euros) ;
- la stabilisation du plafond de 29 taxes.

Par rapport à 2013, le présent article propose ainsi **un abaissement supplémentaire des plafonds de 207,9 millions d'euros à périmètre constant**².

Cet abaissement va donc au-delà de l'objectif fixé par la loi de programmation des finances publiques pour l'année 2014 (- 74 millions d'euros par rapport à 2013), comme le montre le tableau ci-après, témoignant de la contribution accrue des opérateurs à la maîtrise des dépenses publiques.

¹ La taxe d'abattage pour financer l'équarrissage en élevage bovin et ovin (produit : 84 millions d'euros en 2013), remplacée par une cotisation volontaire obligatoire ; l'affectation de la fraction du produit de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux non plus à l'ANRU mais à la SGP (95 millions d'euros en 2013) ; la taxe sur les jeux de cercle en ligne (8 millions d'euros en 2013), affectée au CMN, est remplacée par une dotation du budget de l'Etat versée au CMN (à hauteur de 5 millions d'euros, soit une diminution de 3 millions d'euros) ; la taxe sur les immeubles classés au cadastre en nature de bois et forêt, affectée aux chambres régionales d'agriculture (4 millions d'euros), est supprimée, le financement du plan pluriannuel régional de développement forestier relevant désormais de crédits du budget général. Les réintégrations au budget de l'Etat de la taxe d'abattage et de la taxe sur les jeux en ligne à hauteur de 5 millions d'euros correspondent à des mesures de périmètre. La diminution de la dotation au CMN par rapport au plafond de la taxe sur les jeux en ligne (3 millions d'euros), la suppression de la taxe d'abattage (84 millions d'euros en 2013) et de la part de la taxe sur les bureaux affectée à l'ANR (95 millions d'euros en 2013) entraînent une diminution des plafonds de 179 millions d'euros, auxquels s'ajoutent la diminution de 3 millions d'euros du produit de la dotation au CMN par rapport à la taxe sur les jeux en ligne.

² A périmètre courant, le plafond des taxes affectées baisse de 211,6 millions d'euros. La différence correspond à la rebudgétisation, à partir des crédits du programme « Forêt » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », de la taxe sur les immeubles classés en cadastre en nature de bois et forêts affectée aux chambres d'agriculture. Cette suppression est compensée par une diminution à due concurrence (3,7 millions d'euros) du plafond de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, perçue par les chambres d'agriculture.

Les abaissements de plafonds des taxes affectées prévus par la LPFP*(en millions d'euros)*

	2013	2014	2015
Baisse des plafonds par rapport à 2012	191	265	465
Baisse supplémentaire des plafonds par rapport à l'année précédente		74	200

Source : annexe « Voies et moyens » au PLF 2014

Réduction des plafonds de taxes affectées aux opérateurs*(en millions d'euros)*

Ressource affectée	Affectataire	Plafond LFI 2013	Plafond 2014	Evolution du plafond
Taxe générale sur les activités polluantes	ADEME	498,6	448,7	- 49,9
Taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus devenus constructibles	Agence de service et de paiements	20	15	- 5
Fraction de droits de timbres au titre de la délivrance des cartes d'identité	ANTS	12,5	11,25	- 1,25
Fraction de droits de timbres au titre de la délivrance des passeports	ANTS	107,5	96,75	- 10,75
Fraction de droits de timbres pour les titres sécurisés	ANTS	16,1	14,49	- 1,61
Taxe pour la gestion des certificats d'immatriculation	ANTS	43	38,7	- 4,3
Taxe sur les spectacles	Association pour le soutien du théâtre privé	9	8	- 1
Droit fixe d'utilisation du réseau ferré	ARAF	11	0	- 11
Taxe sur les spectacles de variété	CNV	27	24	- 3
Taxe pour le développement des industries des matériaux de construction	CERIB ; CTMNC	16,3	15	- 1,3
Taxe pour le développement des industries	CETIM, CTI	70,2	70	- 0,2
Taxe additionnelle à la cotisation sur la VA des entreprises	Chambres de commerce et d'industrie	819	719	- 100

Ressource affectée	Affectataire	Plafond LFI 2013	Plafond 2014	Evolution du plafond
Fraction CRMA à la taxe additionnelle à la cotisation des entreprises	Chambre de métiers et d'artisanat	280	245	- 35
Taxe pour le développement des industries de l'habillement	Comité de développement et de promotion de l'habillement	10	9,5	- 0,5
Taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie et orfèvrerie	Francéclat	13,5	13	- 0,5
Taxe pour le développement des industries de l'ameublement	CODIFAB ; FCBA ; CETIM	16,5	14	- 2,5
Droit de sécurité dû par les entreprises ferroviaires qui utilisent les réseaux ferrés	EPSF	17,5	15,8	- 1,7
Taxe sur les produits de la mer	FranceAgriMer	4,5	4,1	- 0,4
Taxe sur les titres de séjour	OFII	108	98	- 10
Redevances cynégétiques	ONCFS	72	69	- 3
Taxe sur les ouvrages hydrauliques	Voies navigables de France	148,6	142,6	- 6
Total		2320,8	2071,89	-248,91

Source : annexe « Voies et moyens » au PLF 2014

Les abaissements des plafonds entre 2013 et 2014 concernent, notamment, la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue par le chambres de commerce et d'industrie (- 100 millions d'euros, de 819 millions d'euros en 2013 à 719 millions d'euros en 2014), la taxe générale sur les activités polluantes affectée à l'ADEME (- 49,9 millions d'euros, de 498,6 millions d'euros en 2013 à 448,7 millions d'euros en 2014) et la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (CFE) versée aux chambres de métier et d'artisanat (- 35 millions d'euros, de 280 millions d'euros en 2013 à 245 millions d'euros en 2014).

Les trois augmentations de plafond répondent à des besoins de financement accru des opérateurs auxquels les taxes sont affectées :

- la fraction non affectée de la taxe sur les bureaux bénéficiant à la Société du Grand Paris (SGP), de 168 millions d'euros à 350 millions d'euros, dans le cadre du financement des projets d'infrastructure du Grand Paris ;

- la part de la taxe sur les transactions financières affectée au Fonds social de développement (FSD), que le présent article propose de rehausser (de 10 % à 15 %), afin d'accroître le produit bénéficiant au FSD de 60 millions d'euros à 100 millions d'euros ;

- le droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégée, de 6 millions d'euros à 7 millions d'euros, afin de financer les missions de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO, acronyme de son ancienne appellation : Institut national des appellations d'origine).

C. DES PRÉVISIONS DE REVERSEMENT À HAUTEUR DE 267,5 MILLIONS D'EUROS

Le produit prévisionnel des reversements s'élève à 267,5 millions d'euros en 2014, en hausse de 61,7 millions d'euros par rapport à la prévision 2013 révisée (205,8 millions d'euros), comme détaillé dans le tableau ci-après.

Les principaux reversements attendus concernent quatre organismes : l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), à hauteur de 60 millions d'euros ; l'ADEME (50 millions d'euros) ; l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), à hauteur de 43,5 millions d'euros ; les chambres de commerce et d'industrie (27,5 millions d'euros).

Pour l'ADEME, les chambres de commerce et d'industrie, le reversement résulte de la diminution des plafonds entre 2013 et 2014 ; concernant l'ANDRA, il est la conséquence d'une dynamique de la taxe affectée. S'agissant de l'OFII, le reversement provient partiellement (à hauteur de 10 millions d'euros) de la diminution du plafond des taxes affectées.

**Opérateurs et organismes dont les taxes affectées plafonnées
devraient donner lieu à reversement en 2014**

(en millions d'euros)

Ressource affectée	Affectataire	Plafond LFI 2014	Prévision de rendement 2014	Reversement prévisionnel
Taxe générale sur les activités polluantes	ADEME	448,7	498,6	49,9
Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base dite « de recherche »	ANDRA	120	180	60
Fraction des droits de timbres sur la délivrance des cartes nationales d'identité	Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)	11,25	12,5	1,25
Droits sur les passeports	ANTS	96,75	107,5	10,75
Droits sur les titres sécurisés délivrés aux réfugiés et apatrides et titres de séjour selon les traités internationaux	ANTS	14,49	15	0,51
Taxe pour la gestion des certificats d'immatriculation des véhicules	ANTS	38,7	43	4,3
Droit de francisation et de navigation hors Corse	CELRL	37	45	8
Taxe pour le développement des industries des matériaux de construction	CERIB et CTMNC	15	16,3	1,3
Taxe pour le développement des industries	CETIM et autres centres techniques professionnels	70	75,284	5,284
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties pour frais de chambres d'agriculture	Chambres d'agricultures	293,3	297	3,7
Taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE) pour frais de chambre de commerce et d'industrie	Chambres de commerce et d'industrie	719	745,969	26,969
Fraction CRMA de la Taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises pour frais de chambres de métiers et d'artisanat	Chambres de métiers et d'artisanat	245	248,162	3,162
Contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives	CNDS	31	43,16	12,16

Ressource affectée	Affectataire	Plafond LFI 2014	Prévision de rendement 2014	Reversement prévisionnel
Fraction du prélèvement sur les jeux de la Française des jeux hors paris sportifs	CNDS	176,3	179,814	3,514
Taxe pour le développement des industries de l'habillement	Comité de développement et de promotion de l'habillement	9,5	10	0,5
Taxe pour le développement des industries de l'ameublement	CODIFAB, FCBA, CETIM	14	16,5	2,5
Taxe affectée au Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL)	CTIFL	17	18,15	1,15
Taxe sur les transactions financières	Fonds de solidarité pour le développement	100	115,088	15,088
Taxe sur les produits de la mer	FranceAgriMer	4,1	4,5	0,4
Taxe sur les céréales	FranceAgriMer	22	22,917	0,917
Droit de sécurité dû par les entreprises ferroviaires qui utilisent les réseaux ferroviaires	EPSF	15,8	18	2,2
Taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie et orfèvrerie	Francéclat	13	13,811	0,811
Fraction des prélèvements sur les paris	INPES	5	5,343	0,343
Taxe sur les titres de séjour et les titres de circulation, et droit de régularisation	OFII	98	138,5	40,5
Taxe sur les attestations d'accueil des étrangers	OFII	7	8	1
Contribution spéciale sur les employeurs d'étrangers en situation irrégulière	OFII	1,5	2	0,5
Contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement de l'étranger dans son pays d'origine sur les employeurs d'étrangers en situation irrégulière	OFII	0,5	1	0,5
Droit de timbre sur les demandes de naturalisation, de réintégration et d'acquisition de la nationalité	OFII	4	5	1
Taxe sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou autres ouvrages hydrauliques	Voies navigables de France	142,6	151,9	9,3
Total reversements				267,507

Source : annexe « Voies et moyens » au PLF 2014

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur l'initiative de sa commission des finances et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements** tendant à **plafonner les taxes affectées à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), d'une part, et à l'Autorité des marchés financiers (AMF), d'autre part**. Adoptés avec l'avis favorable de la commission des finances, deux sous-amendements du Gouvernement ont porté le plafond des taxes affectées à l'ACPR et à l'AMF à, respectivement, 205 millions d'euros et 95 millions d'euros (contre, respectivement, 165 millions d'euros et 81 millions d'euros dans l'amendement de la commission des finances), afin que ce plafonnement n'entraîne pas, *a priori*, de reversement au budget de l'Etat.

Sur l'initiative du Gouvernement, un amendement, adopté avec l'avis favorable de la commission des finances, **est revenu sur la baisse du plafond de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti affectée aux chambres d'agriculture**. Les ressources ainsi maintenues (à hauteur de 3,7 millions d'euros) doivent permettre d'abonder le nouveau fonds stratégique de la forêt et du bois. Il a été annoncé une diminution d'un montant équivalent des crédits de la mission « Agriculture », afin de neutraliser l'impact sur l'équilibre général du budget.

Adopté avec l'avis favorable de la commission des finances, un amendement du Gouvernement a enfin rectifié des **erreurs matérielles** dans la ventilation du plafond **des taxes affectées à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)**.

Le plafond de la taxe sur la délivrance et le renouvellement des titres de séjour a été abaissé de 108 millions d'euros dans le texte initial du présent article à 105 millions d'euros. Mais la somme de 108 millions d'euros était erronée, le montant exact s'élevant à 98 millions d'euros, comme indiqué dans l'annexe « Voies et moyens » au PLF 2014. L'amendement adopté par l'Assemblée nationale entraîne ainsi une hausse du plafond de 7 millions d'euros (de 98 millions à 105 millions d'euros) et une diminution à due concurrence des reversements prévisionnels.

En conséquence du même amendement, le plafond de la taxe sur les embauches de travailleurs étrangers a été abaissé de 29 millions d'euros à 23 millions d'euros, soit une diminution du plafond de 6 millions d'euros, entraînant une prévision de reversement de 2,192 millions d'euros, alors qu'aucun reversement n'était initialement prévu.

Enfin, le plafond du droit de timbre sur les demandes de naturalisation, de réintégration et d'acquisition de la nationalité été abaissé de 4 millions d'euros à 3 millions d'euros, soit une diminution du plafond de 1 million d'euros, entraînant une augmentation à due concurrence des reversements prévisionnels.

Au total, par rapport aux données figurant dans l'annexe « Voies et moyens », **le plafond des taxes affectées à l'OFII est inchangé, mais les versements prévisionnels au budget de l'Etat diminuent de 3,871 millions d'euros.**

L'Assemblée nationale a également adopté un amendement de coordination de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général.

Compte tenu de l'inclusion de l'ACPR et de l'AMF dans le plafond (+ 300 millions d'euros) et de la diminution (- 3,7 millions d'euros) du plafond de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti affectée aux chambres d'agriculture, **le plafond total des taxes affectées à l'issue des votes de l'Assemblée nationale s'élève à 5,57 milliards d'euros.**

Le montant prévisionnel des versements au budget général diminue cependant de 7,6 millions d'euros par rapport au texte initial du PLF, pour s'élever à **259,9 millions d'euros.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances approuve le principe de plafonnement des taxes affectées aux opérateurs de l'Etat.

Notre ancienne collègue Nicole Bricq avait souligné, dès 2007 dans le cadre de travaux consacrés aux agences de sécurité sanitaire, que « *l'affectation de taxes à des opérateurs de l'Etat constitu[ait] une entorse à l'esprit de la LOLF* »¹, nuisant tant à l'optimisation des moyens alloués aux opérateurs qu'à leur pilotage par l'Etat.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, votre commission des finances avait ainsi approuvé le principe de plafonnement et de versement des taxes affectées aux opérateurs et à d'autres organismes de l'Etat, en observant que les taxes affectées, souvent dynamiques, peuvent inciter les affectataires à indexer l'évolution de leurs dépenses sur celui de leurs recettes.

Les amendements adoptés à l'Assemblée nationale ont permis d'étendre le mécanisme de plafonnement, conformément aux préconisations du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), dans un rapport remis au Parlement en juillet 2013, en application des dispositions de l'article 21 de la LPFP pour les années 2012 à 2017.

Afin d'élargir encore le champ de ce plafonnement, votre commission des finances vous propose deux amendements, tendant à y inclure d'une part, les **taxes affectées aux agences de l'eau** (à hauteur de 2,158 milliards d'euros) et d'autre part, la **taxe sur les services de**

¹ Rapport d'information n° 355 (2006-2007) sur le dispositif des agences en matière de sécurité sanitaire fait au nom de la commission des finances du Sénat par Nicole Bricq.

distribution de télévision affectée au CNC (à hauteur de 271 millions d'euros), laquelle figurait dans le plafond des taxes affectées en 2012 mais en avait été retirée en 2013. Les montants des plafonds proposés correspondant aux prévisions de recettes pour 2014, il n'y aurait pas de reversement au budget général de l'Etat, sauf si le produit des taxes excédait les prévisions.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

*ARTICLE 32***Prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement des agences de l'eau**

Commentaire : le présent article prévoit un prélèvement exceptionnel de 210 millions d'euros sur le fonds de roulement des agences de l'eau pour l'année 2014.

I. LE DROIT EXISTANT***A. LES AGENCES DE L'EAU : UNE MISSION CENTRALE DANS LA MISE EN ŒUVRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES*****1. L'organisation des agences**

Créées par la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, et réformées par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), les **six agences de l'eau** (agences des bassins Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Corse et Seine-Normandie) sont des **établissements publics à caractère administratif**, placés sous la tutelle du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Leur conseil d'administration est composé de **trente-quatre membres** (plus trois membres au titre de la Corse pour l'Agence Rhône-Méditerranée-Corse) représentant en nombre égal l'État, les collectivités territoriales et les usagers¹, auxquels s'ajoutent le président et le représentant du personnel.

2. Les principales missions des agences de l'eau

Les agences de l'eau jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la politique de l'eau. Elles organisent la **planification et le financement des politiques de l'eau** au niveau d'un ou plusieurs bassins hydrographiques.

¹ Ces deux derniers collèges émanent des collèges correspondants des comités de bassin.

Leur priorité est la **mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et l'application du droit communautaire dans le domaine de l'eau**¹.

À ce titre, les agences de l'eau ont élaboré, en lien avec les services de l'État, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux² sur la période 2010-2015, adoptés par les comités de bassin fin 2009.

Les agences de l'eau assurent également le **secrétariat des comités de bassin**. Pour mémoire, les **comités de bassin** se composent de trois collèges :

- le collège des **collectivités locales** (communes, départements, régions), qui représente 40 % des sièges, dont la moitié est attribuée aux communes ;

- le collège des **représentants des usagers de l'eau** (industries de transformation, hydroélectricité, agriculture, associations de pêche, de consommateurs, de protection de la nature), qui représente également 40 % des sièges ;

- le collège des **représentants de l'État**, qui dispose de 20 % des sièges.

Il existe **sept comités de bassins**, qui correspondent aux six bassins du continent, auxquels s'ajoute le bassin de Corse, dont le secrétariat est assuré conjointement par la collectivité territoriale de Corse et l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse.

De plus, les agences de l'eau ont, en lien avec les conseils généraux, une **mission de solidarité envers les communes rurales**, afin de favoriser l'équipement des services d'eau et d'assainissement.

Enfin, elles assurent le **financement de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)**, pour un montant de 145 millions d'euros par an, auxquels s'ajoutent les recettes correspondant à la majoration de la redevance pour pollutions diffuses destinée au plan « Ecophyto 2018 »³ de réduction des usages de pesticides (2008-2018).

3. Les principes d'intervention des agences de l'eau

L'article L. 213-9 du code de l'environnement dispose que, pour l'exercice de leurs missions, « le **programme pluriannuel d'intervention de**

¹ Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

² Ces documents fixent pour chaque bassin un objectif de bon état des masses d'eau superficielles à atteindre fin 2015, qui doit permettre de réaliser l'objectif global.

³ Le plan Ecophyto a été lancé en 2008 à la suite du Grenelle de l'environnement. Il vise à réduire progressivement l'utilisation des produits phytosanitaires en France, tout en maintenant une agriculture économiquement performante. Il est piloté par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

chaque agence de l'eau détermine les domaines et les conditions de son action et **prévoit le montant des dépenses et des recettes** nécessaires à sa mise en œuvre ».

Cet article dispose en outre que « *le Parlement définit les orientations prioritaires du programme pluriannuel d'intervention des agences de l'eau et fixe le plafond global de leurs dépenses sur la période considérée ainsi que celui des contributions des agences à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques* ».

En outre, « *les délibérations du conseil d'administration de l'agence de l'eau relatives au programme pluriannuel d'intervention et aux taux des redevances sont prises sur avis conforme du comité de bassin, dans le respect des dispositions encadrant le montant pluriannuel global de ses dépenses et leur répartition par grand domaine d'intervention, qui font l'objet d'un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et des finances, pris après avis du Comité national de l'eau* ».

Enfin, l'exécution du programme pluriannuel d'intervention de chaque agence de l'eau fait l'objet d'un rapport annexé chaque année au projet de loi de finances.

La dixième programmation des agences de l'eau

Pour la période 2013-2018, la programmation des agences de l'eau est encadrée par l'article 124 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. La programmation en cours relève des dixièmes programmes pluriannuels d'intervention ; elle a débuté le 1^{er} janvier 2013. Le plafond de recettes que les agences pourront percevoir sur cette période a été fixé dans la loi précitée à 13,8 milliards d'euros¹. La dixième programmation prévoit également une hausse de la contribution à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), plafonnée à 150 millions d'euros par an, dont 30 millions d'euros au titre de la solidarité financières interbassins.

Les grandes orientations nationales ont fait l'objet d'une lettre de cadrage adressée par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie aux présidents des conseils d'administration, et les contrats d'objectifs 2013-2018 sont en cours de signature.

De surcroît, un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et du budget a fixé le plafond des dépenses par agence de l'eau et par grand domaine d'intervention (13,3 milliards d'euros pour la période 2013-2018²).

Source : projet annuel de performances de la mission « Ecologie, développement et mobilités durables » annexé au projet de loi de finances pour 2014

¹ Hors la part de redevances pour pollutions diffuses reversée à l'ONEMA dans le cadre du plan « Ecophyto 2018 » et hors contribution au budget général de l'ONEMA.

² Hors la part de redevances pour pollutions diffuses reversée à l'ONEMA dans le cadre du plan « Ecophyto 2018 », hors contribution au budget général de l'ONEMA et hors primes pour épuration.

B. UN FINANCEMENT DES AGENCES DE L'EAU FONDÉ SUR UNE FISCALITÉ AFFECTÉE, QUI LEUR GARANTIT UNE SITUATION FINANCIÈRE CONFORTABLE

1. Les principes généraux du financement des agences de l'eau

Les agences de l'eau sont financées par des **taxes fiscales environnementales dénommées redevances**, perçues auprès des usagers de l'eau (usagers domestiques, collectivités, industriels, agriculteurs et pêcheurs), en application des **principes de prévention et de réparation des dommages à l'environnement**.

La majeure partie des redevances est perçue par le biais de la facture d'eau des abonnés domestiques. Chaque habitant contribue donc individuellement au travers du prix de l'eau.

Les assiettes des redevances sont harmonisées sur l'ensemble du territoire, tandis que les taux sont encadrés par la loi et fixés par les conseils d'administration des agences de l'eau sur avis conforme du comité de bassin (*cf. supra*).

Les redevances des agences de l'eau : des qualifications juridiques fluctuantes

Le Conseil d'État, dans un avis rendu le 27 juillet 1967, a tout d'abord considéré que les redevances créées par la loi du 16 décembre 1964 n'étaient assimilables ni à des impôts, ni à des taxes parafiscales, ni à des redevances pour service rendu, ni à des taxes syndicales. Il s'agissait d'un nouveau type de redevances créé par le législateur, *sui generis* ;

Par la suite, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont considéré que les redevances perçues par les agences de l'eau devaient être rangées parmi les impositions de toute nature.

Ces redevances sont désormais présentées parmi les ressources fiscales affectées, depuis l'adoption de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

Source : « La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes », rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, juillet 2013

2. Les différentes redevances

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 a réformé le système des redevances perçues par les agences de l'eau à compter du 1^{er} janvier 2008. Ces redevances constituent depuis lors la ressource principale des agences. L'article L. 213-10 du code de l'environnement définit **sept catégories de redevances** perçues auprès des personnes publiques ou privées en **application du « principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement »** :

- une **redevance pour pollution de l'eau**, qui recouvre la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique (article L. 213-10-2) et domestique¹ (article L. 213-10-3) ;

- une **redevance pour modernisation des réseaux de collecte**, qui regroupe la redevance applicable aux redevables de la redevance pour pollution d'origine non domestique (article L. 213-10-5) et la redevance applicable aux gestionnaires des réseaux publics d'assainissement collectif² (article L. 213-10-6) ;

- une **redevance pour pollutions diffuses** (article L. 213-10-8) ;

- une **redevance pour prélèvement sur la ressource en eau**, qui comprend deux catégories : la redevance de « droit commun » et les redevances qui obéissent à des modalités de calcul spécifiques (article L. 213-10-9) ;

- une **redevance pour stockage d'eau en période d'étiage** (article L. 213-10-10) ;

- une **redevance pour obstacle sur les cours d'eau** (article L. 213-10-11) ;

- une **redevance pour protection du milieu aquatique** (article L. 213-10-12).

3. Une situation financière confortable

Le produit global des redevances a augmenté de 20,13 % entre 2008 et 2012, essentiellement du fait de la forte hausse des redevances « pollution » et « collecte » (1,7 milliard d'euros en 2012 contre 1,4 milliard en 2007). Alors que le produit des redevances était stable sur la période 2004-2010, la croissance qui a suivi, en 2011 et 2012, résulte de la révision à mi-parcours des programmes des agences ; cette dernière a pris en compte leur participation active à la réalisation des objectifs du Grenelle de l'environnement, renforçant en conséquence leurs moyens.

¹ La redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique est acquittée par tous les abonnés au service d'eau potable (autres que ceux acquittant la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique) ou au service d'assainissement. Elle est perçue par l'agence de l'eau auprès de l'exploitant du service d'eau potable.

² La redevance pour modernisation des réseaux de collecte d'origine domestique est acquittée par les usagers payant la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique et la redevance d'assainissement. Elle est perçue par l'agence de l'eau auprès de l'exploitant du service assurant la facturation de la redevance d'assainissement, lequel peut être le service d'eau potable ou le service d'assainissement.

**Évolution du montant des redevances affectées aux agences de l'eau
de 2008 à 2012**

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Redevances pour prélèvement	266,14	329,51	305,11	346,37	355,73
Redevances pour autres usages	1,36	9,97	12,28	8,58	10,10
Redevances pour pollution et collecte	1 609,19	1 583,71	1 457,70	1 695,69	1 884,85
Majoration pour paiement tardif des redevances	0,00	0,00	0,00	12,10	3,83
Total	1 876,69	1 923,19	1 775,09	2 062,74	2 254,51

Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Le fonds de roulement reste quant à lui conséquent : les six agences de l'eau affichent un niveau de fonds de roulement supérieur à 500 millions d'euros à fin 2012, dont une partie s'explique toutefois par la sous-réalisation de certaines dépenses à cette date, en raison d'un ralentissement des demandes de paiement des interventions et d'engagements tardifs.

4. Des ressources affectées qui ne sont pas soumises au plafonnement de l'article 46 de la loi de finances pour 2012

Les ressources affectées aux agences de l'eau ne sont pas soumises au mécanisme de plafonnement et d'écrêtement des taxes affectées prévu par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre de finances pour 2012.

En effet, les agences de l'eau en ont été exemptées sur le fondement de la nature des taxes qui leurs sont affectées, assimilables à des redevances.

Pour mémoire, trois cas d'exemption ont été retenus au moment de l'instauration du plafonnement :

- les **exemptions fondées sur la nature du destinataire** de la taxe. Par principe, ont ainsi été exclues du plafonnement toutes les taxes affectées aux administrations de sécurité sociale et aux collectivités territoriales ;

- les **exemptions fondées sur la nature** de la taxe. Ont ainsi été exclues les affectations correspondant à des **redevances pour service rendu** ou appliquant une **logique de péréquation** au sein d'un secteur économique ;

- les **exemptions** des organismes pour lesquels la taxe affectée s'accompagne déjà d'un **mécanisme indirect de plafonnement**, *via* une subvention d'équilibre portée par le budget général.

Pour autant, **l'article 124 de la loi de finances pour 2012 a introduit le plafonnement des recettes de redevances des agences de l'eau, sur l'ensemble du dixième programme d'intervention, fixé à 13,8 milliards d'euros (cf. supra), l'excédent éventuel en fin de programme devant être reversé au budget de l'État.** Ces recettes sont plafonnées en cumulé à 2,3 milliards d'euros en 2013 ; 4,6 milliards d'euros en 2014 ; 6,9 milliards d'euros en 2015 ; 9,2 milliards d'euros en 2016 ; 11,5 milliards d'euros en 2017 et 13,8 milliards d'euros en 2018.

Dans son rapport sur la fiscalité affectée¹, réalisé à la demande du Premier ministre, en application de l'article 21 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (LPPF), le Conseil des prélèvements obligatoires préconise, à **court terme**, de **maintenir l'affectation des redevances aux agences de l'eau**, mais de **soumettre leurs ressources affectées au plafonnement annuel** prévu par l'article 46 de la loi de finances pour 2012, dans l'attente d'une réforme structurelle de la politique de l'eau. **À moyen terme, il recommande la rebudgétisation des recettes issues des redevances des agences de l'eau.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN PRÉLÈVEMENT EXCEPTIONNEL DE 210 MILLIONS D'EUROS SUR LE FONDS DE ROULEMENT DES AGENCES DE L'EAU

Le présent article propose d'opérer, pour 2014, un **prélèvement de 210 millions d'euros sur le fonds de roulement des agences de l'eau**, au profit du budget général de l'État (I).

Ce montant correspond à **10 % des ressources prévisionnelles des agences au titre de l'année 2014².**

¹ « La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes », Conseil des prélèvements obligatoires, juillet 2013.

² Selon le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, le montant prévisionnel des ressources affectées aux agences en 2014 s'élèverait à 2,16 milliards d'euros.

De plus, un arrêté conjoint du ministre chargé de l'environnement et du ministre chargé du budget répartira le montant de ce prélèvement entre les six agences de l'eau, **au prorata de leur part respective dans le produit prévisionnel total pour 2014 des redevances (II)**. D'après l'évaluation préalable jointe au présent article, « *cette ventilation sera réalisée de manière équitable : la clé de répartition sera fondée, comme prévu par le présent article, sur la part de de chaque agence dans les recettes de redevances prévisionnelles totales de 2014* ».

Par ailleurs, le **III** du présent article prévoit que le versement de ce prélèvement sera opéré, pour 30 %, avant le 30 juin 2014, et, pour 70 %, avant le 30 novembre 2014. **Ces délais correspondent aux rythmes habituels d'encaissement et de décaissement de chaque agence de l'eau**. Il s'agit ainsi de « *préserver l'équilibre de ces établissements¹* ». Comme le précise l'évaluation préalable précitée, « *le plan de trésorerie infra-annuelle de ces établissements a été intégré dans le cadencement du prélèvement, afin de ne pas porter atteinte à leur équilibre financier* ».

Enfin, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions afférents seront régis selon les mêmes règles que celles qui s'appliquent à la taxe sur les salaires.

* *

*

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements à cet article. L'un, du rapporteur général de la commission des finances, **est rédactionnel**. L'autre, adopté à l'initiative du groupe écologiste, avec les **avis favorables de la commission des finances et du Gouvernement**, vise à **garantir que le prélèvement exceptionnel n'affectera pas les interventions des agences de l'eau concernant la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau**. Ces actions relèvent du « grand cycle de l'eau » et concernent par exemple la protection des points de captage ou le rétablissement des continuités écologiques. Pour cela, le deuxième alinéa du présent article précise désormais que le prélèvement doit être effectué « *sans remettre en cause les programmes de préservation et de reconquête de la biodiversité et l'objectif d'atteinte du bon état des masses d'eau* ».

Cette précision est utile, même si elle n'a pas de caractère réellement contraignant pour les agences. Si ces dernières se recentraient, du fait du prélèvement exceptionnel, sur leurs missions les plus anciennes portant sur le « petit cycle de l'eau² », la France risquerait en effet de ne pas atteindre les objectifs de la directive cadre sur l'eau à l'horizon 2015, s'exposant alors à des sanctions financières de la part des institutions européennes.

¹ Source : exposé des motifs de l'article 32 du projet de loi de finances pour 2014.

² Assainissement, réseau potable...

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ce dispositif s'inscrit dans la démarche engagée par le **Gouvernement pour faire contribuer au redressement des finances publiques les opérateurs dont la majorité des ressources provient de la fiscalité affectée**. Une logique comparable ou proche de celle-ci prévaut aux articles 33 du projet de loi de finances pour 2014 (prélèvement exceptionnel de 90 millions d'euros sur le fonds de roulement du CNC), 33 *bis* (prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement de l'Institut national de la propriété intellectuelle) et 34 (contribution des chambres de commerce et d'industrie à l'effort de rétablissement des comptes publics et rétrocession aux entreprises de la baisse du plafond de leurs taxes affectées).

Ce **prélèvement présente l'avantage de garantir une ressource certaine** de 210 millions d'euros au budget général pour l'année 2014, quand le mécanisme de plafonnement et d'écrêtement n'aboutit pas toujours à la recette escomptée, du fait d'une exécution parfois inférieure à la prévision des recettes fiscales en loi de finances initiale. Par ailleurs, il ne déstabilise pas les agences, compte tenu de son calibrage et de ses modalités de prélèvement, et leur permet d'avoir une visibilité sur leurs ressources et leur exécution budgétaire. Le niveau retenu correspond à **17,5 % du montant global des efforts demandés aux opérateurs de l'État en 2014** (1,2 milliard d'euros).

Pour autant, **ce dispositif ne participe pas d'une rationalisation de la fiscalité affectée**, puisqu'il ne prévoit, ni le plafonnement des redevances affectées aux agences de l'eau, ni leur rebudgétisation.

On peut donc considérer qu'il s'agit d'une **solution transitoire, dans l'attente d'une réforme structurelle de la politique de l'eau**, qui pourrait aboutir en 2014, dans le prolongement du travail engagé dans le cadre de la modernisation de l'action publique¹. Votre rapporteur général relève que **ce rapport a plutôt conforté le mode de financement actuel de la politique de l'eau**. En effet, dans ses principales conclusions, il souligne, au titre des **points forts** « *l'organisation par bassin, les programmes pluriannuels et les ressources affectées des agences de l'eau* ». Par ailleurs, le rapport indique que « *le système de la ressource affectée avec définition de programmes pluriannuels d'intervention est très apprécié de tous les acteurs, public et privés* », et que « *le consentement à payer est réel* ». Cet aspect devra être pris en compte dans le cadre de toute réflexion sur une rebudgétisation éventuelle des recettes issues des redevances de l'eau.

¹« Évaluation de la politique de l'eau : quelles orientations pour faire évoluer la politique de l'eau ? », rapport établi sous la responsabilité opérationnelle de Mme Anne-Marie Levraut, septembre 2013.

Votre rapporteur général relève en outre qu'un sous-groupe du Comité pour la fiscalité écologique consacre actuellement une partie de ses travaux à **la fiscalité des ressources en eau**, afin d'aboutir à une application plus efficace du principe pollueur-payeur, **conformément aux conclusions de la conférence environnementale de septembre 2013**.

Au regard de ces éléments, votre rapporteur général estime que le prélèvement exceptionnel de 210 millions d'euros devrait s'accompagner du plafonnement du produit des redevances affectées aux agences de l'eau, selon les préconisations du Conseil des prélèvements obligatoires, **dans l'attente d'une réforme structurelle de la politique de l'eau et de son financement**. Votre commission vous propose donc d'adopter un **amendement** en ce sens à l'article 31 relatif à la fixation des plafonds pour 2014 des taxes affectées aux opérateurs et à divers organismes chargés de missions de service public.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 33

Prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement du Centre national du cinéma et de l'image animée

Commentaire : le présent article prévoit un prélèvement exceptionnel de 90 millions d'euros sur le fonds de roulement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

I. LE DROIT EXISTANT : LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DU CNC**A. LE SOUTIEN AUX SECTEURS CINÉMATOGRAPHIQUE ET AUDIOVISUEL, CŒUR DE MISSION DU CNC**

Créé par la loi du 25 octobre 1946, puis réformé en 2009¹, le CNC est un établissement public administratif placé sous la tutelle principale du ministère de la culture et de la communication².

Le CNC conçoit et met en œuvre la politique de l'État dans les domaines du cinéma, mais aussi des autres industries de l'image animée : audiovisuel, vidéo, multimédia et jeu vidéo. Ses missions sont définies dans les articles L. 111-1 et suivants du code du cinéma et de l'image animée.

En ce qui concerne sa politique de soutien au secteur, le CNC alloue ces aides, à parts égales, entre :

- d'une part, des **mécanismes automatiques** (qui s'apparentent à des « dépenses de guichet ») et qui visent à consolider le tissu industriel existant : ces aides reposent sur le principe de la « *constitution de droits de tirage*³ » au profit de producteurs, distributeurs, exploitants et éditeurs de vidéo, à due concurrence des recettes créées par l'exploitation d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles ;

- d'autre part, **des soutiens sélectifs** (ou « dépenses discrétionnaires ») qui ont pour principale finalité de favoriser la diversité et

¹ Par l'ordonnance n° 2009-901 du 24 juillet 2009 relative à la partie législative du code du cinéma et de l'image animée.

² Il est l'un des opérateurs de la mission « Culture », rattaché au programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

³ Enquête de la Cour des comptes sur la gestion et le financement du CNC remise à votre commission des finances en septembre 2012 en application de l'article 58-2 ° de la LOLF.

le « *renouvellement des talents* »¹ : ces aides sont accordées après examen des projets par une commission de professionnels.

B. UN PILOTAGE PAR LA RECETTE, QUI FAIT DU CNC UNE « EXCEPTION » BUDGÉTAIRE²

1. le CNC est financé à plus de 90 % par des taxes affectées

a) Le CNC est financé majoritairement par trois taxes

À titre principal, le CNC est financé par des taxes affectées. Parmi celles-ci, les trois plus importantes sont :

- une taxe sur les entrées dans les salles de cinéma (TSA), au taux de 10,72 %, créée en 1948 ;

- une taxe sur les services de télévision (TST), dont on distingue deux « branches » : d'une part, la plus ancienne (1986), la TST « **éditeurs** », à laquelle sont assujetties les chaînes de télévision ; d'autre part, la TST « **distributeurs** », qui frappe, depuis 2008, les distributeurs qui acheminent le contenu audiovisuel vers le téléspectateur : les chaînes auto-distribuées (Canal +), les services de diffusion par câble (Numéricable) et par satellite, la télévision numérique terrestre (TNT), les fournisseurs d'accès à Internet (FAI) et les opérateurs de téléphonie mobile ;

- une taxe sur la commercialisation vidéo physique et dématérialisée (DVD), au taux de 2 %, créée en 1993 et étendue en 2004 à la vidéo à la demande.

¹ *Idem.*

² *Voir le rapport d'information de notre collègue Aymeri de Montesquiou : « Le CNC : une « exception » budgétaire ? », n° 12, session 2012-2013.*

Rendement des trois principales taxes affectées au CNC

(en millions d'euros)

Taxe	Exécution 2012	Budget 2013	Prévision 2014
Taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA)	144,0	133,2	134,2
Taxe sur les services de télévision (TST)	574,5 ¹	537,2 ²	537,7 ³
Taxe sur la vidéo et les services de vidéo à la demande	31,7	29,5	28,0

Source : document stratégique de performance du CNC – septembre 2013

D'autres recettes, de montant plus marginal, abondent également le CNC :

- d'une part, la taxe perçue par les producteurs, distributeurs, exploitants et diffuseurs de contenus pornographiques ou d'incitation à la violence ;

- d'autre part, le produit des sanctions pécuniaires prononcées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) contre les éditeurs de services de télévision.

Enfin, le CNC bénéficie également, mais dans une moindre part, de ressources propres.

b) Des recettes fiscales particulièrement dynamiques

Les ressources du CNC sont globalement très dynamiques. **Entre 2007 et 2012, elles ont augmenté de 42 %, passant de 528 millions d'euros à 749,5 millions d'euros.** Cette évolution résulte très majoritairement de la forte hausse des taxes affectées, notamment de la TST, qui représente plus de 75 % des ressources totales de l'établissement. En dix ans, le produit de cette taxe a crû de 303 millions d'euros (soit + 92,3 %).

c) La réforme de l'assiette de la part « distributeurs » de la TST

Le Parlement a modifié le régime de la taxe sur les services de télévision (TST) dans la loi de finances n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 afin de **mettre fin au contournement mis en place par certains opérateurs de télécommunications.** Toutefois, cette réforme n'est

¹ Dont 295 millions d'euros sur la part éditeurs, et 279 millions d'euros sur la part distributeurs.

² Dont 290,2 millions d'euros sur la part éditeurs, et 247 millions d'euros sur la part distributeurs.

³ Dont 267 millions d'euros sur la part éditeurs, et 270,7 millions d'euros sur la part distributeurs.

pas encore entrée en vigueur, la Commission européenne, dont l'autorisation est nécessaire, s'interrogeant sur sa compatibilité avec la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques.

La décision rendue le 27 juin 2013 par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sur le contentieux relatif à la taxe sur les opérateurs de communication électronique a clarifié ce point et conforté la position jusqu'alors défendue par les autorités françaises sur la compatibilité de la réforme de la TST avec le droit communautaire. En conséquence, le Gouvernement a de nouveau notifié le 30 juillet 2013 le dispositif, qui est en cours d'examen par la Commission européenne.

L'évaluation du produit de la taxe sur les services de télévision - part distributeurs (TSTD) pour 2014 intègre donc les effets attendus de la réforme de la taxe et son entrée en vigueur effective au 1^{er} janvier 2014¹.

2. Des taxes affectées qui ne sont pas soumises au mécanisme de plafonnement et d'écrêtement prévu par l'article 46 de la loi de finances pour 2012

L'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 plafonnait le produit de la TST-distributeurs à hauteur de 229 millions d'euros², pour un rendement prévisionnel de 299 millions d'euros (70 millions d'euros devaient donc être reversés au budget général de l'État).

Toutefois, l'article 39 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 est revenu sur cette disposition et a sorti la TST-distributeurs du mécanisme de plafonnement, en contrepartie d'un prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement du CNC de 150 millions d'euros au titre de l'année 2013, prévu par l'article 41 de la même loi.

Le Gouvernement a justifié ce revirement par l'incertitude pesant sur la TSTD, notamment dans l'attente de la décision de la Commission européenne sur la nouvelle assiette, et par le rendement en baisse de la taxe du fait d'un contexte économique difficile.

¹ Sous réserve de l'adoption par le Parlement d'une mesure transitoire prévoyant que les acomptes versés par les redevables en 2014 seront calculés sur la base de l'assiette réformée et non sur l'assiette 2013. En l'absence d'une telle disposition, c'est l'ancienne assiette qui s'appliquerait en 2014.

² Pour mémoire, l'article initial du projet de loi de finances pour 2013 proposait de plafonner l'ensemble des taxes affectées au CNC et de n'écrêter que la TSTD. A l'issue de la discussion parlementaire, seul le produit de la TSTD a été plafonné.

Dans son rapport sur la fiscalité affectée¹ réalisé à la demande du Premier ministre, en application de l'article 21 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (LPPF), le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) recommande, à court terme, le maintien des taxes affectées au CNC, **assorti d'un plafonnement**, le temps de réaliser une réforme structurelle de la politique de soutien au secteur du cinéma. Le Conseil des prélèvements obligatoires ne méconnaît pas les difficultés spécifiques liées au CNC, qui rendent complexes les perspectives de réforme de son financement par des taxes affectées, comme le rappelle l'encadré ci-après.

Le diagnostic du Conseil des prélèvements obligatoires sur le CNC en matière de fiscalité affectée

Le CNC, qui bénéficie de six affectations selon l'annexe budgétaire des « Voies et moyens », est probablement **l'affectataire qui soulève le plus de difficultés politiques** : d'une part, le CNC est emblématique des dérives engendrées par la fiscalité affectée, cet établissement ayant connu une augmentation de ses ressources de près de 250 millions d'euros en trois ans ; d'autre part, la politique qu'il finance bénéficie de relais institutionnels et médiatiques puissants. Les difficultés posées par le CNC sont également techniques :

* **les taxes qu'il perçoit ne relèvent pas toutes de la même logique** : si la TST « distributeurs » possède une logique « subventionnelle », il n'en est pas de même des cotisations versées par les entreprises cinématographiques, qui relèvent d'une logique sectorielle ;

* le CNC collecte certaines des taxes qui lui sont affectées ;

* **certaines taxes déclenchent automatiquement des aides, et ne peuvent donc pas être rebudgétisées mécaniquement**, sans une évolution des modalités d'intervention de l'établissement ;

* enfin, le secteur du cinéma bénéficie d'un financement abondant via une **multitude de guichets** (SOFICA, collectivités territoriales etc.) et d'obligations juridiques d'investissement (diffuseurs).

Dans ce contexte, il apparaît important, avant de modifier les modalités de financement du CNC, de **remettre à plat ses modalités d'intervention et de les articuler, plus généralement, avec les autres dispositifs publics en faveur du cinéma**. Dans le schéma proposé par le Conseil des prélèvements obligatoires, **ne resteraient à terme affectées au CNC que ses taxes « historiques »** (cotisations professionnelles et taxe sur le prix des entrées aux séances organisées dans les établissements de spectacles cinématographiques). **Dans l'attente de la mise en œuvre de ce schéma, toutes les taxes affectées du CNC seraient plafonnées.**

Source : « La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes », Conseil des prélèvements obligatoires, juillet 2013

¹ « La fiscalité affectée : constat, enjeux et réformes », Conseil des prélèvements obligatoires, juillet 2013.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN PRÉLÈVEMENT EXCEPTIONNEL SUR LE FONDS DE ROULEMENT DU CNC

Le présent article propose d'opérer, pour 2014, un **prélèvement de 90 millions d'euros sur le fonds de roulement du CNC**. Au 31 décembre 2012, celui-ci s'élevait à **872 millions d'euros**.

Le montant du prélèvement a été calibré de façon à permettre au CNC de poursuivre sa politique d'intervention et de respecter les principes prudentiels établis en matière de couverture de ses engagements.

L'évaluation préalable jointe au présent article indique ainsi que *« le niveau de la contribution exceptionnelle du CNC a été calculé en fonction de la capacité contributive de l'établissement. Il tient compte des ressources disponibles au sein du fonds de roulement de l'établissement sans impact sur les crédits qui relèvent structurellement de l'activité « historique » du Centre et de ses modalités de gestion, c'est-à-dire sans remettre en cause les engagements du Centre liés à son activité de soutien (provisions et restes à payer) »*.

Cette appréciation est partagée par le CNC lui-même. En effet, le document stratégique de performance du CNC de septembre 2013 indique que *« le prélèvement ne remet en cause ni sa capacité d'intervention, maintenue à 700 millions d'euros, ni sa capacité à assurer une bonne maîtrise de son niveau prudentiel qui lui permet d'honorer ses engagements à l'égard des professionnels »*.

De plus, **le prélèvement sera effectué en plusieurs tranches**, selon un calendrier qui devra être défini par un décret - de la même façon que le prélèvement opéré en 2013, dont les modalités avaient été définies dans le décret n° 2013-378 du 2 mai 2013¹.

Le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions afférents seront régis selon les mêmes règles que celles qui s'appliquent à la taxe sur les salaires (articles 1679 à 1679 bis du code général des impôts).

Par ailleurs, l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) bénéficiera de 20 millions d'euros. Il y aura donc un « retour au cinéma » d'une partie du prélèvement ; pour autant, il ne s'agit pas d'une affectation de recettes mais d'une dotation dont les modalités de mise en œuvre sont toujours en cours de discussion.

* *

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

¹ Ce décret, relatif à la mise en œuvre du prélèvement prévu par l'article 41 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, a prévu un prélèvement en trois tranches de 50 millions d'euros versées avant le 1^{er} mai 2013, avant le 1^{er} septembre 2013, et avant le 31 décembre 2013.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ce dispositif s'inscrit dans la continuité des initiatives de votre commission des finances. En effet, cette dernière s'interroge, depuis plusieurs années, sur le financement du CNC et sur les limites de l'affectation de taxes aux opérateurs¹. **Il s'inscrit également dans la démarche engagée par le Gouvernement pour faire** contribuer au redressement des finances publiques les opérateurs dont la majorité des ressources provient de la fiscalité affectée.

Une logique comparable ou proche de celle-ci prévaut aux articles 32 du projet de loi de finances pour 2014 (prélèvement exceptionnel de 210 millions d'euros sur le fonds de roulement des agences de l'eau), 33 *bis* (prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement de l'Institut national de la propriété intellectuelle) et 34 (contribution des chambres de commerce et d'industrie à l'effort de rétablissement des comptes publics et rétrocession aux entreprises de la baisse du plafond de leurs taxes affectées).

Ce prélèvement présente l'avantage de **garantir une ressource certaine de 90 millions d'euros au budget général de l'État**, quand le **mécanisme de plafonnement et d'écrêtement n'aboutit pas toujours à la recette escomptée**, du fait d'une exécution parfois inférieure aux prévisions des recettes fiscales en loi de finances initiale. C'est précisément ce qui est arrivé en 2012 : la TSTD était plafonnée à 229 millions d'euros, pour un rendement prévisionnel de 299 millions d'euros. 70 millions d'euros auraient donc dû abonder le budget général de l'État. Or, les recettes de la taxe se sont avérées inférieures à la prévision, et le reversement effectif au budget général s'est élevé à 56 millions d'euros.

Le niveau retenu correspond à 7,5 % du montant global des efforts demandés aux opérateurs de l'État en 2014 (1,2 milliard d'euros). Le prélèvement prévu en 2014 est toutefois inférieur à celui opéré en loi de finances pour 2013, qui s'élevait à 150 millions d'euros. D'après le CNC, si l'on prend en compte les charges pérennes transférées entre 2008 et 2012 du budget de l'État vers le fonds de soutien du CNC, qu'il évalue à 56 millions d'euros par an, **la contribution financière du CNC au redressement des comptes publics s'élève au total, entre 2011 et 2014, à plus de 310 millions d'euros**.

Pour autant, **le dispositif prévu par le présent article ne participe pas d'une rationalisation de la fiscalité affectée**, puisqu'il ne prévoit ni le plafonnement des taxes affectées au CNC, ni leur rebudgétisation.

On peut donc considérer, comme pour les agences de l'eau, qu'il s'agit d'une **solution transitoire, dans l'attente d'une réforme structurelle du soutien à la production cinématographique**. Plusieurs travaux sur ce

¹ Voir par exemple le rapport de notre collègue Aymeri de Montesquiou : « le CNC, une « exception » budgétaire ? », n° 12, session 2012-2013.

sujet ont en effet été lancés en 2013, certains ayant déjà abouti, d'autres pas encore. Par exemple, dans le cadre de la démarche de modernisation de l'action publique (MAP), une étude a été spécifiquement réalisée, au sein du rapport de l'Inspection générale des finances de juin 2013 relatif aux aides en faveur des entreprises¹, sur le CNC ; ses conclusions s'inspirent à la fois des travaux conduits en 2010-2011 par une mission d'inspection², et de l'enquête réalisée par la Cour des comptes à la demande de votre commission des finances, en application de l'article 58-2° de la LOLF, en septembre 2012³.

Pour mémoire, **l'enquête de la Cour des comptes a confirmé les limites d'un « pilotage par la recette » propre à cet opérateur** : *« sauf à tenir pour irréfutable l'idée selon laquelle le dynamisme d'un secteur emporte la nécessité de lui affecter toujours plus d'argent public et donc d'en faire une priorité de politique publique d'un rang supérieur à toutes les autres priorités gouvernementales, la justification de cette augmentation continue des aides reste à établir ».*

Lors de l'audition pour suite à donner à cette enquête, organisée par votre commission des finances le 3 octobre 2012, les magistrats de la Cour des comptes relevaient, à cette occasion, que *« le fonds de roulement de l'établissement, qui s'élevait à 800 millions d'euros au 1^{er} janvier 2012, doit certes permettre d'honorer des engagements – provisions, crédits à reporter – mais il existe d'incontestables marges de redéploiement et des réserves budgétaires libres d'affectation ».*

De surcroît, la ministre de la culture et de la communication a lancé, dans le sillage des assises de la diversité du cinéma de janvier 2013, une mission relative aux adaptations du modèle de financement, *« afin de maintenir la qualité et la diversité de la production cinématographique et de soutenir des modèles économiques cohérents avec les risques pris par les différents intervenants de la chaîne de production et de diffusion des films ».* **Les conclusions de cette mission conduite par René Bonnell sont attendues dans les prochains mois.**

Enfin, la Cour des comptes publiera très prochainement un rapport sur le financement de la production cinématographique et audiovisuelle.

Au regard de ces différents éléments, **votre rapporteur général estime que le prélèvement sur le fonds de roulement du CNC permettra de faire contribuer l'opérateur au redressement des finances publiques, sans préempter la conclusion des nombreuses réflexions en cours pour parvenir**

¹ « Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité », rapport de l'inspection générale des finances, juin 2013.

² Cette mission, menée par l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires culturelles, s'est penchée plus particulièrement sur le périmètre des dépenses prises en charge par le fonds de soutien du CNC. Les deux corps de contrôle, après avoir analysé différents scénarii, ont conclu à la pertinence d'un fonds de soutien de l'ordre de 720 millions d'euros à l'horizon 2015.

³ « Rapport sur la gestion et le financement du Centre national du cinéma et de l'image animée », Cour des comptes, septembre 2012.

à une réforme structurelle de la politique publique de soutien au secteur du cinéma et de l'audiovisuel. Dans l'attente de celle-ci, votre rapporteur général estime toutefois justifié de plafonner le produit de la taxe sur les distributeurs de services de télévisions (TSTD), selon les préconisations du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires. Votre commission vous propose un **amendement** en ce sens à l'article 31 relatif à la fixation des plafonds pour 2014 des taxes affectées aux opérateurs et à divers organismes chargés de missions de service public.

Par ailleurs, il souligne la nécessité d'aboutir, en 2014, à la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens du CNC qui fixerait la trajectoire de ses dépenses et recettes. De même, la nouvelle présidente du CNC devrait être dotée rapidement d'une lettre de mission.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 33 bis (nouveau)

**Prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement
de l'Institut national de la propriété industrielle**

Commentaire : le présent article opère un prélèvement de 11 millions d'euros sur le fonds de roulement de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI)

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Christian Eckert, rapporteur général, avec un avis favorable du Gouvernement, vise à opérer un prélèvement sur le fonds de roulement de l'Institut national de la propriété industrielle à hauteur de 11 millions d'euros, sur un total évalué à 90 millions d'euros.

Pour mémoire, l'amendement initial adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui prévoyait un prélèvement de 10 millions d'euros, a été sous-amendé en séance publique, par le même auteur, pour porter le montant à 11 millions d'euros.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'INPI

En vertu de l'article L. 411-1 du code de la propriété intellectuelle, l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) - créé par la loi du 19 avril 1951 - est un établissement public placé sous la tutelle du ministre de l'industrie. Cet opérateur de l'Etat rattaché à la mission « Economie » est financé principalement par les recettes constituées des redevances de procédure¹ versées au titre des dépôts de brevets de propriété industrielle (*cf. infra* encadré).

¹ Article L. 411-2 du code de la propriété intellectuelle : « Les recettes de l'Institut se composent de toutes redevances établies dans les conditions prévues à l'article 5 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et perçues en matière de propriété industrielle et en matière du registre du commerce et des métiers et de dépôt des actes de sociétés, ainsi que des recettes accessoires. Ces recettes doivent obligatoirement équilibrer toutes les charges de l'établissement. »

Les ressources de l'INPI sont ainsi constituées à 84,5 % par des taxes affectées :

- les redevances de procédure (82 % des recettes)¹ ;
- les redevances associées aux prestations de services (diffusion d'informations via des bases de données, pour 2,5 % des recettes) ;

En outre, l'INPI dispose de produits exceptionnels et financiers (1,5 % des recettes) et de reprises sur provisions (14 %).

Ainsi, le projet annuel de performances de la mission « Economie » annexé au PLF 2014 indique que l'évaluation des recettes prévues pour 2013 s'établit à 227 millions d'euros, dont 182 millions au titre des recettes fiscales et près de 45 millions de ressources propres.

Les missions de l'INPI

L'INPI a pour mission :

- de centraliser et de diffuser toute information nécessaire à la protection des innovations et à l'enregistrement des entreprises, ainsi que d'engager toute action de sensibilisation et de formation dans ces domaines ;

- d'appliquer les lois et règlements en matière de propriété industrielle, de registre du commerce et des sociétés ; à cet effet, l'Institut pourvoit, notamment, à la réception des dépôts de demandes des titres de propriété industrielle (ou annexes à la propriété industrielle), à leur examen, à leur délivrance ou à leur enregistrement, à la surveillance de leur maintien ; il centralise le registre du commerce et des sociétés ; il assure la diffusion des informations techniques, commerciales et financières contenues dans les titres de propriété industrielle et instruments centralisés de publications légales ;

- de prendre toute initiative en vue d'une adaptation permanente du droit national et international aux besoins des innovateurs et des entreprises ; à ce titre, il propose aux pouvoirs publics toute réforme utile ; il participe à l'élaboration des accords internationaux ainsi qu'à la représentation de la France dans les organisations internationales.

Source : projet annuel de performances de la mission « Economie » annexé au PLF 2014

Au regard de ces ressources, le compte de résultat de l'opérateur fait apparaître un niveau annuel de dépenses inférieur :

- en 2012, le compte financier présente un bénéfice de 10,98 millions d'euros ;

¹ Celles-ci, fixées par l'arrêté du 24 avril 2008 modifié (JO des 26 avril, 10 septembre 2008 et 5 février 2009) sont liées à l'octroi ou au maintien des titres de propriété industrielle en France pour les brevets (72,1 % des redevances de procédure de l'INPI en 2012), les marques, dessins et modèles et les registres nationaux (19,1 % des redevances de procédure en 2012). Elles peuvent aussi être liées à l'enregistrement des sociétés au registre national du commerce et des sociétés (8,8 % des redevances de procédure en 2012).

- et la prévision pour 2013 fait état d'un nouveau bénéfice en hausse à 16,77 millions d'euros.

Le bleu budgétaire pour 2014 indique que « pour 2012, le niveau de fonds de roulement de gestion doit être corrigé du versement à l'État d'un dividende au titre de 2012 d'un montant de 8,3 millions d'euros soit un fonds de roulement comptable de 42,112 millions d'euros ». Ce chiffre, qui diffère par nature, est à rapprocher du montant de 80 millions d'euros relatif au fonds de roulement de gestion mentionné par le Conseil des prélèvements obligatoire et des quelque 90 millions d'euros indiqué par notre collègue rapporteur général. Ces chiffrages divergent.

Aussi, afin de clarifier la situation financière, selon les précisions transmises par le Gouvernement à la demande de votre rapporteur spécial le besoin de fonds de roulement se situera pour 2013 et 2014 dans une fourchette autour 60 à 80 millions d'euros. Mais en l'espèce c'est sur la trésorerie de l'INPI et pas le fonds de roulement que le prélèvement sera effectué en 2014. Or, le niveau de cette trésorerie prévu est de 138 millions d'euros. Donc un montant très supérieur aux premiers chiffrages évoqués.

Il ressort que ce fonds de roulement positif sur la durée révèle un excédent récurrent de ressources. Déjà, en 1996, il avait été envisagé pour l'année 1997 un prélèvement exceptionnel de 120 millions de francs sur les réserves de l'INPI au profit du budget de l'Etat, soit une proportion importante de la réserve de trésorerie (65 %) qui étaient estimées à 185 millions de francs à la fin de l'exercice 1997.

Dans le cas présent, le prélèvement se limiterait à 12 % ou 14 % de ce montant.

B. LES MOTIFS DU PRÉLÈVEMENT

Deux motifs ont été invoqués à l'appui du vote de ce prélèvement :

- ce prélèvement doit permettre de compenser, en 2014, la charge supplémentaire que supportera l'Etat du fait de l'ajustement du FCTVA à la hausse du taux normal de TVA au 1^{er} janvier 2014 prévu par l'article 24 bis du présent projet de loi de finances pour 2014 (cf. extrait des débats ci-dessous) ;

- ensuite le niveau du fonds de roulement de l'INPI traduit un excédent de recettes, et permet ainsi de restituer au budget de l'Etat le trop perçu accumulé.

Extrait des débats en séance publique à l'Assemblée nationale

M. Christian Eckert, rapporteur général. Je souhaite répondre aux deux questions.

L'INPI a actuellement un fonds de roulement de plus de 90 millions d'euros, qui représente environ neuf ou dix mois de fonctionnement. On peut donc prélever 11 millions d'euros sans dommage, et parallèlement inciter l'INPI à baisser ses tarifs ; mais cela relève du règlement, non de la loi. Nous prélevons donc 11 millions d'euros.

Pourquoi 11 millions plutôt que 10 millions ? Ce n'est pas un gage formel, mais c'est l'accord que j'ai passé avec le Gouvernement pour financer la mesure qui concerne le FCTVA. En 2014, elle ne représente une charge que de 11 millions d'euros. Elle pèse davantage l'année suivante, puisque, vous le savez, le FCTVA, sauf exception, est remboursée avec deux ans de retard. Le coût est de 11 millions d'euros, non pas de 10 comme le prévoyait l'amendement n° 300, c'est pourquoi j'ai voulu être « réglo », et préciser les choses.

S'il convient de donner un avis favorable de principe au présent article, qui s'inscrit dans le cadre de la participation des opérateurs à l'effort de redressement des finances publiques, votre rapporteur général entend toutefois que le Gouvernement puisse confirmer que le montant de cette ponction ponctuelle ne remettra pas en cause la mise en œuvre du nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) conclu entre l'Etat et l'INPI pour la période 2013-2016.

C'est en effet sur cette base, et en application du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi décidé par le gouvernement en novembre 2012, que l'INPI a élaboré un plan stratégique à dix ans pour réaliser l'ambition de « devenir, dans un contexte d'économie mondialisée, l'Office national de propriété industrielle de référence en Europe » à l'horizon 2012.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 34
(Art. 1600 du code général des impôts)

Contribution des chambres de commerce et d'industrie à l'effort de rétablissement des comptes publics et rétrocession aux entreprises de la baisse du plafond de leurs taxes affectées

Commentaire : le présent article :

- opère, au profit du budget général, un prélèvement de 170 millions d'euros sur la taxe additionnelle à la contribution à la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE) affectée au fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région ;
- réduit le taux de la TA-CVAE pour 2014 afin de rétrocéder aux entreprises un montant équivalent au montant qui dépasserait le plafond instaurée à l'article 31, soit 100 millions d'euros ;
- prévoit des modalités particulières d'application de la TA-CVAE à la chambre de commerce et d'industrie de Mayotte.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA RÉFORME DE 2010 A CONFORTÉ LE PRINCIPE DE L'AFFECTION DE RECETTES FISCALES POUR LE FINANCEMENT DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

La loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services a profondément réformé le réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) autour d'une régionalisation de leur gouvernance et de leur financement. Les CCI demeurent donc autonomes mais sont devenues des chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT), établissements publics rattachés à la chambre de commerce et d'industrie de région (CCIR) de leur ressort.

Les CCI sont des établissements publics à caractère administratif à qui sont confiées des missions de service public et d'intérêt général, sous la tutelle de l'Etat. L'article 710-1 du code de commerce précise notamment que « le réseau [...] contribue au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises et de leurs associations en remplissant, dans des conditions fixées par décret, toute mission de service public et toute mission d'intérêt général nécessaires à l'accomplissement de ces missions ». On peut citer, parmi ces missions, la gestion des centres de formalités des entreprises, l'enregistrement et l'accueil des auto-entrepreneurs et l'enregistrement des contrats d'apprentissage.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, tous les agents de droit public sont gérés au niveau régional. Ces personnels sont soumis à une double hiérarchie : la CCIR, qui est l'employeur au sens juridique (lien de subordination organique), et la CCIT, qui continue à assurer la direction opérationnelle (lien de subordination fonctionnel).

Du fait de la suppression de la taxe professionnelle, la réforme de 2010 a modifié les modalités de financement du réseau des CCI. Celles-ci reposent sur une taxe pour frais de chambres (article 1600 du code général des impôts) composée de deux éléments dont la mise en œuvre a fait l'objet d'une période transitoire 2011-2013 :

- le premier est une **taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises** (TA-CFE), dont le taux régional est voté annuellement par chaque CCIR. Le taux a été calculé pour produire en 2011, l'année de la réforme, 40 % de la taxe additionnelle à la CFE perçue en 2010 par les CCIT rattachées à une même CCIR, répartie entre les entreprises redevables de cette taxe dans la circonscription de la CCIR. En 2012, le taux voté par chaque CCIR ne pouvait être supérieur au taux voté en 2011, mais était susceptible d'être inférieur si cette même chambre le décidait. Depuis 2013, ce taux est susceptible d'augmenter dans la limite de 1 % par rapport au taux de l'année précédente ;

- le second est une **taxe additionnelle sur la cotisation sur la valeur ajoutée** (TA-CVAE), fondée sur un taux national calculé selon le quotient suivant : 60 % de la taxe additionnelle à la CFE perçue en 2010 par l'ensemble des CCIT divisés par le produit de la CVAE perçue en 2010 après dégrèvement. Dans le cadre d'un plan triennal de réduction des prélèvements obligatoires sur les entreprises, le taux ainsi obtenu a été réduit de 4 % pour les impositions établies au titre de 2011, de 8 % pour les impositions établies au titre de 2012 et de 15 % pour les impositions établies à compter de 2013.

B. L'INSTAURATION D'UN FONDS DE FINANCEMENT DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE RÉGION

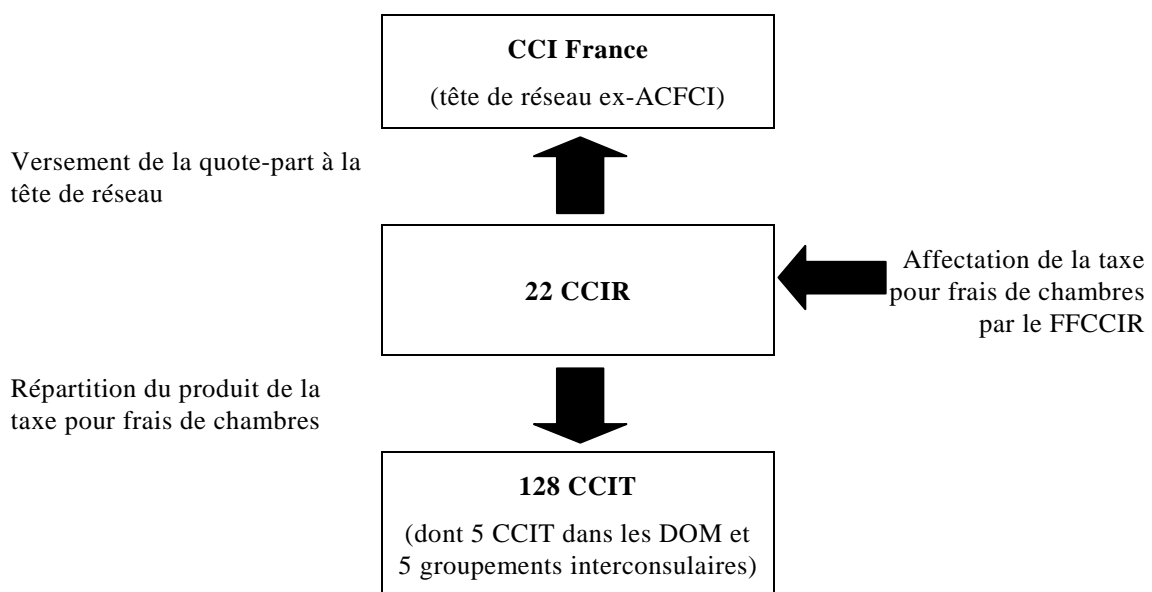
La taxe pour frais de chambres instituée par la loi précitée prévoit que la collecte est directement effectuée par chaque CCIR, celles-ci assurant ensuite la répartition du produit de la taxe vers les CCIT, déduction faite du versement de la quote-part revenant à l'ex-ACFCI¹, devenue CCI France, et de leurs besoins propres pour assurer les tâches mutualisées.

Pour assurer la transition entre l'ancienne taxe additionnelle à la taxe professionnelle et répartir le rendement de la contribution sur la CVAE selon les régions, un fonds de péréquation, dénommé fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région (FFCCIR) a été créé sur

¹ Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie.

le modèle du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Géré par le ministère de l'économie, il a pour mission de collecter le produit de la contribution sur la CVAE afin de le répartir entre les CCIR selon une clé de péréquation destinée à assurer un niveau de ressources fiscales de référence pour chaque CCIR.

Schéma de répartition de la taxe pour frais de chambres entre les établissements du réseau



Source : commission des finances d'après le projet de loi relatif à la réforme des réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services

Les modalités de fonctionnement de ce fonds n'ayant pas été précisées par la loi du 23 juillet 2010 précitée, la loi de finances rectificative pour 2011 n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 a précisé les modalités pratiques d'alimentation du FFCCIR, pendant la période transitoire qui s'étendait de l'année 2011 à 2013, ainsi que les modalités pratiques de répartition et de versement aux CCIR du produit de la TA-CVAE.

C. LA RÉDUCTION PROGRESSIVE DU MONTANT DE LA RESSOURCE FISCALE

Depuis 2010, la taxe affectée au réseau des CCI est encadrée dans une trajectoire de réduction progressive du montant de la ressource fiscale. Les CCIR ont perçu en 2011, au titre de la taxe pour frais de chambres, 1 301 millions d'euros. En 2012, ce montant de recettes s'est élevé à 1 395 millions d'euros. En 2013, en application du plafonnement instauré par la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, le produit de

la taxe pour frais de chambres affecté aux CCI ne peut pas excéder 1 368 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE PRÉLÈVEMENT DE 170 MILLIONS D'EUROS

L'article 31 du présent projet de loi de finances pour 2014 prévoit un plafonnement qui entraîne une perte de recettes pour le réseau consulaire estimée à 100 millions d'euros. Le I du présent article applique une réduction supplémentaire de la ressource fiscale des CCI en opérant, au profit du budget général, un prélèvement de 170 millions d'euros sur la taxe additionnelle à la CVAE affectées au FFCCIR.

B. LA RESTITUTION AUX ENTREPRISES DE L'EXCÉDENT DE 100 MILLIONS D'EUROS AU-DESSUS DU PLAFOND

Le 2° du II du présent article réduit de 6,304 % à 5,59 % le taux de la TA-CVAE pour 2014 afin de rétrocéder aux entreprises l'équivalent du montant qui dépasserait le plafond instauré à l'article 31, soit 100 millions d'euros.

Réduction des plafonds de taxes affectées aux opérateurs

(en millions d'euros)

Ressource affectée	Plafond LFI 2013	Plafond 2014	Evolution du plafond
Taxe additionnelle à la CVAE	819	719	- 100

Il ne s'agit donc pas d'une restitution à proprement parler de ce montant aux entreprises mais d'un moindre prélèvement, la réduction globale de 270 millions d'euros se répartissant entre :

- 170 millions d'euros au profit du budget de l'Etat ;
- et 100 millions d'euros au bénéfice des entreprises.

C. L'APPLICATION DU DISPOSITIF À LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE MAYOTTE

Les II et III du présent article visent à supprimer de la rédaction de l'article 1600 du code général des impôts les dispositions transitoires de la période 2011-2013 qui n'ont plus d'objet et à introduire le régime de droit commun de la taxe pour frais de chambres au profit de la CCI de Mayotte,

dans le cadre du processus de départementalisation de cette collectivité territoriale. Il est instauré un régime transitoire de versement en 2014 et 2016 avant l'application pérenne du dispositif à compter de 2016.

Enfin, le principe de la conclusion, à compter de 2013, de conventions d'objectifs et de moyens entre l'Etat et les CCIR est maintenu.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté huit amendements dont :

- sept amendements rédactionnels et de précision présentés par notre collègue Christian Eckert, rapporteur général de la commission des finances ;

- un amendement présenté par le Gouvernement, tendant à définir en 2014 une trajectoire financière triennale pour la période 2015-2017. Il s'agit pour le Gouvernement, en introduisant un IV au présent article, de conclure **un accord au niveau national avec le réseau des CCI portant non seulement sur l'évolution de la taxe pour frais de chambre mentionnée à l'article 1600 du code général des impôts mais aussi sur l'ensemble des ressources des CCI.**

Cet amendement du gouvernement s'est substitué à l'amendement retiré par notre collègue Christian Eckert dont l'objet était également de fixer une trajectoire triennale dans le cadre des conventions d'objectifs et de moyens mais uniquement pour ce qui concerne les ressources fiscales perçues par les chambres.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Par rapport au montant maximum de la taxe pour frais de chambres fixé pour 2013, la réduction de 270 millions d'euros opérée par les articles 31 et 34 sur les recettes des CCI représente près de 20 % de la ressource fiscale du réseau. Néanmoins, si l'on prend en compte le montant total des recettes du réseau, près de 4 milliards d'euros¹, le taux de réduction global est inférieur à 7 %.

Il s'agit d'un effort important demandé au réseau consulaire qui a pu recueillir l'accord, à défaut d'assentiment, des intéressés qu'à la condition qu'une partie non négligeable (100 millions d'euros) de l'économie demandée soit restituée aux entreprises sous la forme d'une réduction du taux de la TA-CVAE.

¹ 3 917 millions d'euros en 2012, hors prélèvement France Télécom au profit de l'Etat (29 millions d'euros).

S'agissant de l'obligation de conclure une convention d'objectifs et de moyens entre chaque CCIR et l'Etat, il convient de rappeler que celle-ci a été instaurée, en 2010, à l'initiative de notre collègue Eric Doligé alors rapporteur pour avis de notre commission des finances. Il faut donc se féliciter du maintien de cette disposition qui vient à l'appui de la volonté du Gouvernement d'appliquer rigoureusement le principe de réduction des dépenses aux opérateurs et organismes bénéficiaires de taxes affectées.

C'est dans le cadre de la politique de modernisation de l'action publique (MAP) pilotée par le Premier ministre que la mission Queyranne-Jürgensen-Demaël¹ sur les interventions économiques en faveur des entreprises a considéré que l'optimisation des coûts de gestion des dispositifs de soutien aux entreprises gérés par les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les chambres des métiers et de l'artisanat (CMA) était une priorité et a chiffré à 400 millions d'euros la réduction possible du montant des taxes affectées à ces deux réseaux consulaires en 2014 et 2015. Cette mission a confirmé l'existence de marges de progrès, notamment par la rationalisation de l'organisation et des missions du réseau des CCI dont la ressource fiscale, qui représente un tiers de ses ressources globales, a connu une progression de 20 % ces cinq dernières années et dont les bénéfices accumulés au cours de la même période dépassent 900 millions d'euros.

Par ailleurs, faisant le constat de l'absence de maîtrise de la dynamique des taxes affectées, le Conseil des prélèvements obligatoires a appelé à la mise en œuvre d'une stratégie de rationalisation par la voie du plafonnement ainsi que la fixation d'un objectif global de baisse des taxes plafonnées².

Les orientations du présent projet de loi de finances pour 2014 répondent à ces objectifs et y ajoutent, s'agissant du réseau des CCI, la volonté d'inscrire ces économies dans une trajectoire triennale afin de donner une lisibilité accrue aux acteurs consulaires.

Aussi, les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale répondent-elles à cet objectif. Toutefois, il convient de prendre en considération le fait que l'essentiel des ressources des CCI ne provient pas des taxes affectées. Ainsi, en 2012, l'ensemble du réseau des CCI disposait d'un budget total de 3 917 millions d'euros ainsi répartis :

- 52 % de ressources propres (chiffre d'affaires, produits financiers, autres produits) ;

- 35 % au titre de la taxe pour frais de chambres ;

¹ Rapport IGF n° 2013-M-016-02 « Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité » (juin 2013).

² Rapport particulier n° 4 « Les effets des taxes affectées sur les finances publiques » (mai 2013).

- et 13 % de contributions publiques notamment dans le cadre de partenariats passés avec les collectivités territoriales, l'Union européenne et au titre de la taxe d'apprentissage.

Comme les ressources propres ou les subventions versées par les collectivités locales ne relèvent ni du cadre fiscal de l'article 1600 du code général des impôts, ni de dotations budgétaires inscrites en la loi de finances, **on peut s'interroger sur la portée pratique que le Gouvernement souhaite fixer à la trajectoire triennale qu'il entend conclure avec le réseau consulaire.** D'emblée, ne devraient pas entrer dans le champ d'application d'un tel accord, les subventions versées par les collectivités territoriales et l'Union européenne. De la même manière, il apparaîtra difficilement applicable aux ressources propres des CCI.

Aussi, votre commission propose-t-elle de réintroduire, dans l'esprit, l'amendement présenté puis retiré par notre collègue Christian Eckert au nom de la commission des finances afin d'insérer dans le code général des impôts la disposition tendant à la conclusion d'une trajectoire triennale des ressources financières du réseau consulaire. **L'intérêt d'intégrer au code général des impôts la rédaction de cette disposition est de fixer le périmètre de cet accord de portée nationale aux seules recettes fiscales résultant de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie prévue par l'article 1600 du code général des impôts.**

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

*ARTICLE 34 bis (nouveau)**(Art. L. 311-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)***Modification du régime de la taxe acquittée par les étudiants étrangers pour la délivrance d'un titre de séjour salarié**

Commentaire : le présent article vise à prévoir que les étudiants étrangers obtenant un emploi en France s'acquittent non plus de la taxe de primo-délivrance d'un titre de séjour mais de celle, moins élevée, de renouvellement du titre.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Lorsqu'un étudiant étranger, titulaire d'un titre de séjour temporaire en tant qu'« **étudiant** » ou que « **stagiaire** », décroche un emploi en France et demande, à ce titre, un titre de séjour de droit commun, il doit aujourd'hui s'acquitter du **droit de timbre applicable à la première délivrance des titres de séjour**. Ce droit de timbre est fixé à **241 euros** depuis la loi de finances pour 2013, dont l'article 42 a profondément réformé le régime des taxes sur la délivrance et le renouvellement des titres de séjour.

A l'initiative de notre collègue député Sergio Coronado et d'autres membres du groupe écologiste, l'Assemblée nationale a adopté, avec avis favorable du Gouvernement, un amendement visant à modifier l'article L. 311-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESADA) afin de **supprimer cette obligation de paiement de la taxe de primo-délivrance en cas de passage du statut d'étudiant (ou de stagiaire) à celui de salarié**. Pour un tel changement de statut s'appliquera donc désormais la **taxe de renouvellement des titres de séjour, soit 87 euros**.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme l'a indiqué Sergio Coronado à l'Assemblée nationale, l'amendement visait à « *réparer [une] forme d'anomalie, puisqu'il s'agit, en droit et dans les faits, d'un renouvellement et non d'une première demande* ». En effet, les étrangers sont présents sur le territoire français et disposent déjà d'un titre de séjour, qu'il s'agit uniquement de « convertir » vers un autre statut.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, ce changement de statut aurait concerné environ **6 000 personnes en 2012**. La circulaire du 31 mai 2011, dite « circulaire Guéant », restreignant les conditions dans lesquelles les étudiants étrangers pouvaient obtenir un titre de séjour comme salarié, ayant été abrogée le 31 mai 2012, ce chiffre pourrait

croître significativement en 2013 et au-delà. La modification apportée par le présent article permettra de renforcer ce signal.

Le coût budgétaire de cette modification est estimé par le Gouvernement à environ **1 million d'euros**. Le produit de la taxe de primo-délivrance étant supérieur au plafond du produit affecté à l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), abaissé à 98 millions d'euros par l'article 31 du présent projet de loi de finances, la perte est **intégralement portée par l'Etat et sans impact sur le budget de l'OFII**.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

C. - Dispositions relatives aux budgets annexes et aux comptes spéciaux

ARTICLE 35

Reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants

Commentaire : le présent article vise à la reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants.

Cet article vise à confirmer pour l'année 2014, sous réserve des dispositions de la présente loi de finances, les affectations résultant de budgets annexes créés et de comptes spéciaux ouverts antérieurement.

L'article 16 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit la possibilité d'affecter certaines recettes sous forme de budgets annexes ou de comptes spéciaux. Par ailleurs, aux termes de l'article 1^{er} de la LOLF, la loi de finances de l'année détermine la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre financier qui en résulte.

Par conséquent, les dispositions relatives aux affectations de ressources doivent être autorisées et reconduites annuellement, sous réserve des dispositions particulières pouvant être prises dans le cadre du projet de loi de finances de l'année.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 36

(Art. 302 bis K et 1647 du code général des impôts)

Augmentation de la taxe de solidarité sur les billets d'avion

Commentaire : le présent article relève les tarifs de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, dite « taxe Chirac », inchangés depuis sa création en 2006.

La taxe de solidarité sur les billets d'avion, dite « taxe Chirac », a été créée par la loi de finances rectificative pour 2005 et est entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2006.

Son produit est destiné à abonder le Fonds de solidarité pour le développement (FSD), géré par l'Agence française de développement (AFD), en vue de financer des programmes internationaux de santé publique et d'accès aux médicaments dans les pays en voie de développement.

Le présent article procède au relèvement de ses tarifs qui étaient restés inchangés depuis sa création. La modification introduite vise à procéder au rattrapage de l'inflation depuis 2006.

Notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, a souligné le fait que le présent article porte sur une imposition affectée à une personne morale autre que l'État. Il n'a donc aucune incidence sur l'équilibre budgétaire de l'État. En conséquence, et conformément à l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, il ne devrait pas être inscrit en première partie de la loi de finances.

C'est pourquoi l'Assemblée nationale, sur proposition de son rapporteur général et avec l'avis favorable du Gouvernement, a supprimé cet article.

À l'initiative de Christian Eckert, il a été réintroduit en seconde partie du présent projet de loi de finances et sera commenté dans le Tome III du présent rapport général.

Décision de votre commission : votre commission vous propose de confirmer la suppression de cet article.

*ARTICLE 37**(Art. 1011 bis du code général des impôts)***Modification du barème du malus automobile**

Commentaire : le présent article durcit le barème du malus automobile afin de rétablir l'équilibre budgétaire du dispositif de bonus / malus.

I. LE DROIT EXISTANT***A. LE BONUS/MALUS : UN DISPOSITIF QUI VISE À INCITER À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES***

Mis en place fin 2007, le mécanisme du bonus / malus fait suite aux conclusions du « Grenelle de l'environnement ». Il se traduit par l'octroi d'un bonus en cas d'acquisition d'un véhicule neuf émettant peu de CO₂ ou par l'application d'un malus, sous forme d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation (carte grise), pour l'achat d'un véhicule émettant beaucoup de CO₂. Certains véhicules se situent dans la « zone neutre », c'est-à-dire que leurs acquéreurs ne seront ni éligibles au bonus, ni soumis au malus.

Le bonus et le malus sont déterminés à partir d'un barème, dont le tarif est fonction du taux d'émission de CO₂ en grammes par kilomètre. Pour les véhicules dont le taux d'émission n'est pas mesuré, il est fait référence à la puissance fiscale (mesurée en chevaux-vapeur).

Le barème du bonus est d'ordre réglementaire tandis que celui du malus relève de la loi de finances puisque, juridiquement, il s'agit d'une taxe.

B. UN RÉÉQUILIBRAGE BUDGÉTAIRE DÉJÀ AMORCÉ PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2013**1. Un nouvel instrument budgétaire**

Dans sa conception initiale, les recettes du malus devaient équilibrer les dépenses du bonus. Cependant, **le dispositif s'est vite révélé structurellement déficitaire puisque, entre 2008 et 2011, l'écart cumulé entre recettes et dépenses a atteint près de 1,5 milliard d'euros.**

Afin de redresser les comptes du dispositif, l'article 56 de la loi de finances pour 2012 a modifié l'organisation budgétaire du bonus / malus. Précédemment, le support budgétaire utilisé était un compte de concours

financiers (CCF). Il lui a été substitué un compte d'affectation spéciale (CAS). En effet, un CCF ne correspondait en rien à la nature des opérations financées dans le cadre du bonus / malus. En outre, aux termes de l'article 21 de la LOLF, un CAS doit être à l'équilibre et ses dépenses ne peuvent pas excéder ses recettes¹.

Le CAS retrace en recettes le produit du malus, déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement, et en dépenses « des contributions » au financement du bonus et du superbonus². **Par conséquent, toute évolution favorable du bonus doit en théorie être compensée par un durcissement du malus**, afin de maintenir le fonctionnement du compte, qui ne permet la dépense qu'à la condition de l'encaissement préalable des recettes.

2. Un déséquilibre persistant

Pour l'année 2013, la loi de finances initiale avait prévu que la dépense budgétaire relative au bonus s'élèverait à près de 452 millions d'euros, contre 226 millions prévus pour l'année 2012, soit un doublement de la dépense.

En effet, dans le cadre du plan de soutien à la filière automobile, annoncé le 25 juillet 2012, le Gouvernement avait décidé de renforcer le bonus à compter du 1^{er} août 2012. En contrepartie, l'article 17 de la loi de finances pour 2013 a durci le barème du malus.

Pour autant, comme l'indique l'évaluation préalable du présent article, *« le dispositif du bonus / malus est en situation de déséquilibre financier conséquent en 2013 (100 millions d'euros). À barème inchangé et en l'état actuel des prévisions d'immatriculation, ce déséquilibre financier pourrait être bien supérieur en 2014 »*.

3. Un bonus resserré en 2014

Afin de préserver l'équilibre budgétaire du dispositif, le Gouvernement a décidé de durcir à la fois le bonus (diminution de la dépense) et le malus (augmentation de la recette).

La modification du bonus est intervenue par un décret du 30 octobre 2013 qui vient préciser les nouvelles modalités de l'aide à

¹ L'article 7 de la loi de règlement pour 2012 a soldé les comptes du CCF, c'est-à-dire que l'État a définitivement enregistré la perte d'1,5 milliard d'euros sur le bonus / malus entre 2008 et 2011.

² Un superbonus de 300 euros est attribué en cas d'acquisition d'un véhicule « bonusé » concomitamment au retrait de la circulation d'un véhicule polluant de plus de quinze ans. Il représente une dépense budgétaire marginale de l'ordre de 1,6 million d'euros. Ce dispositif avait été suspendu en 2010 et 2011 au profit de la « prime à la casse ».

l'acquisition de véhicules propres (cf. tableau ci-dessous)¹. Le bonus maximal est désormais de 6 300 euros contre 7 000 euros précédemment.

Au-delà de 60 grammes de CO₂ par kilomètre, l'aide est réduite de 550 à 150 euros. Il s'agit de la tranche du bonus qui concerne les voitures disposant d'un moteur thermique de petite cylindrée, c'est-à-dire la partie la plus importante – et de loin – des véhicules « bonusés ». La réduction de l'avantage du bonus est donc notable sur ce segment et devrait permettre de réaliser des économies.

Il faut également noter que le décret a introduit un seuil maximal au bonus. Pour les véhicules dont les émissions sont comprises entre 0 et 20 grammes de CO₂ par kilomètre, ce seuil est fixé à 27 % du coût du véhicule². Il est abaissé à 20 % pour les émissions comprises entre 20 et 60 grammes de CO₂ par kilomètre et à 8,25 % pour les véhicules hybrides émettant moins de 110 grammes de CO₂ par kilomètre.

Évolution du barème du bonus depuis sa création

Taux d'émission de CO ₂ (en grammes par kilomètre)	Montant de l'aide (en euros)						
	Date de facturation						
	2008	2009	2010	2011	Du 1 ^{er} janvier au 31 juillet 2012	Du 1 ^{er} août au 31 octobre 2013	À compter du 1 ^{er} novembre 2013
Taux ≤ 20						7 000	6 300
20 < taux ≤ 50	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	4 000
50 < taux ≤ 60					3 500	4 500	4 000
60 < taux ≤ 90				800	400	550	150
90 < taux ≤ 95	1 000	1 000	1 000	400	100	200	0
95 < taux ≤ 100							
100 < taux ≤ 105	700	700	500				
105 < taux ≤ 110							
110 < taux ≤ 115							
115 < taux ≤ 120			100	0	0	0	
120 < taux ≤ 125	200	200					
125 < taux ≤ 130				0			

Source : décret n° 2013-971 du 30 octobre 2013

¹ Décret n° 2013-971 du 30 octobre 2013 modifiant le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres.

² Le bonus ne sera donc versé au taux plein que pour des véhicules de 23 334 euros ou plus.

L'article 1011 *bis* du code général des impôts, dernièrement modifié par l'article 17 de la LFI pour 2013, fixe le régime du malus. Celui-ci est en partie « familialisé » puisqu'il est prévu une diminution de 20 grammes de CO₂ par kilomètre par enfant à charge à partir du troisième enfant. De même, les véhicules adaptés aux personnes handicapées ou acquis par des personnes titulaires de la carte d'invalidité sont exonérés du paiement du malus.

En complément d'une action sur le bonus, le présent article procède à un durcissement du barème du malus en vue d'assurer le retour à l'équilibre budgétaire du dispositif en 2014.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie l'article 1011 *bis* précité. Le A du I substitue au barème existant de nouveaux tarifs pour l'année 2014, reproduits dans le tableau ci-dessous.

Taux d'émission de dioxyde de carbone (en grammes de CO ₂ par kilomètre)	Tarif de la taxe	
	(en euros)	
	Année d'immatriculation	
	2013	2014
Taux ≤ 130	0	0
130 < taux ≤ 135	0	150
135 < taux ≤ 140	100	250
140 < taux ≤ 145	300	500
145 < taux ≤ 150	400	900
150 < taux ≤ 155	1 000	1 600
155 < taux ≤ 175	1 500	2 200
175 < taux ≤ 180	2 000	3 000
180 < taux ≤ 185	2 600	3 600
185 < taux ≤ 190	3 000	4 000
190 < taux ≤ 200	5 000	6 500
200 < taux	6 000	8 000

Le présent article relève très sensiblement le barème par rapport à 2013. Le seuil d'entrée dans le malus est abaissé de 135 à 130 grammes de CO₂ par kilomètre. En outre, le tarif applicable à chaque tranche augmente. Au-delà de 200 grammes de CO₂ par kilomètre, le malus maximal est désormais de 8 000 euros alors qu'il n'était que de 6 000 euros auparavant.

Par coordination, pour les véhicules dont le taux de CO₂ n'est pas mesuré, le B du I du présent article définit le barème suivant :

Puissance fiscale (en chevaux-vapeur)	Tarif de la taxe (en euros)
Puissance fiscale ≤ 5	0
6 ≤ puissance fiscale ≤ 7	1 500
8 ≤ puissance fiscale ≤ 9	2 000
10 ≤ puissance fiscale ≤ 11	3 600
12 ≤ puissance fiscale ≤ 16	6 000
Puissance fiscale > 16	8 000

Enfin, le II du présent article dispose que **ces nouveaux barèmes s'appliquent aux véhicules immatriculés à partir du 1^{er} janvier 2014.**

*

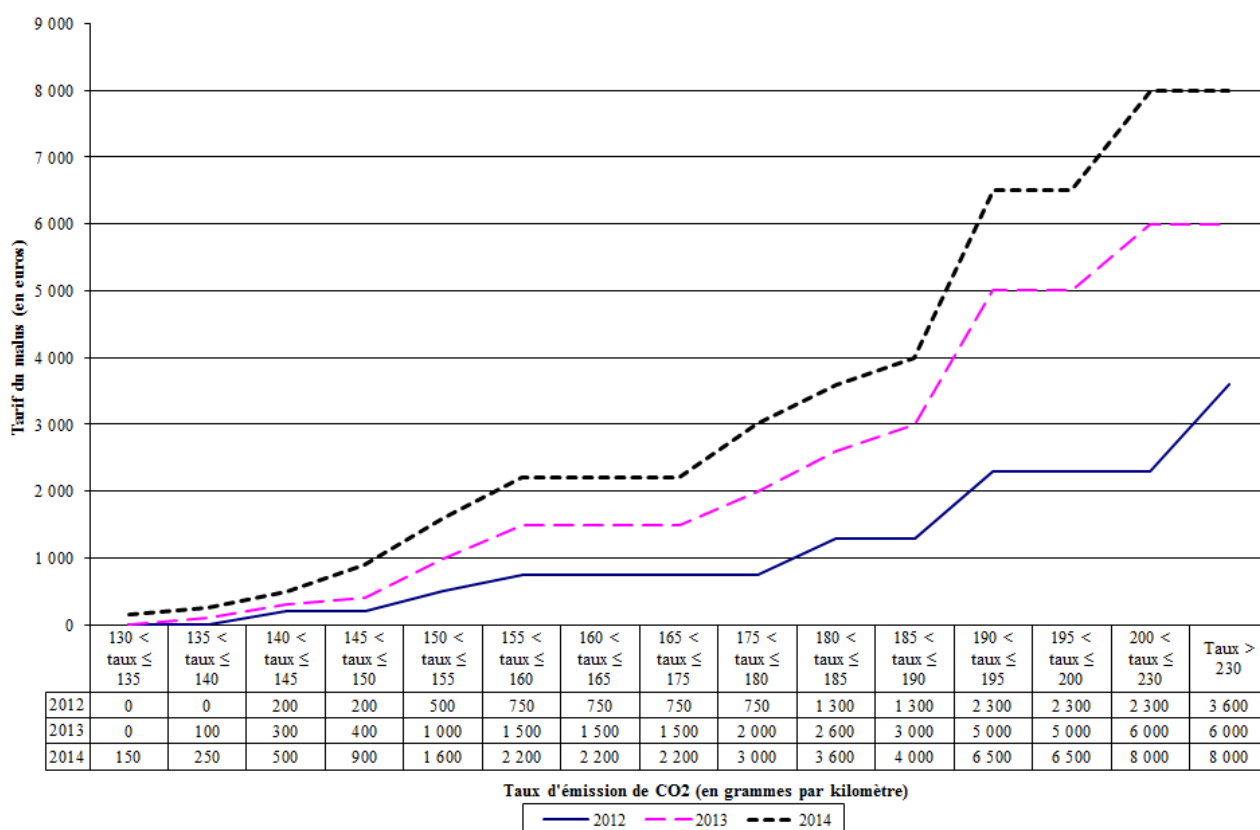
L'Assemblée nationale a adopté le présent article **sans modification.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN DURCISSEMENT SIGNIFICATIF

Il convient d'abord de relever que **le barème proposé par le présent article est plus exponentiel que les précédents**, comme le montre le graphique ci-dessous. En 2013, le malus restait modéré jusqu'à 150 grammes de CO₂ par kilomètre (400 euros) ; désormais, pour la même tranche d'émission, il a plus que doublé (900 euros).

Durcissement du barème du malus depuis 2012



Source : commission des finances du Sénat

Les évaluations de véhicules mis sur le marché présentées dans le tableau prévisionnel ci-après ont été établies en tenant compte de la situation très difficile de la filière automobile. En effet, le Gouvernement estime que 1,75 million de véhicules neufs seront vendus en 2013 contre 1,93 million en 2012 et 1,85 million en 2013.

En 2012, suite aux modifications favorables sur le bonus, le pourcentage de véhicules « bonusés » était passé de 21,2 % du total des ventes à 34,9 %. Cette fraction devrait diminuer à 10,51 % en 2014.

À l'inverse, la part des véhicules « malusés », après l'entrée en vigueur du présent article, devrait rester stable - et même légèrement progresser - autour de 16,9 %.

Au total, la combinaison du décret du 30 octobre 2013 et du présent article conduit à ce que la très grande majorité des véhicules vendus soient dans la « zone neutre », c'est-à-dire ni « bonusés », ni « malusés ». Le pourcentage atteint près de 73 % alors qu'il n'était que de 47 % l'année dernière.

**Répartition prévisionnelle des ventes de véhicules neufs
selon les tranches du bonus/malus en 2014**

	Tranches de CO₂ (en g par km)	Bonus /malus 2014 (en euros)	Exemples de véhicules¹	Part de marché estimée en 2014	Nombre de véhicules
Bonus	0 < taux ≤ 20	6 300 € (limité à 27 % du coût du véhicule)	Citroën C-Zero, Nissan Leaf, Peugeot Ion, Renault Zoe, Cecompl Bluecar, etc.	0,87 %	15 250
	20 < taux ≤ 60	4 000 € (limité à 20 % du coût du véhicule)	Toyota Prius rech., Chevrolet Volt, Opel Ampera	0,06 %	1 000
	60 < taux ≤ 90	150 €	Alfa Mito, Fiat 500, Ford Fiesta, Peugeot 208, Renault Clio, Seat Ibiza, VW Polo, etc.	6,86 %	120 086
	Hybride taux < 110	Montant moyen de 2 475 € (8,25 % du coût du véhicule, bonus entre 1 650 et 3 300 €)	Peugeot 3008 Hy4, Toyota Auris HSD, Citroën DS 5 Hy4, Toyota Prius, etc.	2,72 %	47 600
					10,51 %
Zone neutre (91-130)				72,58 %	1 269 472
Malus	130 < taux ≤ 135	150 €	Citroën C3, Citroën C4, Renault Mégane, Volkswagen Golf, etc.	6,26 %	109 481
	135 < taux ≤ 140	250 €	Dacia Duster, Renault Clio, Citroën C3, Nissan Qashqai, Volkswagen Tiguan, etc.	2,69 %	47 043
	140 < taux ≤ 145	500 €	Citroën C3 Picasso, Volkswagen Golf, BMW série 3, Citroën C4, Skoda Superb, etc.	2,73 %	47 841
	145 < taux ≤ 150	900 €	Renault Koléos, BMW série 5, Volkswagen Tiguan, Peugeot 508, Peugeot 308, etc.	1,02 %	17 831
	150 < taux ≤ 155	1 600 €	Dacia Sandero, Ford Kuga, Peugeot 807, Citroën C8, etc.	1,11 %	19 369
	155 < taux ≤ 175	2 200 €	Toyota RAV4, Audi Q3, Dacia Lodgy, Dacia Duster, Chevrolet Orlando, Citroën DS5, etc.	2,19 %	38 374
	175 < taux ≤ 180	3 000 €	Hyundai Santa Fe, Volvo XC60, Renault Modus, Volkswagen New Beetle etc.	0,14 %	2 409
	180 < taux ≤ 185	3 600 €	Audi Q5, Kia Sportage, Peugeot 5008, Mazda MX5, Nissan Qashqai, etc.	0,24 %	4 146
	185 < taux ≤ 190	4 000 €	Volkswagen Touareg, Renault Espace, Porsche Cayenne, Toyota RAV4, etc.	0,12 %	2 124
	190 < taux ≤ 200	6 500 €	BMW série X5, Mercedes classe M, Kia Sorento, Audi Q7, Chevrolet Captiva, etc.	0,09 %	1 656
	taux > 200	8 000 €	Land Rover Range Rover, Toyota Land Cruiser, Jeep Grand Cherokee, Chevrolet Camaro, etc.	0,32 %	5 618
				16,91 %	295 892

Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

¹ À titre indicatif, les émissions de CO₂ variant, pour chaque modèle, en fonction de leur motorisation.

B. UN ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ENCORE INCERTAIN

Conformément au principe des comptes d'affectation spéciale, les dépenses ne peuvent excéder les recettes. Ainsi, en 2014, après augmentation du barème du malus, **les recettes devraient s'accroître de 103 millions d'euros**, pour atteindre un total de 269,9 millions d'euros. Les **dépenses** au titre du bonus et du superbonus devraient s'élever à un montant équivalent, **en baisse de près de 130 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2013**.

Le Gouvernement a donc exercé un double effort significatif à la fois sur les recettes et sur les dépenses afin d'assurer le retour à l'équilibre du dispositif.

Il faut néanmoins noter que le dispositif connaît une dynamique qui conduit les consommateurs à s'adapter très vite aux incitations du bonus et du malus. Ils peuvent ainsi facilement se détourner des véhicules les plus polluants, entraînant des recettes moindre qu'attendues, ou à l'inverse, se reporter vers des véhicules « bonusés », ce qui accroît les dépenses par rapport à la prévision.

À cet égard, en 2012, la Cour des comptes¹ relevait que « *l'augmentation du malus risque [...] de déplacer les ventes vers des véhicules moins polluants plutôt que d'augmenter les recettes du compte d'affectation spéciale* ». Cette analyse demeure valable pour l'année 2014 : le durcissement du malus risque de ne pas produire les effets attendus en termes de recettes, conduisant à nouveau à devoir adapter le dispositif, comme chaque année depuis sa création.

C'est d'ailleurs l'objet même du dispositif, par l'intermédiaire d'un signal-prix, que d'induire des changements dans l'attitude des consommateurs. Le bonus démontre son efficacité ; c'est pourquoi, les tarifs du bonus / malus doivent régulièrement être réajustés dans le souci de maintenir l'équilibre budgétaire du dispositif.

En tout état de cause, le bonus / malus permet à la France de respecter les règles européennes en matière d'émission de CO₂, qui imposent que, pour les véhicules neufs, les émissions moyennes ne dépassent pas 95 grammes de CO₂ par kilomètre en 2020. De fait, depuis sa création, les émissions moyennes des véhicules neufs ont fortement diminué puisqu'elles sont passées de 149 grammes de CO₂ par kilomètre en 2007 à 124 grammes fin 2012.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Note d'analyse budgétaire « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres », mai 2012.

ARTICLE 38

(Art. 65 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011)

Aménagement des ressources du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »

Commentaire : le présent article ramène de 35 millions d'euros à 19 millions d'euros la part de la taxe d'aménagement du territoire affectée au compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » afin de tirer les conséquences de la modification de la tarification des redevances ferroviaires à compter du 1^{er} janvier 2014.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES « TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE » SONT FINANCÉS PAR UNE FRACTION DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'État et la SNCF ont signé une convention, le 13 décembre 2010, par laquelle l'entreprise ferroviaire s'engage à exploiter quarante lignes « d'équilibre du territoire », dites « trains d'équilibre du territoire » (TET). En pratique, il s'agit des trains Intercités, précédemment appelés Corail, Lunéa ou Téoz, dont l'exploitation se révèle déficitaire pour la SNCF.

L'État est autorité organisatrice des TET. Il définit les obligations de service public en matière de desserte des gares, de fréquence, de maintenance et de régénération du matériel roulant. **En contrepartie, la SNCF perçoit une compensation financière afin de couvrir le déficit d'exploitation et « le bénéfice raisonnable de l'exploitant ».**

Le financement des TET se fait au travers du compte d'affectation spéciale (CAS) « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ». Un CAS retrace, selon l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances, « dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ».

En 2013, ses recettes sont assurées par trois taxes :

- 90 millions d'euros au titre de la contribution de solidarité territoriale (CST), due par les entreprises de transport ferroviaire de voyageurs et assise sur le chiffre d'affaires des prestations de transport de voyageurs (hors trains conventionnés). En pratique, elle est prélevée sur les lignes TGV ;

- 200 millions d'euros au titre de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF), qui frappe les entreprises de transport ferroviaire de voyageurs. Seules sont redevables les entreprises dont le chiffre d'affaires soumis à la CST est supérieur à 300 millions d'euros, soit, en pratique, la seule SNCF ;

- et, enfin, 35 millions d'euros au titre de la taxe d'aménagement du territoire (TAT), acquittée par les sociétés d'autoroute, le solde étant reversé à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Ses dépenses retracent les contributions liées à l'exploitation des TET, à la régénération du matériel roulant ainsi que les frais relatifs aux études, enquêtes de satisfaction sur la qualité de service et aux missions de conseil juridique, financier ou technique.

B. UNE MODIFICATION DES REDEVANCES FERROVIAIRES MODIFIE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE DU CAS TET

Les recettes du CAS permettent notamment d'assurer la rémunération de Réseau ferré de France (RFF), propriétaire et gestionnaire du réseau ferré. En effet, à l'instar de tous les trains, les TET doivent acquitter plusieurs redevances à RFF :

- la redevance d'accès ;
- la redevance de réservation ;
- et la redevance de circulation.

En 2014, une réforme des redevances vient modifier cet équilibre. D'une part, le décret du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs¹ introduit une nouvelle redevance : la redevance de quai. D'autre part, RFF a procédé à une modernisation des redevances afin, selon l'exposé des motifs du présent article, d'assurer « *une meilleure correspondance entre les niveaux des redevances et la répartition réelle des coûts d'infrastructures* ».

Concrètement, s'agissant des TET, cela se traduit par :

- une diminution de 22 millions d'euros de la redevance de circulation ;
- la création d'une charge nouvelle de 6 millions d'euros au titre de la redevance de quai ;
- l'augmentation de 16 millions d'euros de la redevance d'accès.

¹ Décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire.

Au final, la réforme ne conduit pas à une variation du montant total de redevances acquitté par les TET : la diminution de la redevance de circulation compense les deux autres augmentations.

Néanmoins, conformément à la convention TET signée entre la SNCF et l'État, le paiement des redevances est réparti entre les deux acteurs.

L'État acquitte en effet directement auprès de RFF la redevance d'accès tandis que la SNCF acquitte la redevance de réservation et la redevance de circulation – et bientôt la redevance de quai – qui lui sont ensuite remboursées par le biais du CAS.

Ainsi, la réforme des redevances conduit à diminuer **les charges supportées par la SNCF de 16 millions d'euros** et à **augmenter celles de l'État d'un montant équivalent**.

Il convient, pour assurer la neutralité de cet ajustement sur le CAS, que ses recettes diminuent à due proportion et qu'elles soient réorientées vers le budget de l'État. Tel est l'objet du présent article.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **assurer la neutralité budgétaire pour l'ensemble des acteurs concernés (État, SNCF et RFF) de la modification des redevances au 1^{er} janvier 2014.**

Il ramène ainsi de 35 millions d'euros à 19 millions d'euros la fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) affectée au CAS, soit une diminution de 16 millions d'euros.

En conséquence, l'AFITF (qui perçoit le solde du produit de la TAT) voit son budget augmenter de 16 millions d'euros, ce qui permet à l'État d'économiser une somme équivalente au titre de la subvention d'équilibre qu'il lui verse. L'économie ainsi réalisée vient compenser la hausse de la redevance d'accès que l'État doit acquitter directement auprès de RFF pour les TET.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vient tirer les conséquences de l'évolution des différentes redevances ferroviaires et s'apparente en réalité à un « jeu de vases communicants » entre la SNCF, l'AFITF et l'État.

Il convient de relever, ainsi que le souligne l'évaluation préalable, qu'il n'a pas *« d'incidence sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes, redevables de la TAT. L'enveloppe globale de TAT prélevée est en effet inchangée, seule la répartition de cette ressource entre le CAS et l'AFITF étant modifiée »*.

La modification proposée est donc neutre pour l'ensemble des acteurs.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 39

(Art. L. 241-2 du code de la sécurité sociale, 1600-0 S du code général des impôts et 53 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012)

Relations financières entre l'État et la sécurité sociale

Commentaire : le présent article tend principalement à majorer la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale à due proportion du rendement de la révision du quotient familial et de la suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu au titre des contrats de complémentaire santé. Il vise également à compenser la baisse des cotisations employeurs « famille ».

I. LE DROIT EXISTANT**A. LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET LA SECURITE SOCIALE**

Les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale peuvent être regroupées en **cinq grandes catégories** (cf. encadré), qui engendrent des flux financiers de nature fiscale ou budgétaire.

Les masses financières en jeu sont importantes puisque, selon les données de l'annexe au projet de loi de finances pour 2014 sur les relations entre l'Etat et la protection sociale, **les crédits du budget général à destination de la sécurité sociale atteindront 77,96 milliards d'euros** en 2014, soit 19 % des dépenses totales de l'Etat, et **les recettes fiscales affectées 156,45 milliards d'euros**. Ces dernières comprennent principalement la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS).

Les relations financières entre l'Etat et la protection sociale

- Le versement par l'Etat de « cotisations » pour ses personnels et de subventions à certains régimes spéciaux

L'« Etat-employeur » ou l'« Etat-gestionnaire », tout d'abord, verse aux organismes de sécurité sociale des « cotisations » pour la protection sociale de ses personnels civils, militaires et ouvriers, ainsi que des subventions d'équilibre à divers régimes spéciaux de retraites. Selon l'annexe précitée au PLF pour 2014, ces montants devraient atteindre respectivement **51,30 milliards d'euros** et **6,4 milliards d'euros**.

- Le financement de prestations sociales gérées par la sécurité sociale

L'Etat finance, ensuite, par des contributions publiques, différentes prestations sociales dont la gestion est assurée par la sécurité sociale : par exemple l'allocation adulte handicapé (AAH) ou l'aide médicale de l'Etat (AME). En 2014, les concours de l'Etat à ce titre devraient atteindre, selon la même source, **15,9 milliards d'euros** (hors compensation d'exonérations de cotisations sociales).

- Le financement de politiques sociales

A ces dépenses, s'ajoute également la participation de l'Etat à des politiques publiques qui bénéficient, par ailleurs, d'un financement de la sécurité sociale. Tel est le cas de la **sécurité sanitaire** qui donne lieu notamment à un co-financement de l'Etat et de la sécurité sociale de nombreuses agences de sécurité sanitaire. En 2014, les crédits inscrits dans le cadre de la mission « Santé » au titre de la prévention, de la sécurité sanitaire et de l'offre de soins s'élèveraient ainsi à **693 millions d'euros**.

- La compensation des allègements de cotisations sociales

L'Etat en tant que « financeur de la politique de l'emploi » assure la compensation aux régimes de sécurité sociale des allègements et des exonérations de cotisations sociales décidés en vue de soutenir la politique de l'emploi. Si les **exonérations ciblées** donnent lieu à compensation par crédits budgétaires (**3,6 milliards d'euros en 2014**), les allègements généraux de charges sociales et les exonérations partielles qui demeurent sur les heures supplémentaires sont compensés à la sécurité sociale par l'affectation de « paniers fiscaux » (soit, respectivement, 20,6 milliards d'euros et 500 millions d'euros en 2014).

- L'affectation de recettes fiscales

Du côté des recettes fiscales, **de nombreux impôts ou taxes affectées viennent compléter les recettes « naturelles » de la sécurité sociale** que sont les cotisations sociales. Si certaines taxes sont affectées à la sécurité sociale selon le principe du « pollueur-payeur » (les droits sur les tabacs et les alcools), la fiscalisation du financement de la sécurité sociale résulte d'autres facteurs :

- **l'universalisation de la protection sociale** : la création de la contribution sociale généralisée (CSG), en 1991, répond notamment à cette évolution de notre système de protection sociale ;

- **la fiscalisation du financement de la dette sociale** : la résorption de la dette de la sécurité sociale qui incombe à la CADES est financée, non pas par des cotisations sociales, mais par l'impôt, en l'espèce la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) et, depuis 2009, par une fraction de CSG, ainsi qu'une part des prélèvements sociaux sur les revenus du capital ;

- **la compensation des exemptions d'assiette de cotisations sociales par la création d'impositions de toute nature** (forfait social, contributions sur les « retraites chapeaux », contributions salariales et patronales sur les stock-options,...) ;

- **l'accroissement des besoins de financement de notre système de protection sociale ou la nécessité de financer de nouveaux risques.** La prise en charge des personnes âgées dépendantes a notamment conduit à la création, en 2004, d'une contribution spécifique affectée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) : la contribution solidarité autonomie (CSA).

Source : commission des finances, d'après les données de l'annexe au PLF pour 2014 sur les relations financières entre l'Etat et la protection sociale

B. L'AFFECTATION DE TVA À LA SÉCURITÉ SOCIALE VIA UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS

Le **compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale »** a été créé par l'article 53 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013. Afin de permettre une meilleure lisibilité des flux, ce compte retrace l'ensemble des transferts de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de l'Etat vers la sécurité sociale, soit **au total 12,7 milliards d'euros en 2014**. Ces crédits transitent par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), qui recouvre pour le compte de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et divers régimes les recettes de TVA affectées à la sécurité sociale.

Plus précisément, sont inscrits sur le compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale » :

- en dépenses, les versements de l'Etat à l'ACOSS. Ces versements sont déterminés sur la base du rendement prévisionnel annuel de TVA nette, suivant un échéancier fixé par convention en fonction des contraintes de trésorerie de l'Etat et de l'ACOSS ;

- en recettes, les remboursements des avances sur le montant de TVA affectée à la sécurité sociale.

Le compte est composé de trois programmes, correspondant à des affectations différentes à la sécurité sociale :

- le programme 837 retrace les avances à l'ACOSS de la **fraction de TVA versée à la CNAMTS**, en application du 3° de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale ;

- le programme 840 retrace l'avance à l'ACOSS de la **fraction de TVA affectée aux organismes de sécurité sociale en compensation des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires** ;

- le programme 849 retrace l'avance à l'ACOSS de la **fraction de TVA affectées aux organismes de protection sociale en compensation de l'exonération de cotisations sociales sur les services à la personne**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA HAUSSE DE LA FRACTION DE TVA AFFECTÉE À LA CNAMTS

Le II du présent article propose d'**augmenter de 5,88 % à 7,87 % la fraction de TVA nette affectée à la CNAMTS**, *via* le programme 837 du compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale ». Selon l'évaluation préalable du présent article, cette modification de la quote-part mentionnée au 3° de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale conduit à **augmenter de 3,03 milliards d'euros** le montant des recettes de TVA affectées à la branche « maladie » de la sécurité sociale. **Au total, le montant de TVA affecté à la CNAMTS**, *via* le programme 837, **s'élève à 11,96 milliards d'euros**.

L'augmentation des transferts de TVA prévue au II du présent article résulte de trois mesures annoncées par le Gouvernement, dont deux sont inscrites dans le présent projet de loi de finances :

- **l'affectation du rendement de la révision du plafond du quotient familial** (*cf.* article 3 du présent projet de loi), **estimé à 1,03 milliard d'euros**, à la branche « famille » de la sécurité sociale. Dans le cadre de la réforme de la politique familiale, présentée le 3 juin 2013 par le Premier ministre, il est prévu d'abaisser le plafond du quotient familial de 2 000 à 1 500 euros par demi-part afin de contribuer au rééquilibrage des comptes de la branche « famille »¹ ;

- **l'affectation des gains issus de la suppression de l'avantage fiscal** dont bénéficient les salariés sur la cotisation versée par l'employeur au titre des **contrats de complémentaire santé collectifs et obligatoires**, estimés à 960 millions d'euros (*cf.* article 5 du présent projet de loi) ;

- **la compensation de la baisse du taux des cotisations « famille » versées par les employeurs**. L'évaluation préalable du présent article évalue le manque à gagner de la baisse de 0,15 % du taux de cotisation « famille » à **1,05 milliard d'euros** en 2014². Cette baisse, qui sera adoptée par voie réglementaire, devrait compenser la hausse du taux de cotisation « vieillesse » prévue dans le cadre de la réforme des retraites.

Ce mode de transfert de l'Etat à la sécurité sociale, par le biais de la TVA, implique que la dynamique des recettes de TVA aura une incidence, à

¹ Le déficit de la branche famille s'élevait à 2,5 milliards d'euros en 2012 et devrait s'élever à 2,8 milliards d'euros en 2013. Grâce aux mesures annoncées dans le cadre de la réforme de la politique familiale, il devrait être ramené à 1 milliard d'euros en 2017.

² Cette évaluation n'intègre pas les cotisations versées par les employeurs des trois fonctions publiques, soit une différence d'environ 100 millions d'euros, qui seront reversés par la CNAMTS à la CNAF.

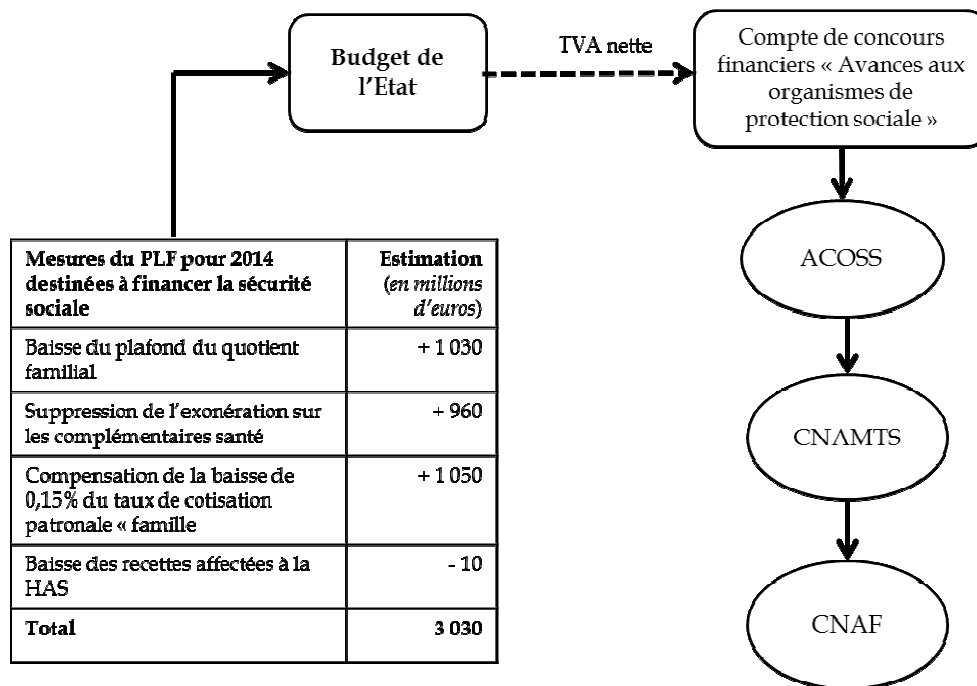
la hausse ou à la baisse, sur la somme effectivement reversée à la sécurité sociale.

Par ailleurs, la réforme du mode de financement de la Haute autorité de santé (HAS)¹ conduit à minorer légèrement la quote-part de TVA affectée à la CNAMTS, d'un pourcentage équivalent à 10 millions d'euros. Afin de garantir l'indépendance de la HAS, celle-ci ne se verra plus affecter de taxes versées par l'industrie pharmaceutique. La restitution d'une fraction de TVA nette permettra de compenser à l'Etat sa hausse de subvention envers cette autorité indépendante.

Si le présent article prévoit d'affecter l'ensemble des gains issus des mesures précitées à la CNAMTS, **le PLFSS pour 2014 organise le partage de ces recettes entre les différentes branches et organismes de la sécurité sociale**. Le présent article doit donc se lire en « miroir » de l'article 15 du PLFSS pour 2014, qui prévoit notamment le **transfert à la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) d'un montant de 2,08 milliards d'euros** correspondant au rendement de l'abaissement du plafond du quotient familial et à la compensation de la baisse des cotisations employeurs versées à la branche famille. Le schéma ci-après récapitule les principaux transferts prévus au II du présent article, en lien avec les transferts internes prévus à l'article 15 du PLFSS pour 2014.

¹ Cf. *article 11 du PLFSS pour 2014*.

Schéma du transfert de TVA de l'Etat à la CNAMTS



Source : commission des finances du Sénat

Il convient de noter que le transfert à la branche « vieillesse » de la sécurité sociale du rendement de la fiscalisation des majorations de pensions pour enfants (cf. article 6 du présent projet de loi), décidée dans le cadre de la réforme des retraites, ne sera réalisé qu'à compter de 2015. En 2014, il a été indiqué à votre rapporteur général que le rendement de cette mesure, estimé à 1,2 milliard d'euros, resterait acquis au budget de l'Etat. Il devrait notamment contribuer au financement des pensions de retraite de la fonction publique.

Enfin, le I du présent article prévoit une **modification rédactionnelle** afin de préciser la définition de la TVA nette affectée au compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale ».

B. L'AJUSTEMENT DE LA FRACTION DE TVA AFFECTÉE EN COMPENSATION DES ALLÈGEMENTS DE CHARGES SOCIALES SUR LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES

Le III du présent article **augmente de 0,33 % à 0,34 % la fraction de TVA nette affectée à la sécurité sociale** afin de compenser le dispositif de déduction forfaitaire des cotisations sociales sur les heures supplémentaires dans les entreprises de moins de vingt salariés. Cette fraction de TVA

correspond à un montant attendu de **516,8 millions d'euros pour 2014**, soit près de 17 millions de plus qu'en 2013.

Cet ajustement de la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale, *via* le programme 840 du compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale », devrait permettre de mieux compenser cet allègement pour les régimes de sécurité sociale concernés. Compte tenu de la modification du périmètre du dispositif d'exonération relatif aux heures supplémentaires, opérée en loi de finances rectificative d'août 2012¹, il n'existe pas de chiffrage définitif du coût en année pleine de cette mesure bénéficiant aux très petites entreprises. Néanmoins, l'annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 évalue le montant de cette dépense fiscale à 549 millions d'euros en 2013.

C. LA MODIFICATION DE LA CLEF D'ALLOCATION DU PRODUIT DES PRÉLÈVEMENTS DE SOLIDARITÉ SUR LE CAPITAL

Le **IV** du présent article vise à modifier l'affectation des prélèvements de solidarité sur le capital, institués par l'article 1600-0 S du code général des impôts, entre le Fonds national des solidarités actives (FNSA) et le Fonds national d'aide au logement (FNAL).

En effet, la **refonte des prélèvements sociaux sur les produits de placement**, prévue à l'article 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, devrait entraîner des gains de 109 millions d'euros pour le FNSA et de 34 millions d'euros pour le FNAL.

Afin d'**allouer l'ensemble de ces gains au FNAL, soit 143 millions d'euros au total**, le IV du présent article modifie les quotes-parts de prélèvement de solidarité sur les produits de placement affectés à ces deux fonds de la façon suivante :

- la quote-part affectée au FNSA baisserait de 1,45 % à 1,37 % ;
- la quote-part affectée au FNAL augmenterait de 0,45 % à 0,53 %.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un **amendement abaissant de 7,87 % à 7,85 % la fraction de TVA affectée à la CNAMTS**. Cette modification vise à tirer les conséquences des mesures adoptées par l'Assemblée nationale, tendant à majorer le rendement prévisionnel de la TVA de l'ordre de 286 millions d'euros, ainsi que la révision à la hausse des recettes de TVA (à hauteur de 95 millions d'euros) du fait de la mise en conformité avec le droit de l'Union européenne des taux de TVA sur les centres équestres et la vente des animaux domestiques.

¹ Article 3 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

L'ajustement de la fraction de TVA affectée à la CNAMTS maintiendrait le montant dont bénéficie cette dernière, soit 11,96 milliards d'euros.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le choix de transférer le rendement de la réforme du quotient familial et de la suppression partielle de l'exonération sur les complémentaires santé *via* une majoration de TVA nette affectée à la branche maladie de la sécurité sociale correspond à une pratique habituelle. Le recours à ce procédé présente en effet les avantages suivants :

- **ce dispositif est plus lisible**, comparativement à l'affectation directe de diverses ressources partagées entre différents organismes de sécurité sociale ou la création d'une nouvelle taxe partagée entre l'Etat et la sécurité sociale. Le **recours à la TVA comme « convertisseur » de recettes fiscales** permet en effet de réduire le nombre et la complexité des flux entre l'Etat et la sécurité sociale. Ce procédé a été utilisé à plusieurs reprises, notamment dans le cadre de la réforme des retraites de 2010 ;

- **ce mode de transfert s'accompagne d'une information satisfaisante du Parlement**, en particulier grâce à la création du compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale », qui permettra le suivi des transferts d'une année sur l'autre.

Enfin, la hausse des recettes affectées au Fonds national d'aide au logement (FNAL) est conforme à l'engagement du Gouvernement d'aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 40

(Art. 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

Garantie des ressources de l'audiovisuel public

Commentaire : le présent article a un double objet :

- **actualiser les données relatives au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », qui retrace le financement des bénéficiaires de la contribution à l'audiovisuel public ;**

- **reconduire le mécanisme de garantie de ressources de ces bénéficiaires lorsque les recouvrements sont inférieurs aux prévisions budgétaires.**

I. LE DROIT EXISTANT : UN FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC PAR UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS**A. LA CRÉATION D'UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS DÉDIÉ AUX AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC**

Hors ressources propres et subventions de l'Etat, les organismes de **l'audiovisuel public sont financés par les avances accordées par un compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », créé par le VI de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.**

Celui-ci remplace le compte d'avances n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public ». Il retrace, en dépenses, le montant des avances accordées aux organismes de l'audiovisuel public, visés par les articles 44, 45 et 49 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication : France Télévisions, Radio France, ARTE-France, l'Institut nationale de l'audiovisuel (INA), ainsi que la société holding « France Médias Monde ».

Les ressources de ce compte de concours financiers proviennent, d'une part, des encaissements du produit de la contribution à l'audiovisuel public¹, nets de frais de trésorerie et de recouvrement et, d'autre part, d'une dotation correspondant au montant des dégrèvements de contribution, pris en charge par le budget général. Ceux-ci sont imputés en dépenses sur le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôt d'Etat » de la mission « Remboursement et dégrèvements ».

¹ Ancienne redevance audiovisuelle.

B. DES DÉGRÈVEMENTS QUI CONCERNENT DEUX TYPES DE PUBLICS

Pour mémoire, les dégrèvements concernent deux catégories de personnes :

- les **dégravés pour motifs sociaux**, dont le coût augmente chaque année, du fait d'un effet volume et d'un effet prix. Le coût de cette mesure est évalué à 482 millions d'euros en 2014, contre 446 millions d'euros en 2012 et 471 millions d'euros en 2013 ;

- les **dégravés pour droits acquis**, dont le nombre diminue d'environ 10 % chaque année.

L'objet de cette dépense fiscale est de maintenir les « droits acquis » des personnes qui étaient exonérées de redevance au 31 décembre 2004 et qui entrent dans le champ du dispositif :

- les personnes infirmes non assujetties à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), sous condition de ressources et de cohabitation (régime des droits acquis pérennisé depuis 2008) ;

- les personnes âgées de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004 non imposables à l'impôt sur le revenu, non assujetties à l'ISF et qui satisfont à la condition de cohabitation (régime des droits acquis pérennisé).

Le coût de cette mesure pour les deux catégories de bénéficiaires est estimé à **53 millions d'euros en 2012, 50 millions d'euros en 2013 et 46 millions d'euros en 2014**. L'évolution à la baisse de son coût tient à la seconde catégorie de personnes bénéficiaires, dont le nombre diminue mécaniquement dans le temps (564 000 ménages bénéficiaires en 2009, 522 000 en 2010 et 454 000 en 2011).

C. LA MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME DE GARANTIE DES RESSOURCES AU PROFIT DES ORGANISMES L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, un mécanisme dit de garantie des ressources accordées aux organismes de l'audiovisuel public a été mis en place par le Parlement à l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, alors rapporteur spécial de la mission « Médias ».

Selon ce mécanisme, en cas d'encaissements de contribution de contribution à l'audiovisuel public inférieurs à la prévision annuelle effectuée en loi de finances initiale (LFI), l'Etat prend en charge une part plus importante des dégrèvements, afin que les organismes de l'audiovisuel public bénéficient du montant effectif de ressources voté en loi de finances initiale.

Comme le relève la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution du budget 2012 du compte de concours financiers « Avances à

l'audiovisuel public », « le recours à un compte de concours financiers ne répond pas à la définition donnée par l'article 24 de la LOLF. Il crée une distorsion de traitement avec la comptabilité générale, difficile à expliquer, et permet d'exonérer les avances à l'audiovisuel de toute discipline budgétaire puisque les dépenses faites sur ce compte – comme d'ailleurs les dépenses pour ordre du programme 200 – Remboursements et dégrèvements des impôts d'Etat échappent à la norme de dépense ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA RECONDUCTION DES MÉCANISMES DE GARANTIE DU FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Le 1° du présent article **actualise le montant maximal des dégrèvements de la contribution prise en charge par le budget général de l'État**, en le portant de 544,1 millions d'euros à 527,3 millions d'euros en 2014. D'après les informations transmises à votre rapporteur général, dans les dernières estimations réalisées, le total des dégrèvements pour 2013 devrait être de 520,4 millions d'euros, le montant des dégrèvements pour motifs sociaux s'avérant inférieur à celui anticipé en loi de finances initiale. **Le montant maximal de dégrèvement de la contribution prise en charge par le budget de l'État en 2014 devrait donc, en réalité, augmenter légèrement (+ 1,3 %) par rapport à 2013.**

Le 2° a pour objet de reconduire **en 2014 le montant garanti aux organismes de l'audiovisuel public**. Si les encaissements nets de la contribution s'avèrent inférieurs à 3 023,8 millions d'euros, la limite de la prise en charge par le budget général de l'Etat prévue au 1° est majorée à hauteur de la perte constatée. **Le montant garanti progresse de 3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013.**

L'évolution de la prévision des encaissements nets de la contribution à l'audiovisuel public se fonde sur :

- une **progression** de 3 % du nombre des redevables professionnels, et de **0,85 % du nombre de foyers assujettis**, soit 228 084 foyers supplémentaires par rapport à 2013 ;

- **l'indexation du montant de la contribution sur la prévision d'inflation** retenue dans le projet de loi de finances pour 2014, soit 1,3 %. En conséquence, en 2014, le montant de la contribution à l'audiovisuel public s'élèvera à **133 euros en métropole** et à 85 euros dans les départements d'outre-mer.

Évolution des ressources du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » pour 2012, 2013 et 2014

(en millions d'euros)

	LFI 2012	LFI 2013	PLF 2014
Encaissements nets de la CAP de l'année (TTC)	2 764,0	2 903,6	3 023,8
Crédits budgétaires au titre du remboursement des exonérations	526,4	544,1	527,3
Total disponible pour répartition (TTC)	3 290,4	3 447,7	3 551,1
Taux de croissance des ressources garanties	+ 2,1 %	+ 4,8 %	+ 3,0 %

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

Évolution de la répartition des crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » entre les organismes de l'audiovisuel public

(en euros)

Programme	LFI 2013	PLF 2014	Ecart 2013/2014
Programme 841 : France Télévisions	2 293 114 973	2 430 324 798	+ 5,98 % ¹
Programme 842 : Arte France	268 358 731	266 290 903	-0,77 %
Programme 843 : Radio France	624 555 910	615 174 966	-1,50 %
Programme 844 : Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure	169 243 179	168 357 945	-0,52 %
Programme 845 : Institut national de l'audiovisuel	92 405 809	70 950 976	-23,22 %
Total	3 447 678 602	3 551 099 588	+ 3 %

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » annexé au projet de loi de finances pour 2014

¹ Si l'on additionne l'ensemble des ressources publiques de France Télévisions portées par le compte de concours financiers ainsi que par le programme 841 « France Télévisions » de la mission « Médias, livre et industries culturelles », l'évolution des moyens entre 2013 et 2014 est de -0,16 %.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article propose de **porter le montant total de ressources garanties à 3 551,1 millions d'euros**, soit une hausse de 3 % par rapport à 2013.

La reconduction du mécanisme de garantie de financement de l'audiovisuel assure aux organismes de l'audiovisuel public une **visibilité sur l'évolution de leurs ressources publiques**. Cette visibilité est importante, dans un contexte économique sensible, qui rend incertaines leurs ressources propres, du fait notamment de l'attrition des recettes publicitaires.

De surcroît, la reconduction du mécanisme de garantie nécessite une disposition en loi de finances, ce qui permet au Parlement, conformément au principe d'annualité budgétaire, de se prononcer annuellement, sur la base d'une **information actualisée**.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

D. - Autres dispositions

ARTICLE 41

Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne

Commentaire : le présent article procède à l'évaluation pour 2014 de la contribution française au budget communautaire, estimée à 20,14 milliards d'euros.

Le présent article évalue, en 2014, la participation française au budget communautaire à **20,14 milliards d'euros**, soit une augmentation assez marquée par rapport à celui voté pour 2013 (hausse de 540 millions d'euros, soit 2,7 %). Toutefois, ce montant serait sensiblement inférieur à l'exécution 2013 (20,2 milliards d'euros), compte-tenu d'un écart en gestion de 1,8 milliard d'euros sur l'exercice.

Cette participation prend, chaque année, la forme d'un **prélèvement sur les recettes de l'Etat** au profit du **budget de l'Union européenne** (« **PSR-UE** »), évalué en loi de finances initiale.

L'analyse détaillée de la contribution de la France ainsi que des enjeux du projet de budget de l'Union européenne pour 2014 et du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 fait l'objet du fascicule 2 du tome II du présent rapport général établi par nos collègues Marc Massion et Jean Arthuis, rapporteurs spéciaux¹. Pour approfondir les différents sujets évoqués ci-après, votre rapporteur général renvoie à ce rapport.

I. L'ÉVOLUTION DU PSR-UE ET DE NOTRE STATUT DE CONTRIBUTEUR NET

Entre 1982 et 2014, le montant en valeur de notre contribution a été **multiplié par cinq, passant de 4,1 à 20,14 milliards d'euros**.

L'importance respective des différentes ressources au sein du PSR-UE a de plus fortement évolué, reflétant la **part prépondérante prise par la ressource assise sur le revenu national brut** (« ressource RNB »). Ainsi, en 2014, **plus de 72 % des ressources propres du budget**

¹ Cf. le rapport « Affaires européennes », fascicule 2 du tome II du présent rapport général sur le projet de loi de finances pour 2014.

communautaire devraient correspondre à la seule ressource RNB, alors que la ressource TVA constituait la principale composante du PSR-UE en 1995.

Compte tenu des **écarts considérables**, positifs ou négatifs selon les exercices, constatés entre la prévision et l'exécution du PSR-UE, il est **nécessaire de fournir au Parlement une estimation plus précise et plus fiable de son montant**. En 2013, la sous-estimation du prélèvement devrait ainsi s'élever à 1,8 milliard d'euros. Cet écart en exécution s'explique essentiellement par le phénomène des restes à liquider (RAL)¹.

La France devrait demeurer en 2014 le **deuxième contributeur au budget communautaire** derrière l'Allemagne et devant l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne, avec une contribution équivalant à 16,7 % du total des ressources de l'Union européenne. Mais avec un peu plus de 11 % des dépenses communautaires, elle n'est plus que **troisième pays bénéficiaire**, derrière l'Espagne et la Pologne. La situation se dégrade donc et demeure fragile puisque les trois quarts des crédits européens qui sont dépensés sur notre territoire sont des dépenses agricoles.

Notre **solde net** ne cesse de se dégrader et a été multiplié par dix-huit en douze ans². Il a dépassé en 2011 la barre des **7 milliards d'euros par an**. Votre rapporteur général souligne toutefois que **l'analyse des soldes nets ne retrace qu'imparfaitement les gains économiques et, en aucune façon, les gains politiques de la participation à l'Union européenne**.

II. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2014-2020

Outre cette **détérioration de notre situation relative** par rapport aux autres États membres, nos collègues Marc Massion et Jean Arthuis, rapporteurs spéciaux, ont surtout relevé que le **nouveau cadre financier pluriannuel (CFP)**, qui couvre les années 2014-2020, s'inscrit dans une **certaine continuité à l'égard du précédent**. Seules trois rubriques connaissent des variations importantes : il s'agit des rubriques 1a « Compétitivité pour la croissance et l'emploi », qui croît de 58 %, effort qui mérite d'être salué ; 3 « Sécurité et citoyenneté », en augmentation de 45 % ; et 5 « Administration », en hausse de 25 %.

Votre rapporteur général déplore que le nouveau CFP n'ait pas été l'occasion d'une **réforme du système des ressources propres**. Loin de l'esprit des traités fondateurs qui prévoyaient d'abonder le budget européen par le biais d'un système de ressources propres et non par des contributions prélevées sur les budgets nationaux des États membres, le système actuel des

¹ Le stock de restes à liquider ou RAL est estimé à 225 milliards d'euros fin 2013 et continuera d'augmenter en 2014. La question du poids pris par ces engagements de l'Union européenne non encore couverts par des paiements est préoccupante. Elle laisse en effet planer l'aléa de budgets rectificatifs d'envergure à partir de l'année prochaine.

² Cf. le rapport financier de la Commission européenne sur le budget 2011 de l'UE.

ressources propres est **dénaturé par la multiplication de différents rabais et corrections**.

Bien que, dans le cadre de la préparation du CFP 2014-2020, la Commission ait recommandé de **supprimer les rabais**, force est de constater que cette proposition n'est plus d'actualité depuis le Conseil européen des 7 et 8 février 2013.

Le système actuel des ressources propres complexe et injuste a été largement reconduit ainsi qu'en a décidé le Conseil européen. Le rabais britannique¹, les rabais sur ce rabais, les corrections sur la ressource propre TVA et, enfin, les chèques forfaitaires annuels sont donc maintenus. Ce système est même renforcé puisque :

- le Danemark bénéficiera d'un nouveau rabais sur sa contribution RNB ;

- les rabais forfaitaires sur la contribution RNB accordés à la Suède et aux Pays-Bas sont augmentés ;

- l'Autriche a obtenu un nouveau rabais forfaitaire pour sa ressource TVA ;

- les taux réduits d'appel de la ressource TVA dont bénéficiaient les Pays-Bas et la Suède sont alignés sur celui de l'Allemagne, soit une augmentation de 0,10 % à 0,15 %, les rapprochant du taux d'appel normal, fixé à 0,3 % ;

- en échange de ce moindre taux réduit, les Pays-Bas et la Suède ont obtenu une hausse de leurs rabais forfaitaires sur la ressource TVA ;

- enfin, le « chèque déguisé » en faveur des Pays-Bas, qui concerne essentiellement les droits de douane, est maintenu, bien que réduit. En effet les frais de perception sur les ressources propres de l'UE que sont les droits de douane s'élevaient à 25 %, alors que ces frais réels sont de l'ordre de 2 % du produit fiscal. Il s'agissait en réalité d'un geste réalisé au profit des Pays-Bas. Ces frais de perception élevés vont diminuer, mais seulement passer de 25 à 20 %.

¹ La correction britannique devrait représenter 5,3 milliards d'euros en 2014, dont 1,4 milliard d'euros sont supportés par la France, soit 27 % du total.

Attaché à la construction européenne et au moment où la France a besoin de grandes politiques d'avenir, en matière de technologies, d'infrastructures et de grands travaux, votre rapporteur général estime qu'en dépit de ses défauts, le CFP 2014-2020 peut servir de **levier pour la relance économique** : **l'effet catalyseur du budget communautaire** peut en effet contribuer à accélérer la sortie de crise, pour l'ensemble des États membres, et relever par conséquent le niveau de la croissance.

Décision de votre commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 42

(Art. 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finance rectificative pour 2010)

Gouvernance du second programme d'investissements d'avenir

Commentaire : le présent article vise à étendre au second programme d'investissements d'avenir le dispositif de gouvernance mis en place pour le premier programme à l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

Lors de la présentation du plan « Investir pour la France » présenté le 9 juillet 2013, M. Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, a annoncé le lancement d'un second programme d'investissements d'avenir (PIA) qui serait doté de 12 milliards d'euros, pour des « *projets portant sur des filières d'avenir et destinés à renforcer la croissance de l'économie française* ».

Répartition de l'enveloppe des 12 milliards d'euros :

- 3,65 milliards d'euros pour la recherche et les universités ;
- 2,3 milliards d'euros pour la transition énergétique, la rénovation thermique et la ville de demain ;
- 1,7 milliard d'euros pour l'innovation pour l'industrie du futur ;
- 1,5 milliard d'euros pour l'excellence technologique des industries de défense ;
- 1,3 milliard d'euros pour l'aéronautique et l'espace ;
- 0,6 milliard d'euros pour l'économie numérique ;
- 0,55 milliard d'euros pour la jeunesse, la formation et la modernisation de l'État ;
- 0,4 milliard d'euros pour la santé.

En outre, la moitié de ce programme sera destinée à des investissements ayant un impact direct ou indirect en faveur de la transition écologique, la sélection des projets s'opérant notamment selon le critère de l'éco-conditionnalité.

Le présent article vise à prévoir que les **règles de gouvernance mises en place pour le premier PIA soient reconduites pour le second programme**, afin d'assurer la bonne sélection des projets et leur réussite.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2010 fixe les modalités d'attribution et de gestion des fonds consacrés au financement des investissements d'avenir ainsi que les conditions d'information du Parlement au cours de la mise en œuvre du programme.

La **gestion des fonds** est confiée à l'Agence nationale de la Recherche (ANR), à d'autres établissements publics de l'État ou encore à des sociétés dans lesquelles l'État détient, directement ou indirectement, une

majorité du capital ou des droits de vote. Après avis de la commission de surveillance, la Caisse des dépôts et consignations peut également concourir à la gestion de ces fonds, pour le compte de l'Etat ou de ces établissements et sociétés.

Pour chaque action engagée, les conditions de gestion et d'utilisation des fonds font l'objet d'une convention entre l'Etat et l'organisme gestionnaire qui ne peut être conclue pour une durée supérieure à dix ans et comprend notamment : les objectifs à atteindre, les modalités d'instruction des dossiers présentés, dans le respect du principe de transparence, les modalités d'utilisation des fonds et les conditions de contrôle par l'Etat, les modalités de suivi et d'évaluation de la rentabilité des projets d'investissement avec les conditions de prise en compte, le cas échéant, d'un intéressement pour l'Etat, l'organisation comptable et du suivi comptable propre, y compris le devoir d'information préalable de l'Etat sur les paiements envisagés ainsi que les conditions de placement des fonds en vue de la production d'intérêts.

Une convention, soumise à l'approbation de l'Etat, doit également être conclue entre l'Agence nationale de la Recherche et les organismes bénéficiaires pour la gestion et l'utilisation des fonds conservés pour produire des intérêts.

Les conditions de dépôt des fonds sont également fixées, en disposant notamment que ceux-ci ne peuvent l'être qu'auprès d'un comptable du Trésor.

L'article 8 prévoit aussi une **information du Parlement**, les commissions des finances et les autres commissions permanentes compétentes recevant toutes les conventions avant signature, pour adresser éventuellement leurs observations au Premier ministre.

En outre, les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sont informées trimestriellement de la situation et des mouvements des comptes des organismes gestionnaires sur lesquels sont déposés les fonds ainsi qu'avant toute modification opérée sur la répartition des fonds entre les différentes actions du programme.

Quatre députés et quatre sénateurs de ces commissions font également partie du comité de surveillance des investissements d'avenir, pour évaluer le PIA et dresser un bilan annuel.

Enfin, en vertu de l'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2010 précitée, le Gouvernement doit présenter au Parlement, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année :

- un rapport décrivant les conséquences sur les finances publiques des investissements financés, tant pour les années passées, présente ou à

venir. Ce bilan est, en pratique, désormais intégré au rapport économique, social et financier¹ ;

- un rapport relatif aux investissements financés par les crédits ouverts sur les programmes créés qui fait effectivement l'objet d'un « jaune » budgétaire². Il est distribué au moins cinq jours francs avant l'examen par l'Assemblée nationale en première lecture, des crédits de la première des missions concernées.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article tend donc à **étendre à ce PIA nouvellement créé le dispositif de gouvernance établi pour le premier PIA** par l'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2010.

Il procède également à **quelques ajustements**.

Tout d'abord, il est proposé de **porter de 10 à 15 ans la durée maximale des conventions conclues** entre l'État et les organismes gestionnaires, préalable à tout versement de fonds. Il s'agit ainsi de permettre que des crédits ouverts dans le cadre du second PIA puissent couvrir des actions déjà engagées dans le cadre du premier programme, en concluant des avenants aux conventions déjà signées. Une telle hypothèse est, par exemple retenue pour les « Initiatives d'excellence » (IDEX) qui font l'objet d'une convention entre l'État et l'ANR.

Ensuite, il est prévu que l'obligation faite au Gouvernement d'**annexer** au projet de loi de finances un **rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir** soit étendue à toute la période au cours de laquelle des conventions prises dans ce cadre continueront de produire leurs effets et non plus uniquement jusqu'en 2020 comme prévu initialement.

Quelques **corrections techniques** sont également apportées au dispositif.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

¹ « Rapport économique, social et financier », annexé au projet de loi de finances pour 2014, p. 93.

² « Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir », annexé au projet de loi de finances pour 2014.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général se félicite de la mise en œuvre d'un second programme d'investissements d'avenir et considère que le dispositif de gouvernance créé pour le premier programme a désormais démontré son efficacité. C'est pourquoi il **approuve la reconduction de ces modalités pour les projets à venir, en tenant compte des quelques ajustements et compléments apportés.**

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

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

ARTICLE 43 (et Etat A annexé)

Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

Commentaire : le présent article fixe l'équilibre général du budget, détermine les ressources et les charges de trésorerie concourant à la réalisation de l'équilibre financier, autorise l'emprunt, arrête le plafond des emplois rémunérés par l'État et affecte les éventuels surplus de recettes à la résorption du déficit budgétaire.

I. LES COMPOSANTES DE L'ARTICLE D'ÉQUILIBRE

L'article d'équilibre comprend, en application de l'article 34 de la LOLF, **quatre composantes principales**, analysées en détail dans le tome I du présent rapport :

1) il « arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre » ; ces données générales sont les ressources, les charges et le solde du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, qui définissent le solde général de l'État. Aux termes du I du présent article, **le solde s'établit à - 82,234 milliards d'euros en 2014**, dont - 81,469 milliards d'euros au titre du budget général, + 9 millions d'euros au titre des budgets annexes et - 774 millions d'euros au titre des comptes spéciaux ;

2) il « comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État » et « évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ». Ces éléments s'accompagnent de la fixation d'un plafond de variation nette annuelle de la dette à plus d'un an. Le II du présent article évalue donc à **177 milliards d'euros le besoin de financement de l'Etat en 2014**. Celui-ci résulte du déficit budgétaire, évalué à 70,2 milliards d'euros. Le second programme d'investissements d'avenir (PIA), d'un montant de 12 milliards d'euros, n'est pas pris en compte dans le déficit à financer ; les décaissements prévus au titre de ce PIA en 2014 (1,7 milliard d'euros) sont intégrés à la ligne « Autres besoins de trésorerie », qui retrace également les décaissements prévus au titre du premier PIA (2,9 milliards d'euros) et l'annulation des opérations budgétaires sans

impact en trésorerie (- 2,8 milliards d'euros), soit principalement la charge d'indexation du capital des titres indexés. Par ailleurs, 104,8 milliards d'euros correspondent aux amortissements de dette à moyen et long termes ou reprises par l'Etat. Ce besoin de financement sera couvert, à hauteur de 174 milliards d'euros, par des émissions à moyen et long termes. Le **plafond de variation nette de la dette à plus d'un an s'établit donc à 69,1 milliards d'euros**, soit la différence entre les émissions et les amortissements à moyen et long termes ;

3) il fixe « *le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État* » qui atteint, selon le III du présent article, 1 906 007 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) ;

4) il arrête enfin « *les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État* ». Le IV dispose ainsi que ces surplus « *sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire* ».

II. L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE RÉSULTANT DES VOTES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les votes intervenus à l'Assemblée nationale sur la première partie du projet de loi de finances ont amélioré **le solde de l'État de 113,3 millions d'euros** par rapport au projet de loi initial déposé par le Gouvernement, portant le déficit du solde général à **82,121 milliards d'euros**. En conséquence, le montant du besoin de financement a été réduit de 0,1 milliard d'euros à 176,9 milliards d'euros ; en ressources, la variation du compte du Trésor a été abaissée de 0,1 milliard d'euros (à 0,9 milliard d'euros).

A la suite des votes intervenus sur la deuxième partie, le déficit budgétaire a été accru de **457,7 millions d'euros¹**, soit **une dégradation du solde budgétaire de 344,4 millions d'euros** par rapport au texte initial.

En conséquence, le montant du besoin de financement a été porté à 177,4 milliards d'euros, et en ressources, la variation du compte du Trésor a été portée à 1,4 milliard d'euros.

Par ailleurs, le plafond d'emplois a été majoré de 369 ETPT pour s'élever à 1 906 376 ETPT, afin de tirer les conséquences de :

- la diminution de 155 ETPT du plafond d'emplois du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, correspondant à

¹ Cette dégradation du solde correspond à une augmentation de 148,6 millions d'euros des remboursements et dégrèvements et à une détérioration du solde des budgets annexes et des comptes spéciaux de 309 millions d'euros.

l'ajustement du transfert des services ou parties de services de l'État à l'établissement public Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA) ;

- l'augmentation de 524 ETPT du plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale suite à la création du contrat d'accompagnant des élèves en situation de handicap.

Votre commission des finances prend acte des modifications apportées à l'article d'équilibre en conséquence des votes intervenus à l'Assemblée nationale.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article et l'état A annexé compte tenu des modifications qu'elle a apportées aux articles de la première partie du projet de loi de finances.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le 13 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2014, sur le rapport de M. François Marc, rapporteur général.

M. Philippe Marini, président. – Mes chers collègues, le rapporteur général va nous présenter les amendements qu'il propose à la première partie du projet de loi de finances. Avant de commencer leur examen, je souhaiterais que nous nous mettions d'accord sur l'organisation de nos travaux. Je vous propose de procéder comme l'année dernière, c'est-à-dire en examinant d'abord les amendements contenus dans la liasse des amendements proposés par le rapporteur général, puis en procédant à un vote global sur l'ensemble de la première partie.

Y a-t-il des oppositions à cette manière de procéder ?

Il en est ainsi décidé.

M. François Marc, rapporteur général. – Je vous propose de réserver trois articles de cette première partie, car les amendements que j'envisage ne sont pas encore techniquement aboutis, faute d'avoir obtenu en temps utile, de la part des services du ministère de l'économie et des finances, une expertise suffisante.

Tous ceux qui sont concernés par les articles 13, réformant le régime de défiscalisation des investissements productifs et des logements sociaux outre-mer, et 14, qui concerne la lutte contre l'endettement artificiel par le recours à des produits hybrides, sont très attentifs aux initiatives qui pourraient être prises. Je ne souhaite pas susciter des réactions fortes qui résulteraient de l'adoption, ce matin, de dispositifs qui ne seraient pas totalement calés.

S'agissant de l'article 17, relatif à la suppression des dépenses fiscales inefficaces et inutiles, j'attends un retour de Bercy sur une dépense qui pourrait répondre à ces deux critères. Toutefois, il semblerait que des niches en apparence abandonnées hébergent parfois des chiens endormis...

M. Philippe Marini. – Clandestins ?

M. François Marc, rapporteur général. – ... et je veux donc être pleinement assuré de l'impact éventuel d'une suppression avant d'y procéder. « Chien à demi endormi peut mordre ! »

M. Philippe Marini, président. – Il faut savoir dresser les chiens.

La réserve est décidée.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

M. François Marc, rapporteur général. – Le nombre des amendements que je vous propose est volontairement restreint.

Article 7 quater

M. François Marc, rapporteur général. – L'amendement n° 1 tend à réduire le taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux engrais organiques afin qu'ils bénéficient, comme les engrais bio, du taux intermédiaire de 10 %.

Actuellement, les fertilisants organiques et chimiques sont taxés de la même manière. Le présent article prévoit un passage au taux normal de 20 % en 2014. Nous souhaitons encourager le recours aux engrais organiques, issus des effluents d'élevage faisant l'objet de méthanisation ou d'assèchement, au détriment des engrais chimiques, parfois en provenance de destinations lointaines, en différenciant leur régime fiscal.

L'amendement vise ainsi à favoriser les circuits courts, au bénéfice de l'environnement. Il s'inscrit dans la logique du plan annoncé par le ministre de l'agriculture. La France accuse en effet un retard certain en matière de méthanisation, alors que l'Allemagne, elle, compte déjà un millier de « méthaniseurs ».

M. Philippe Marini, président. – Quel serait le coût de cette mesure ? Ne faudrait-il pas un gage ?

M. François Marc, rapporteur général. – Le rendement attendu du passage au taux normal de TVA est de 15 millions d'euros. L'amendement diminuerait légèrement cette recette supplémentaire.

M. Philippe Marini, président. – Je comprends. Pour apprécier la recevabilité financière, il convient naturellement de choisir le terme de référence le plus favorable à l'initiative parlementaire. Par rapport au texte de l'Assemblée nationale, l'amendement entraîne une légère détérioration du rendement budgétaire, mais par rapport au droit existant, l'amélioration demeure.

M. Dominique de Legge. – Cet amendement est sympathique. Mais le message envoyé à la filière agricole n'est pas vraiment positif. La multiplication des incitations fiscales en faveur de l'agriculture biologique depuis dix ans a eu pour seul résultat de détériorer notre potentiel productif. La loi de finances n'est pas le véhicule adapté pour réguler les pratiques agricoles. Je voterai contre.

M. Joël Bourdin. – Pour ma part, je suis partagé. Je suis hostile à l'augmentation de la TVA. Mais la différenciation qu'instaure l'amendement me semble aller dans le bon sens. Je voterai pour.

M. Yannick Botrel. – Je veux signaler à Dominique de Legge que les professionnels récupèrent la TVA sur les engrais qu'ils utilisent : pour eux,

l'article du projet de loi de finances est neutre. En ce qui concerne les particuliers, le signal est positif. Nous souhaitons que la méthanisation se développe. La production d'engrais à partir de fientes de volaille, la première concernée par l'amendement, est à encourager également. Mais on n'écoulera de la sorte qu'une petite partie des excédents.

L'amendement n° 1 est adopté.

Article 8 ter

M. Philippe Marini, président. – L'intégration d'éléments virtuels – des plus-values latentes – dans le calcul du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) suscite la controverse. La disposition pourrait être anticonstitutionnelle.

M. François Marc, rapporteur général. – L'amendement n° 2 ajuste, à la marge, le dispositif actuel de plafonnement de l'ISF afin de le rendre plus cohérent. Il vise à intégrer les intérêts des plans d'épargne-logement (PEL) dans les revenus pris en compte pour le calcul du plafonnement. Comme les gains d'assurance vie visés par l'article, ces sommes sont définitivement acquises par le contribuable et subissent des prélèvements sociaux – qui sont inclus dans le calcul.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel ne semble pas parfaitement fixée. L'an dernier, les sages ont censuré la prise en compte de revenus non directement encaissés, mais, en 2011, ils n'avaient pas censuré un dispositif introduit par Gilles Carrez à propos des revenus de l'assurance vie, assez voisin de celui initié par le présent amendement. Dès lors, on peut se demander si la censure de l'année dernière ne visait pas principalement les revenus mis en réserve dans certaines holdings. A ce stade, il y a lieu selon moi d'apporter un soutien politique à l'initiative de Christian Eckert.

M. Philippe Marini, président. – L'axe des rapporteurs généraux n'est pas moins redoutable que celui des présidents de commission ! Votre amendement durcit un peu le plafond. Il vise à éviter le grief d'inégalité de traitement qui pourrait être opposé à la rédaction de l'Assemblée nationale. Dans les revenus pris en compte pour le plafond figurent à la fois des plus-values latentes et des intérêts versés sur compte, non mobilisés mais qui peuvent être considérés comme acquis. Cette disposition mérite d'être examinée par le Conseil constitutionnel.

M. Philippe Adnot. – Je vote contre.

L'amendement n° 2 est adopté.

Article 9

M. François Marc, rapporteur général. – L'article 9 met à la charge des entreprises une taxe exceptionnelle de solidarité sur les rémunérations supérieures à un million d'euros. La rédaction actuelle autorise cependant des stratégies d'optimisation consistant à répartir ces rémunérations entre plusieurs entreprises d'un même groupe. Pour prévenir un possible

contournement, l'amendement n° 3 prévoit d'assujettir également les groupes, à charge pour la société mère de s'acquitter de la taxe pour le total des rémunérations versées à un salarié par ses sociétés.

L'amendement n° 3 est adopté.

M. François Marc, rapporteur général. – L'amendement n° 4 vise à étendre la taxe exceptionnelle de solidarité sur les hautes rémunérations sportives à l'ensemble des clubs professionnels de football affiliés à une fédération française, quel que soit leur lieu d'établissement.

Mme Michèle André. – Très bien.

M. Jean-Claude Frécon. – Oui !

M. François Marc, rapporteur général. – L'amendement crée un régime spécifique de taxation pour les sociétés sportives auquel seront soumis tous les clubs affiliés à une fédération française, à moins qu'ils n'apportent la preuve qu'ils ont acquitté la taxe exceptionnelle de droit commun.

M. François Marc, rapporteur général. – D'autres conflits opposent l'AS Monaco et la ligue professionnelle : ils n'entrent pas dans nos préoccupations. En revanche, tous les clubs doivent participer à l'effort de solidarité. Or, dans la rédaction actuelle, celui de Monaco en serait dispensé. Il convient de remédier à cette inégalité afin de rétablir l'équilibre économique et sportif.

M. Jean-Marc Todeschini. – Le dispositif est-il bordé ?

M. Philippe Marini, président. – L'amendement augmente-t-il les recettes de l'Etat ?

M. François Marc, rapporteur général. – Oui, de quelques millions d'euros.

M. François Fortassin. – Est-il possible d'empêcher l'AS Monaco de participer au championnat s'il refuse de payer ?

M. François Marc, rapporteur général. – La radiation est alors automatique. Le recouvrement de la taxe sera opéré par la ligue de football professionnel, qui dispose de tous les éléments d'informations utiles sur les rémunérations versées.

M. Yvon Collin. – Ils peuvent aller jouer en Italie !

M. Philippe Marini, président. – Dès lors que l'AS Monaco participe au championnat organisé par la Fédération française de football, il n'y a pas de raison de l'exclure du champ de la taxe. Hostile à la taxe, je considère que, si elle est votée, elle doit s'appliquer à tous, quitte à entraîner une sorte d'annexion fiscale partielle de Monaco !

M. Jean-Claude Frécon. – C'est une question d'équité. L'ensemble des clubs professionnels en France ont souligné que l'exemption de l'AS

Monaco fausserait le championnat. L'amendement est sans doute puisé à bonne source. Si on laisse perdurer l'exception monégasque, d'autres clubs possédés par des capitaux étrangers pourraient être tentés par de telles stratégies d'évitement.

M. François Marc, rapporteur général. – Soyez rassuré, l'amendement vient du Sénat. Mon club de cœur, Brest, ayant été relégué en ligue 2, vous ne pouvez me soupçonner de vouloir amoindrir les chances de Monaco !

L'amendement n° 4 est adopté.

Article additionnel après l'article 10

M. François Marc, rapporteur général. – La loi de finances pour 2013 a introduit une limitation de la déductibilité des charges financières dans l'assiette de l'impôt sur les sociétés (IS), à hauteur de 75 % pour 2014. Cette mesure vise à corriger le différentiel de taux effectif d'imposition entre les PME et les grands groupes. Elle doit inciter les entreprises à augmenter leurs fonds propres plutôt que recourir à l'endettement. Dans cette optique, 25 % des charges financières seront désormais imposées à l'IS.

Cette mesure suscite l'inquiétude des entreprises gérant des stocks sur plusieurs années, producteurs de champagne par exemple. Les grands groupes ont les moyens de financer les stocks sur fonds propres, pas les PME et les entreprises de taille intermédiaire. Pour celles-là, l'amendement n° 5 vise à anticiper un risque éventuel de baisse de la rentabilité due à une augmentation des taux d'intérêt. Il a vocation à les protéger, tout en garantissant le rendement budgétaire de la mesure.

M. Philippe Marini, président. – Nouvelle illustration de la technique fiscale bien connue consistant à prendre une mesure puis à la retailler, la raffiner, la rogner, pour la priver d'une partie de ses effets.

M. François Marc, rapporteur général. – Cet amendement est vertueux : il ne coûte rien dans l'immédiat et assure une protection des PME et ETI, qui restent cependant incitées à se financer davantage sur fonds propres.

M. Philippe Adnot. – L'intention est louable. Mais les entreprises n'ont d'autre choix que l'endettement. Si l'on veut que les PME puissent croître et devenir des ETI, il faut supprimer le plafonnement de la déductibilité des intérêts d'emprunt !

M. Jean-Paul Emorine. – Je suis choqué par cet amendement. Toutes les entreprises préféreraient se financer sur fonds propres ; on sait bien que cela est impossible dans la conjoncture que nous traversons. Aujourd'hui, s'endetter est un acte courageux. Si l'objectif poursuivi est le développement des ETI, alors l'amendement est contre-productif.

M. Vincent Delahaye. – Je partage ce point de vue. Aucune entreprise ne s'endette par plaisir.

M. Francis Delattre. - Nous avons combattu l'an dernier l'introduction du plafonnement de la déductibilité des charges financières, passée relativement inaperçue dans l'opinion publique. Ce plafonnement va à l'encontre des objectifs poursuivis par la création de la Banque publique d'investissement ! Nous y demeurons hostiles.

Il y a trois ans, la France comptait 7 millions d'actionnaires privés, à présent seulement 4 millions. La mesure, en fait, vise les banques prêteuses, qu'on veut contraindre à des prises de participation. Soit, mais elle n'est pas adaptée à l'ensemble des entreprises. Comme l'an dernier nous combattons cet amendement.

M. Charles Guené. - La remarque formulée par le président Marini précédemment peut être reprise ici. L'amendement limite les effets pervers du plafonnement, mais c'est le plafonnement qui pose problème.

M. Philippe Marini, président. - Nous nous trouvons devant un dilemme. Le vote en faveur de l'atténuation des effets d'une mesure détestable vaut-il acceptation de cette mesure ? Vous nous crucifiez, monsieur le rapporteur général !

M. Joël Bourdin. - A l'heure actuelle, les taux d'imposition qui frappent les épargnants ne les incitent pas à investir dans les entreprises. Dans ces conditions, entraver l'emprunt revient à condamner les entreprises. Nous fonctionnerons bientôt uniquement avec des administrations.

M. Jean Germain. - L'amendement répond aux préoccupations de beaucoup d'entreprises, notamment agricoles, qui disposent de stocks importants. Il est excellent. D'autant qu'il freinera les appétits de grandes entreprises qui achètent et fusionnent à tout va des petites entreprises, avec bien sûr un financement par l'emprunt pour profiter de la déductibilité.

M. Pierre Jarlier. - L'amendement améliore le dispositif, même si la pertinence de ce dispositif prête à discussion. Je voterai l'amendement.

M. François Marc, rapporteur général. - Le plafonnement de la déductibilité des frais financiers adopté l'an dernier s'inscrit dans une logique d'harmonisation européenne. Mon amendement vise à atténuer les risques financiers liés à la hausse des taux pour les PME.

L'amendement n° 5 est adopté.

Article 11

M. François Marc, rapporteur général. - L'amendement n° 6 vise à mieux articuler l'incitation à l'investissement dans les PME les plus risquées avec l'imposition des plus-values tirées *in fine* de ces investissements. Il tend à calculer les plus-values mobilières en tenant compte, le cas échéant, de la réduction d'impôt dite Madelin obtenue au moment de l'investissement. L'Assemblée nationale a interdit le cumul entre la réduction Madelin et le régime incitatif à abattement renforcé créé par l'article 11. Il est préférable de conserver la réduction d'impôt à l'investissement mais de l'intégrer dans le

calcul de la plus-value. Nous maintenons ainsi le rôle incitatif de la réduction d'impôt tout en supprimant les effets d'aubaine.

M. Philippe Adnot. – Le rapporteur général a raison de vouloir assouplir le dispositif voté à l'Assemblée nationale mais ses changements sont néanmoins limités : la réduction Madelin reste intégrée à la sortie. Avec de telles mesures, qui voudra encore investir dans les PME ? En outre cet article est en contradiction avec le nouveau dispositif PEA-PME. La visibilité en pâtit.

M. Philippe Marini, président. – L'amendement procède de bonnes intentions mais à force de vouloir affiner des mesures complexes, l'ensemble devient illisible. Il faudrait un bon coup de balai !

M. François Marc, rapporteur général. – L'article voté par l'Assemblée nationale est dissuasif. Notre rédaction maintient, elle, le caractère incitatif d'un investissement dans les PME risquées.

M. Philippe Adnot. – Sans aucun doute, l'amendement marque un progrès par rapport à la rédaction de l'Assemblée nationale.

L'amendement n° 6 est adopté.

Article 12

M. François Marc, rapporteur général. – L'article 12 prévoit, à l'attention des PME, un amortissement fiscal accéléré pour favoriser l'équipement en robots industriels. Ceux-ci sont nombreux dans les usines d'Allemagne et ils ont joué un rôle majeur, aux Etats-Unis, dans la relocalisation industrielle. Or seuls 300 robots industriels, en France, sont installés dans des PME. L'amendement n° 7 élargit le dispositif aux entreprises de taille intermédiaire.

M. Philippe Dallier. – Je ne peux que soutenir cet amendement qui, selon vos estimations, ne coûte rien ! Mais quelle est la définition des robots industriels ? Le chiffre de 300 robots me paraît peu élevé.

M. Philippe Marini. – Une machine à commande numérique ou un automate ne sont pas des robots. Existe-t-il une instruction fiscale ?

M. François Marc, rapporteur général. – L'organisation internationale de normalisation définit les robots comme des manipulateurs multi-application, reprogrammables, commandés automatiquement et programmables dans trois axes ou plus.

M. François Fortassin. – Voilà qui nous éclaire.

M. Philippe Adnot. – Quel seront les modalités de l'amortissement ? Quelle est la différence avec le leasing qui prévoit un amortissement de 60 % dès la première année ?

M. Francis Delattre. – La relocalisation industrielle aux Etats-Unis concerne surtout les nouvelles technologies. Ainsi Apple avait toujours

fabriqué ses produits à l'étranger mais a installé récemment un centre de production dans le Minnesota. Les robots sont plutôt en usage dans l'industrie lourde ou l'automobile. Dans les usines automobiles allemandes installées en Europe de l'Est, comme l'usine Volkswagen à Bratislava, les robots appartiennent aux firmes qui les construisent, non aux industriels qui les utilisent. Néanmoins, pour une fois, l'amendement procède d'une louable intention.

M. François Marc, rapporteur général. - L'article 12 prévoit un amortissement total en deux ans, tandis que dans le leasing, après un amortissement de 60 % la première année, la sortie est en sifflet. Le mécanisme est donc plus avantageux. On compte 30 000 robots en France mais seulement 300 dans les PME. Nous devons donc élargir les mesures incitatives aux entreprises de taille intermédiaire pour espérer atteindre nos objectifs.

L'amendement n° 7 est adopté.

Article additionnel après l'article 12

M. François Marc, rapporteur général. - Les transporteurs maritimes sont exclus du bénéfice du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) car ils établissent leur impôt selon le régime forfaitaire de la taxe au tonnage. Pourtant ils sont soumis à la concurrence d'autres compagnies maritimes européennes et des autres modes de transport, qui bénéficient du crédit d'impôt. En conséquence, l'amendement n° 8 tend à ce que ces entreprises puissent bénéficier de l'allègement de charges que permet le CICE. En outre, la Commission européenne vient de lancer une enquête sur la taxe au tonnage.

M. Philippe Marini, président. - Cet amendement concerne-t-il tous les transporteurs maritimes ?

M. François Marc, rapporteur général. - Il concerne le transport maritime de personnes ou de biens, le remorquage en haute mer, le sauvetage. En revanche sont exclus le dragage, le remorquage portuaire, ou les navires fixes.

M. Philippe Marini, président. - Quel en sera le coût ?

M. François Marc, rapporteur général. - Probablement de l'ordre de 10 à 12 millions d'euros par an.

L'amendement n° 8 est adopté.

Article 18

M. François Marc, rapporteur général. - Pour développer l'offre immobilière, l'article 18 crée un abattement exceptionnel de 25 % entre le 1^{er} septembre 2013 et le 31 août 2014, pour l'imposition des plus-values de cessions des terrains autres que les terrains à bâtir. Toutefois, la perte de

recettes correspondante est importante, évaluée à 485 millions d'euros. Aussi, l'amendement n° 9 réduit l'abattement exceptionnel à 20 %.

M. Jean Germain. – Nous avons déjà déposé cet amendement l'an passé. Il n'avait pas reçu l'approbation du Gouvernement. Je le voterai néanmoins.

M. Philippe Marini, président. – L'an dernier, nous l'avions voté. Du reste, n'est-ce pas le rôle du rapporteur général de ne pas être totalement aligné ?

M. François Marc, rapporteur général. – Le Gouvernement avait donné un avis de sagesse.

M. Roger Karoutchi. – Je ne comprends pas. D'un côté le Gouvernement souhaite développer l'offre immobilière, de l'autre, le rapporteur général propose de réduire l'abattement exceptionnel, alors que le volume de transactions est déjà très faible. Veut-on bloquer le système ?

M. Francis Delattre. – Sans compter l'instabilité fiscale.

M. Philippe Marini, président. – Il est toujours difficile d'apprécier le coût de ces mesures incitatives. La direction de la législation fiscale se fonde sur des évaluations de l'état du marché et du volume des transactions. Peut-être son estimation est-elle un peu trop généreuse...

M. François Marc, rapporteur général. – Avec cet amendement, l'économie pourrait être de l'ordre de 50 millions d'euros.

M. Yann Gaillard. – Cet amendement est différent des précédents. Il ne vise plus à favoriser un secteur économique mais obéit à des considérations strictement budgétaires.

M. Philippe Marini, président. – C'est aussi le rôle de la commission des finances.

M. Philippe Dallier. – Quels sont exactement les biens visés ? Les terrains autres que les terrains à bâtir comportent déjà des constructions.

M. Philippe Adnot. – Et qu'en est-il des droits de mutation ? Le Gouvernement propose d'en relever le taux de 3,7 à 4,5 %, soit une charge supplémentaire de 1,3 milliard d'euros pour nos concitoyens.

M. François Marc, rapporteur général. – La définition des terrains est celle retenue par le code général des impôts. Ce sont des terrains qui portent déjà des constructions. On en trouve par exemple en centre-ville, friches ou terrains occupés par des immeubles dégradés.

M. Francis Delattre. – Cette mesure s'inscrit directement dans le champ de la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains (SRU), elle concerne le renouvellement urbain. Celui-ci donne lieu à des programmes d'envergure. Il faut les encourager. Comment appliquer le plan local de l'habitat (PLH) si vous découragez fiscalement les projets ? Enfin que penser

de cette mesure au regard de l'objectif de stabilité fiscale, pourtant essentielle en matière d'investissements immobiliers !

M. Dominique de Legge. - Les terrains visés relèvent-ils exclusivement du code de l'urbanisme ou peut-il s'agir de terres agricoles ?

M. François Marc, rapporteur général. - Le Gouvernement souhaite accélérer la circulation du patrimoine immobilier, résidences situées en centre-ville ou encore, résidences secondaires.

M. Philippe Dallier. - C'est bien ce que je pensais...

M. François Marc, rapporteur général. - L'an passé, le Gouvernement prévoyait un abattement de 20 % : nous avons proposé 15 %, le Gouvernement s'en était remis à la sagesse, mais nos positions étaient un peu difficiles à défendre en CMP... Cette année le Gouvernement porte l'abattement à 25 % ; il nous semble que le niveau de 20 % est suffisamment incitatif.

M. Philippe Dallier. - Cet abattement vise aussi les résidences secondaires.

L'amendement n° 9 est adopté.

M. François Marc, rapporteur général. - En supprimant l'abattement sur les plus-values de cessions de terrains à bâtir, l'article 18 vise à relancer le marché immobilier : les propriétaires seront moins enclins à conserver longtemps leur bien. Afin de laisser le temps aux propriétaires de procéder à la vente d'un bien susceptible de bénéficier d'un taux d'abattement élevé, l'Assemblée nationale a décalé la date d'entrée en vigueur de cette suppression au 1^{er} mars 2014, alors que le projet de loi initial prévoyait le 1^{er} janvier de la même année. Toutefois, d'ici à la date d'entrée en vigueur du nouveau régime, un propriétaire pourrait être tenté de contourner les nouvelles dispositions en cédant son terrain à un proche ou à une société civile immobilière, dont lui ou un membre de sa famille serait associé, à seule fin de minorer l'imposition due. Il bénéficierait ainsi de l'abattement sans que le terrain soit remis réellement sur le marché. C'est pourquoi l'amendement n° 10 avance la suppression de l'abattement au 1^{er} décembre 2013, pour ces seuls cas.

M. Philippe Marini, président. - Toute mesure interventionniste crée des effets d'aubaine contre lesquels on s'efforce ensuite de lutter. Pourquoi ne pas procéder à une grande simplification au profit d'une fiscalité durable et neutre ?

M. Philippe Dallier. - La précaution est intéressante. Mais si l'on veut favoriser un choc d'offre...

M. Philippe Marini, président. - A défaut d'un choc de simplification !

M. Philippe Dallier. – ...la date du 31 mars est trop rapprochée : pourquoi ne pas la repousser, comme à l'amendement précédent, au 31 août 2014 ?

M. Roger Karoutchi. – Il faut de la stabilité. On crée des effets d'aubaine puis on s'efforce de les limiter et on modifie les dates... Comment nos concitoyens pourraient-ils y comprendre quoi que ce soit ?

M. Philippe Adnot. – Cet amendement vise à éviter le contournement de la loi. Mais il est injuste : certaines ventes en famille qui ne visent pas à tricher seront pénalisées. L'amendement ne devrait s'appliquer que dans l'hypothèse où le bien est revendu ensuite à la famille.

M. Philippe Marini, président. – Très juste : toutes les opérations au sein d'une famille ne sont pas abusives. C'est un amendement anti-famille.

M. Charles Guené. – Pourquoi ne pas laisser s'appliquer le régime de l'abus de droit ? Pourquoi compliquer ?

M. Philippe Marini, président. – C'est ce que répétait Alain Lambert lorsqu'il était rapporteur général !

M. François Marc, rapporteur général. – J'entends vos objections et je retire donc cet amendement.

L'amendement n° 10 est retiré.

Article 18 ter

L'amendement rédactionnel n° 11 est adopté.

Article 19

M. François Marc, rapporteur général. – L'amendement n° 12 vise à maintenir le taux de TVA à 7 % pour les logements situés entre 300 et 500 mètres autour d'une zone ANRU, pour lesquels une demande de permis de construire aura été déposée avant le 1^{er} janvier 2014 et non le 16 octobre 2013. Il s'agit de ne pas remettre en cause l'équilibre d'opérations déjà engagées.

M. Philippe Marini. – Cet amendement semble concerner quelques opérations en particulier.

M. Yann Gaillard. – Il est bizarre.

M. Philippe Dallier. – Le report de la date au 1^{er} janvier est une bonne idée. Mais je déplore que l'on change les règles alors que les projets ANRU sont lancés. Le but était de renforcer la mixité sociale à proximité des quartiers concernés. La modification est-elle utile quand certains projets se termineront dans les deux ou trois ans ? Dans ma commune, la zone ANRU est bordée par le canal de l'Ourcq, ce qui réduit déjà de 150 mètres la zone visée.

M. Philippe Marini, président. – Mais quelle chance d'avoir un canal !

M. Francis Delattre. – Cet amendement correspond à des situations très précisément localisées, entre 300 et 500 mètres. Il est vrai que dans les dossiers ANRU, nous nous efforçons d’augmenter la mixité en périphérie de la zone de renouvellement. Nous devons reloger les personnes concernées à proximité, car elles sont attachées à leur quartier. Mais pourquoi 300 mètres ? Pourquoi ne pas plutôt appliquer le taux de 7 % jusqu’à 500 mètres ?

M. Philippe Marini, président. – Le Gouvernement propose de revenir de 500 mètres à 300 mètres. Le rapporteur général aménage la période de transition.

M. Jean Germain. – Réduire le rayon à 300 mètres est très restrictif : celui de 500 mètres est approprié pour décroquer les quartiers. Grâce à cet amendement, des projets dans la zone des 500 mètres pourront se poursuivre jusqu’au 1^{er} janvier.

M. Philippe Dallier. – Soit dans un mois...

M. François Marc, rapporteur général. – Cet amendement vise les opérations déjà prêtes. Il est le fruit des auditions d’associations d’élus comme d’entreprises. Il s’agit de ménager une transition en douceur.

L’amendement n° 12 est adopté.

Article 19 bis

M. François Marc, rapporteur général. – Il s’agit de la taxe sur les véhicules de société. L’amendement n° 13 aligne le tarif applicable aux véhicules diesel, lorsqu’ils respectent les normes « Euro 6 », au taux des véhicules à essence. Et ce, avant même le 1^{er} septembre 2015 : car cela aura un effet incitatif pour renouveler le parc en ayant recours à des véhicules propres.

M. Philippe Dallier. – C’est une excellente mesure. Ne multiplions pas les obstacles au rétablissement de Peugeot.

M. Philippe Marini, président. – Quel en est le coût ?

M. François Marc, rapporteur général. – Les recettes escomptées de la taxe créée par l’Assemblée nationale en seraient très légèrement diminuées.

M. Gérard Miquel. – Cet amendement est excellent. Nos constructeurs automobiles ont réalisé d’importants efforts de recherche pour améliorer les moteurs diesel. Nous devons soutenir notre industrie.

M. Yvon Collin. – Très bien !

L’amendement n° 13 est adopté.

Article 24 ter

M. François Marc, rapporteur général. – L’article 24 *ter* s’inscrit dans le prolongement de la réforme de la taxe professionnelle. Le

Gouvernement a introduit cet article à l'Assemblée nationale ; nous le complétons. L'amendement n° 14 vise à décaler d'un an, du 30 juin 2012 au 30 juin 2013, la date limite des redressements de taxe professionnelle pris en compte pour l'actualisation de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCRTP) et du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Des rôles supplémentaires, dont les montants peuvent être importants, ont en effet été émis après le 30 juin 2012. Il fallait les prendre en compte.

M. Philippe Marini, président. – Cette mesure est d'autant plus justifiée qu'elle peut concerner des redressements à l'égard de contribuables qui ont cherché à échapper à la taxe due.

L'amendement n° 14 est adopté.

Article 31

M. François Marc, rapporteur général. – Les amendements n° 15 et n° 16 sont des amendements de principe. Ils visent à étendre le champ d'application du plafonnement des taxes affectées, par souci de cohérence, car toutes les taxes ne sont pas concernées ! L'amendement n° 15 plafonne celle sur les distributeurs de services de télévision, qui est affectée au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Le plafond étant fixé au niveau de la prévision de recettes pour 2014, il ne devrait pas donner lieu à écrêtement.

M. Philippe Marini, président. – C'est une bonne initiative, conforme aux positions de la commission des finances. Si le volume des recettes dépasse les prévisions budgétaires, le surplus est reversé au budget général : cela me paraît sain.

L'amendement n° 15 est adopté.

Article 31

M. François Marc, rapporteur général. – Même philosophie pour l'amendement n° 16 qui plafonne les redevances affectées aux agences de l'eau.

M. Philippe Adnot. – Les agences de l'eau ont vu leurs missions s'alourdir. Elles auront du mal à tenir leurs engagements. Je ne voterai pas cet amendement. Il aurait pour conséquence une hausse des prélèvements fiscaux. J'ajoute que l'excédent reversé au budget de l'État ne sera certainement pas affecté à l'amélioration de la qualité de l'eau.

M. Jean-Paul Emorine. – Je partage l'analyse de Philippe Adnot. Les départements se sont désengagés de la politique de l'eau et de l'assainissement. Au niveau européen les agences de l'eau françaises sont reconnues comme des organismes pertinents. Elles ont beaucoup à faire. Je voterai contre l'amendement.

M. Pierre Jarlier. – Je crois indispensable de maintenir les moyens des agences. En 2015, l'eau distribuée devra être en « bon état écologique ». Les communes et les EPCI ont des travaux importants à conduire pour mettre aux normes leurs réseaux d'assainissement. Les départements se désengagent, comme l'Union européenne. Si les agences ont moins de moyens, les objectifs ne seront pas atteints. Je ne peux voter cet amendement.

M. Joël Bourdin. – A l'occasion de la définition, dans mon département, d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), je constate que les travaux de prévention des inondations et de gestion des zones humides sont colossaux. Les agences de l'eau ont besoin de recettes !

M. Éric Doligé. – L'assainissement et la réalisation de stations d'épuration représentent l'un des plus gros investissements dans les secteurs ruraux. Prélever sur les agences de l'eau serait un coup dur pour le monde rural.

M. François Fortassin. – Pleurer sur les agences de l'eau, soit. Mais toutes n'ont pas un comportement exemplaire, notamment au niveau de la gouvernance. A moins que ma région soit un cas particulier ?

M. Jean-Paul Emorine. – Il faut améliorer leur gouvernance.

M. François Fortassin. – Elles dépensent souvent à la légère des sommes considérables. Cela n'a rien d'anormal, en outre, de leur demander de participer à l'effort de consolidation des finances publiques.

M. Jean Germain. – Les agences de l'eau fonctionnent plus ou moins bien selon les endroits. Des réflexions sont en cours pour développer les mutualisations, les regroupements. La lutte contre les inondations entrera désormais dans leur champ de compétences. Elles auront besoin de recettes. Mais je comprends la position du rapporteur général.

M. Philippe Marini, président. – Son amendement ne diminue pas les recettes ; il les plafonne à leur niveau prévisionnel, ce qui incite à établir des prévisions réalistes. Seules seraient reversées au budget général les plus-values de recettes.

M. Charles Guené. – Mon département, château d'eau de la France, compte trois agences de bassin. Elles n'ont pas encore arrêté leurs programmes pour les années à venir car elles manquent de visibilité sur leur financement. De plus des retards importants ont été pris dans les secteurs ruraux et ils s'aggraveront si l'on ponctionne la trésorerie. Il est vrai que si les agences réalisaient plus vite leur programmation, elles dégageraient moins d'excédents. Mais le moment est mal choisi pour plafonner leurs recettes. Nous risquons de ne pas tenir nos engagements.

M. François Marc, rapporteur général. – Notre commission, avec constance, souhaite un contrôle rigoureux sur les taxes affectées depuis plusieurs années. Je m'appuie aussi sur les recommandations du Conseil des prélèvements obligatoires de juillet. En outre, je ne supprime ici aucune

recette : le plafonnement correspond à la prévision de recettes pour 2014. Point de baisse programmée mais une incitation à établir des prévisions sérieuses !

M. François Fortassin. – Les problèmes se posent avec acuité en milieu rural. Il y a forcément un surcoût de dépenses d'assainissement quand on compte un abonné tous les 250 mètres, contre un tous les 30 mètres en zone urbaine. Les agences de l'eau doivent l'admettre.

L'amendement n° 16 est adopté.

Article 34

M. François Marc, rapporteur général. – Avec l'amendement n° 17, seules les ressources fiscales des chambres de commerce et d'industrie seront inscrites dans la trajectoire triennale qu'elles doivent définir avec l'Etat, non leurs ressources propres ni les subventions versées par les collectivités territoriales. C'est un assouplissement du dispositif voté à l'Assemblée nationale.

L'amendement n° 17 est adopté.

M. Philippe Marini, président. – Nous allons nous prononcer sur les articles de la première partie.

M. Pierre Jarlier. – Le Sénat n'a pas débattu l'an dernier de la seconde partie du projet de loi de finances. Les conséquences en ont été désastreuses non seulement en termes d'image, mais aussi parce que des mesures ont été adoptées rapidement par l'Assemblée nationale, concernant les collectivités territoriales et la péréquation, que nous n'avons pu discuter. Ne reproduisons pas cette erreur. Les sénateurs centristes de la commission ne prennent pas part au vote.

M. Philippe Adnot. – Il n'est pas bon que le Sénat ne puisse débattre de la seconde partie. Je voterai la première partie.

M. Philippe Marini, président. – Voter la première partie signifie voter les impôts. Comment les critiquer ensuite sans être en porte-à-faux ?

M. Philippe Adnot. – Mon jugement reste libre.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances pour 2014.

M. Philippe Marini, président. – Les résultats sont conformes à ceux de l'an passé.

M. François Marc, rapporteur général. – La majorité est plus large que l'an dernier. Tous les espoirs sont donc permis pour la discussion en séance...