

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

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 : Mme Michèle André, présidente ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Jean Germain, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, vice-présidents ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

Pages

- **ARTICLE LIMINAIRE** Prévision de solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2015, de l'exécution 2013 et de la prévision d'exécution 2014..... 7

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 11

B. - Mesures fiscales

- **ARTICLE 2** (Art. 5, 151-0, 196 B, 197 et 1740 B du code général des impôts) **Baisse de l'impôt sur le revenu des ménages à revenus modestes et moyens** 13
- **ARTICLE 3** (Article 200 quater du code général des impôts) **Mise en place d'un crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)** 45
- **ARTICLE 4** (Art. 27 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013) **Réforme du régime d'imposition des plus-values immobilières de cessions de terrains à bâtir** 59
- **ARTICLE 5** (Art. 199 novovicies du code général des impôts) **Aménagement de la réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire - dispositif « Pinel »** 72
- **ARTICLE 5 bis** (nouveau) (Art. 199 undecies F du code général des impôts) **Possibilité pour les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie d'écarter l'application du dispositif d'incitation fiscale en faveur du logement locatif intermédiaire - dispositif « Pinel »** 90
- **ARTICLE 5 ter** (nouveau) (Art. 199 terdecies-0 A et art. 885-0 V bis du code général des impôts) **Pérennisation des conditions d'éligibilité des entreprises solidaires aux réductions d'impôt « ISF-PME » et « Madelin »** 93
- **ARTICLE 6** (Art. 790 H [nouveau], 790 I [nouveau] et 1840 G ter du code général des impôts) **Incitation à la libération du foncier constructible et à la construction de logements par l'aménagement des droits de mutation à titre gratuit**..... 96
- **ARTICLE 6 bis** (nouveau) (Art. 150 U du code général des impôts) **Extension de l'exonération temporaire d'imposition des plus-values réalisées lors de la cession de biens immobiliers à tout acquéreur s'engageant à construire des logements sociaux**..... 103
- **ARTICLE 6 ter** (nouveau) (Art. 150 U et 238 octies A du code général des impôts) **Prorogation jusqu'au 31 décembre 2017 de plusieurs dispositifs temporaires d'incitation fiscale à la construction de logements** 106

• ARTICLE 6 quater (nouveau) (Art. 206 du code général des impôts) Indexation sur l'inflation du plafond de bénéfices des organismes non lucratifs non imposables à l'impôt sur les sociétés	110
• ARTICLE 6 quinquies (nouveau) (Art. 244 quater Q du code général des impôts) Prorogation de l'éligibilité au crédit d'impôt en faveur des maîtres-restaurateurs	113
• ARTICLE 6 sexies (nouveau) (Art. 793 et art. 885 H du code général des impôts) Exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit pour les immeubles et droits immobiliers dont les titres de propriétés ont été reconstitués	116
• ARTICLE 6 septies (nouveau) (Art. 885 H du code général des impôts) Désindexation de la limite d'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune à hauteur de 75 % de leur valeur de certains biens ruraux ou forestiers	123
• ARTICLE 7 (Art. 278 sexies et 284 du code général des impôts) Application du taux réduit de TVA aux opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville	125
• ARTICLE 7 bis (nouveau) (Art. 261 du code général des impôts) Indexation sur l'inflation de la franchise en base de TVA pour les activités lucratives accessoires des organismes sans but lucratif	133
• ARTICLE 7 ter (nouveau) (Art. 278 sexies du code général des impôts) Extension de l'application du taux réduit de TVA à certaines opérations immobilières en matière de logement social	135
• ARTICLE 8 (Art. 266 sexies, 266 septies, 266 nonies, 266 terdecies du code des douanes, art. L. 2331-4, L. 2333-58, L. 2331-61 du code général des collectivités territoriales, art. 564 sexies, 613 ter à 613 duodecies, 1609 nonies F, 1698 D du code général des impôts, art. L. 231-9 du code minier) Suppression de taxes à faible rendement	139
• ARTICLE 8 bis (nouveau) (Art. 261 E, art. 278-0 bis, art. 1559, art. 1560, art. 1561, art. 1562, art. 1563, art. 1564, art. 1565, art. 1565 bis, art. 1565 septies, art. 1565 octies, art. 1566, art. 1699, art. 1791, art. 1822 et art. 1822 bis du code général des impôts et art. L. 223 du livre des procédures fiscales) Assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée des droits d'entrée perçus par les organisateurs de réunions sportives	148

II. – RESSOURCES AFFECTÉES

A. – Dispositions relatives aux collectivités territoriales

• ARTICLE 9 (Art. L. 1613-1, L. 2335-3, L. 3334-17 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 2015 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des allocations compensatrices d'exonérations d'impôts directs locaux (IDL)	157
--	-----

• <i>ARTICLE 9 bis (nouveau) (Art. L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales)</i>	
Ajustement du taux du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) à l'évolution du mode de financement de l'Union européenne	172
• <i>ARTICLE 9 ter (nouveau) (Art. 1648 A du code général des impôts)</i>	
Suppression des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle	176
• <i>ARTICLE 10 (Art. 40 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)</i>	
Compensation des transferts de compétences aux départements et aux régions par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	183
• <i>ARTICLE 11 (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)</i>	
Compensation aux départements des charges résultant de la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) et, à Mayotte, des charges résultant du processus de départementalisation	187
• <i>ARTICLE 12 (Art. 104 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007)</i>	
Fixation en loi de finances de la dotation globale de compensation (DGC) de la collectivité de Saint-Barthélemy	195
• <i>ARTICLE 13 (Art. 40 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014)</i>	
Affectation d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) en vue de la constitution de la ressource régionale pour l'apprentissage et actualisation de la fraction du tarif de la TICPE relative à la compensation financière des primes à l'apprentissage.	200
• <i>ARTICLE 14</i>	
Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales	209

B. – Impositions et autres ressources affectées à des tiers

• <i>ARTICLE 15</i>	
Fixation des plafonds pour l'année 2015 des taxes affectées aux opérateurs et à divers organismes chargés de missions de service public	217
• <i>ARTICLE 16</i>	
Prélèvement sur le fonds de roulement des agences de l'eau	230
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 16</i>	
Prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)	243
• <i>ARTICLE 17 (Art. 1600 du code général des impôts)</i>	
Prélèvement exceptionnel sur les chambres de commerce et d'industrie (CCI)	249
• <i>ARTICLE 18 (Art. 1604 du code général des impôts et art. L. 514-1 du code rural et de la pêche maritime)</i>	
Réforme de la taxe pour frais de chambre d'agriculture	269
• <i>ARTICLE 19 (Art. 302 bis Y, 1001 et 1018 A du code général des impôts, art. 21-1 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, art. 1^{er}, 3, 28, 64-1-2 et 67 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, art. 23-2-1 de l'ordonnance n° 92-1147 du 12 octobre 1992 relative à l'aide juridictionnelle en matière pénale en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna, art. 128 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 et art. 28 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles)</i>	
Réforme du financement de l'aide juridictionnelle	278
• <i>ARTICLE 20 (Articles 265 et 265 septies du code des douanes)</i>	
Relèvement du tarif de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le carburant gazole et affectation d'une part de ce produit à l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF)	289

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

• ARTICLE 21 Reconstitution des budgets annexes et comptes spéciaux existants	297
• ARTICLE 22 (Art. 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006) Prorogation de l'exemption de contribution au désendettement de l'État des produits de cessions de certains biens domaniaux (CAS « Immobilier »)	298
• ARTICLE 22 bis (nouveau) Prorogation du dispositif de cession à l'euro symbolique des immeubles reconnus inutiles dans le cadre des opérations de restructuration de la défense	307
• ARTICLE 23 (Art. 54 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009) Extension des recettes du CAS « Fréquences » au produit des redevances de la bande de fréquences des 700 MHz et prorogation du régime du retour intégral des recettes au ministère de la défense	315
• ARTICLE 24 (Art. 23 de la loi du 29 juillet 2011 et art.6241-2 du code du travail) Modification des recettes et des dépenses du CAS « Apprentissage » (FNDMA)	321
• ARTICLE 25 (Art. 52 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006) Hausse des recettes du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CAS-DAR)	327
• ARTICLE 26 (Loi n° 95-1251 du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'État dans les plans de redressement du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs) Dissolution de l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR)	332
• ARTICLE 27 (Article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, art. 1605 du code général des impôts) Augmentation de deux euros de la contribution à l'audiovisuel public et modalités de financement de TV5 Monde	338
• ARTICLE 28 (Art. L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 351-7 du code de la construction et de l'habitation, art. 1600-0 S du code général des impôts, art. L. 241-2 du code de la sécurité sociale, art. L. 5423-25 du code du travail, art. 22 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, art. 53 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013) Relations financières entre l'État et la sécurité sociale	350

D. - Autres dispositions

• ARTICLE 29 (Art. L. 213-21-1 du code monétaire et financier) Suppression de la gestion au nominatif des titres d'État	365
• ARTICLE 29 bis (nouveau) (Art. L. 330-5 du code de la route) Réutilisation des données du système d'immatriculation des véhicules	368
• ARTICLE 30 Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne	371

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

• ARTICLE 31 (et État A annexé) Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois	373
EXAMEN EN COMMISSION	375

ARTICLE LIMINAIRE

Prévision de solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2015, de l'exécution 2013 et de la prévision d'exécution 2014

Commentaire : le présent article retrace l'exécution de solde structurel et de solde effectif des administrations publiques pour 2013, la prévision d'exécution pour 2014 et la prévision pour 2015.

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

Les évolutions du solde structurel et du solde effectif, ainsi que leur contexte, font 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 programmation et à la gouvernance des finances publiques¹ prévoit que les lois de finances de l'année comprennent 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 de la dernière année écoulée et les prévisions d'exécution de l'année en cours* ».

Il revient au Haut Conseil des finances publiques 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* ». Aussi, celui-ci a rendu, le 26 septembre dernier, un avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2015².

Toutefois, **l'année 2015 présente une spécificité dès lors qu'il s'agit du premier exercice auquel trouvera à s'appliquer la trajectoire définie par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019**, qui viendra remplacer celle arrêtée par la loi de programmation des finances publiques 2012-2017. En effet, ce dernier a fait le choix d'établir

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

² Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-05 du 26 septembre 2014 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2015.

une nouvelle programmation et de ne pas corriger l'« écart important¹ par rapport à la programmation 2012-2017 identifié au titre de l'exercice 2013 par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) en mai 2014², contrairement à ce qu'exigeait le mécanisme de correction prévu par la loi organique du 17 décembre 2012³. Dès lors, par construction, **les prévisions de solde structurel et de solde effectif pour les exercices 2014 et 2015 sont conformes à la nouvelle trajectoire proposée par le Gouvernement.**

Ainsi, l'article liminaire du présent projet de loi (cf. tableau ci-après) prévoit, au titre de l'exercice 2015, **un solde structurel de - 2,2 % du PIB et un solde public effectif de - 4,3 %.**

Article liminaire du projet de loi de finances pour 2015

	Exécution 2013	Prévision d'exécution 2014	Prévision 2015
Solde structurel (1)	- 2,5	- 2,4	- 2,2
Solde conjoncturel (2)	- 1,6	- 1,9	- 2,0
Mesures exceptionnelles (3)	-	-	- 0,1
Solde effectif (1+2+3)	- 4,1	- 4,4	- 4,3

Source : projet de loi de finances pour 2015

L'ajustement structurel – soit la variation du solde structurel – serait de 0,25 point de PIB entre 2014 et 2015 et découlerait d'**un effort structurel⁴ de 0,5 point de PIB environ, réalisé exclusivement en dépenses**, résultant de la réalisation de 21 milliards d'euros d'économies en 2015. Toutefois, les effets de cet effort structurel seraient « atténués » par deux facteurs principaux, à savoir la **faiblesse de l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance de l'activité** (- 0,1 point de PIB) et **les nouvelles modalités d'enregistrement comptable des crédits d'impôts dits**

¹ L'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques dispose qu'« un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives ».

² Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-02 du 23 mai 2014 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2013.

³ Les modalités de mise en œuvre du mécanisme de correction font l'objet d'un examen approfondi dans le rapport n° 716 (2013-2014) sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013 fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

⁴ La notion d'effort structurel, qui constitue une mesure de l'orientation discrétionnaire de la politique budgétaire, est précisée dans le rapport de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (Cf. rapport n° 55 (2014-2015), op. cit., p. 52-53).

« **restituables** »¹ (- 0,1 point de PIB), désormais comptabilisés comme des dépenses publiques, alors qu'ils l'étaient auparavant en tant que moindres recettes, et ce dans un contexte de montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Le **solde conjoncturel**, correspondant à la part des fluctuations du solde public expliquée par des facteurs liés à la conjoncture, qui a une incidence sur les recettes et les dépenses des administrations publiques, continuerait quant à lui à se dégrader, atteignant - 2,0 %, en raison du creusement de l'écart de production du fait d'une croissance effective en 2015 (+ 1,0 %) inférieure à la croissance potentielle (+ 1,1 %).

De même, les **mesures ponctuelles et temporaires** pèseraient sur le déficit public effectif à hauteur de 0,1 point de PIB. En effet, en 2015, le coût des contentieux fiscaux atteindrait 2,2 milliards d'euros, soit 1,8 milliard d'euros pour le contentieux sur les organismes de placement en valeur mobilière (OPCVM) et 0,4 milliard d'euros pour le contentieux dit « précompte ».

Au total, **le solde public effectif marquerait une très légère amélioration en 2015, s'élevant à - 4,3 % du PIB, contre - 4,4 % en 2014.**

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, **vo**tre rapporteur général **avait déjà exprimé son désaccord à l'égard de la nouvelle trajectoire budgétaire proposée par le Gouvernement**². En effet, celle-ci marque un renoncement aux différents objectifs qui structuraient jusqu'à présent l'évolution de nos finances publiques. Ceci serait justifié par la conjoncture économique dégradée ; toutefois, **le non-respect des cibles budgétaires qui avaient été fixées au début de la législature est également imputable à l'absence de réformes de structure, qui auraient permis de ralentir durablement la progression tendancielle des dépenses publiques.** Au lieu de cela, le Gouvernement n'a engagé son effort en dépenses que tardivement et préféré des mesures ponctuelles et non pérennes ; sans doute espérait-il un rebond de l'activité, qui n'est hélas pas intervenu, ce qui expliquerait

¹ Dans le cadre du système européen de comptabilité (SEC 2010), les crédits d'impôts « restituables » correspondent aux crédits d'impôts tels qu'ils sont conçus dans le droit français ; il s'agit des dispositifs qui « peuvent être "à payer", dans le sens où tout montant du crédit qui dépasse la créance fiscale est payé à son bénéficiaire ». À l'inverse, les crédits d'impôts qui ne sont pas exigibles, comme les abattements ou les déductions, sont décrits comme « non récupérables ».

² Cf. rapport n° 55 (2014-2015) sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 fait par Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances du Sénat.

l'étroitesse du lien qu'il établit entre la programmation des finances publiques et la conjoncture économique.

Par ailleurs, votre rapporteur général relève que **les données figurant dans le présent article sont d'ores et déjà dépassées** : le Gouvernement a annoncé à la fin du mois d'octobre dernier, craignant un avis négatif de la Commission européenne sur son projet de budget dans le cadre de la procédure instituée par le *Two Pack*, **un relèvement de l'ajustement structurel pour 2015, qui améliorerait, selon les calculs réalisés par la commission des finances à partir des informations disponibles à ce jour, le solde structurel et le solde effectif de 0,2 point de PIB pour cette année.**

L'article liminaire étant peu ou prou un article de « constatation », **il aurait été souhaitable, pour des motifs de transparence et de sincérité, qu'il soit modifié par le Gouvernement.** Aussi y a-t-il lieu d'espérer qu'il le sera lors de l'examen, par le Sénat, du présent projet de loi. Toutefois, en raison de sa nature spécifique, et en l'absence d'informations précises sur l'estimation des soldes structurel et effectif par le Gouvernement au titre de l'année 2015, votre commission ne peut que proposer l'adoption du présent article sans modification.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

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 de 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 l'année 2014 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 2014, 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 2015 pour les autres dispositions fiscales.

L'analyse des recettes fiscales prévues pour 2015 fait l'objet d'une analyse détaillée au sein du tome I du présent rapport.

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

B. - Mesures fiscales

ARTICLE 2

(Art. 5, 151-0, 196 B, 197 et 1740 B du code général des impôts)

Baisse de l'impôt sur le revenu des ménages à revenus modestes et moyens

Commentaire : le présent article vise à alléger l'impôt sur le revenu (IR) d'environ 6 millions de foyers fiscaux en supprimant la première tranche d'imposition au taux de 5,5 % et en renforçant le mécanisme de la décote, à compter de l'imposition des revenus perçus en 2014. Afin de neutraliser les effets pour les autres foyers, le seuil d'entrée dans la tranche à 14 % est abaissé. Enfin, l'article procède à la revalorisation des limites des tranches du barème de l'IR en fonction de l'inflation.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN IMPÔT SUR LE REVENU PROGRESSIF ET FORTEMENT CONCENTRÉ

1. Le barème de l'impôt sur le revenu et ses dernières évolutions

L'impôt sur le revenu (IR) moderne, institué par la loi du 28 décembre 1959¹, se caractérise par **l'application d'un barème progressif au revenu net global imposable** de chaque foyer fiscal. Constitué à l'origine de huit tranches, dont les taux variaient entre 5 % et 65 %, le barème de l'IR a vu son nombre de tranches se réduire et son taux marginal supérieur d'imposition abaissé progressivement durant les années 1990 et 2000, comme dans la plupart des autres pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE).

En particulier, l'article 75 de la **loi de finances pour 2006**² a procédé à une refonte substantielle du barème de l'IR consistant à **réduire le nombre de tranches de sept à cinq**, baisser le taux marginal supérieur d'imposition et intégrer l'abattement de 20 % sur les revenus salariaux et assimilés. Cette réforme a entraîné un allègement d'impôt d'environ 3,5 milliards d'euros, bénéficiant principalement aux ménages imposables ayant des revenus

¹ Loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 instituant un impôt annuel unique sur les revenus des personnes physiques.

² Article 75 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

compris entre 10 000 et 30 000 euros¹, tout en simplifiant de façon significative le barème.

L'article 6 de la loi de finances pour 2011² a introduit une adaptation marginale du barème consistant en une majoration de 1 % du taux de la tranche supérieure d'imposition à 40 %, afin de contribuer au financement de la réforme des retraites.

Évolution du nombre de tranches et des taux d'IR depuis 2000

(en pourcentage)

	2000	2001	2002	2003- 2005	2006- 2010	2011- 2012	2013
1^{ère} tranche	0	0	0	0	0	0	0
2^e tranche	8,25	7,5	7,05	6,83	5,5	5,5	5,5
3^e tranche	21,75	21	19,74	19,14	14	14	14
4^e tranche	31,75	31	29,14	28,26	30	30	30
5^e tranche	41,75	41	38,54	37,38	40	41	41
6^e tranche	47,25	46,75	43,94	42,62	-	-	45
7^e tranche	53,25	52,75	49,58	48,09	-	-	-

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données des lois de finances initiales pour 2000 à 2014)

La dernière modification en date des tranches du barème de l'IR est la création d'une nouvelle **tranche au taux de 45 % pour la fraction des revenus supérieure à 150 000 euros** par l'article 2 de la loi de finances pour 2013³. Prévus initialement à 320 millions d'euros, le gain budgétaire de cette mesure s'est élevé à 344 millions d'euros en 2013 (imposition des revenus perçus en 2012).

¹ La baisse du taux marginal supérieur d'imposition a également entraîné une baisse d'impôt significative pour les ménages du dernier décile.

² Article 6 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

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

Barème progressif applicable aux revenus perçus en 2013

Fraction du revenu imposable par part	Taux
Jusqu'à 6 011 euros	0 %
De 6 011 euros à 11 991 euros	5,5 %
De 11 991 euros à 26 631 euros	14 %
De 26 631 euros à 71 397 euros	30 %
De 71 397 euros à 151 200 euros	41 %
Plus de 151 200 euros	45 %

Source : article 197 du code général des impôts

2. La concentration de 70 % de l'impôt sur le revenu sur le dernier décile de contribuables

La physionomie actuelle du barème de l'IR entraîne une forte concentration de son produit sur une minorité de contribuables, situés dans le haut de la distribution des revenus. Selon les données définitives relatives à l'imposition 2012 (revenus perçus en 2011), **les 10 % des foyers fiscaux les plus riches acquittent 70 % de l'IR, tandis que leurs revenus représentent 34 % de la masse de revenu imposable**. L'IR est donc **un impôt fortement progressif**.

Ce constat a récemment été confirmé par notre collègue député Dominique Lefebvre et François Auvigne, inspecteur général des finances, co-présidents du groupe de travail sur la fiscalité des ménages, mis en place début 2014 par le gouvernement de Jean-Marc Ayrault. Leur rapport¹ indique également que, bien que la contribution sociale généralisée (CSG) soit largement proportionnelle et présente un rendement supérieur à l'IR, l'ensemble formé par l'IR et la CSG est également progressif : **les 10 % de foyers fiscaux les plus riches acquittent 50 % de l'imposition consolidée IR-CSG**.

¹ Dominique Lefebvre et François Auvigne, Rapport sur la fiscalité des ménages, avril 2014.

Répartition par décile de revenu imposable de l'IR en 2012

Borne inférieure du revenu imposable	Borne supérieure du revenu imposable	Nombre de contribuables	Revenu imposable		Impôt sur le revenu	
			En milliards d'euros	Part en %	En milliards d'euros	Part en %
0	3 303	3 582 359	2,4	0 %	- 0,04	0 %
3 303	8 153	3 610 733	21,6	3 %	- 0,41	- 1 %
8 153	11 446	3 644 061	35,9	4 %	- 0,67	- 1 %
11 446	14 303	3 654 117	47,3	6 %	- 0,32	- 1 %
14 303	17 092	3 620 963	56,7	7 %	0,95	2 %
17 092	20 732	3 592 892	67,6	8 %	1,76	3 %
20 732	26 288	3 633 289	85,3	10 %	2,85	5 %
26 288	33 632	3 630 599	107,8	13 %	4,58	8 %
33 632	47 030	3 619 048	142,7	17 %	8,37	15 %
47 030		3 642 875	286,6	34 %	39,30	70 %
Total		36 230 936	854,0	100 %	56,37	100 %

Source : direction de la législation fiscale (fichier échantillon définitif des revenus de 2011)

Les données présentées dans le tableau ci-dessus indiquent également que le **seuil d'imposabilité à l'IR** – c'est-à-dire le seuil à partir duquel un contribuable devient redevable de l'IR – **se situe aux alentours du cinquième décile de revenu imposable**. Les foyers fiscaux situés dans les quatre premiers déciles – c'est-à-dire dont le revenu imposable était inférieur ou égal à 14 303 euros – étaient quant à eux non imposables à l'IR en 2012.

Par ailleurs, l'analyse de la **répartition des foyers fiscaux par tranche du barème de l'IR**, à partir des données provisoires de l'imposition 2014 sur les revenus de 2013, montrent que les foyers fiscaux taxés à l'une des trois dernières tranches marginales du barème de l'IR (30 %, 41 % ou 45 %) acquittent plus de 75 % du montant total d'IR. Le **rendement d'IR correspondant aux contribuables uniquement concernés par l'une des deux premières tranches du barème** (0 % ou 5,5 %) est quant à lui **négatif**, en

raison des effets conjugués de la décote (cf. *infra*) et de la prime pour l'emploi¹.

Répartition des foyers fiscaux par tranche du barème de l'IR en 2014

(en milliards d'euros)

Tranches marginales du barème	Nombre de foyers fiscaux	Masse du revenu brut global	Montant de l'impôt sur le revenu ⁽¹⁾
0%	6 584 471	35,38	- 0,65
5,5%	9 280 642	158,31	- 1,83
14%	14 466 405	397,32	17,32
30%	4 425 282	251,75	28,32
41%	355 247	52,12	10,59
45%	60 596	24,56	7,56
Total	35 172 643	919,45	61,32⁽²⁾

⁽¹⁾ Montant total d'impôt acquitté par les foyers fiscaux assujettis à l'IR jusqu'au taux marginal correspondant.

⁽²⁾ L'écart entre le montant total et l'évaluation du rendement d'impôt net sur le revenu pour 2014 tient au fait que les données présentées ici, issues de la deuxième émission des revenus, correspondent à 95 % du nombre total de contribuables escomptés. Le nombre total de foyers fiscaux ne sera connu qu'à la sixième émission des revenus, en février 2015.

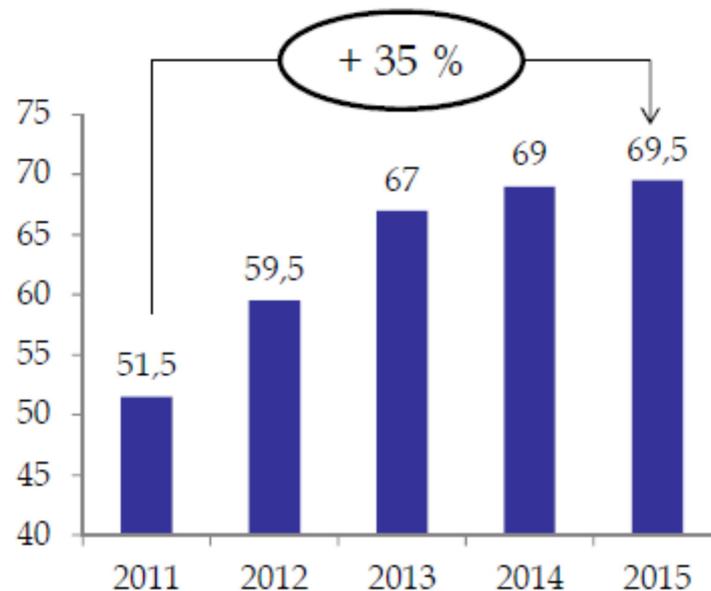
Source : direction de la législation fiscale (fichiers des revenus de l'année 2013 à la deuxième émission des revenus)

B. DES HAUSSES MASSIVES D'IMPÔT SUR LE REVENU DEPUIS 2012

Si le rendement de l'IR a stagné aux alentours de 50 milliards d'euros tout au long des années 2000 et 2010, celui-ci a fortement augmenté depuis 2012. Ainsi, les recettes d'IR se sont élevées à près de 67 milliards d'euros en 2013 et la **prévision pour 2014 s'établit à 69,5 milliards d'euros, soit une hausse de 35 % par rapport à 2011**. Les principales mesures responsables de cette hausse sont présentées ci-après.

¹ La prime pour l'emploi (PPE) étant un crédit d'impôt, bénéficiant aux foyers fiscaux dont au moins l'un des membres exerce une activité professionnelle mais dont les revenus d'activité sont compris entre 0,3 et 1,25 SMIC, elle donne lieu à une restitution, déduite automatiquement de la cotisation d'IR ou versée par chèque du Trésor public, selon les cas.

Évolution du rendement de l'impôt sur le revenu depuis 2011



Source : commission des finances du Sénat

1. La fiscalisation des heures supplémentaires

Auparavant totalement exonérées d'IR en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA)¹, **les rémunérations versées au titre des heures supplémentaires ou complémentaires effectuées à compter du 1^{er} août 2012** sont désormais **assujetties à l'IR**². L'exonération de cotisations sociales salariales dont bénéficiaient ces rémunérations a également été abrogée par la loi du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

La défiscalisation des heures supplémentaires entraînait un **gain moyen de pouvoir d'achat de 188 euros par salarié bénéficiaire**. De plus, cette mesure bénéficiait à un large public de **8,9 millions de salariés**. La perte globale de recettes d'IR résultant de cette exonération correspondait à 1,7 milliard d'euros en 2011.

Selon les estimations de la direction générale du Trésor, réalisées à partir d'un échantillon de 500 000 déclarations de revenus de 2012³, l'abrogation de l'exonération sur les heures supplémentaires a entraîné une hausse d'IR d'autant plus forte que le niveau de revenu fiscal de référence (RFR) des foyers fiscaux était élevé. Ainsi, 27 % du surcroît d'IR lié à la fiscalisation des heures supplémentaires aurait été acquitté par les 10 % des foyers les plus riches en 2013.

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

² Cf. article 3 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

³ Vieillis en 2013.

Surtout, l'assujettissement à l'IR des revenus versés au titre des heures supplémentaires a fait entrer un grand nombre de ménages dans l'impôt. Au total, **230 000 foyers fiscaux auraient été rendus imposables en raison de la fiscalisation des heures supplémentaires en 2013¹**, dont 80 % situés entre le quatrième et le sixième décile.

2. La soumission au barème progressif de l'impôt sur le revenu des revenus du capital

La « barémisation » de certains revenus du capital, prévue par l'article 9 de la loi de finances pour 2013, est l'une des mesures fiscales au plus fort rendement, introduites par le Gouvernement ; elle a entraîné une hausse des recettes d'IR estimée à **3,3 milliards d'euros** en 2013². Consistant à soumettre au barème progressif de l'IR les dividendes et les produits de placement à revenu fixe en supprimant la possibilité d'opter pour un prélèvement forfaitaire libératoire, cette mesure visait à imposer les revenus du capital comme ceux du travail.

Les estimations de la direction générale du Trésor indiquent que 90 % de la hausse d'IR issue de la « barémisation » des revenus du capital est supportée par le dixième décile de foyers fiscaux.

3. Les abaissements successifs du plafonnement du quotient familial

Singularité du système fiscal français venant compléter le quotient conjugal, le quotient familial a pour objet de **tenir compte des charges supplémentaires liées à la présence d'enfant(s)** en divisant le revenu net global par le nombre de parts attribuées en fonction du nombre d'enfants, avant d'y appliquer le taux marginal du barème correspondant. L'avantage fiscal résultant de l'application du quotient familial est toutefois plafonné.

Depuis 2012, ce plafond a été abaissé à deux reprises :

- l'article 4 de la loi de finances pour 2013³ a réduit le plafond de **2 336 euros à 2 000 euros par demi-part**, à compter de l'imposition des revenus de 2012 ;

- l'article 3 de la loi de finances pour 2014⁴ a réduit le plafond de **2 000 euros à 1 500 euros par demi-part**, à compter de l'imposition des revenus de 2013.

¹ Direction générale du Trésor, estimation réalisée à partir d'un échantillon de 500 000 déclarations de revenus 2012, vieillis pour 2013.

² Rendement brut, hors suppression du prélèvement forfaitaire libératoire et hors créneaux et imputations du prélèvement forfaitaire obligatoire, estimé par la direction générale du Trésor, à partir d'un échantillon de 500 000 déclarations de revenus 2012, vieillis pour 2013.

³ Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

⁴ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Les rendements d'IR consécutif aux deux baisses du plafonnement du quotient familial et le nombre de foyers fiscaux concernés ont été plus élevés que prévu. Le surcroît d'impôt s'est élevé à **554 millions d'euros**, pour la **première baisse**, concernant les revenus perçus en 2012, répartis entre 1 million de foyers fiscaux majoritairement situés dans le dernier décile.

S'agissant de la **seconde baisse** du plafonnement, celle-ci a entraîné une hausse d'IR d'environ **1 milliard d'euros** au titre de l'imposition 2014, touchant plus de 1,26 million de foyers fiscaux appartenant aux trois derniers déciles de revenus. La perte moyenne consécutive à cette seconde baisse est estimée à 790 euros par foyer.

Par ailleurs, il convient de noter la suppression, à compter de l'imposition 2014, de la demi-part accordée aux contribuables vivant seuls et ayant eu à leur charge un ou plusieurs enfants – dite « **demi-part des veuves** » - si ces derniers n'ont pas élevé leur(s) enfant(s) seuls pendant au moins cinq années¹. Le nombre de contribuables concernés par cette restriction n'est pas encore connu ; leur perte pourrait représenter jusqu'à 885 euros par rapport au plafond de la réduction d'impôt en vigueur en 2010 et jusqu'à 120 euros par rapport au plafond applicable en 2013.

De plus, le plafond spécifique de la demi-part bénéficiant aux « **parents isolés** », au titre du premier enfant à charge, a été réduit de 500 euros (de 4 040 à 3 540 euros) par la loi de finances pour 2014. Cette mesure concernerait environ 60 000 foyers fiscaux, pour une hausse de recettes estimée à 46 millions d'euros.

Au total, en 2014 (imposition des revenus de 2013), les deux baisses du plafond du quotient familial et la baisse du plafond de la demi-part « parents isolés » ont entraîné une hausse d'impôt de 1,61 milliard d'euros pour 1,37 million de familles, soit une hausse moyenne de 1 190 euros par foyer fiscal.

Parmi les foyers fiscaux perdants, on compte **environ 164 000 familles ayant au moins trois enfants à charge** ; leur hausse moyenne d'IR est estimée à 2 770 euros en 2014.

¹ Article 4 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

Répartition par déciles de RFR des foyers fiscaux concernés par les baisses successives du plafond du quotient familial et du plafond de la demi-part « parents isolés » en 2014

Bornes inférieures de RFR (en euros)	Bornes supérieures de RFR (en euros)	Déciles des foyers fiscaux perdants (en milliers)	Perte moyenne des foyers (en euros)	Gain budgétaire (en millions d'euros - en recouvrement)
0	42 321	137,5	480	65
42 321	58 913	137,5	774	105
58 913	65 605	137,5	529	72
65 605	71 036	137,5	761	103
71 036	77 271	137,5	1 139	154
77 271	85 379	137,5	1 214	164
85 379	96 554	137,5	1 423	193
96 554	113 694	137,5	1 680	228
113 694	151 914	137,5	1 888	256
151 914		137,5	2 015	273
Total		1 375	1 190	1 613

Note : estimation réalisée à partir d'un échantillon de déclarations d'impôt sur les revenus de 2012 et de 2013 dans l'environnement législatif de la loi de financement rectificative pour 2014.

Source : direction de la législation fiscale (2014)

4. La suppression de dépenses fiscales en faveur des salariés et des retraités

a) L'assujettissement à l'IR de la participation de l'employeur aux contrats de complémentaire santé

Parmi les différents types de contrats de complémentaire santé, les **contrats collectifs et obligatoires proposés par les entreprises** font l'objet d'avantages fiscaux et sociaux spécifiques au bénéfice des salariés et des entreprises. L'article 4 de la loi de finances pour 2014 **a supprimé la déductibilité du revenu imposable de la participation de l'employeur à ces types de contrats de complémentaire santé**, tout en maintenant la déductibilité pour la cotisation versée par les salariés.

Le gain escompté de cette mesure était estimé à 960 millions d'euros lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2014 et a récemment été revu à **930 millions d'euros**. Des simulations complémentaires, transmises par la direction de la législation fiscale à votre rapporteur général, indiquent que sur les 13,2 millions de salariés du secteur privé, près

de **7,9 millions de salariés** seraient concernés par la mesure en 2014, pour une **hausse moyenne d'IR de 118 euros**¹.

Affectant des ménages situés tant dans le deuxième que dans le dernier décile, cette mesure a contribué à rendre un certain nombre de ménages imposables. Ainsi, selon les simulations transmises, **au sein du quatrième décile** de revenu déclaré par unité de consommation, **125 000 foyers fiscaux seraient entrés dans l'IR** du fait de la fiscalisation de la participation de l'employeur aux contrats collectifs de complémentaire santé et **85 000 au sein du cinquième décile**.

b) La fiscalisation des majorations de pensions pour les retraités ayant eu ou élevé trois enfants ou plus

Les majorations du montant de pension pour les assurés ayant eu ou élevé trois enfants ou plus font partie des **avantages familiaux de retraite** ; elles visent à compenser les aléas de carrière liés à l'arrivée et à la présence d'enfants. Auparavant exonérées d'IR, ces **majorations** – correspondant en règle générale à 10 % du montant de la pension de retraite – ont été **supprimées de la liste des revenus exonérés d'IR par l'article 5 de la loi de finances pour 2014**.

Comparativement aux évaluations présentées à l'automne dernier, les effets de cette mesure ont été revus à la hausse. Selon les dernières estimations réalisées par la direction générale du trésor, le **nombre de foyers fiscaux concernés par la fiscalisation des majorations de pension serait de 4 millions, pour une perte moyenne de 368 euros sur un an**. Le rendement de cette mesure a ainsi été réévalué de **1,2 à 1,4 milliard d'euros** en 2014.

¹ Il est précisé que le chiffrage de cette mesure est « fragile » car les revenus concernés ne sont pas observables dans les déclarations de revenus, que ce soit pour les revenus 2012 où ils ne sont pas déclarés ou pour les revenus 2013 car ils sont inclus.

**Effets des principales mesures entraînant une hausse d'IR en 2014
(imposition des revenus de 2013)**

(rendement en millions d'euros)

	1 ^{er} décil e	2 ^{ème} décil e	3 ^{ème} décil e	4 ^{ème} décil e	5 ^{ème} décil e	6 ^{ème} décil e	7 ^{ème} décil e	8 ^{ème} décil e	9 ^{ème} décil e	10 ^{ème} décil e	Tota l
Heures supplémentaires	0	0	0	20	80	130	150	160	190	270	1 000
« Barémisation » des revenus du capital	0	0	0	0	10	40	40	70	150	2 940	3 250
Quotient familial à 1 500 euros	0	0	0	0	0	0	0	30	250	830	1 110
Complémentaires santé⁽¹⁾	0	30	40	80	120	100	100	100	140	220	930
Majorations de pensions⁽²⁾	0	0	0	30	120	130	130	180	270	580	1 440
Total	0	30	40	130	330	400	420	540	1000	4840	7 730

⁽¹⁾ Rendement brut de la « barémisation » des revenus du capital, hors suppression du prélèvement forfaitaire libératoire et hors créneaux et imputations du prélèvement forfaitaire obligatoire.

⁽²⁾ Une hypothèse de probabilité uniforme pour tous les salariés de bénéficier d'un contrat de complémentaire santé collectif et obligatoire a été retenue dans cette simulations.

Source : direction générale du Trésor, échantillon de 500 000 déclarations de revenus 2012, vieillis en 2013

C. LES TENTATIVES DU GOUVERNEMENT POUR LIMITER LES EFFETS DES HAUSSES D'IMPÔT SUR LES FOYERS « MODESTES »

Si l'évolution du nombre de foyers imposables dépend en partie des changements de situation familiale ou professionnelle, elle s'explique également par les nouvelles mesures fiscales. Aussi, le nombre de **foyers fiscaux redevables de l'IR** a-t-il augmenté de façon significative ces deux dernières années, passant de 17,2 millions en 2011 à **19,1 millions en 2013, soit 52 % des contribuables**. Face à cette évolution, la majorité a adopté plusieurs mesures visant à alléger l'IR des contribuables considérés comme « modestes ».

Nombre de foyers fiscaux imposables à l'impôt sur le revenu

(en milliers)

Impôt	Nombre total de contribuables	Contribuables imposés		Contribuables non imposés	
2009	36,4	15,8	43 %	20,6	57 %
2010	36,6	16,8	46 %	19,8	54 %
2011	36,9	17,2	47 %	19,7	53 %
2012	36,4	18,2	50 %	18,2	50 %
2013	36,7	19,1	52 %	17,6	48 %
2014	36,3	17,4	48 %	18,9	52 %

Source : direction de la législation fiscale

1. Les revalorisations exceptionnelles de la décote

Introduite en 1981, la décote avait initialement pour objet de **retarder l'entrée dans le barème de l'IR** des célibataires que ne pouvaient bénéficier du quotient conjugal. Généralisé à l'ensemble des contribuables en 1986, ce mécanisme favorise aujourd'hui tous les foyers fiscaux disposant de faibles revenus en permettant de minimiser, voire d'annuler, l'impôt dû.

Concrètement, la décote consiste à réduire l'impôt brut, dans la limite de son montant, d'une somme égale à la différence entre le plafond de la décote (508 euros pour l'imposition des revenus de 2013) et la moitié du montant de la cotisation d'impôt brut. Ainsi, **plus le plafond de la décote est élevé, plus le nombre de contribuables bénéficiant d'une minoration ou d'une exonération d'impôt est important.**

Afin de limiter les effets du gel du barème de l'IR¹ pour les foyers ayant de faibles revenus, l'article 2 de **la loi de finances pour 2013** a procédé à une **revalorisation exceptionnelle de 9 % du plafond de la décote**, son montant passant ainsi de 439 euros à 480 euros pour l'imposition des revenus perçus en 2012.

Une **nouvelle revalorisation exceptionnelle du plafond de la décote de 5,8 %** est intervenue en loi de finances pour 2014², portant son montant de 480 euros à **508 euros** pour l'imposition des revenus de 2013.

¹ Pour l'imposition des revenus de 2011 et des revenus de 2012, les seuils du barème de l'IR n'ont pas été revalorisés en fonction de l'inflation. La désindexation du barème a entraîné une augmentation des recettes d'IR d'environ 3,5 milliards d'euros cumulés sur 2012 et 2013. Elle a également entraîné des « effets secondaires » sur les seuils d'exonération et d'allègement en matière de fiscalité directe locale et de prélèvements sociaux.

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

Cette dernière extension de la décote, dont le coût budgétaire est estimé à 193 millions d'euros en 2014, contre 295 millions d'euros en 2013 pour la précédente revalorisation, aurait bénéficié à 7 millions de foyers fiscaux en 2014, dont **230 000 seraient devenus non imposés**.

Au total, le mécanisme de la décote a concerné environ **12 millions de foyers fiscaux en 2013** (imposition des revenus de 2012) – **soit un tiers des foyers fiscaux – pour un coût budgétaire d'environ 2 milliards d'euros**.

2. La réindexation du barème de l'impôt sur le revenu en fonction de l'inflation

Introduit en 1969, le **principe d'indexation des tranches du barème de l'IR en fonction de l'inflation** permet de ne pas prélever davantage d'impôt en l'absence de progression réelle de leurs revenus et ainsi, **de préserver le pouvoir d'achat des ménages**.

Après **deux années de « gel »**¹, l'article 2 de la loi de finances pour 2014 a revalorisé de 0,8 % les tranches du barème de l'IR, soit une hausse correspondant à celle de l'indice des prix à la consommation hors tabac entre 2012 et 2013.

Renouant avec la règle traditionnelle d'indexation du barème, le Gouvernement avait alors indiqué souhaiter *« rattraper dans une certaine mesure l'effet de la non-indexation et corriger des injustices passées »*². Toutefois, les conséquences de la non-indexation du barème pour les revenus de 2011 et de 2012 n'ont pas été compensées par la revalorisation prévue par la loi de finances pour 2014.

Selon l'évaluation présentée à l'automne dernier, l'indexation intervenue en 2014 entraînerait une perte de recettes de 615 millions d'euros.

3. La mise en place d'une réduction exceptionnelle d'impôt sur le revenu en 2014

En dépit des effets sensibles des revalorisations de la décote, la hausse du nombre de foyers imposés observée depuis 2012 a conduit le Gouvernement à proposer, dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, une **réduction exceptionnelle d'IR au titre des revenus perçus en 2013**. Ainsi, l'article 1^{er} de la loi de finances rectificative pour 2014³ a prévu une réduction d'impôt sur le revenu de **350 euros pour les personnes seules** dont le revenu n'excède pas 1,1 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) et de **700 euros pour les couples** soumis à imposition

¹ Pour l'imposition des revenus perçus en 2011 et 2012.

² Bernard Cazeneuve, ministre délégué au budget, cité par Le Monde, « Trois mesures en faveur du pouvoir d'achat des ménages modestes », 17 octobre 2013.

³ Article 1^{er} de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

commune, dont le revenu n'excède pas 2,2 fois le SMIC. Un mécanisme de lissage à la sortie du dispositif a également été mis en place pour les revenus compris entre 1,1 fois et 1,13 fois le SMIC, afin de limiter les effets de seuil.

Selon les données de la deuxième émission de l'impôt sur les revenus de 2013, **4 millions de foyers fiscaux** bénéficient d'un allègement d'impôt du fait de ce dispositif exceptionnel en 2014, dont 2,1 millions deviennent non imposés. Le nombre de contribuables bénéficiaires étant plus important qu'initialement prévu¹, le coût budgétaire de la mesure devrait s'élever à **1,25 milliard d'euros**.

En l'absence de cette réduction exceptionnelle, environ 750 000 foyers fiscaux n'ayant acquitté aucun impôt sur le revenu ou ayant bénéficié d'une restitution en 2013 seraient devenus imposés en 2014.

4. La censure de la baisse dégressive de cotisations salariales de sécurité sociale

En complément de la réduction exceptionnelle d'IR sur les revenus de 2013, le Gouvernement avait proposé, dans le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale², **une réduction dégressive de cotisations de sécurité sociale pour les salariés dont la rémunération est comprise entre 1 fois et 1,3 fois le SMIC**, afin d'augmenter leur pouvoir d'achat. Un dispositif analogue était proposé pour les fonctionnaires, civils et militaires, des trois fonctions publiques.

La réduction de cotisations se serait élevée à **520 euros sur l'année pour un salarié à temps plein rémunéré au SMIC**, et à **330 euros pour un fonctionnaire** dont le traitement équivaut au SMIC, au titre des rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2015.

Au total, **5,2 millions de salariés du secteur privé** auraient bénéficié de cette réduction dégressive et **2,2 millions de fonctionnaires** – dont l'ensemble des agents de catégorie C – pour un coût estimé à **2,5 milliards d'euros** en 2015.

Le Conseil constitutionnel a toutefois déclaré ce dispositif contraire à la Constitution, dans sa décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014. Il a en effet considéré que **cette réduction dégressive méconnaissait le principe d'égalité** dans la mesure où « *un même régime de sécurité sociale continuerait, en application des dispositions contestées, à financer, pour l'ensemble de ses assurés, les mêmes prestations malgré l'absence de versement, par près d'un tiers de ceux-ci, de la totalité des cotisations salariales ouvrant droit aux prestations servies par ce régime* » et que « *dès lors, le législateur a[vait] institué une*

¹ Selon l'évaluation préalable annexée au projet de loi de finances rectificative pour 2014, 3,7 millions de foyers fiscaux devaient bénéficier de la mesure, pour un coût évalué à 1,16 milliard d'euros.

² Article 1^{er} du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.

différence de traitement, qui ne repose pas sur une différence de situation entre les assurés d'un même régime de sécurité sociale, sans rapport avec l'objet des cotisations salariales de sécurité sociale ». Cette décision exclut donc, du fait de l'objet même des cotisations de sécurité sociale qui est d'ouvrir des droits à prestations, la prise en compte des facultés contributives pour moduler le niveau des cotisations.

Si le remplacement de la réduction exceptionnelle d'IR par « *une mesure pérenne pour alléger l'imposition des revenus des ménages* »¹ avait été annoncé dès ce printemps par le Gouvernement, **la censure de la réduction dégressive de cotisations salariales par le Conseil constitutionnel explique pour une large part l'ampleur des modifications proposées par le présent article.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA REFONTE DU « BAS DE BARÈME » DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

1. La suppression de la tranche à 5,5 %

Le 1° du A du I du présent article prévoit une refonte du barème de l'IR tel que fixé par l'article 197 du code général des impôts consistant, tout d'abord, à **supprimer la tranche à 5,5 % qui s'applique à la fraction de revenus comprise entre 6 011 euros et 11 991 euros par part de quotient familial.**

La tranche à 5,5 %, couramment désignée comme la « première tranche » du barème de l'IR correspond en réalité à la deuxième tranche, après la tranche au taux de 0 %, applicable aux revenus compris entre 0 et 6 011 euros.

¹ Évaluation préalable annexée au projet de loi de finances rectificative pour 2014.

**Comparaison du barème de l'IR pour 2014 et du barème
proposé par le présent article⁽¹⁾**

Barème de l'IR pour 2014 (revenus 2013)		Barème proposé pour 2015 (revenus 2014)	
Fraction du revenu imposable par part	Taux	Fraction du revenu imposable par part	Taux
Jusqu'à 6 011 euros	0 %	Jusqu'à 9 690 euros	0 %
De 6 011 euros à 11 991 euros	5,5 %		
De 11 991 euros à 26 631 euros	14 %	De 9 690 euros à 26 764 euros	14 %
De 26 631 euros à 71 397 euros	30 %	De 26 764 euros à 71 754 euros	30 %
De 71 397 euros à 151 200 euros	41 %	De 71 754 euros à 151 956 euros	41 %
Plus de 151 200 euros	45 %	Plus de 151 956 euros	45 %

⁽¹⁾ En tenant compte de l'indexation des seuils du barème de 0,5 % prévue par le présent projet de loi.

Source : article 2 du présent projet de loi

En proposant de réduire le nombre de tranches de six à cinq, le présent article s'inscrit dans la tendance générale de simplification du barème observée depuis le début des années 1990. Surtout, elle est présentée par le Gouvernement comme **un moyen de faire baisser l'IR des ménages à revenus « modestes ou moyens »**. En l'absence de définition juridique des notions de foyers modestes et moyens, il a été indiqué à votre rapporteur général que tous les foyers dont le revenu imposable par part de quotient familial était compris dans les tranches à 5,5 % et à 14 % au titre de l'imposition des revenus 2013 (s'ils relevaient également de la nouvelle décote), étaient considérés comme des foyers à revenus modestes ou moyens.

9,3 millions de foyers fiscaux relèvent uniquement de la tranche à 5,5 % en 2014. Toutefois, celle-ci demeure **largement fictive pour un célibataire** dans la mesure où, dans ce cas de figure, le premier revenu imposable (soit 13 726 euros de salaire annuel avant réduction exceptionnelle) relève directement de la tranche à 14 % du fait de la décote et du seuil de mise en recouvrement de 61 euros.

La suppression de la tranche à 5,5 % n'a d'effet qu'à partir des foyers fiscaux ayant au moins une part et demie ; cet effet s'amplifie au fur et à mesure que le nombre de parts augmente. **Par conséquent, la suppression de la tranche à 5,5 % bénéficie à 2,6 millions de foyers fiscaux¹, dont**

¹ Par rapport à la législation de 2014, hors réduction d'impôt exceptionnelle, en intégrant la revalorisation de 0,5 % des tranches du barème.

principalement aux familles dont le revenu fiscal de référence est situé entre 17 000 et 38 000 euros environ. Le gain moyen est estimé à 194 euros.

2. L'abaissement du seuil d'entrée dans la tranche à 14 %

Parallèlement à la suppression de la tranche à 5,5 %, le présent article prévoit d'**abaisser le seuil d'entrée dans la nouvelle « première tranche » à 14 % de 11 991 euros à 9 690 euros.**

Selon l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi, cet ajustement vise à « *concentrer les effets de cette suppression sur les ménages disposant de revenus modestes et moyens* ». Le nouveau seuil est fixé de façon à **neutraliser l'allègement d'impôt procuré par la suppression de la tranche à 5,5 % pour les contribuables des tranches suivantes.** En l'absence d'ajustement de ce seuil d'entrée, tous les foyers fiscaux, quels que soient leurs revenus, bénéficieraient de la suppression de la tranche à 5,5 %¹, soit un avantage de près de 331 euros par part.

Les limites des trois dernières tranches ne sont pas modifiées, hors indexation à hauteur de l'inflation prévisionnelle (*cf.* tableau *supra*).

B. LA RÉVISION DU MÉCANISME DE LA DÉCOTE

1. La modification du mode de calcul de la décote et l'amplification de ses effets

Le 3° du A du I du présent article **modifie à la fois le mode de calcul de la décote et son montant.**

Pour mémoire, selon le droit en vigueur, le montant de la décote correspond à la différence entre le plafond de la décote – soit 508 euros en 2014 – et la moitié du montant de la cotisation d'impôt brut. La décote résultant de ce calcul est ensuite déduite du montant d'impôt dû (dans la limite de ce montant).

Le présent article propose de conserver le principe de la décote mais de simplifier son mode de calcul en prévoyant que **le montant de la décote correspond à la différence entre le plafond de la décote – soit 1 135 euros en 2015 pour une personne seule – et le montant de la cotisation d'impôt due.**

¹ Pour leur fraction de revenus située entre 6 041 euros et 12 051 euros (correspondant aux limites de l'actuelle tranche à 5,5 % revalorisées de 0,5 %).

Comparaison de la formule de calcul de la décote avant et après réforme

Avant réforme	Après réforme
$I = IB - (508 \text{ €} - IB/2)$	$I = IB - (1\,135 \text{ €} - IB)$

Avec I : montant d'impôt dû après application de la décote et IB : montant de la cotisation d'impôt brut avant décote.

Par conséquent, la nouvelle décote a pour effets :

- de réduire l'impôt des contribuables dont le montant d'impôt brut est inférieur à 1 135 euros, avant application des crédits et réductions d'impôt ;
- d'exonérer les contribuables dont l'impôt brut, avant application des crédits et des réductions d'impôt, n'excède pas la moitié du plafond de la décote, soit 567,50 euros. En tenant compte du seuil de recouvrement de 61 euros, l'impôt est annulé tant que son montant n'excède pas 598 euros.

Évolution des seuils d'application du mécanisme de la décote

(en euros)

Année de perception des revenus	2011	2012	2013	2014	
Montant du plafond de la décote	439	480	508	1 135 ⁽¹⁾	1 870 ⁽²⁾
« Seuil de sortie » : montant d'IR maximum pour un allègement	878	960	1016	1 135	1870
« Seuil d'exonération » : montant d'IR maximum pour une exonération	293	320	339	567,5	935
Compte tenu du seuil de 61 euros à recouvrer	333	360	379	598	965

⁽¹⁾ Célibataires ; ⁽²⁾ couples.

Source : commission des finances du Sénat

Ainsi, la nouvelle décote repousse de façon significative le seuil d'entrée dans l'IR - de 13 725 euros selon la législation en vigueur à 15 508 euros de revenu annuel déclaré pour un célibataire ; elle accroît aussi l'allègement d'imposition pouvant résulter de ce mécanisme.

2. La création d'une « décote conjugale »

Le 3° du A du I du présent article introduit une décote spécifique pour les couples, soumis à imposition commune. Pour ces derniers, le montant de la décote est de 1 870 euros contre 1 135 euros pour les

célibataires. La « **décote conjugale** » est ainsi **1,65 fois plus élevée que la décote applicable aux célibataires.**

L'évaluation préalable annexée au présent projet de loi justifie la fixation d'un plafond plus élevé de la décote pour les couples par le fait que **le mécanisme de décote actuellement en vigueur tend à désavantager les couples soumis à imposition commune dont les revenus sont également partagés.** Dans le système actuel, à revenus égaux, deux concubins imposés séparément et dont les revenus sont proches sont en effet moins imposés qu'un couple pacsé ou marié, sous l'effet de la décote.

Par conséquent, la décote conjugale instaurée par le présent article amplifie l'impact de la décote « normale ». Elle a pour effets :

- **de réduire l'impôt des couples dont le montant d'impôt brut est inférieur à 1 870 euros**, avant application des crédits et réductions d'impôt ;

- **d'exonérer les couples dont l'impôt brut**, avant application des crédits et des réductions d'impôt, **n'excède pas la moitié du plafond de la décote conjugale**, soit 935 euros. **En tenant compte du seuil de recouvrement de 61 euros**, l'impôt est annulé tant que son montant n'excède pas 965 euros.

L'application de la décote conjugale tend ainsi à rapprocher le rapport entre les seuils d'imposabilité des célibataires (15 508 euros) et des couples (29 197 euros) de 1 à 2, se rapprochant ainsi du modèle du quotient conjugal dont le coefficient est de 2.

Ce dispositif se situe également dans le prolongement de la réduction exceptionnelle d'IR introduite en 2014, dont le montant était double pour les couples soumis à imposition commune.

Au total, les deux nouvelles décotes, applicables aux personnes seules et aux couples, bénéficieront à 7,45 millions de personnes – dont le revenu fiscal de référence est situé entre 13 650 et 34 600 euros – pour un gain moyen de 297 euros par foyer fiscal¹.

¹ Par rapport à la législation de 2014, hors réduction d'impôt exceptionnelle, en intégrant la revalorisation de 0,5 % des tranches du barème.

C. LA SUPPRESSION DE DISPOSITIONS DEVENUES SANS EFFETS

Prenant acte des effets du dispositif proposé sur les seuils d'imposabilité à l'IR, le E du I du présent article prévoit d'abroger les deux dispositions suivantes :

- le **2° de l'article 5 du code général des impôts**, en vertu duquel les personnes physiques qui bénéficient principalement de traitements, salaires, pensions et rentes viagères et dont le revenu global n'est pas supérieur au montant du minimum garanti prévu à l'article L. 3231-12 du code du travail – soit une rémunération annuelle de 7 259 euros au 1^{er} janvier 2014 – sont affranchies d'IR ;

- le **2° bis de l'article 5 du code général des impôts**, selon lequel les contribuables dont le revenu net de frais professionnels, n'excède pas, par foyer fiscal, 8 680 euros ou 9 490 euros s'ils sont âgés de plus de soixante-cinq ans, sont affranchis d'IR.

En pratique, **aucun contribuable disposant de tels niveaux de revenus n'est assujéti à l'IR, que ce soit en application du droit en vigueur ou du droit proposé**. La suppression de ces dispositions, devenues obsolètes, est donc logique.

D. L'INDEXATION DU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Le présent article procède à la **revalorisation de 0,5 % des seuils et des limites associées au barème de l'IR¹**, soit une hausse correspondant à l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix à la consommation hors tabac en 2014 par rapport à 2013.

Au-delà des limites des tranches du barème (*cf.* tableau *supra*), **différentes limites et différents seuils utilisés pour le calcul de l'impôt** sont également revalorisés par le 2° du A du I du présent article.

¹ Hors limites de la tranche à 5,5 % supprimée par le présent article.

Indexation des autres limites et seuils associés au calcul de l'impôt sur le revenu*(en euros)*

Objet de la limite ou du seuil	Pour les revenus de 2014	Pour les revenus de 2015
Plafonnement de chaque demi-part de quotient familial (article 197 du CGI)	1 500	1 508
Plafonnement de la part entière de quotient familial accordée au titre du premier enfant à charge des personnes vivant seules et élevant seules leurs enfants (article 197 du CGI)	3 540	3 558
Plafonnement de la demi-part supplémentaire accordée aux personnes célibataires, divorcées ou veuves sans charge de famille et ayant élevé pendant au moins cinq ans un enfant âgé de plus de 25 ans imposé distinctement (article 197 du CGI)	897	901
Réduction d'impôt accordée au titre de la demi-part supplémentaire accordée aux contribuables anciens combattants, invalides ou parents d'enfants majeurs âgés de moins de 26 ans et imposés distinctement (article 197 du CGI)	1 497	1 504
Réduction d'impôt pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge (article 197 du CGI)	1 672	1 680
Montant de l'abattement accordé en cas de rattachement d'un enfant majeur marié ou chargé de famille (article 196 B du CGI)	5 698	5 726

Source : article 2 du présent projet de loi

Par ailleurs, le **mécanisme d'indexation sur la première tranche du barème de l'IR** de certains dispositifs fiscaux dérogatoires, listés en particulier aux articles 1417 et 1414 A du code général des impôts pour les exonérations et abattements en matière de fiscalité locale, ne pouvant pas s'appliquer du fait de la suppression de la tranche à 5,5 %, le **II** du présent article prévoit que, **par dérogation, ces seuils et limites sont relevés de 0,5 %** pour l'imposition des revenus de 2014.

E. LES EFFETS DE LA RÉFORME**1. Un coût budgétaire de 3,2 milliards d'euros, principalement lié à la décote**

Le coût global de la réforme de l'IR proposée par le présent article est estimé à **3 187 millions d'euros en 2015¹**, dont 3 180 millions d'euros pour l'État en raison des moindres recettes d'IR et 4 millions d'euros pour les collectivités territoriales en raison de l'impact de la revalorisation de 0,5 % des seuils déclenchant divers abattements et exonérations. L'indexation des

¹ Par rapport à la législation théoriquement applicable, hors réduction d'impôt exceptionnelle. Par rapport à la législation effectivement appliquée en 2014, comprenant la réduction d'impôt exceptionnelle, le coût de la réforme s'élève à près de 2 milliards d'euros.

seuils déclenchant certains régimes dérogatoires entraînerait également une perte de recettes de 3 millions d'euros pour d'autres administrations publiques (dont la sécurité sociale pour la taxe sur les salaires).

Si l'on décompose l'impact budgétaire des différents éléments de la réforme, **la refonte de la décote, apparaît, de loin, comme l'aménagement le plus coûteux**. En effet, parmi les 3 180 millions d'euros de pertes de recettes pour l'État, **2 177 millions d'euros** de moindres recettes résulteraient de la **réforme de la décote** tandis que le coût de la suppression de la tranche à 5,5 % serait proche de celui de l'indexation des seuils et limites du barème, soit près de 500 millions d'euros chacun.

Coût de la réforme proposée pour l'État

(en millions d'euros)

Réforme de la décote	2 177
Suppression de la tranche à 5,5 %	498
Indexation du barème	485
Indexation des montants figurant aux articles 1417 et 1414 A du code général des impôts (exonérations et abattements de fiscalité locale)	19
Total	3 180

Source : direction de la législation fiscale

S'agissant de l'impact de la réforme sur les recettes de CSG, celui-ci devrait être nul en raison de **la révision des règles d'assujettissement au taux réduit de CSG sur les revenus de remplacement**, prévue par l'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015. Actuellement, les titulaires de revenus de remplacement non imposables à l'IR sont assujettis à un taux réduit de 3,8 % de CSG tandis que les foyers dont la cotisation d'IR est supérieure au seuil de recouvrement (soit 61 euros) sont soumis au taux normal (6,2 % pour les chômeurs et 6,6 % pour les retraités). L'article précité propose de remplacer le critère de l'imposabilité à l'IR par un seuil de revenu fiscal de référence¹ pour déterminer si le taux réduit ou le taux normal s'applique.

En déconnectant le bénéfice du taux réduit de CSG de l'imposabilité à l'IR, cette mesure permettra d'éviter **que la forte baisse du nombre de foyers fiscaux effectivement imposés, prévue en 2015, ne vienne augmenter le nombre de contribuables éligibles au taux réduit de CSG** et n'entraîne, de ce fait, des pertes de recettes de CSG pour la sécurité sociale. Toutefois, cette mesure est prise au détriment d'un nombre important de retraités (cf. *infra*).

¹ 13 900 euros pour la première part de quotient familial et 3 711 euros par demi-part supplémentaire.

2. Plus de 6 millions de bénéficiaires par rapport à l'imposition 2014 et environ 22 000 perdants

La combinaison de la suppression de la tranche à 5,5 %, de la refonte de la décote et de l'indexation du barème a un effet très large. Si l'on compare avec le barème théoriquement applicable en 2015 avant réforme – c'est-à-dire un barème à cinq tranches, revalorisé de 0,5 % et sans réduction d'impôt exceptionnelle – le nombre de foyers fiscaux bénéficiaires serait de 9,1 millions, dont 7,6 millions ont un gain significatif (d'un montant supérieur à 0,5 % de leur revenu fiscal de référence).

Par rapport à la législation effectivement appliquée en 2014, avec la réduction d'impôt exceptionnelle, 6,1 millions de foyer fiscaux bénéficieraient d'un allègement d'impôt en 2015, pour un gain moyen de 248 euros. Parmi ces contribuables, 4,8 millions de foyers auraient un gain significatif, d'un montant supérieur à 0,5 % de leur revenu fiscal de référence et 1 million deviendraient non imposés.

Répartition des bénéficiaires de la réforme proposée par le présent article⁽¹⁾

Bornes inférieures de RFR (en euros)	Bornes supérieures de RFR (en euros)	Déciles des foyers fiscaux gagnants (en milliers)	Gain moyen des foyers (en euros)
0	14 658	613	245
14 658	15 482	613	247
15 482	16 343	613	193
16 343	17 260	613	131
17 260	19 220	613	128
19 220	25 215	613	203
25 215	28 900	613	235
28 900	32 011	613	333
32 011	36 769	613	390
36 769		613	370
Total		6 130	248

⁽¹⁾ Par rapport à la législation appliquée en 2014, avec réduction d'impôt exceptionnelle, hors indexation.

Source : direction de la législation fiscale

La réforme proposée par le présent article a donc un effet plus large que la réduction exceptionnelle introduite par la loi du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014. En effet, si la réduction d'impôt de 350 euros pour une personne seule et de 700 euros pour un couple avait été reconduite en 2015, elle aurait bénéficié à environ 3,84 millions de ménages. Parmi ces derniers, 870 000 foyers fiscaux retireraient un avantage supérieur de la réforme proposée par le présent article par rapport à la réduction exceptionnelle et 20 000 bénéficieraient d'un avantage moindre.

Selon les simulations réalisées, **la réforme du barème et de la décote proposées par le présent article aura un impact négatif pour environ 22 000 foyers fiscaux**. Ces perdants sont dans leur très grande majorité des **contribuables célibataires**, veufs, séparés ou divorcés, **non imposables qui verront leur restitution d'impôt – en particulier du fait de la prime pour l'emploi (PPE) – diminuer**. Néanmoins, seuls 4 800 d'entre eux auraient une perte supérieure à 10 euros. De plus, environ 1 300 foyers fiscaux ayant perçu des **revenus exceptionnels ou différés** seront perdants, du fait de l'abaissement du seuil d'entrée dans la tranche à 14 %. En effet, à barème inchangé, les revenus exceptionnels situés entre 9 690 euros et 11 990 euros auraient été taxés à 5,5 %.

En définitive, en faisant sortir 1 million de contribuables de l'impôt, **la réforme proposée tend à accroître de façon significative la concentration de l'IR**. Le **pourcentage de foyers fiscaux effectivement imposés passera de 47,9 % en 2014 à 46,4 % en 2015** (16,98 millions de contribuables). En l'absence de réforme et sans reconduction de la réduction d'impôt exceptionnelle, la proportion de foyers redevables de l'IR serait de 54,7 % en 2015.

3. Un impact différent selon la composition des foyers

Le tableau de la page suivante retrace l'évolution du montant d'impôt dû depuis 2010 pour trois cas-types, retenus par le Gouvernement.

Dans la plupart des cas, on constate que la réforme conduit à revenir à un niveau d'imposition comparable à celui de 2011. Par exemple, pour **un célibataire gagnant 1,2 fois le SMIC**, l'impôt net à payer en 2015 sera de 280 euros contre 284 euros en 2011.

En revanche, **pour un couple marié avec deux enfants, dont chaque parent gagne 1,4 fois le SMIC**, la réforme annule totalement le montant d'impôt net à payer, alors qu'ils étaient redevables d'une cotisation d'IR de 851 euros en 2011.

Évolution du montant d'IR à la charge des contribuables entre 2010 et 2015

	Revenus 2009 (IR payé en 2010)		Revenus de 2010 (IR payé en 2011)		Revenus de 2011 (IR payé en 2012)		Revenus de 2012 (IR payé en 2013)		Revenus 2013 après LFR 2014-1 (IR payé en 2014)		Revenus 2014 (PLF 2015) (IR payé en 2015)	
	Salaire ou pension annuel déclaré <i>(mensuel)</i>	Impôt net à payer	Salaire ou pension annuel déclaré <i>(mensuel)</i>	Impôt net à payer								
Cas-type n° 1	15 731 €		15 967 €		16 302 €		16 628 €		16 761 €		16 845 €	
Célibataire 1,2 SMIC en 2014	-1 311 €	229 €	-1 331 €	284 €	-1 359 €	411 €	-1 386 €	495 €	-1 397 €	502 €	-1 404 €	280 €
Cas-type n° 2	36 706 €		37 257 €		38 039 €		38 800 €		39 110 €		39 306 €	
Couple marié avec deux enfants 2 x 1,4 SMIC en 2014	-3 059 €	839 €	-3 105 €	851 €	-3 170 €	899 €	-3 233 €	925 €	-3 259 €	744 € (908 € avant RI*)	-3 276 €	0 €
Cas-type n° 3	31 462 €		31 934 €		32 604 €		33 256 €		33 522 €		33 690 €	
Couple de retraités (+ 65 ans) 2 x 1,2 SMIC en 2014	-2 622 €	1 326 €	-2 661 €	1 345 €	-2 717 €	1 430 €	-2 771 €	1 512 €	-2 794 €	1 524 €	-2 808 €	1 194 €

* RI : réduction d'impôt exceptionnelle

Source : direction de la législation fiscale

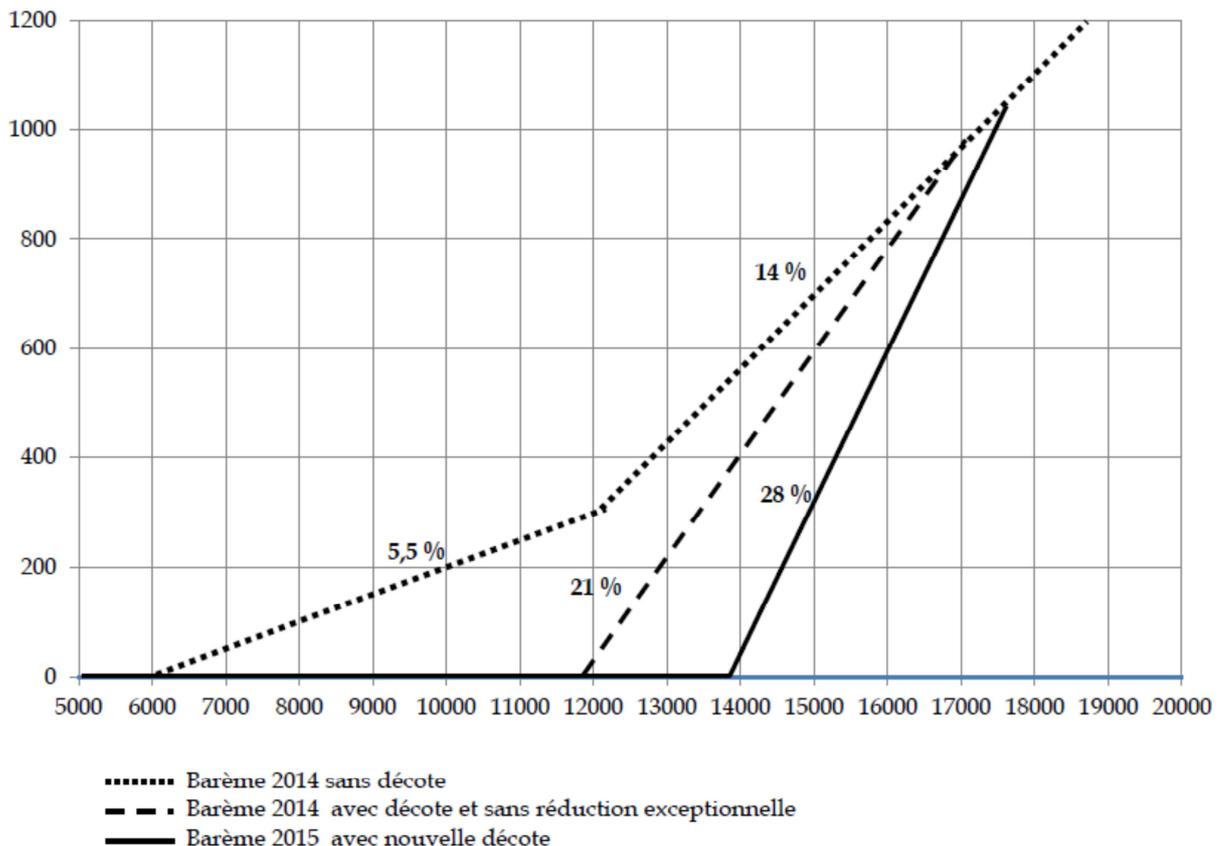
L'accentuation de la pente d'entrée dans l'imposition liée à la décote

En repoussant le seuil d'entrée dans l'IR, le renforcement de la décote permet d'alléger voire d'annuler l'impôt d'environ 5,8 millions de personnes. Toutefois, le mécanisme de la décote **rend plus « abrupte » l'entrée dans le barème de l'IR.**

Ainsi, avec la nouvelle décote « simple », **le taux marginal d'imposition** entre le niveau d'entrée dans l'IR du fait de la décote (13 744 euros de revenu net imposable par part) et le niveau de revenu à partir duquel la décote cesse de faire effet (soit 17 797 euros de revenu net imposable par part) sera de **28 % contre 21 % avec la décote actuellement en vigueur.**

Schéma simplifié du montant d'impôt dû en fonction du revenu imposable par part

(en euros)



Note de lecture : les pourcentages font référence au taux marginal d'imposition applicable sur la tranche de revenus considérée.

Source : commission des finances du Sénat

Même si le montant d'IR dû par l'ensemble des ménages concernés demeurera inférieur à celui qu'ils auraient dû acquitter en l'absence de réforme, **la forte « pente » de la décote renforcera la sensibilité de l'impôt à la variation des revenus**, pour la fraction de revenu imposable située entre 13 744 et 17 797 euros par part.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel, à l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale du budget.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE COMPENSATION SEULEMENT PARTIELLE DES EFFETS DE LA POLITIQUE FISCALE MENÉE DEPUIS 2012

Dans une large mesure, la réforme proposée vise à annuler les effets, pour les foyers « modestes et moyens », des différentes hausses d'impôt adoptées ces dernières années par le Gouvernement. Toutefois, certains foyers sont manifestement « oubliés » par la réforme.

Tout d'abord, **les salariés et les fonctionnaires dont la rémunération est proche du SMIC et qui sont actuellement non imposés** seront « perdants » par rapport au dispositif de réduction de cotisations salariales de sécurité sociale, initialement envisagé et censuré par le Conseil constitutionnel. En effet, ceux-ci auraient, en principe, bénéficié d'une réduction de cotisations salariales de 520 euros par an¹ pour une rémunération au niveau du SMIC (13 544 euros nets annuels). Cet avantage étant octroyé sur une base individuelle, il n'aurait pas concerné les mêmes personnes que la réforme du barème et la décote, qui tient compte de l'ensemble des revenus du foyer fiscal. Par conséquent, **la réforme proposée par le présent article ne permettra pas de renforcer le pouvoir d'achat des salariés et des fonctionnaires les plus modestes déjà non imposables, contrairement à la promesse initiale du Gouvernement.**

Ensuite, **les foyers fiscaux situés dans les derniers déciles de la distribution des revenus, qui ont supporté les trois quarts des hausses d'impôt** ces deux dernières années, ne bénéficieront que marginalement de la réforme. Sur les 7,3 millions de ménages situés dans les deux derniers déciles, environ 530 000 – pour la plupart des familles comptant au moins deux enfants – verraient leur impôt décroître, pour environ 250 euros en moyenne. Manifestement, ce gain reste **très éloigné des efforts importants**

¹ Cette réduction était dégressive jusqu'à 1,3 fois SMIC (soit 17 607 euros bruts annuels).

consentis par ces ménages à la suite des baisses du quotient familial (1 190 euros de hausse d'IR en moyenne en 2014).

De plus, si la **modulation du montant des allocations familiales en fonction des revenus** – introduite par l'Assemblée nationale en première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 – est définitivement adoptée, 600 000 familles des deux derniers déciles verront le montant de leurs allocations familiales divisé par deux, voire par quatre, à partir du 1^{er} juillet 2015 (soit, pour une famille avec deux enfants dont les revenus sont supérieurs à 6 065 euros, une perte de 776 euros par an et, pour une famille avec deux enfants dont les revenus sont supérieurs à 8 032 euros, une perte de 1 164 euros par an).

Enfin, **les retraités et les chômeurs** qui verraient leur impôt annulé par la présente réforme (ou dont l'impôt serait en-dessous du seuil de recouvrement de 61 euros) connaîtront **une déconvenue importante en 2016** : contrairement à la règle actuellement en vigueur, **le fait de ne pas être imposable à l'IR ne leur permettra plus de bénéficier du taux réduit (3,8 %) de CSG sur les revenus de remplacement**. En effet, l'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 prévoit de remplacer le critère de la cotisation d'impôt par celui d'un seuil de revenu fiscal de référence de 13 900 euros (pour la première part de quotient familial) afin de déterminer si un retraité ou un chômeur est redevable de la CSG au taux réduit (3,8 %) ou au taux plein (6,2 % pour les chômeurs et 6,6 % pour les retraités, lesquels sont alors également redevables de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) au taux de 0,3 %). Le seuil de 13 900 euros pour une personne seule correspond au seuil d'imposabilité applicable en 2014 (avec la réduction d'impôt exceptionnelle). Or le seuil de revenu fiscal de référence à partir duquel un contribuable célibataire et âgé de plus de 65 ans devient redevable de l'IR s'élèverait à 13 964 euros en 2015. Le Gouvernement ayant confirmé son intention de « *déconnecter les seuils fiscaux et sociaux* »¹, le seuil de passage du taux réduit au taux plein de CSG ne sera pas modifié pour correspondre au niveau d'imposabilité applicable en 2015. Si l'écart entre les seuils d'imposabilité pour 2014 et 2015 est minime, celui-ci tendra nécessairement à s'accroître, écartant ainsi un nombre croissant de retraités du taux réduit de CSG.

En définitive, la modification du critère d'assujettissement aux taux réduit de CSG présente surtout l'avantage, pour le Gouvernement, d'éviter une perte de recette supplémentaire de CSG liée à l'accroissement du nombre de bénéficiaires de la CSG à taux réduit.

¹ Évaluation préalable de l'article 7 annexée au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

B. UNE RÉFORME QUI NE CORRIGE PAS LES DÉFAUTS DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

1. Le manque de lisibilité persistant du « bas de barème »

Le 18 novembre 2014, Jean-Marc Ayrault, alors Premier ministre, annonçait une « *remise à plat de la fiscalité* », évoquant notamment une fusion de l'IR et de la CSG. La commission des finances du Sénat avait d'ailleurs, au même moment, demandé au Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) de réaliser une étude relative à l'élargissement de l'assiette de l'imposition des revenus, en examinant la faisabilité technique et juridique d'une fusion des assiettes de l'IR et de la CSG. Ces travaux devraient être remis en janvier 2015.

Force est de constater que **la réforme proposée par le présent article ne constitue pas la « remise à plat » annoncée** : elle repose principalement sur la décote, mécanisme traditionnellement utilisé pour réduire l'imposition des ménages à l'IR.

De plus, **cette réforme ne répond pas véritablement au problème de lisibilité du « bas de barème » de l'IR**, identifié par le groupe de travail sur la fiscalité des ménages. Le rapport¹ établi par le député Dominique Lefebvre et l'inspecteur général des finances François Auvigne, co-présidents du groupe de travail, conclut en effet que : « *le bas de barème de l'impôt, au sens large, est devenu illisible, pour les contribuables comme pour les meilleurs spécialistes, et grevé par les effets de seuil* »². Selon ces auteurs, le bas du barème de l'IR est en effet déformé par la sédimentation de très nombreux dispositifs spécifiques : seuil de mise en recouvrement, taux réduit ou exonération de CSG, allègements divers en matière de fiscalité locale etc. Surtout, ils indiquent que « *la décote déforme le barème progressif pour les contribuables faiblement imposables* »³, tout en précisant que « *si la décote a l'avantage de retarder l'entrée dans le barème de l'IR, elle a aussi pour corollaire une entrée plus brutale dans l'imposition à un taux marginal plus élevé* »⁴.

La réforme proposée par le présent article ne résout en rien les difficultés identifiées par le groupe de travail sur la fiscalité des ménages. Certes, elle supprime la tranche à 5,5 %, qui, dans bien des cas, ne trouvait pas à s'appliquer en particulier pour les célibataires. En revanche, **la refonte de la décote proposée tend à amplifier les défauts de la décote actuelle** : en reculant à nouveau l'entrée effective dans le barème de l'IR, elle crée un décalage important entre le seuil de la nouvelle « première tranche » à 14 % (9 690 euros par part) et le seuil d'imposabilité effectif (13 744 euros pour un célibataire). Ceci conduit également à augmenter le taux marginal de 21 % à

¹ Dominique Lefebvre et François Auvigne, Rapport sur la fiscalité des ménages, avril 2014.

² Ibid., p. 4.

³ Ibid., p. 18.

⁴ Ibid.

28 % appliqué à la fraction de revenus située entre le point d'entrée dans le barème de l'IR et de sortie de la décote.

En outre, le dédoublement de la décote avec la **création d'une décote conjugale** apparaît comme une **complexification supplémentaire de notre système d'imposition**.

Enfin, il est délicat de mesurer pleinement les effets et la cohérence de la réforme proposée en **l'absence d'indication précise s'agissant de la prestation ayant vocation à remplacer la prime pour l'emploi (PPE) et le revenu de solidarité active (RSA) « activité »**. Il a été indiqué à votre rapporteur général qu'un nouvel instrument de soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes et d'incitation à l'activité, plus lisible et plus efficace, sera mis en place pour remplacer la PPE et le RSA « activité », sans autre précision. Or 3 millions de bénéficiaires de la PPE sont actuellement assujettis à l'IR à la tranche à 5,5 %.

En définitive, **en lieu et place de la grande réforme fiscale annoncée il y a un an, le Gouvernement ne propose qu'un nouveau « bricolage » fiscal**, qui permet de renforcer ni l'efficacité, ni la lisibilité de notre système fiscal. **Au contraire, la réforme proposée aboutit à rendre l'impôt sur le revenu encore plus complexe et plus opaque pour les contribuables.**

2. L'accentuation de la concentration de l'impôt sur le revenu

Les simulations transmises indiquent qu'après la réforme, **seuls 16,98 millions de foyers fiscaux sur un total de 36,55 millions seraient effectivement imposés à l'IR en 2015, soit 46,4 %**. En faisant sortir 1 million de contribuables de l'impôt, la réforme proposée accroît donc un autre défaut majeur de l'impôt sur le revenu français : son **hyper-concentration sur une minorité de ménages**.

Certes, le taux de foyers imposés est équivalent au niveau observé en 2010 (environ 46 %). Néanmoins, le rendement de l'IR n'était alors que de 47,4 milliards d'euros en 2010 contre 69,5 milliards d'euros prévus en 2015¹. La pression fiscale sur les foyers situés dans le haut de la distribution des revenus tendrait donc à s'accroître significativement : **en 2015, un montant global d'IR près de deux fois plus élevé² que celui enregistré en 2010 serait acquitté par seulement 46,4 % des foyers fiscaux.**

¹ Selon le tome I « Voies et moyens », annexée au présent projet de loi de finances, les recettes d'IR connaîtraient en 2015 une évolution spontanée de 1,8 milliard d'euros (+ 2,6 %) par rapport à 2014. Cette évolution s'expliquerait par : « le retour à une évolution des revenus catégoriels plus proche des tendances constatées par le passé, notamment concernant les revenus de capitaux immobiliers ».

² Les recettes d'IR prévus pour 2015 sont 46,6 % plus élevées que les recettes exécutées en 2010.

Cette **concentration excessive de l'IR**, conjuguée aux effets des fortes hausses d'impôt pour les déciles situés en haut de la distribution des revenus, **pourrait affaiblir à nouveau le consentement à l'impôt**.

C. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES : ALLÉGER LE FARDEAU FISCAL DES FAMILLES ET ATTÉNUER LA CONCENTRATION DE L'IMPÔT

1. Le relèvement du plafond du quotient familial de 1 500 euros à 1 750 euros par demi-part

Afin de redonner du pouvoir d'achat aux familles concernées par les hausses d'impôt adoptées ces deux dernières années, **votre rapporteur général propose un amendement visant à relever de 1 500 euros à 1 750 euros par demi-part le plafond du quotient familial**.

Cette hausse du plafond, relativement modérée par rapport au niveau du plafonnement en vigueur jusqu'en 2012 (2 336 euros), apparaît d'autant plus justifiée par la modulation du montant des allocations familiales proposée par la majorité gouvernementale dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, actuellement en cours de discussion. Si cette mesure est adoptée, 600 000 familles devraient voir le montant de leurs allocations familiales divisé par deux, voire par quatre.

Selon les simulations réalisées à la demande votre rapporteur général par les services du ministère de l'économie et des finances, **le relèvement du plafond du quotient familial à 1 750 euros par demi-part bénéficierait à 1,38 million de ménages pour un gain moyen de 407 euros** ; les trois-quarts de ces bénéficiaires seraient des couples soumis à imposition commune.

Afin de neutraliser la perte de recettes d'IR liée à la hausse du plafond du quotient familial, estimée à 553 millions d'euros, les montants des deux nouvelles décotes seraient modifiés.

2. L'ajustement des seuils des décotes

Le mécanisme de la décote comporte certains défauts : manque de lisibilité pour le contribuable et déformation du barème, conduisant à une entrée plus « abrupte » qu'auparavant dans l'impôt. Toutefois sa suppression nécessiterait une réforme d'ampleur de l'impôt sur le revenu.

À ce stade, votre rapporteur général propose d'**abaisser les seuils des deux décotes proposées par le présent article d'environ 8 %**. Le plafond de la décote simple, applicable aux personnes seules, passerait ainsi de 1 135 euros à 1 045 euros, tandis que le plafond de la décote conjugale, applicable aux couples mariés ou pacsés, s'élèverait à 1 720 euros au lieu de 1 870 euros.

Tout d'abord, cette baisse des montants des deux décotes permettrait de **limiter la concentration de l'IR**. En effet, par rapport à la réforme proposée par le Gouvernement, environ 428 000 foyers fiscaux demeureraient effectivement imposés en 2015. **La proportion de ménages imposés s'élèverait ainsi à près de 47,8 %**, soit 1,4 point de plus que dans le cadre de la réforme proposée par le présent article. Par ailleurs, 814 000 foyers fiscaux verraient leur restitution d'impôt diminuer et 4,3 millions de ménages acquitteraient un impôt sur le revenu plus élevé par rapport aux montants de décote initiaux. La perte moyenne pour l'ensemble de ces ménages s'élèverait à 101 euros.

Ensuite, le caractère limité de l'ajustement des plafonds des décotes **maintiendrait un nombre de bénéficiaires significatifs parmi les ménages à revenus modestes et moyens** : près de 6,7 millions de foyers fiscaux bénéficieraient des deux nouvelles décotes, pour un gain moyen de 247 euros, par rapport à la législation qui s'appliquerait en l'absence de réforme. Parmi eux, 1,6 million de ménages deviendraient non imposés, 4 millions bénéficieraient d'un allègement d'impôt et 1,1 million auraient une restitution d'impôt plus élevée. Aussi, **les montants de décote proposés par votre rapporteur général conserveraient des effets nettement plus favorables que la simple reconduction de la réduction d'impôt exceptionnelle appliquée en 2014**.

Enfin, un tel ajustement des montants des deux nouvelles décotes permettrait de **neutraliser l'impact de la hausse du quotient familial sur le solde du budget de l'État**. Le coût de la réforme de l'IR serait donc inchangé par rapport à la proposition initiale du Gouvernement (soit environ 3,2 milliards d'euros).

Sur proposition de votre rapporteur général, **la commission a adopté un amendement visant à relever le plafond du quotient familial de 1 500 à 1 750 euros par demi-part et à ajuster le montant des deux nouvelles décotes**.

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

ARTICLE 3

(Article 200 quater du code général des impôts)

Mise en place d'un crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)

Commentaire : le présent article simplifie et renforce le crédit d'impôt pour le développement durable (CIDD), qui devient le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

I. LE DROIT EXISTANT**A. UN OUTIL FISCAL EN FAVEUR DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS****1. Les dépenses éligibles au crédit d'impôt en faveur du développement durable (CIDD)**

Le crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale, dit crédit d'impôt en faveur du développement durable (CIDD), résulte de l'article 5 de la loi de finances pour 2000¹. Codifié à l'article 200 quater du code général des impôts (CGI), son objectif principal est de **soutenir les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables dans le secteur domestique**, en atténuant le surcoût d'investissement par rapport au recours à des solutions conventionnelles.

Il s'applique aux **dépenses payées du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2015**, au titre de l'acquisition d'équipements, matériaux ou appareils énumérés au 1 de l'article 200 quater précité².

Il bénéficie aux **contribuables domiciliés en France** au sens de l'article 4 B du code général des impôts, pour la réalisation de dépenses visant à l'amélioration de la qualité environnementale du logement dont ils sont propriétaires, locataires ou occupants à titre gratuit et qu'ils affectent à leur habitation principale.

Pour les dépenses payées depuis le 1^{er} janvier 2014, en application des dispositions de l'article 74 de la loi de finances initiale pour 2014³, le **bénéfice du crédit d'impôt est conditionné à la réalisation**

¹ Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000.

² L'article 18 bis de l'annexe IV du CGI précise quant à lui la liste des équipements, matériaux et appareils éligibles ainsi que les critères de performance exigés pour pouvoir bénéficier du crédit d'impôt.

³ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

d'un bouquet de travaux, qui s'apprécie sur une ou sur deux années consécutives.

Aux termes du 5 *bis* de l'article 200 *quater* du CGI, cette notion désigne la **réalisation d'au moins deux actions de dépenses efficaces d'amélioration de la performance énergétique du logement**, parmi les six catégories suivantes :

- les dépenses d'acquisition de matériaux d'isolation thermique des parois vitrées ;

- les dépenses d'acquisition et de pose de matériaux d'isolation thermique des parois opaques en vue de l'isolation des murs ;

- les dépenses d'acquisition et de pose de matériaux d'isolation thermique des parois opaques en vue de l'isolation des toitures ;

- les dépenses au titre de l'acquisition de chaudières ou d'équipements de chauffage ou de production d'eau chaude fonctionnant au bois ou autres biomasses ;

- les dépenses au titre de l'acquisition d'équipements de production d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable ;

- les dépenses d'acquisition de chaudières à condensation, de chaudières à micro-cogénération gaz et d'équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable ou de pompes à chaleur.

Toutefois, **la condition liée à la réalisation d'un bouquet de travaux ne s'applique pas aux contribuables dont le revenu fiscal de référence n'excède pas un certain seuil** fixé au II de l'article 1417 du code général des impôts (CGI), détaillé dans l'encadré ci-après. Ces contribuables peuvent donc bénéficier du crédit d'impôt pour des dépenses réalisées en « action seule », selon le terme consacré.

Les dispositions du II de l'article 1417 du CGI relatives au revenu fiscal de référence

Les dispositions de l'article 1414 A sont applicables aux contribuables dont le montant des revenus de l'année précédant celle au titre de laquelle l'imposition est établie n'excède pas la somme de 25 005 €, pour la première part de quotient familial, majorée de 5 842 € pour la première demi-part et 4 598 € à compter de la deuxième demi-part supplémentaire, retenues pour le calcul de l'impôt sur le revenu afférent auxdits revenus. Pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, les montants des revenus sont fixés à 30 220 €, pour la première part, majorés de 6 411 € pour la première demi-part, 6 112 € pour la deuxième demi-part et 4 598 € pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la troisième. Pour la Guyane et Mayotte ces montants sont fixés à 33 117 € pour la première part, majorés de 6 411 € pour chacune des deux premières demi-parts, 5 459 € pour la troisième demi-part et 4 598 € pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la quatrième.

Source : article 1417 du code général des impôts

En outre, le **montant** des dépenses prises en compte pour bénéficiaire du crédit d'impôt est **plafonné par période de cinq années** pour les propriétaires occupants, à hauteur de :

- 8 000 euros pour une personne seule ;
- 16 000 euros pour un couple.

Par ailleurs, **ces plafonds sont majorés de 400 euros par personne à charge.**

2. Les taux du CIDD

En application de l'article 56 de la loi de finances pour 2014, seuls deux taux de crédit d'impôt sont désormais applicables en fonction des modalités de réalisation des dépenses et des équipements :

- 15 % pour les dépenses réalisées en « action seule » ;
- 25 % pour les dépenses réalisées dans le cadre d'un bouquet de travaux.

Le tableau suivant récapitule les différents taux du CIDD en fonction des investissements réalisés.

Taux du CIDD selon les investissements

Produits éligibles	Travaux hors bouquet*	Travaux en bouquet
Chaudières à condensation, individuelles ou collectives	15 %	25 %
Appareils de régulation et de programmation du chauffage	15 %	
Isolation thermique des parois opaques (fourniture et pose) - dans la limite d'un plafond	15 %	25 %
Isolation thermique des parois vitrées (fourniture uniquement)	15 % en collectif 0 % en maison individuelle	25 %
Volets isolants, isolation des portes d'entrée donnant sur l'extérieur	15 % en collectif ou en maison individuelle si un bouquet de travaux est réalisé par ailleurs 0 % en maison individuelle	15 % en collectif ou en maison individuelle si un bouquet de travaux est réalisé par ailleurs 0 % en maison individuelle
Calorifugeage des installations de production ou de distribution de chaleur ou d'ECS ¹	15 %	
Équipements de raccordement à un réseau de chaleur	15 %	
Diagnostics de performance énergétique, réalisés hors obligation réglementaire	15 %	
Pompes à chaleur/chauffage	15 %	25 %
Pompes à chaleur/ECS	15 %	25 %
Chauffe-eau solaire individuel ou système solaire combiné - dans la limite d'un plafond	15 %	25 %

¹ Eau chaude sanitaire.

Produits éligibles	Travaux hors bouquet*	Travaux en bouquet
Équipements de production d'énergie utilisant l'énergie éolienne ou hydraulique, à l'exception des panneaux photovoltaïques	15 %	25 %
Appareils de chauffage au bois ou autres biomasses	15 %	25 %
Chaudières à micro-cogénération gaz	15 %	25 %

* Éligibles pour les ménages sous plafond de ressources

Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

B. UN DISPOSITIF MODIFIÉ À PLUSIEURS REPRISES DEPUIS 2009 POUR MAÎTRISER SON COÛT

Le régime actuellement applicable du CIDD résulte de plusieurs aménagements qui ont accru sa complexité et nui à sa lisibilité du point de vue du contribuable. Il s'agissait de répondre à l'explosion de son coût entre 2005 et 2011.

1. Un dispositif au coût croissant...

Entre 2005 et 2011, le CIDD a connu un succès croissant. Une étude de l'INSEE révèle ainsi **qu'une résidence principale sur sept a fait l'objet de travaux de rénovation entre 2005 et 2008**, en bénéficiant de ce dispositif. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du coût du crédit d'impôt de 2005 à 2011.

Évolution du coût du CIDD de 2005 à 2011

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
CIDD	400	985	1 873	2 100	2 673	2 625	2 015

Source : tome II de l'annexe Voies et Moyens au projet de loi de finances pour 2015

2. ... qui a été réformé à plusieurs reprises pour limiter cette évolution

En raison du dérapage de son coût, le dispositif a été modifié à de nombreuses reprises, notamment depuis 2009, notamment afin de le recentrer sur les équipements les plus performants au niveau énergétique.

L'encadré ci-dessous résume les **principales modifications du CIDD depuis 2006**. Les premières années, le dispositif a été étendu. **A l'inverse, à partir de fin 2009, il a été resserré.**

Les principales modifications du CIDD entre 2006 et 2014

La loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 a introduit une **majoration du taux de 25 % à 40 %** pour les matériaux d'isolation thermique, chaudières à condensation et appareils de régulation de chauffage, pour les bâtiments anciens (construits avant 1977) ;

L'article 109 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a **prorogé le dispositif fiscal, qui devait s'achever le 31 décembre 2009, jusqu'au 31 décembre 2012**. En outre, l'avantage fiscal a été élargi aux propriétaires bailleurs, aux dépenses de pose pour les matériaux d'isolation thermique des parois opaques et aux frais engagés lors de certains diagnostics de performance énergétique.

La liste des équipements et des critères de performance exigés pour bénéficier de l'avantage fiscal a fait l'objet de révisions périodiques, afin que le crédit d'impôt demeure en adéquation avec les objectifs énergétiques poursuivis. À cet effet, plusieurs mesures ont été prises dans le cadre de l'article 58 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 et de l'article 15 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010. Celles-ci ont procédé à une **première réduction des taux**, concernant notamment ceux accordés pour le remplacement des fenêtres et des chaudières à condensation. **Le dispositif a toutefois été parallèlement étendu à de nouvelles formes d'énergies renouvelables.**

L'article 36 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a **réduit le taux applicable aux installations photovoltaïques de 50 % à 25 %**, tout en limitant le crédit d'impôt sur les parois opaques. En outre, l'article 105 de la même loi a réduit de 10 % les taux du CIDD.

La loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 a de nouveau modifié ce dispositif. D'une part, en application d'un « rabot » sur un certain nombre de dépenses fiscales, **les taux du CIDD ont été diminués uniformément de 15 %** (article 83). D'autre part, l'article 81 a procédé à des **aménagement substantiels du dispositif**, qui avaient notamment pour objet :

- de **proroger la période d'application du crédit d'impôt jusqu'au 31 décembre 2015**, tout en le réservant, à compter du 1^{er} janvier 2013, **aux seules dépenses réalisées dans les logements achevés depuis plus de deux ans** ;

- de **diminuer les taux de droit commun du crédit d'impôt** pour l'ensemble des dépenses éligibles ;

- **d'instaurer une majoration de dix points** (avant rabot) des taux du CIDD pour certaines dépenses éligibles réalisées dans le cadre d'un **bouquet de travaux** ;
- de **conditionner l'éligibilité du crédit d'impôt** au titre des dépenses d'acquisition de matériaux d'isolation thermique des parois vitrées, de volets isolants et de portes d'entrée donnant sur l'extérieur effectuées dans une maison individuelle à la réalisation concomitante d'un bouquet de travaux ;
- d'étendre aux chaudières à micro-cogénération gaz la liste des équipements éligibles ;
- de ne retenir, à compter du 1^{er} janvier 2012, pour le calcul du crédit d'impôt sur les équipements de production d'électricité d'origine photovoltaïque et solaire thermique, que les dépenses dans la limite de plafonds fixés par arrêté ;
- de **rétablir, sous condition de ressources, le cumul du bénéfice du crédit d'impôt et de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) à compter du 1^{er} janvier 2012** ;
- d'introduire un **principe d'éco-conditionnalité**, selon lequel les travaux éligibles au CIDD doivent être réalisés par une entreprise labellisée « reconnu garant de l'environnement » (RGE).

Enfin, l'article 56 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a simplifié et resserré le dispositif. Il a en effet conditionné le bénéfice du CIDD à la réalisation d'un bouquet de travaux, sauf pour les contribuables dont les ressources ne dépassent pas un certain plafond. En outre, il a substitué deux taux aux dix existants. Par ailleurs, il a recentré le dispositif sur deux composantes principales : l'isolation thermique des logements et les équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable ne bénéficiant pas d'autres formes de soutien public ou peu diffusés. Enfin, il a exclu les propriétaires bailleurs du bénéfice du CIDD.

Source : commission des finances du Sénat, d'après différents documents budgétaires

Grâce à ces différentes réformes, le coût du dispositif a pu être réduit, passant de 1,1 milliard d'euros en 2012 à 673 millions d'euros en 2013, avec une prévision de 620 millions d'euros au titre de l'année 2014.

Pour mémoire, le **crédit d'impôt développement durable a été évalué en 2011**, dans le cadre des travaux du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, dit comité Guillaume¹, et avait reçu la note de 1 - sur une échelle allant de 0 à 3 -, soit une **mesure efficace mais non efficiente**. Le comité avait conclu que, « dans ses différentes composantes et au travers de ses nombreuses évolutions, il a pris une **place importante voire centrale parmi les outils publics concourant aux objectifs environnementaux et a en partie modelé le développement des secteurs économiques concernés** ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article **simplifie et renforce le crédit d'impôt pour le développement durable (CIDD)**, qui devient le crédit d'impôt pour la

¹ Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011, annexe D.

transition énergétique (CITE). Il constitue la traduction, en loi de finances, d'une mesure annoncée par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au mois de juillet, dans le cadre de la présentation du projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte.

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE (CITE) : UN DISPOSITIF SIMPLIFIÉ ET RENFORCÉ

1. Le remplacement du CIDD par le CITE

Le **A du I** du présent article modifie le 23° du II de la section V du chapitre premier de la première partie du livre premier du code général des impôts, de façon à renommer le crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale, dit crédit d'impôt développement durable (CIDD), qui devient le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

En outre, le **a) du 1° du B du I** modifie le premier alinéa du 1 de l'article 200 *quater* du code général des impôts, de façon à remplacer les termes « *l'amélioration de la qualité environnementale* » par les termes « *la contribution à la transition énergétique* ». Cette modification formelle élargit donc le champ du crédit d'impôt, en conformité avec son nouvel intitulé.

2. La suppression de la condition liée au bouquet de travaux

Le **a) du 1° du B du I** du présent article **supprime par ailleurs la condition liée à la réalisation d'un bouquet de travaux pour bénéficier du crédit d'impôt**. Cette condition ne concernait toutefois que les contribuables dont le revenu fiscal de référence excède les plafonds prévus au II de l'article 1417 du code général des impôts (*cf. supra*). **Avec cette modification, désormais, il n'y a plus de condition de ressources pour pouvoir bénéficier du crédit d'impôt en « action seule ».**

En outre, par coordination, le **3° du B du I** supprime le 5 *bis* de l'article 200 *quater*, qui précise les conditions d'application du bouquet de travaux, à savoir la réalisation de dépenses relevant d'au moins deux catégories parmi celles énumérées.

Enfin, le **b) du 1° du B du I** du présent article supprime, par coordination, le 2° du b de l'article 200 *quater* du code général des impôts (CGI). La disposition abrogée conditionnait, pour les **maisons individuelles**, le bénéfice du crédit d'impôt au titre de l'acquisition de matériaux d'isolation thermique des fenêtres, des volets isolants et des portes d'entrée, à la réalisation d'une autre catégorie de dépenses, selon les conditions prévues au 5 *bis* de de l'article 200 *quater*, dans le cadre d'un bouquet de travaux.

3. L'extension des dépenses éligibles

Le *c) du 1° du B du I* du présent article **élargit l'assiette des dépenses éligibles au crédit d'impôt à deux catégories d'équipement**, afin de favoriser leur développement. En effet, il crée deux alinéas *h) et i)* après le *g) du 1* de l'article 200 *quater*, qui étendent l'application du crédit d'impôt, respectivement :

- **aux dépenses réalisées pour l'acquisition d'appareils permettant d'individualiser les frais de chauffage ou d'eau chaude sanitaire (compteurs individuels)** dans un bâtiment équipé d'une installation centrale ou alimenté par un réseau de chaleur, c'est-à-dire dans les copropriétés. D'après les informations transmises par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), concrètement, les équipements visés sont les compteurs individuels d'énergie thermique installés au niveau de chaque logement ainsi que les répartiteurs posés sur chaque émetteur et qui permettent de déduire la consommation d'énergie pour le chauffage grâce à la mesure du différentiel de température entre l'ambiance et la surface de l'émetteur.

Pour mémoire, le chauffage et l'eau chaude représentent plus des deux tiers de la consommation d'énergie dans l'habitat. L'individualisation des compteurs permet aux habitants de prendre conscience de leurs dépenses énergétiques en payant pour ce qu'ils ont consommé pour leur propre logement, et donc de les responsabiliser davantage. D'après le MEDDE, des études ont montré que **l'individualisation des frais de chauffage pouvait engendrer des gains de l'ordre de 10 % à 15 % ;**

- **aux dépenses réalisées pour l'acquisition d'un système de charge pour véhicule électrique**, qu'il s'agisse de l'achat de bornes de recharge, de prises renforcées dédiées à la charge ou d'organes de comptage. Cette mesure complète celles déjà mises en place pour favoriser le développement des véhicules électriques, objectif affiché comme l'une des priorités du Gouvernement¹.

Pour mémoire, le développement des bornes de recharge publiques est déjà subventionné, via le programme des investissements d'avenir, à hauteur de 30 %, voire de 50 % des investissements consentis. **Le budget total alloué à ces programmes est de 50 millions d'euros.** Toutefois, ces financements sont exclusivement destinés aux collectivités locales, et **il n'existe actuellement aucune disposition en faveur des particuliers.**

¹ Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte en cours de discussion au Parlement prévoit l'installation de 7 millions de bornes de recharge à l'horizon 2030. Compte tenu de la répartition attendue entre les recharges sur les domaines privés (domicile, lieu de travail) et publics, le ministère de l'écologie estime que 90 % de ces points de charge seront installés sur le domaine privé.

Dans les deux cas, les nouvelles dépenses éligibles au CITE ne seront prises en charge que si l'immeuble est achevé depuis plus de deux ans et que si elles sont réalisées entre le 1^{er} septembre 2014 et le 31 décembre 2015. En effet, **cette dernière date marque l'extinction du fait générateur de la dépense fiscale, pour une fin d'incidence budgétaire en 2016.**

4. Le renforcement du taux du CITE

Le 2^o du B du I modifie le 5 de l'article 200 *quater* du CGI, **en remplaçant le taux de 15 % par celui de 30 %**. Aux termes de cette modification, le crédit d'impôt sera donc égal à 30 % du montant des matériaux, équipements, appareils et dépenses de diagnostic de performance énergétique tels qu'ils sont précisés au 1 de l'article 200 *quater* du CGI¹.

Cette disposition constitue une mesure de simplification, puisqu'elle prévoit désormais un **taux unique de 30 % pour toutes les catégories de dépenses, quel que soit le niveau de ressources du contribuable.**

5. Le non cumul du CITE avec d'autres dispositifs fiscaux

Le 5^o du B du I est relatif au non cumul du CITE avec d'autres avantages fiscaux. Il complète à cet effet le 6 *ter* de l'article 200 *quater* du CGI.

Ainsi, les contribuables ne pourront cumuler, pour une même dépense, le bénéfice du CITE et celui de la dépense fiscale accordée au titre des sommes versées pour l'emploi d'un salarié à domicile, à une association agréée ou à un organisme habilité ou conventionné ayant le même objet², notamment en ce qui concerne la réalisation d'un diagnostic de performance énergétique.

En outre, le bénéfice du CITE ne pourra donner lieu, en plus, à une déduction de charge pour la détermination de ses revenus catégoriels. Cette dernière disposition a vocation à renforcer et clarifier la mesure, adoptée l'an dernier, selon laquelle les propriétaires bailleurs ne peuvent pas bénéficier du CIDD. En effet, un logement peut changer d'affectation en cours d'année et être mis en location. Dans ce cas, en vertu de la présente disposition, **le bénéfice du CITE ne pourra être cumulé avec le mécanisme de déduction de charges pour la détermination des bénéfices industriels et commerciaux ou des revenus fonciers.**

¹ Le crédit d'impôt porte sur le coût du matériel et non sur le coût de pose (main d'œuvre), sauf deux exceptions : la pose des matériaux d'isolation des parois opaques et la pose de l'échangeur souterrain en cas d'installation de pompes à chaleur géothermiques.

² Article 199 sexdecies du code général des impôts.

B. LA DATE D'APPLICATION, LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET LE COÛT ESTIMÉ DU DISPOSITIF

1. Une mise en œuvre du nouveau dispositif anticipée au 1^{er} septembre 2014

Aux termes du **II** du présent article, l'ensemble des modifications relatives au champ d'application et au taux du CITE s'appliqueront aux **dépenses effectuées à compter du 1^{er} septembre 2014**.

Le Gouvernement a fait le choix d'une **application rétroactive des nouvelles dispositions**, afin d'accélérer le recours au crédit d'impôt dans sa nouvelle version et d'éviter un effet de blocage du marché, entre la date d'annonce du dispositif et celle de son entrée en vigueur. Il souhaite en effet faire du CITE un instrument essentiel de la rénovation thermique des logements.

2. Des dispositions transitoires favorables aux contribuables

Toutefois, dans un **souci de sécurité juridique**, afin de ne pas pénaliser les contribuables qui auraient engagé la réalisation d'un bouquet de travaux au cours de l'année 2014, le **4^o du B du I** introduit un alinéa 5 *ter* à l'article 200 *quater* du CGI, prévoyant des **dispositions transitoires qui leur sont favorables**.

En effet, les ménages qui ont réalisé un bouquet de travaux avec deux actions payées entre janvier et août 2014 pourront bénéficier du taux applicable au bouquet de travaux (25 % pour chaque action). En revanche, la mise en place du CITE au 1^{er} septembre 2014 implique que ceux qui auront payé une première action entre janvier et août 2014, la seconde étant payée postérieurement au 1^{er} septembre 2014, ne pourraient plus bénéficier du taux applicable au bouquet de travaux (25 % pour chaque action), puisque ledit bouquet n'existe plus dans le CITE. **En l'absence de dispositions transitoires, ces ménages auraient perdu le bénéfice du CITE sur la première action** à défaut de la réalisation d'un bouquet de travaux, mais auraient bénéficié du taux de 30 % sur la seconde au titre du CITE qui est octroyé à toute « action seule ».

Afin de ne pas pénaliser ces ménages, **les dispositions transitoires permettent de considérer qu'il y a bien, dans le cas évoqué ci-avant, réalisation d'un bouquet de travaux, avec application du taux le plus favorable, soit 25 % pour la première action et 30 % pour la seconde**.

3. Le renchérissement du coût de la dépense fiscale associée au crédit d'impôt

D'après l'évaluation préalable jointe au présent article, le renforcement du crédit d'impôt opéré par le présent article se traduirait par un **coût supplémentaire de 230 millions d'euros en 2015, puis de 700 millions d'euros en 2016, en année pleine, au titre des dépenses engagées en 2015.**

L'évaluation préalable présente par ailleurs le **détail, en année pleine, du coût associé à chaque mesure :**

- 360 millions d'euros du fait de la suppression de la condition de ressources pour bénéficier du CITE en « action seule » ;

- 330 millions d'euros du fait de la hausse du taux du crédit d'impôt à 30 %, au lieu de 15 % et 25 % dans le dispositif en vigueur ;

- 10 millions d'euros du fait de l'extension des dépenses éligibles aux compteurs individuels ;

- 1,5 million d'euros du fait de l'extension des dépenses éligibles aux bornes de recharge pour les véhicules électriques.

Le tome II de l'annexe voies et moyens au projet de loi de finances pour 2015 mentionne par ailleurs un **coût global du crédit d'impôt de 890 millions d'euros pour 2015, contre 620 millions d'euros pour 2014¹.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements au présent article. L'un est rédactionnel. Le second a été adopté à l'initiative du Gouvernement, avec un **avis de sagesse** de la rapporteure générale du budget, l'amendement n'ayant pu être examiné en commission.

Il **élargit l'assiette** des dépenses éligibles au CITE **aux dépenses réalisées au titre de l'acquisition d'équipements ou de matériaux de protection des parois vitrées ou opaques contre les rayonnements solaires.**

D'après l'exposé des motifs de l'amendement, cet ajout a notamment vocation à adapter le CITE à la **problématique spécifique liée à l'isolation des logements contre les effets des rayonnements du soleil, qui concerne principalement les départements d'outre-mer, la Corse et les zones méridionales de la métropole.**

¹ Pour mémoire, le tome II de l'annexe voie et moyens au projet de loi de finances pour 2014 chiffrait la dépense fiscale associée au CIDD à 660 millions d'euros. Ce coût est réactualisé à 620 millions d'euros dans le projet annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » annexé au PLF 2015.

Interrogé par la rapporteure générale du budget sur le coût supplémentaire que pourrait engendrer cette nouvelle dépense, le secrétaire d'Etat au budget a indiqué : « *nous pourrions peut-être affiner les études d'impact, mais je ne pense pas que cette mesure ciblée constitue un bouleversement du dispositif du crédit d'impôt¹* ». L'article d'équilibre indique un coût de **3 millions d'euros** au titre de cette mesure.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article propose une **simplification bienvenue du crédit d'impôt pour le développement durable qui était particulièrement complexe**. Les nouvelles dispositions devraient favoriser la lisibilité du dispositif pour le contribuable. On remarquera toutefois que le Gouvernement revient sur des dispositions qu'il a adoptées il y a à peine un an, **participant ainsi de l'instabilité fiscale**.

L'extension du bénéfice du nouveau CITE à trois nouveaux types de dépenses paraît également pertinente, celles-ci étant bien ciblées.

Il n'en reste pas moins que cette extension de l'assiette ainsi que la hausse du taux à 30 %, quelle que soit la dépense réalisée, **renchérissent le coût de la dépense fiscale**, en contradiction avec les objectifs affichés en ce domaine par la loi de programmation des finances publiques. Au-delà, elles font aussi peser un **risque de dérapage du coût du CITE**, si les dépenses liées à ce dispositif s'avéraient supérieures aux prévisions du Gouvernement, phénomène que l'on a pu observer par le passé avec le CIDD.

En outre, des tentations existeront de prolonger la dépense fiscale au-delà du 31 décembre 2015, le CITE représentant un outil central pour la réalisation des objectifs de rénovation énergétique de 500 000 logements par an à l'horizon 2017 et de réduction de 38 % de la consommation d'énergie dans le secteur du bâtiment à l'horizon 2020.

On peut d'ailleurs relever à cet égard que **le CITE vise, au-delà de l'objectif principal de maîtrise d'énergie, un objectif de relance du secteur du bâtiment**. Dès lors, l'évolution de ce dispositif dépend de deux impératifs divergents : d'un côté, la prise en compte du coût de ce type de dispositif et de son caractère incitatif plutôt que l'effet d'aubaine ; de l'autre, le souci d'utiliser cette dépense fiscale comme un **outil conjoncturel** pour assurer un minimum de demande à un secteur du bâtiment par ailleurs fortement affecté par la diminution des investissements publics et la situation catastrophique du marché de la construction.

Au regard de ces éléments, **votre rapporteur général propose de réduire le taux du CITE à 25 % au lieu de 30 %**. Cette modification

¹ Source : compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale relatifs à l'article 3 du projet de loi de finances pour 2015, première séance du jeudi 16 octobre 2014.

permettrait de réaliser une économie de l'ordre de 38 millions d'euros en 2015, et de l'ordre de 116 millions d'euros en 2016, par rapport au dispositif proposé par le Gouvernement, soit une **économie globale avoisinant 155 millions d'euros**.

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

ARTICLE 4

(Art. 27 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013)

Réforme du régime d'imposition des plus-values immobilières de cessions de terrains à bâtir

Commentaire : le présent article prévoit d'aligner le régime fiscal et social des plus-values de cessions des terrains à bâtir sur celui, plus favorable, des terrains bâtis. Il propose également l'instauration d'un abattement exceptionnel de 30 %.

I. LE DROIT EXISTANT

Le régime d'imposition des plus-values de cessions immobilières a connu de nombreuses évolutions au cours de la dernière décennie.

Soumises à l'impôt sur le revenu, ces plus-values se voient appliquer un taux forfaitaire libératoire, actuellement fixé à 19 %, suite à leur « débarémisation »¹ par la loi de finances pour 2004². Cette imposition est majorée des prélèvements sociaux qui s'élèvent à 15,5 %.

Payée à l'occasion de la mutation du bien, l'imposition est calculée à partir du montant de la plus-value dégagée par la vente, soit la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition.

Plusieurs **cas d'exonérations** sont toutefois prévus par la loi, en particulier pour les cessions des résidences principales.

En outre, un **dispositif d'abattement pour durée de détention** permet de réduire le montant de l'imposition en fonction du nombre d'années de détention du bien cédé.

¹ Auparavant, les plus-values immobilières étaient soumises aux tranches progressives de l'impôt sur le revenu.

² Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

A. L'ABATTEMENT POUR DURÉE DE DÉTENTION TEL QUE RÉSULTANT DE LA LOI DE FINANCES POUR 2014 : UN DISPOSITIF DÉSINCITATIF POUR LA VENTE DES TERRAINS À BÂTIR

1. La dissociation des régimes applicables aux propriétés bâties et aux terrains à bâtir

Fondée sur la recherche d'une libération du foncier et d'une offre accrue de logements, la réforme issue de l'article 27 de la loi de finances pour 2014 prévoit deux régimes distincts pour les immeubles bâtis et les terrains à bâtir.

La notion de « terrains à bâtir » doit s'entendre au sens de la définition retenue pour la TVA à l'article 257 du code général des impôts, 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* ».

Il s'agit donc de terrains constructibles bien qu'aucun bâtiment n'y ait encore nécessairement été érigé. En effet, comme l'indique le bulletin officiel des finances publiques (BOFIP), « *sont sans incidence sur cette qualification tant les intentions de l'acquéreur du terrain que l'emploi qui en est effectivement fait.* »

S'agissant de la distinction entre les terrains à bâtir et les immeubles bâtis, le BOFIP précise que « *les notions de terrain à bâtir et d'immeuble bâti sont exclusives l'une de l'autre.* » Par ailleurs, « *on ne doit entendre par immeuble bâti qu'une construction qui se trouve en état d'être utilisée en tant que telle pour un usage quelconque sans qu'il soit nécessaire à cette fin d'y réaliser un immeuble neuf [...], et ce, même si cette construction est destinée à être démolie par l'acquéreur. En sens inverse, dès lors qu'il est situé dans une zone où les constructions peuvent être autorisées, un immeuble dont l'état le rend impropre à un quelconque usage devra être assimilé à un terrain à bâtir (ruine résultant d'une démolition plus ou moins avancée, bâtiment rendu inutilisable par suite de son état durable d'abandon, immeuble frappé d'un arrêté de péril, chantier inabouti, etc...)* ».

Déjà, l'article 15 de la loi de finances initiale pour 2013 proposait de réformer le régime d'imposition des plus-values immobilières en opérant cette distinction. Il prévoyait ainsi :

- la suppression de tout abattement pour l'imposition des plus-values de cessions de terrains à bâtir ;

- la « rebarémisation » des plus-values de cession de terrains à bâtir au titre de l'impôt sur le revenu, à compter du 1^{er} janvier 2015. Les propriétaires d'un terrain depuis plus de quatre ans et désormais soumis au barème progressif pouvaient toutefois demander le bénéficiaire du système dit

du quotient du quart applicable aux « revenus exceptionnels » d'une année dans le cadre de l'article 163-0 du code général des impôts ;

- un abattement supplémentaire de 20 % sur les plus-values nettes imposables pour les cessions d'immeubles bâties au cours de l'année 2013.

Cette réforme a toutefois été censurée par le Conseil constitutionnel qui, dans sa décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 a, en particulier, considéré qu'elle portait atteinte à l'égalité devant les charges publiques et qu'elle pouvait « *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 contribuable une charge excessive au regard de [leur] capacité contributive* ».

L'article 70 de la troisième loi de finances rectificative pour 2012¹ a, pour sa part, instauré, à l'article 1609 *nonies* G du code général des impôts, une surtaxe progressive pour les plus-values dont le montant est supérieur à 50 000 euros et réalisées pour les cessions des seuls immeubles bâtis.

Barème applicable au titre de la surtaxe des plus-values immobilières de plus de 50 000 euros pour les cessions d'immeubles bâtis

(en euros)

MONTANT DE LA PLUS-VALUE IMPOSABLE	MONTANT DE LA TAXE
De 50 001 à 60 000	2 % PV – (60 000 – PV) × 1/20
De 60 001 à 100 000	2 % PV
De 100 001 à 110 000	3 % PV – (110 000 – PV) × 1/10
De 110 001 à 150 000	3 % PV
De 150 001 à 160 000	4 % PV – (160 000 – PV) × 15/100
De 160 001 à 200 000	4 % PV
De 200 001 à 210 000	5 % PV – (210 000 – PV) × 20/100
De 210 001 à 250 000	5 % PV
De 250 001 à 260 000	6 % PV – (260 000 – PV) × 25/100
Supérieur à 260 000	6 % PV

(PV = montant de la plus-value imposable)

Source : Article 1609 *nonies* G du code général des impôts

¹ Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

2. Un régime fiscal et social des immeubles bâtis destiné à limiter l'incitation à la détention durable des biens : un abattement pour durée de détention linéaire

En vertu de l'article 150 VC tel qu'issu de l'article 27 de la loi de finances pour 2014¹, les plus-values de cessions de propriétés bâties sont désormais **totale**ment exonérées au titre de l'impôt sur le revenu au bout de **22 ans** de détention.

L'abattement s'élève à 6 % à compter de la sixième année de détention et à 4 % pour la vingt-deuxième année.

En revanche, les **abattements applicables au titre des prélèvements sociaux demeurent calés sur une durée de détention des biens de 30 ans** selon les taux suivants :

- 1,65 % par année de détention au-delà de la cinquième année de détention ;

- 1,60 % la vingt-deuxième année de détention et 9 % par année de détention à compter de la vingt-troisième année et jusqu'à 30 ans

¹ Une instruction fiscale du 2 août 2013 avait permis que ce nouveau régime d'imposition des plus-values de cessions de terrains bâtis soit applicable dès le 1^{er} septembre 2013, soit bien avant l'examen de cette disposition par le Parlement.

**Abattement applicable en fonction de la durée de détention
du bien immobilier bâti**

Durée de détention	Abattement au titre de l'impôt sur le revenu	Abattement au titre des prélèvements sociaux
Jusqu'à 5 ans	0 %	0,00 %
6 ans	6 %	1,65 %
7 ans	12 %	3,30 %
8 ans	18 %	4,95 %
9 ans	24 %	6,60 %
10 ans	30 %	8,25 %
11 ans	36 %	9,90 %
12 ans	42 %	11,55 %
13 ans	48 %	13,20 %
14 ans	54 %	14,85 %
15 ans	60 %	16,50 %
16 ans	66 %	18,15 %
17 ans	72 %	19,80 %
18 ans	78 %	21,45 %
19 ans	84 %	23,10 %
20 ans	90 %	24,75 %
21 ans	96 %	26,40 %
22 ans	100 %	28,00 %
23 ans	100 %	37,00 %
24 ans	100 %	46,00 %
25 ans	100 %	55,00 %
26 ans	100 %	64,00 %
27 ans	100 %	73,00 %
28 ans	100 %	82,00 %
29 ans	100 %	92,00 %
À partir de 30 ans	100 %	100,00 %

Source : commission des finances du Sénat

Le régime précédent, issu de la deuxième loi de finances pour 2011¹, avait durci les conditions d'exonération des plus-values immobilières, qu'il

¹ Loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011.

s'agisse des cessions de propriétés bâties ou de terrains à bâtir, en passant en particulier la durée de détention nécessaire pour une exonération totale de 15 à 30 ans.

De plus, le système d'abattement, identique pour l'imposition sur le revenu et les prestations sociales, récompensait les propriétaires qui conservaient leur bien, avec des taux s'élevant à 2 % seulement de la 6^e à la 17^e année de détention, mais passant à 4 % jusqu'à la 24^e année pour atteindre 8 % à compter de 25 ans.

Au contraire, le dispositif tel qu'issu de l'article 27 du projet de loi de finances pour 2014 garantit un **lissage de l'effet de l'abattement** sur l'ensemble de la période, avec une **baisse linéaire de 2 %**, évitant ainsi les ressauts susceptibles d'inciter les propriétaires à conserver leur bien. Toutefois, cette réforme a rendu l'imposition des plus-values immobilières également **plus complexe** en dissociant leur régime fiscal de leur régime social.

3. La censure par le Conseil constitutionnel du régime adopté pour les terrains à bâtir

L'article 27 de la loi de finances pour 2014 prévoyait, dans sa version adoptée par le Parlement, de **supprimer tout abattement pour durée de détention applicable lors de l'imposition des plus-values de cessions de terrains à bâtir** à compter du 1^{er} mars 2014. La taxation devait donc désormais être effectuée sur la totalité de la plus-value enregistrée lors de la vente du terrain, quelle que soit la durée de détention par son propriétaire.

Cette mesure avait pour objectif d'inciter les propriétaires à la vente de leurs biens, dans la mesure où ils n'avaient plus d'intérêt à le conserver, afin de libérer du foncier. Elle permettait en outre, par les recettes supplémentaires engendrées, de compenser le coût des mesures prises en faveur de la cession des immeubles bâtis.

Dans sa décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, le **Conseil constitutionnel** a, une nouvelle fois, **censuré le régime proposé** pour l'imposition des plus-values de cession de terrains à bâtir, considérant qu'il portait atteinte à l'égalité devant les charges publiques.

Il a estimé que l'assujettissement des plus-values de cession de terrains à bâtir, « *quel que soit le délai écoulé depuis la date d'acquisition des biens ou droits immobiliers cédés et sans que soit prise en compte l'érosion de la valeur de la monnaie ni que soit applicable aucun abattement sur le montant de la plus-value brute calculée en application des articles 150 V à 150 VB du [code général des impôts], conduit à déterminer l'assiette de ces taxes dans des conditions qui méconnaissent l'exigence de prise en compte des facultés contributives des contribuables intéressés.* »

En conséquence de cette décision, l'administration fiscale a précisé, dans un rescrit du 9 janvier 2014, que **les plus-values issues de cessions de terrains à bâtir** ou de droits s'y rapportant, réalisées depuis le 1^{er} janvier 2014, continuaient de « *bénéficier, tant pour l'impôt sur le revenu que pour les prélèvements sociaux, de l'abattement pour durée de détention selon les modalités prévues par l'article 150 VC du [code général des impôts] dans sa rédaction antérieure à l'article 27 précité de la loi de finances pour 2014* ». Ainsi, l'exonération reste totale à l'issue d'un délai de détention de 30 ans pour ces cessions, avec l'application d'un abattement pour durée de détention progressif fixé à 2 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième, puis 4 % pour chaque année de détention au-delà de la dix-septième et enfin 8 % pour chaque année de détention au-delà de la vingt-quatrième.

B. UN ABATTEMENT EXCEPTIONNEL DE 25 % POUR L'IMPOSITION DES PLUS-VALUES DE CESSION DES SEULS IMMEUBLES BÂTIS

L'article 27 précitée de la loi de finances pour 2014 a également instauré un **abattement exceptionnel de 25 %** pour les seules plus-values réalisées au titre des cessions d'immeubles bâtis, pour une durée d'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.

Lors de la nouvelle lecture du projet de loi de finances pour 2014, l'Assemblée nationale a étendu l'application de l'abattement exceptionnel jusqu'au 31 décembre 2014, et même jusqu'au 31 décembre 2016 si une promesse de vente a été signée avant le 1^{er} janvier 2015, pour les opérations de démolition suivies de reconstruction de locaux destinés à l'habitation et réalisées dans des communes situées dans des zones urbaines définies à l'article 232 du code général des impôts pour l'application de la taxe annuelle sur les logements vacants. Il s'agit des zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants « *où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé de loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logements par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social* ». La liste est annexée au décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN RÉALIGNEMENT DU RÉGIME D'ABATTEMENT DES PLUS-VALUES DE CESSIONS DE TERRAINS À BÂTIR SUR CELUI APPLICABLE AUX CESSIONS D'IMMEUBLES BÂTIS

Dans son I, le présent article tend à aligner le régime fiscal et social des terrains à bâtir sur celui des propriétés bâties en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2013 et tel qu'issu de l'article 150 VC du code général des impôts depuis l'adoption de l'article 27 précité de la loi de finances pour 2014.

Ainsi, l'exonération de plus-value de cession des terrains à bâtir serait désormais totale à compter de 22 ans au titre de l'imposition sur le revenu, avec un abattement pour durée de détention établi à 6 % à compter de la sixième année de détention et à 4 % lors de la vingt-deuxième année.

Le régime applicable au titre des prélèvements sociaux resterait quant à lui calé sur 30 années de détention mais avec des taux révisés afin d'assurer la linéarité de la taxation globale des plus-values, équivalant à 2 % par an.

Ce nouveau système d'abattement pour durée de détention est d'ores et déjà applicable depuis le 1^{er} septembre 2014, compte tenu d'une instruction fiscale du 10 septembre 2014¹ qui a devancé l'adoption du présent article du projet de loi de finances pour 2015. Le Gouvernement justifie cette anticipation par la volonté de provoquer au plus vite le « choc d'offre » attendu dans la libération de foncier et de ne pas créer, à l'inverse, un effet d'attente de l'entrée en vigueur de la mesure annoncée par le Premier ministre depuis le 29 août 2014 dans son plan de relance pour la construction.

Selon l'évaluation préalable du présent article, l'**impact budgétaire** de ce dispositif d'abattement s'élèverait à une **perte de recettes en année pleine de 175 millions d'euros en impôt sur le revenu**. En revanche, un **gain de 19 millions d'euros est attendu au titre des prélèvements sociaux**, compte tenu du fait que la cadence désormais appliquée serait plus lente que précédemment.

Pour l'**année 2014**, l'application sur quatre mois de la réforme conduirait à une moindre recette **de 44 millions d'euros en impôt sur le revenu** mais à une **hausse de recettes de 5 millions d'euros en prélèvements sociaux**.

¹ Instruction fiscale du 10 septembre 2014 portant nouvelles modalités de détermination des plus-values de cession de terrains à bâtir pour les cessions réalisées à compter du 1^{er} septembre 2014.

B. UN ABATTEMENT EXCEPTIONNEL POUR RELANCER LA LIBÉRATION DU FONCIER ET LA CONSTRUCTION

Parallèlement à l'application d'un régime d'abattement pour durée de détention plus favorable, le présent article prévoit, dans son **II**, un **abattement exceptionnel de 30 % applicable**, pour la détermination de l'assiette nette imposable, **aux seules plus-values immobilières issues de cessions de « terrains à bâtir tels que définis au 1° du 2 du I de l'article 257 du code général des impôts ou de droits s'y rapportant »** et **pour une période de 16 mois, du 1^{er} septembre 2014 au 31 décembre 2015.**

Pour que l'abattement puisse être appliqué, **la cession doit à la fois être :**

- **précédée d'une promesse de vente**, unilatérale ou synallagmatique, **ayant acquis date certaine** pendant cette période ;

- **réalisée au plus tard le 31 décembre de la deuxième année** suivant celle au cours de laquelle la promesse de vente a acquis date certaine. Cette obligation de réalisation de la vente dans un délai déterminé ne figurait pas dans le précédent abattement exceptionnel appliqué aux immeubles bâtis en vertu de l'article 27 précité de la loi de finances pour 2014.

L'abattement concerne **à la fois l'imposition sur le revenu et les prestations sociales.**

Enfin, l'abattement exceptionnel ne s'applique pas aux plus-values de cessions opérées au profit :

- soit de son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité (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 précitées serait un associé ou le deviendrait à cette occasion.

Il s'agit ainsi d'**éviter le risque d'effet d'aubaine** avec des cessions qui seraient réalisées sans remise effective de terrains à bâtir sur le marché.

Contrairement à l'abattement exceptionnel précédent, le dispositif proposé n'exclut pas les cessions de parts de sociétés civiles immobilières (SCI) ou de sociétés ou organismes à prépondérance immobilière ou de droits assimilés.

Selon l'étude d'impact du présent article, le coût de l'abattement exceptionnel serait, en année pleine, de 62 millions d'euros en impôt sur le revenu et de 99 millions d'euros en prélèvements sociaux.

Compte tenu du fait que le dispositif prévoit que la vente doit être réalisée au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant la promesse de vente et en faisant l'hypothèse qu'elle intervient en moyenne

18 mois après la promesse de vente, l'impact de l'abattement exceptionnel serait nul en 2014 et 2015 et s'élèverait à :

- 47 millions d'euros en impôt sur le revenu et 74 millions d'euros en prélèvements sociaux en 2016 (avec un abattement exceptionnel observé sur 9 mois) ;

- 36 millions d'euros en impôt sur le revenu et 58 millions d'euros en prélèvements sociaux en 2017 (avec un abattement exceptionnel observé sur 7 mois).

Au regard de la réforme de l'abattement pour durée de détention et de l'abattement exceptionnel de 30 % proposé, l'impact global des dispositions du présent article serait le suivant :

Impact budgétaire de la réforme

(en millions d'euros)

	Alignement du régime d'abattement des terrains à bâtir sur celui des immeubles bâtis			Abattement exceptionnel de 30 %			Total		
	Impôt sur le revenu	Prélèvements sociaux	Total	Impôt sur le revenu	Prélèvements sociaux	Total	Impôt sur le revenu	Prélèvements sociaux	Total
2014	-44	+5	-39	-	-	-	-44	+5	-39
2015	-175	+19	-156	-	-	-	-175	+19	-156
2016	-175	+19	-156	-47	-74	-121	-222	-55	-277
2017	-175	+19	-156	-36	-58	-94	-211	-39	-250

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'évaluation préalable de l'article

Nb : + signifie un gain et - une perte de recettes pour l'État ou la sécurité sociale.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement présenté par notre collègue député Daniel Goldberg et plusieurs de ses collègues, qui tend à **étendre le champ de l'abattement exceptionnel aux plus-values de cessions portant sur des immeubles bâtis destinés à être démolis en vue de la reconstruction de nouveaux logements dans des zones urbaines particulièrement denses où existent des difficultés d'accès au logement.**

Entreraient ainsi dans cette catégorie de cessions les biens immobiliers :

- qui seraient situés dans une commune figurant parmi celles entrant dans le champ d'application de la taxe sur les logements vacants tel que défini précédemment¹ ;

- pour lesquels le cessionnaire s'engage, par une mention portée dans l'acte authentique d'acquisition, à démolir les constructions existantes pour réaliser des logements. Ces habitations doivent avoir une surface de plancher au moins égale à 90 % de celle autorisée par le coefficient d'occupation des sols applicable.

En cas de non-respect de cet engagement, le cessionnaire serait redevable d'une amende équivalant à 10 % du prix de cession mentionné dans l'acte.

Enfin, en cas de fusion de sociétés, l'engagement souscrit par le cessionnaire serait maintenu si la société absorbante s'engageait à se substituer à la société absorbée pour cette opération. En cas de manquement à cet engagement dans le délai imparti, la société absorbante serait redevable de l'amende prévue.

Cette mesure aurait pour conséquence un coût de 2 millions d'euros pour l'État d'après l'amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre tendant à tirer les conséquences des mesures adoptées par l'Assemblée nationale dans la première partie de la loi de finances pour 2015.

Pour rappel, l'article 27 précité de la loi de finances pour 2014 a déjà étendu le bénéfice de l'abattement exceptionnel de 25 % pour ces mêmes opérations de démolition-reconstruction réalisées jusqu'au 31 décembre 2014 et celles qui seraient réalisées entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2016, si la promesse de vente a acquis date certaine avant le 31 décembre 2014. Les modalités d'application de l'abattement et les engagements qu'il implique pour le cédant et le cessionnaire sont ceux qui ont été repris par l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen du présent article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Sur la forme, le dispositif proposé par le présent article figure **parmi les mesures présentées par le Premier ministre le 29 août 2014 dans son plan de relance pour la construction**. Une **instruction fiscale** du 10 septembre 2014 a défini ses modalités de mise en œuvre pour une **entrée en vigueur dès le 1^{er} septembre**. Comme cela a déjà été rappelé, la même

¹ Soient des zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants « où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé de loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logements par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social » (article 232 du code général des impôts).

méthode avait été retenue l'année dernière pour le régime d'imposition plus favorable des plus-values de cession des immeubles bâtis.

Si la volonté d'éviter l'attentisme des propriétaires est compréhensible, il n'en demeure pas moins que cette pratique **place le Parlement dans une situation inconfortable où toute modification, en particulier si elle est moins favorable aux propriétaires** que dans le dispositif déjà appliqué, **s'avère complexe** à adopter. Votre commission considère que **la compétence fiscale du législateur doit être préservée et que cette pratique doit demeurer exceptionnelle et justifiée par des conditions d'urgence.**

Sur le fond, cet article arrive un an trop tard puisque dès le projet de loi de finances pour 2014, le Gouvernement aurait pu faire le choix de faire bénéficier l'ensemble des biens immobiliers de son nouveau dispositif d'abattement pour durée de détention plutôt que de le réserver aux immeubles bâtis. Le Gouvernement opère un **changement radical de stratégie** puisque, après avoir proposé la suppression de tout abattement pour durée de détention pour les terrains à bâtir, ce qui a été censuré par le Conseil constitutionnel, il fait bénéficier ces mêmes biens d'un abattement plus favorable.

Outre que cela met en évidence **l'amateurisme et l'incohérence de l'action gouvernementale**, ces modifications permanentes de la législation applicable aux plus-values immobilières sont **source d'incompréhension voire d'insécurité juridique pour les propriétaires et, plus largement, les acteurs du secteur** qui se retrouvent confrontés à **l'absence de visibilité du droit applicable.**

En tout état de cause, votre rapporteur général **ne peut s'opposer au régime d'imposition proposé par le présent article pour les terrains à bâtir**, dans la mesure où l'alignement sur celui applicable aux immeubles bâtis permet une **simplification de la législation** des plus-values immobilières déjà très complexe. En outre, la **linéarité de la durée d'abattement (2 % par an) garantit sa neutralité fiscale** et permet de limiter l'intérêt pour le propriétaire de conserver plus longtemps son bien.

En revanche, il est bien davantage permis de **douter de l'efficacité de l'usage d'abattements exceptionnels** qui, mis à part l'effet d'aubaine qu'ils constituent pour quelques propriétaires souhaitant vendre à plus ou moins court terme, conduisent à **concentrer les cessions pendant cette période**, en étant susceptible de créer juste après une chute du nombre d'opérations qui pourrait conduire le Gouvernement à prendre de nouvelles mesures conjoncturelles.

Interrogé par votre rapporteur général, le Gouvernement n'a pas été en mesure de transmettre de résultats concernant l'effet de l'abattement exceptionnel de 25 % sur le nombre de cessions enregistrées sur un an, les données fiscales n'étant pas disponibles.

Faute de procéder à une véritable remise à plat, qui serait pourtant indispensable, de l'ensemble des aides à la construction, le Gouvernement **fait le choix de multiplier les mesures temporaires qui ne permettront pas de soutenir le marché à long terme**. Ce constat est d'autant plus regrettable que les résultats constatés en termes de constructions neuves sont catastrophiques, avec seulement 301 758 mises en chantier à fin septembre 2014 sur les douze derniers mois, correspondant à une baisse de 11,7 % par rapport aux douze mois précédents¹. Plus globalement, le secteur de la construction est moribond alors que, parallèlement, les aides au logement accordées par l'Etat représentaient 42,2 milliards d'euros en 2012².

Votre commission vous propose un **amendement tendant à supprimer la disposition ajoutée par l'Assemblée nationale ayant pour objet de faire bénéficier de l'abattement exceptionnel de 30 % prévu pour les terrains à bâtir les opérations de démolition-reconstruction dans les zones urbaines particulièrement tendues**. En effet, les cessions réalisées au titre de ces opérations se voient **déjà appliquer l'abattement exceptionnel de 25 %** prévu pour les terrains bâtis à l'article 27 précité de la loi de finances pour 2014. À titre dérogatoire, il leur est d'ailleurs applicable jusqu'au 31 décembre 2014, voire jusqu'au 31 décembre 2016 si une promesse de vente a acquis date certaine au plus tard le 31 décembre 2014. L'abattement exceptionnel de 30 % prévu au présent article serait donc **susceptible de se superposer, au moins temporairement**, à celui de 25 % applicable au titre de l'article 27 de la loi de finances pour 2014.

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

¹ *Construction de logements – résultats à fin septembre 2014 (France entière), Chiffres et statistiques n° 571, octobre 2014, Commissariat général au développement durable.*

² *Compte du logement 2012, Premiers résultats 2013 du Commissariat général au développement durable, février 2014.*

ARTICLE 5
(Art. 199 novovicies du code général des impôts)

**Aménagement de la réduction d'impôt sur le revenu en faveur de
l'investissement locatif intermédiaire - dispositif « Pinel »**

Commentaire : le présent article prévoit d'aménager la réduction d'impôt sur le revenu applicable à l'investissement locatif intermédiaire, appelé le dispositif « Duflot », afin de le rendre plus attractif. Il tend à permettre aux propriétaires une modulation de la durée de l'engagement locatif et de louer leur bien à leurs ascendants ou descendants. Il propose également d'appliquer la réduction d'impôt sur la totalité du montant de la souscription réalisée dans le cadre d'une société civile de placement immobilier (SCPI).

I. LE DROIT EXISTANT

*A. LA LONGUE SÉRIE DES DISPOSITIFS D'INCITATION FISCALE À
L'INVESTISSEMENT LOCATIF : UN SOUTIEN TOUJOURS COUTEUX AU
SECTEUR DE LA CONSTRUCTION*

Depuis le premier dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif qui fut introduit en 1985 sous la forme d'une réduction d'impôt, dit le dispositif « Quilès », de nombreux autres se sont succédés afin de soutenir le secteur de la construction et de favoriser la construction de logements destinés à la location.

Afin de cibler le logement intermédiaire, certains dispositifs, comme le « Quilès-Méhaignerie intermédiaire », le « Besson neuf » ou le « Borloo populaire » ont imposé des plafonds de loyers et de ressources pour en bénéficier.

Beaucoup de mesures se sont également appliquées en distinguant des zones géographiques afin de les cibler sur les zones les plus tendues, tels que le « Robien » et le « Robien recentré », le « Borloo populaire » et le « Scellier ».

Alors qu'ils étaient pour la plupart éteints en 2013, neuf dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif avaient encore à cette date une incidence fiscale considérable, en représentant une perte de recettes de 1,395 milliard d'euros. Depuis le 1^{er} janvier 2013, s'est ajoutée la nouvelle réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif intermédiaire, le « Duflot », que le présent article propose de faire évoluer en devenant, par là même, le « Pinel ».

La dépense fiscale associée au soutien en faveur de l'investissement locatif au sein du programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Égalité des territoires » ne cesse d'ailleurs de croître avec, en 2014, une dépense prévisionnelle de 1,574 milliard d'euros et, en 2015, 1,613 milliard d'euros. Le dispositif « Scellier », qui a été introduit en 2008 pour soutenir le secteur immobilier qui subissait alors très durement les effets de la crise, participe fortement à cet état de fait, avec à lui seul une dépense fiscale prévisionnelle de 760 millions d'euros en 2014 et 2015 (auxquels s'ajoutent 400 millions d'euros pour le « Scellier intermédiaire »).

Les dispositifs d'incitation fiscale et leur impact budgétaire depuis 2011 sont présentés dans le tableau suivant :

Dépenses fiscales pour l'investissement immobilier locatif		Référence	Nombre de ménages bénéficiaires en 2013	Date de création	Fin du fait générateur	Fin d'incidence budgétaire	2011	2012	2013	2014 (prévisions)	2015 (prévisions)
Perissol	Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale	f du 1° du I de l'article 31 du CGI	95 000	1996	1999	2024	60	51	50	50	50
Besson ancien	Déduction spécifique sur les revenus des logements loués sous conditions de loyer et de ressources du locataire	j du 1° du I de l'article 31 du CGI	49 500	1998	dépense non bornée	dépense non bornée	35	26	20	20	20
Besson neuf	Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire à compter du 1er janvier 1999) pour les investissements réalisés jusqu'au 3 avril 2003	g du 1° du I de l'article 31 du CGI	33 000	1998	2003	2013	37	26	22	-	-
Robien classique et Robien recentré	Déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés entre le 3 avril 2003 et le 31 décembre 2009	h du 1° du I de l'article 31 et article 31 bis du CGI	240 000	2003	2009	2018	455	331	285	250	200
Robien ZRR puis Scellier ZRR	Déduction sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale dans les zones de revitalisation rurale	k du 1° du I de l'article 31 du CGI	7 200	2005	2012	2021	14	9	9	9	9
Borloo populaire	Déduction spécifique sur les revenus des logements neufs à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire)	l du 1° du I de l'article 31 du CGI	25 000	2006	2009	2024	60	40	40	40	40
Borloo ancien	Déduction spécifique sur les revenus des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH	m du 1° du I de l'article 31 du CGI	48 000	2006	dépense non bornée	dépense non bornée	20	20	24	24	24
Scellier	Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements (sous conditions de loyer)	article 199 septuies du code général des impôts (CGI)	non déterminé	2008	2013	2024	240	430	620	760	760
Scellier intermédiaire	Réduction d'impôt sur le revenu majorée en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans le secteur intermédiaire dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements accompagnée d'une déduction spécifique sur les revenus tirés de ces logements (sous conditions de loyer plus strictes et conditions de ressources du locataire)	article 199 septuies du CGI	non déterminé	2008	2013	2030	120	215	325	400	400
Duflot/Pinel	Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire	article 199 novovicies	0	2012	2016	2025*	-	-	0	21	110
TOTAL							1 041	1 148	1 395	1 574	1 613

*Les modifications proposées par le présent article, notamment sur la durée de la réduction d'impôt, ne sont pas prises en compte dans le tableau

Source : commission des finances du Sénat d'après les données du tome II de l'annexe Voies et Moyens des projets de loi de finances pour 2013, 2014 et 2015

B. LE DISPOSITIF « DUFLOT » : UN AVANTAGE FISCAL LIMITÉ À L'INVESTISSEMENT LOCATIF INTERMÉDIAIRE DONT LES RÉSULTATS SONT INFÉRIEURS À L'OBJECTIF ASSIGNÉ

Le dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif intermédiaire dit « dispositif Duflot », a été créé par l'article 80 de la loi n° 2012-1509 du 20 décembre 2012 de finances pour 2013. Codifié à l'article 199 *novovicies* du code général des impôts, il prend la suite du dispositif « Scellier » auquel il a été mis fin à compter du 1^{er} janvier 2013.

Entre le **1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2016**, les propriétaires d'un bien qu'ils ont construit ou dont ils ont fait l'acquisition, **dans des zones strictement délimitées**, pour le **louer pendant au moins neuf ans**, sous certaines **conditions de ressources et de plafonds de loyers**, bénéficient d'une **réduction d'impôt équivalent à 18 %** du prix de revient. Le dispositif est également applicable pour les départements et territoires d'outre-mer, avec une réduction d'impôt porté à 29 %.

1. Un dispositif strictement encadré

a) Les biens éligibles

En termes d'investissement, sont ainsi éligibles au dispositif : les immeubles neufs ou acquis en état futur d'achèvement, rénovés, réhabilités ou transformés. Le propriétaire doit s'engager à louer le bien dans les douze mois suivant sa date d'achèvement ou d'acquisition.

Le bien doit être construit dans les trente mois suivant la déclaration d'ouverture du chantier ou la date d'obtention du permis de construire pour un immeuble neuf. Pour les travaux de rénovation, de réhabilitation ou de transformation, ils doivent être achevés au plus tard le 31 décembre de la deuxième année qui suit celle de l'acquisition du local ou du logement concerné.

En outre, le bien immobilier doit répondre à certains critères de performance énergétique globale, sauf s'il est situé à Mayotte.

b) Une zone géographique strictement délimitée

Le dispositif est **recentré sur les zones tendues**, ce qui n'a pas nécessairement été le cas pour les dispositifs précédents. Ainsi, il n'est applicable que dans « *les communes classées, par arrêté des ministres chargés du budget et du logement, dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement sur le parc locatif existant.* » Sont ainsi désignées

les zones A et B1 telles que définies à l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation¹.

Sur le reste du territoire, la réduction d'impôt peut également s'appliquer aux logements situés dans les zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, « *dans des communes caractérisées par des besoins particuliers en logement locatif qui ont fait l'objet, dans des conditions définies par décret, d'un agrément du représentant de l'État dans la région après avis du comité régional de l'habitat* ». Cette exception a ainsi été réservée aux communes relevant de la zone B2, la zone C étant, par conséquent, complètement exclue de l'application du dispositif « Duflot ».

Ces conditions encadrent le bénéfice de l'incitation fiscale afin que celle-ci réponde à des besoins effectifs de logement et qu'elle ne soit pas qu'un simple dispositif de soutien à la construction immobilière.

c) Un objectif ciblé : le logement intermédiaire

Cet avantage fiscal a été conçu afin de **favoriser la construction de logements intermédiaires**. Il est ainsi soumis à des conditions de ressources pour les locataires ainsi qu'à des plafonds de loyers.

- Les plafonds de ressources du locataire

Les personnes souhaitant louer le bien immobilier doivent le faire à titre d'habitation principale et respecter des plafonds de ressources fixés, selon la composition du foyer et la zone géographique concernée, à l'article 2 *terdecies* D de l'annexe III du code général des impôts.

¹ Article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation :

« Pour l'application de certaines aides au logement, un arrêté des ministres chargés du logement et du budget, révisé au moins tous les trois ans, établit un classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction du déséquilibre entre l'offre et la demande de logements. « Ces zones sont désignées, par ordre de déséquilibre décroissant, sous les lettres A bis, A, B1, B2 et C. La zone A bis est incluse dans la zone A, les zones B1 et B2 forment la zone B. »

Plafonds de ressources des locataires pour 2014

Composition du foyer locataire	Lieu de situation du logement			
	Zone A bis	Reste de la zone A	Zone B 1	Zone B 2
Personne seule	36 831	36 831	30 019	27 017
Couple	55 045	55 045	40 089	36 079
Personne seule ou couple ayant une personne à charge	72 159	66 169	48 210	43 389
Personne seule ou couple ayant deux personnes à charge	86 152	79 257	58 200	52 380
Personne seule ou couple ayant trois personnes à charge	102 503	93 826	68 465	61 619
Personne seule ou couple ayant quatre personnes à charge	115 344	105 584	77 160	69 443
Majoration par personne à charge supplémentaire à partir de la cinquième	+ 12 851	+ 11 764	+ 8 608	+ 7 746

Source : Article 2 terdecies D de l'annexe III du code général des impôts

Par ailleurs, s'agissant plus globalement de la qualité des locataires du bien, il ne peut s'agir **ni d'un membre du foyer fiscal du propriétaire, ni d'un ascendant ou d'un descendant.**

- Les plafonds de loyers demandés par le propriétaire

Les ressources du locataire, appréciées à la date de conclusion du bail, ne doivent pas dépasser **certains plafonds fixés par décret en fonction de la localisation et du type de bien.**

Ainsi, en vertu de l'article 2 terdecies D de l'annexe III du code général des impôts, les plafonds de loyer applicables pour la métropole en 2014 sont les suivants :

Plafonds de loyers pour 2014

Zone géographique concernée	Plafond de loyer applicable
Zone A bis	16,72 euros
Reste de la zone A	12,42 euros
Zone B1	10 euros
Zone B2	8,69 euros

Source : Article 2 terdecies D de l'annexe III du code général des impôts

Un coefficient multiplicateur permet également de tenir compte du type de bien concerné et les préfets de région peuvent moduler les plafonds afin de tenir compte du marché immobilier local.

Les plafonds de loyers sont révisés chaque année selon l'indice de référence des loyers.

Il convient de préciser que les **plafonds de ressources des locataires et de loyers sont différents en outre-mer.**

2. Les modalités d'application de la réduction d'impôt

La réduction d'impôt s'élève à 18 % du montant de l'investissement, 29 % pour ceux réalisés dans les départements, les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle Calédonie, et ne peut concerner que deux acquisitions par an au maximum. Elle est répartie sur neuf ans, conformément à l'engagement locatif du propriétaire.

Le prix de revient par mètre carré de surface habitable ne peut excéder un plafond fixé à 5 500 euros. Le plafond des dépenses retenues au titre de l'acquisition ou de la construction de logements, d'une part, ou de la souscription de parts au titre d'une société civile de placement immobilier (SCPI), d'autre part, s'établit à 300 000 euros par an et par contribuable.

Pour les SCPI, le bénéfice de l'avantage fiscal est subordonné à la condition que 95 % de la souscription « *servent exclusivement à financer un investissement pour lequel les conditions d'application du présent dispositif sont réunies* ». En outre, l'associé doit s'engager à conserver la totalité de ses titres pendant la durée de la location pour bénéficier de la réduction d'impôt. Le montant de la réduction d'impôt se calcule alors sur 95 % du montant de la souscription.

En vertu du IX de l'article 199 *novovicies* précité, **un immeuble neuf comprenant au moins cinq logements ne peut faire intégralement l'objet d'un investissement locatif intermédiaire.** Un pourcentage de logements fixé à 20 % minimum ne peut, en effet, ouvrir droit au bénéfice de la réduction d'impôt. Cette disposition, dont le non-respect peut faire l'objet d'une amende de 18 000 euros, a pour vocation de garantir la **mixité sociale**. Elle ne s'applique pour autant pas dans le cas d'une SCPI propriétaire de l'ensemble de l'immeuble.

Enfin, la réduction d'impôt du dispositif « Duflot » entre dans le champ d'application du calcul du plafonnement des niches fiscales, qui s'établit à 10 000 euros, en vertu de l'article 200-0 A du code général des impôts.

3. La récente modification du zonage géographique A/B/C : l'élargissement du champ d'application du dispositif « Duflot »

Le zonage géographique distinguant les zones A, B et C permet de classer les communes en fonction de la tension constatée sur leur marché immobilier. Les dispositifs d'aide à l'accession à la propriété et d'incitation à l'investissement locatif sont ensuite modulés en fonction de la zone où se trouve le bien.

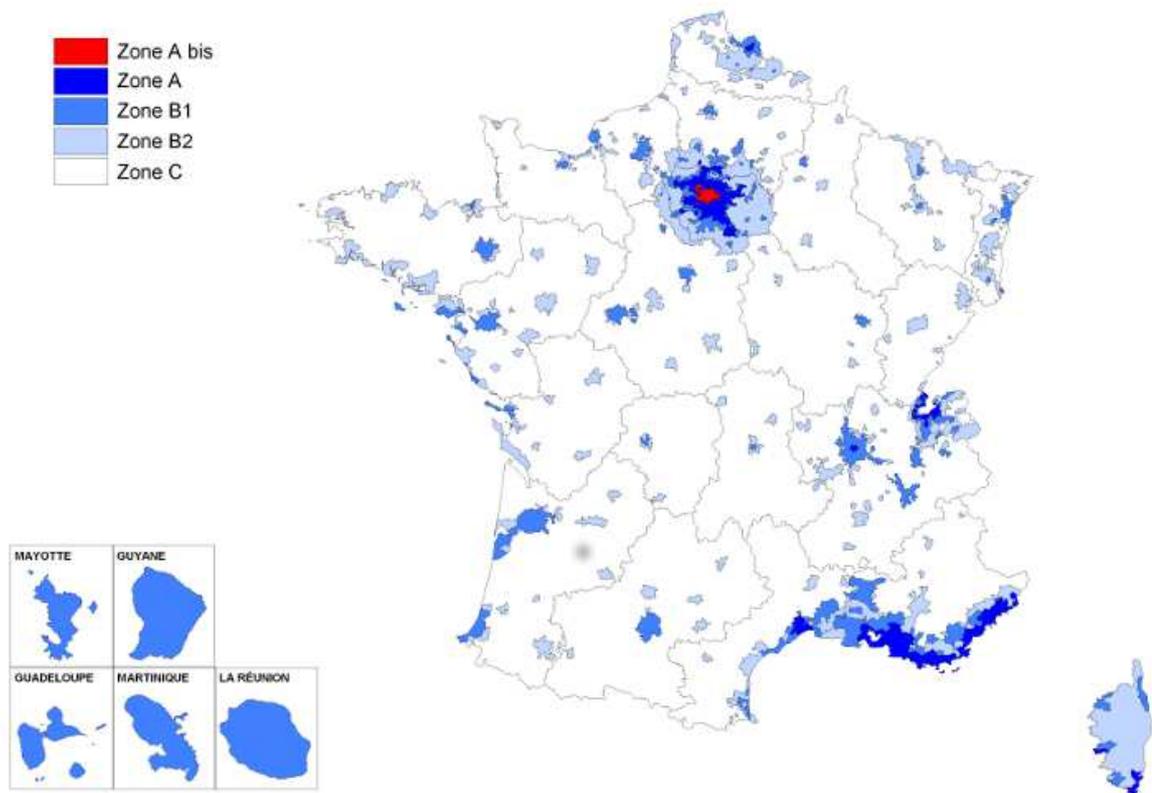
L'arrêté du 1^{er} août 2014, pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation, a modifié ce zonage en faisant entrer davantage de communes dans les zones A et B.

Ainsi, 1 180 communes ont été reclassées dans une zone considérée comme plus tendue. Plus de 180 communes couvrant environ 4 millions d'habitants ont été intégrées dans les zones A. Ainsi en est-il notamment de Lille, Lyon ou Marseille. 8 communes représentant plus de 170 000 habitants sont passées de la zone A à la zone A *bis* et d'autres ont été inscrites en zone B2 ou B1.

Parallèlement, 670 communes ont été déclassées, sans qu'aucune d'entre elles ne rejoigne toutefois la zone C.

Ce nouveau zonage est notamment applicable au dispositif « Duflot » depuis le 1^{er} octobre 2014. Il a permis d'élargir son champ d'application à davantage de communes et à ce que les plafonds de loyers et de ressources des locataires soient davantage adaptés au marché immobilier.

Carte illustrant le nouveau zonage A/B/C



Source : ministère de l'égalité des territoires et du logement

C. DES RÉSULTATS EN-DEÇÀ DES OBJECTIFS AFFICHÉS PAR LE GOUVERNEMENT

Avec une estimation d'environ 35 000 logements ayant bénéficié du dispositif « Duflot » en 2013, l'objectif de 40 000 logements initialement prévu n'est pas atteint.

Comme l'indique l'évaluation préalable de l'article, le nombre de ventes en investissement locatif aidé (dans l'immobilier neuf) n'a jamais été aussi bas depuis dix ans, à part en 2008 lors de la crise de l'immobilier, avec une estimation de 35 000 logements en 2013 pour une moyenne annuelle de 58 000 logements (2003-2012) au cours des dix dernières années. Ce chiffre ne représente, en outre, que la moitié du nombre des ventes en 2010.

Nombre de ventes en investissement locatif aidé (neuf)

Ventes	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Investissement locatif	54 000	62 000	68 700	66 700	62 500	35 000	68 000	72 450	59 000	39 000

Source : évaluation préalable du présent article

La variation importante du nombre de ventes au cours des années est principalement expliquée par les modifications de législation. Ainsi, il est indiqué dans l'évaluation préalable qu' « à titre d'exemple, la diminution significative de la production entre 2011 et 2012 peut s'expliquer par le resserrement du dispositif « Scellier » dont le taux de réduction d'impôt est passé de 22 % à 13 % pour les logements [bâtiments basse consommation] BBC ».

Alors que le projet de loi de finances pour 2014 prévoyait une dépense fiscale équivalente à 35 millions d'euros pour cette année, le projet de loi de finances pour 2015 a réduit ce chiffre à 21 millions d'euros.

Selon les informations recueillies auprès du Gouvernement¹, **6 828 foyers fiscaux** ont mentionné un montant d'investissement locatif au regard du dispositif « Duflot » **dans la déclaration de leurs revenus pour 2013**². 6 343 ont déclaré un investissement en métropole, 492 en outre-mer.

Enfin, 6 696 foyers ont bénéficié de la réduction d'impôt ; les 132 restants n'avaient pas un impôt suffisant pour qu'elle s'applique.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

S'insérant dans le plan de relance de la construction de logements annoncé par le Premier ministre le 29 août 2014, le présent article tend à modifier le dispositif « Duflot » afin de le rendre plus attractif auprès des investisseurs, en aménageant à la fois la durée d'engagement, la qualité des locataires pouvant occuper le logement et l'assiette de la réduction d'impôt s'agissant des SCPI.

Dans l'évaluation préalable du présent article, le Gouvernement estime que **ce nouveau dispositif devrait conduire à la production de 40 000 logements en 2014 puis 50 000 logements en 2015 et 2016.**

¹ Au titre de la deuxième émission des revenus 2013.

² La réduction d'impôt est imputée au titre de l'année d'achèvement du logement ou de son acquisition si elle est postérieure ou au titre de l'année de souscription de parts de SCPI.

A. DES AMÉNAGEMENTS AFIN DE FAVORISER L'INVESTISSEMENT LOCATIF INTERMÉDIAIRE : DU « DUFLLOT » AU « PINEL »

1. La modulation de la durée d'engagement locatif

a) En France métropolitaine

Le présent article propose ainsi que le dispositif d'incitation à l'investissement locatif **passé d'une période unique de neuf ans** d'engagement à la location d'un logement intermédiaire **à deux périodes de six ou neuf ans (a) du 1° du I)**. L'option serait offerte à l'investisseur qui devrait indiquer son choix lors du dépôt de la déclaration des revenus de l'année d'achèvement de l'immeuble ou de son acquisition lorsqu'elle est postérieure. Cette décision serait irrévocable.

Le **taux de la réduction d'impôt** s'élèverait ainsi à :

- **12 %** pour un engagement de location de **six ans** ;

- **18 %** pour un engagement de location de **neuf ans (2° du I** qui réécrit le VII de l'article 199 *novovicis* du code général des impôts).

Plus la durée d'engagement pour la location intermédiaire est longue, plus la réduction d'impôt est favorable au contribuable, avec un taux de réduction du prix de revient du logement constant de 2 % par an.

Par exemple, un bien acquis pour 300 000 euros, montant maximal permis dans le cadre du présent dispositif, permettrait à son propriétaire qui décide de le louer, dans le cadre d'un investissement locatif intermédiaire, de bénéficier d'une réduction d'impôt totale de 54 000 euros pour une période d'engagement de neuf ans, contre 36 000 euros pour une période de six ans.

À l'issue de cette première période de location, le contribuable pourrait **décider de prolonger son engagement pour une durée totale maximale de 12 ans (4° du I**, insérant un paragraphe VII bis à l'article 199 *novovicis* précité), soit :

- **pour une période de trois ans, renouvelable une fois**, dans le cas où le premier engagement avait été sur six ans. La réduction d'impôt s'élèverait alors à **6 %** du prix de revient du bien pour les trois premières années (jusqu'à neuf ans) puis à **3 %** pour les trois années suivantes (pour un total de douze ans) ;

- **pour une unique période de trois ans**, faisant suite à une première période de neuf ans, avec un taux de réduction d'impôt de **3 %**.

Ainsi, un contribuable pourrait bénéficier d'une réduction d'impôt pouvant aller jusqu'à 21 % pour un engagement maximal de 12 ans, équivalant à 63 000 euros pour un prix d'acquisition du bien de 300 000 euros. Le taux annuel de réduction d'impôt s'élève alors à 2 % par an

pendant neuf ans, quelle que soit l'option initialement retenue par le propriétaire (six ou neuf ans), puis à 1 % de la dixième à la douzième année.

Compte tenu de cette modulation de la durée de location, des **coordinations** sont effectuées au 3° (qui modifie le VII de l'article 199 *novovicies* du code général des impôts), **aux b) et c) du 5°** (qui modifient le E et le F du VIII du même article) **ainsi qu'au 6°** (qui modifie le A du XI de l'article 199 *novovicies*) du I du présent article.

b) En outre-mer

S'agissant de l'outre-mer, le 7° du I de l'article 5, qui modifie le 3° du XII de ce même article 199 *novovicies*, **prévoit également d'assouplir la durée de location** dans le secteur du logement intermédiaire en prévoyant les mêmes modulations pour lesquelles s'appliqueraient les taux suivants :

- **23 %** pour une durée de location de **six ans** ;
- **29 %** pour une durée de location de **neuf ans**.

Le taux annuel de réduction d'impôt correspond alors à 3,8 % pour une location de six ans et 3,2 % pour neuf ans. En outre, il convient de préciser que l'avantage fiscal pour une location de six ans peut atteindre jusqu'à 11 500 euros par an¹, ce qui est supérieur à ce qu'autorise le plafonnement des niches fiscales fixé à 10 000 euros qui, pourtant, s'impose au contribuable.

Le taux annuel de la dixième à la douzième année s'élève ensuite à 1 % par an, comme en métropole, le **taux maximal de réduction d'impôt pour douze ans étant ainsi de 32 %**.

2. La possibilité offerte aux propriétaires de louer à leurs ascendants ou à leurs descendants

Le b) du 1° du I du présent article **permet également au propriétaire d'un logement de bénéficier de l'avantage fiscal lorsqu'il le loue à un ascendant ou à un descendant**. Les autres conditions nécessaires pour que la dépense soit éligible à la réduction d'impôt « Pinel » doivent, néanmoins, être remplies, tant s'agissant de la nature du bien que de la durée de location ou encore des plafonds de loyers ou de ressources du locataire.

L'interdiction de louer à un membre de son foyer fiscal demeure en revanche applicable. Le locataire ne peut donc pas être :

- **une personne à la charge du contribuable**, à savoir un de ses enfants, âgé de moins de 18 ans ou infirme, ou un enfant qu'il a recueilli

¹ En effet, pour une acquisition, une construction ou une souscription de parts de 300 000 euros, la réduction d'impôt s'élèvera à 69 000 euros sur six ans, soit 11 500 euros par an.

dans son propre foyer et remplissant les mêmes conditions (article 196 du code général des impôts), voire toute personne vivant sous son toit et titulaire de la carte d'invalidité (article 196 A *bis* du même code) ;

- une **personne majeure qui a fait le choix d'être rattachée au foyer du contribuable** auquel elle appartenait déjà lorsqu'elle était mineure et qui a moins de 21 ans, ou moins de 25 ans lorsqu'elle poursuit ses études, ou qui, quel que soit son âge, effectue son service militaire ou est atteinte d'une infirmité. Ses revenus imposables sont alors inclus dans le revenu imposable du contribuable (3 de l'article 6 du code général des impôts).

Compte tenu de ce dernier élément, le bénéfice du dispositif « Pinel » **ne saurait être cumulée avec la demi-part** dont bénéficie le contribuable en cas de **rattachement d'un enfant majeur** à son foyer.

En outre, les aides personnelles au logement ne peuvent être versées au locataire dont le bien occupé est la propriété d'un de ses ascendants ou descendants¹, ce qui **exclut également tout cumul avec cette réduction d'impôt**.

3. L'application de la réduction d'impôt sur la totalité du montant de la souscription réalisée par les SCPI

Le **a) du 5** du présent article, qui modifie le VIII de l'article 199 *novovicis* du code général des impôts, tend à prévoir que **le calcul de la réduction d'impôt s'effectue, non plus sur 95 % mais sur 100 % du montant des souscriptions au capital des SCPI**.

Cette augmentation de la base de calcul de la réduction d'impôt vise, une nouvelle fois, à inciter les contribuables à recourir au dispositif « Pinel ». Ces derniers peuvent notamment souscrire à des parts de SCPI lorsqu'ils ne sont pas en mesure de faire seuls l'acquisition d'un bien pour le louer.

4. Une entrée en vigueur différente selon les mesures proposées

En vertu du **II** du présent article, les modifications apportées au dispositif « Duflot » devenant ainsi dispositif « Pinel » **s'appliquent à l'ensemble des opérations réalisées à compter du 1^{er} septembre 2014**, qu'il s'agisse d'acquisitions ou de constructions de biens ou de souscriptions de parts de SCPI. Le Gouvernement souhaite ainsi que les aménagements favorables à la relance du marché de la construction entrent rapidement en vigueur afin de créer de l'attente chez les propriétaires.

¹ En vertu des articles L. 351-2-1 du code de la construction et de l'habitation pour l'aide personnalisée au logement (APL), L. 542-2 du code de sécurité sociale pour l'aide personnelle à caractère familial (ALF) et L. 831-1 du code de sécurité sociale pour l'aide personnelle à caractère social (ALS).

Toutefois, la disposition tendant à ouvrir le **bénéfice de la réduction d'impôt aux contribuables louant leur bien à un descendant ou à un ascendant** ne serait, quant à elle, **applicable qu'au 1^{er} janvier 2015**.

Il est par ailleurs précisé que celles-ci ne s'appliquent pas pour les souscriptions de parts de SCPI dont la date de clôture est antérieure au 1^{er} septembre 2014.

Enfin, le III du présent article **exclut les collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle Calédonie du bénéfice de l'ensemble des dispositions** prévues par le présent article.

B. LE COÛT SUPPLÉMENTAIRE ISSU DU NOUVEAU DISPOSITIF « PINEL »

Selon l'évaluation préalable du présent article, les mesures proposées auraient un impact budgétaire négligeable en 2015, pour atteindre ensuite un coût de 7 millions d'euros en 2016 et 33 millions d'euros en 2017.

Le coût d'une génération de logements bénéficiant du nouveau dispositif « Pinel » est, quant à lui, estimé à 1,7 milliard d'euros en 2015 et 1,75 milliard d'euros en 2016.

Hypothèses retenues pour l'évaluation de l'impact budgétaire du dispositif « Pinel »

- nombre de logements bénéficiant du dispositif : 40 000 en 2014 puis 50 000 en 2015 et 2016 ;

- pas d'incidence sur le coût des générations de logements de 2013 et 2014 (pour les investissements réalisés avant le 1^{er} septembre) ;

- pour les générations de logements concernées par le dispositif (soient celles de 2014 après le 1^{er} septembre 2014, 2015 et 2016), les investisseurs opteraient pour 20 % d'entre eux pour la réduction d'impôt sur six ans et 80 % pour celle de neuf ans. Un tiers d'entre eux prolongeraient leur engagement de trois ans ;

- coût moyen d'un logement bénéficiant du dispositif : 194 000 euros en 2015, majoré de 3 % pour 2016.

Hypothèses d'évolution du nombre de logements

Génération	Taux de réduction de l'impôt	Situation de référence	Situation cible
2013	18 %	35 000	35 000
2014 (avant le 1 ^{er} septembre)	18 %	20 000	20 000
2014 (après le 1 ^{er} septembre)	12 %	0	4 000
	18 %	20 000	16 000
	<i>Dont 21 %</i>	0	5 333
	Total	20 000	20 000
2015	12 %	0	10 000
	18 %	40 000	40 000
	<i>Dont 21 %</i>	0	13 333
	Total	40 000	50 000
2016	12 %	0	10 000
	18 %	40 000	40 000
	<i>Dont 21 %</i>	0	13 333
	Total	40 000	50 000

Source : évaluation préalable du présent article

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre deux amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis de sagesse de la commission des finances et un avis favorable du Gouvernement, un amendement tendant à **étendre aux collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle Calédonie** l'application des modifications proposées par le présent article au dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif intermédiaire.

En effet, Christian Eckert, secrétaire d'État en charge du budget, a indiqué que ces collectivités avaient été exclues des adaptations faites au dispositif « Duflot » car le droit qui leur est applicable impose préalablement au Gouvernement de consulter les parlements locaux.

Dans la mesure où ces exigences de procédure ne s'appliquent pas aux initiatives parlementaires, l'amendement, dont les auteurs sont notamment les députés de Polynésie Française et de Nouvelle Calédonie, a été adopté par l'Assemblée nationale.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les aménagements proposés pour le dispositif « Duflot », devenant « Pinel », tout comme l'ensemble des dispositions proposées dans le cadre du plan de relance de la construction de logements, **ne sont pas à la mesure de la crise que traverse actuellement la construction dans notre pays**. Ainsi, d'après les chiffres trimestriels du mois d'octobre 2014 du Commissariat général au développement durable¹, **le nombre de mises en vente de logements neufs en commercialisation** au deuxième trimestre 2014 est **inférieur de 22,4 %** à celui enregistré à la même période en 2013. Même si les mises en vente repartent apparemment à la hausse par rapport au trimestre précédent (+ 6,3 %), ces chiffres sont très inquiétants, y compris pour le **marché du travail**. Le secteur de la construction a ainsi perdu 27 000 salariés en un an, correspondant à une baisse de 1,9 %. Dans une note de conjoncture de juin 2014², l'INSEE a d'ailleurs estimé que la production dans la construction devrait baisser de 2,6 % en 2014 après un recul de 1,2 % en 2013. Ce constat devrait ainsi coûter 0,4 point de PIB à la France.

Le nombre de constructions de logements autorisés (neufs et sur bâtiment existant) baisse quant à lui de 12,5 %, avec 391 001 logements cumulés sur douze mois, tandis que, sur la même période, seules 301 758 logements ont été mis en chantier (- 11,7 %)³. Nous sommes bien loin des 500 000 logements par an d'ici 2017 annoncé par le Président de la République au début de son quinquennat !

En outre, le dispositif « Pinel » sera **certainement insuffisant pour relancer l'offre locative, en particulier en zones tendues**, d'autant qu'existe une **pénurie de foncier disponible** que la réforme du régime des plus-values de cession des terrains à bâtir proposée à l'article 4 du présent projet de loi de finances ne suffira pas à pallier.

Déjà, le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, rendu en juin 2011, dit « rapport Guillaume », avait mis en évidence le fait que, si ce type de dispositif fiscal permet « *d'exercer un réel soutien conjoncturel à l'investissement et à l'activité du bâtiment* », il ne **répond que « très partiellement à la croissance de la demande et aux besoins de certaines zones très tendues »**.

Pour autant, votre rapporteur général ne souhaite **pas s'opposer à cette aide fiscale à l'investissement locatif intermédiaire**, tout de même susceptible d'apporter un très léger souffle dans un secteur en grande

¹ *Conjoncture de l'immobilier – résultats au deuxième trimestre 2014, Chiffres et statistiques n° 564, octobre 2014, Commissariat général au développement durable.*

² *Note de conjoncture, INSEE, juin 2014.*

³ *Construction de logements – résultats à fin septembre 2014 (France entière), Chiffres et statistiques n° 571, octobre 2014, Commissariat général au développement durable.*

souffrance, compte tenu de la conjonction de la crise dans le secteur du bâtiment et de la réduction croissante attendue des investissements publics locaux dans les travaux publics du fait de la baisse des dotations aux collectivités territoriales.

Pour autant, il **considère que les principaux freins à la relance de la construction** sont, outre la reprise de la croissance, la **lourdeur des procédures et la multiplication des normes applicables, le coût de la main d'œuvre compte tenu des charges et**, dans les zones tendues, **la libération du foncier**. En outre, une récente étude du cabinet Fidal, demandée par la Fédération des promoteurs immobiliers, a mis en évidence le **poids considérable de la fiscalité** applicable, tant lors de la construction que pendant la détention du bien, en comparaison avec nos voisins européens¹. Enfin, les constructions doivent se faire **là où la demande existe, et non dans des zones** où le propriétaire aurait des difficultés à louer.

Le dispositif « Pinel » ne produira qu'un effet conjoncturel susceptible de créer par la suite une nouvelle chute du nombre de constructions et tendant, dès lors, à prolonger la « perfusion fiscale » qu'aucun Gouvernement ne prend le risque de « débrancher ». A l'heure où les taux d'intérêt sont historiquement bas, il est bien regrettable que la construction de logements ne progresse pas.

Sur la forme, même s'il comprend l'objectif de relancer au plus vite le nombre de constructions, votre rapporteur général considère qu'il n'est **pas de bonne pratique** de prévoir que le présent dispositif soit **applicable au 1^{er} septembre 2014, c'est-à-dire avant que le Législateur ne l'adopte**.

En conséquence, votre commission vous propose **un amendement** indiquant que **cette mesure n'est applicable qu'à compter du 1^{er} janvier 2015**.

Il constate également que **l'inconstance du Gouvernement** se manifeste une nouvelle fois puisqu'il propose dans cet article de passer de 95 % à 100 % le montant de la souscription au capital d'une SCPI pris en compte pour appliquer la réduction d'impôt, ce qu'il avait refusé au Sénat, par voie d'amendement de sa propre majorité, lors de l'examen de la loi de finances pour 2014.

Ainsi, en réponse à notre collègue sénatrice Michèle André, qui présentait un amendement en ce sens au nom du groupe socialiste et apparentés, Benoît Hamon, alors ministre délégué à l'Économie sociale et solidaire et à la consommation, avait donné les arguments suivants en séance pour justifier le maintien du pourcentage à 95 % :

- l'avantage fiscal n'est lui-même ouvert que lorsque les souscriptions au capital des SCPI sont affectées à hauteur de 95 % au financement de logements qui y sont éligibles ;

¹ « Étude sur la fiscalité immobilière en Europe » du cabinet Fidal, 20 octobre 2014.

- une évolution à 100 % des souscriptions aurait pour effet de favoriser les investisseurs souscrivant des parts de SCPI « *au détriment de ceux qui investissent en direct* » ;

- « *l'efficience de la dépense fiscale* » est garantie avec des modalités de calcul plus vertueuses que dans le dispositif « Scellier » qui « *retenait la totalité de la souscription dans la base de calcul de la réduction d'impôt*¹. »

Enfin, afin de garantir la cohérence du dispositif proposé, votre commission vous propose un **amendement tendant à modifier les taux de réduction d'impôt en Outre-mer**. En effet, le taux actuellement retenu de 23 % pour six ans aboutit à ce que le **taux annuel de réduction d'impôt soit supérieur à celui applicable pour une location de neuf ans** (respectivement 3,8 % et 3,2 %).

Ce taux étant susceptible de conduire les investisseurs à privilégier un engagement sur la durée de location la plus courte, il est proposé de **retenir un taux de réduction de 20 % pour une location de six ans**, ce qui reste bien plus avantageux qu'en métropole (12 %) tout en obtenant à un taux annuel de 3,3 %. Afin que le dispositif proposé reste neutre pour les investisseurs choisissant de prolonger leur location **pour une nouvelle période de trois ans, votre commission propose de porter de 6 % à 9 % le taux de réduction** applicable de la septième à la neuvième année².

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

¹ *Compte-rendu intégral des débats du 25 novembre 2013.*

² *Un amendement identique de Valérie Rabault, rapporteure générale du Budget à l'Assemblée nationale, a été retiré en séance.*

ARTICLE 5 bis (nouveau)
(Art. 199 *undecies F* du code général des impôts)

**Possibilité pour les collectivités d’outre-mer et la Nouvelle-Calédonie
d’écarter l’application du dispositif d’incitation fiscale en faveur du
logement locatif intermédiaire - dispositif « Pinel »**

Commentaire : le présent article vise à permettre aux collectivités d’outre-mer soumises au principe de « spécialité législative » de ne pas appliquer le dispositif d’incitation fiscale en faveur du logement locatif intermédiaire prévu à l’article 199 *novovicies* du code général des impôts tel que modifié par l’article 5 du présent projet de loi de finances (« Pinel »).

I. LE DROIT EXISTANT

Les collectivités d’outre-mer régies par l’article 74 de la Constitution (Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, îles Wallis et Futuna) sont soumises au principe de « spécialité législative » : les lois et règlements n’y sont applicables que sur mention expresse du texte ou s’ils y ont été rendus applicables par un texte spécifique. Il en va de même pour la Nouvelle-Calédonie, régie par l’article 77 de la Constitution.

Dans cette perspective, l’article 199 *undecies F* du code général des impôts permet à l’assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna, aux conseils territoriaux de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, au Congrès de la Nouvelle-Calédonie et à l’Assemblée de la Polynésie française, sur leurs territoires respectifs, par délibération prise avant le 1^{er} janvier 2010 ou après chacun de leurs renouvellements, d’écarter l’application de différents dispositifs de défiscalisation applicables en outre-mer. Ces dispositifs sont prévus aux articles :

- 199 *undecies A* (réduction d’impôt sur le revenu au titre des investissements réalisés dans le logement libre et intermédiaire, de l’acquisition ou de la construction d’un logement neuf destiné à être occupé en tant que résidence principale ou à être loué nu en tant que résidence principale et des travaux de réhabilitation ou de confortation contre le risque sismique) ;

- 199 *undecies C* (réduction d’impôt sur le revenu au titre des investissements réalisés dans le logement social).

Il permet en outre à ces collectivités d'exclure certains secteurs d'activité des droits à réduction d'impôt prévus par les articles :

- 199 *undecies* B (réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs) ;

- 217 *undecies* et 217 *duodecies* du code général des impôts (déduction d'impôt sur les sociétés au titre des investissements productifs).

L'article 80 de la loi de finances pour 2013¹ a créé un dispositif d'incitation fiscale en faveur du logement locatif intermédiaire (« Dufлот ») inscrit à l'article 199 *novovicies* du code général des impôts. Ce dispositif est actuellement applicable dans les départements et collectivités d'outre-mer - à l'exception de Saint-Barthélemy, dont le conseil territorial a décidé, sur le fondement de l'article 199 *undecies* F précité, de ne pas l'appliquer - ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie. En procédant à des aménagements du dispositif « Dufлот », l'article 5 du présent projet de loi de finances introduit un nouveau dispositif d'investissement locatif intermédiaire « Pinel » (*cf.* commentaire *supra*).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Comme rappelé dans le commentaire de l'article 5 du présent projet de loi, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue députée Maina Sage, avec un avis de sagesse de la commission des finances et un avis favorable du Gouvernement, un amendement étendant aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie le dispositif « Pinel » dont elles étaient expressément exclues dans le projet initial du Gouvernement.

C'est pourquoi, à l'initiative de notre collègue députée Maina Sage, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la rapporteure générale du budget et du Gouvernement, un article 5 *bis* modifiant l'article 199 *undecies* F précité.

Le présent article étend au dispositif « Pinel » prévu à l'article 199 *novovicies* précité les dispositions de l'article 199 *undecies* F permettant à l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna, aux conseils territoriaux de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, au Congrès de la Nouvelle-Calédonie et à l'Assemblée de la Polynésie française d'écarter son application sur leurs territoires respectifs.

¹ Loi n° 2012-1509 du 20 décembre 2012.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article permet de mettre en conformité le droit existant avec les dispositions constitutionnelles soumettant les collectivités d'outre-mer au régime de « spécialité législative » en prévoyant expressément dans la loi la possibilité pour ces dernières de ne pas appliquer le dispositif prévu à l'article 199 *novovicies*.

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

ARTICLE 5 ter (nouveau)

(Art. 199 terdecies-0 A et art. 885-0 V bis du code général des impôts)

Pérennisation des conditions d'éligibilité des entreprises solidaires aux réductions d'impôt « ISF-PME » et « Madelin »

Commentaire : le présent article propose d'étendre, pour le bénéfice des réductions d'impôt dites « Madelin » et « ISF-PME », à toutes les entreprises solidaires la condition de non-remboursement des apports à leurs souscripteurs pendant cinq ans.

I. LE DROIT EXISTANT

Les sommes versées au titre de souscription au capital de petites et moyennes entreprises (PME) respectant certaines conditions, notamment d'activité, ouvrent droit à des avantages fiscaux, sur leur impôt sur le revenu (dispositif dit « Madelin », datant de 1994) ou leur impôt de solidarité sur la fortune (dispositif dit « ISF-PME », datant de 2007).

Ces réductions d'impôt sont codifiées, respectivement, aux articles 199 terdecies-0 A et 885-0 V bis du code général des impôts.

Le présent article, qui ne propose pas de modification en profondeur de ces dispositifs fiscaux, ne nécessite pas de description complète¹. Il convient simplement de rappeler que :

- le taux de la réduction d'« ISF-PME » est de **50 % des versements**, dans la **limite d'un avantage fiscal de 45 000 euros** pour les investissements directs, y compris au travers d'une société holding² ;

- le taux de réduction « Madelin » est de **18 % des versements**, dans la limite annuelle de 50 000 euros de versement pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et de 100 000 euros pour les contribuables mariés soumis à imposition commune. Ce dispositif est **soumis au plafonnement global de 10 000 euros des niches fiscales** instauré par l'article 200-0 A du code général des impôts. Toutefois, la fraction d'une année excédant, le cas échéant, les limites de souscription ou le plafond des avantages fiscaux ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions au titre des quatre années suivantes.

¹ Une telle description peut se trouver, par exemple, dans le rapport général n° 111 (2010-2011) de notre collègue Philippe Marini, commentaire de l'article 14. Cet article, devenu l'article 38 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, est le dernier aménagement d'ampleur de ces réductions d'impôt.

² Le plafond annuel de l'avantage fiscal est de 18 000 euros pour un investissement au travers de certains fonds.

Le bénéfice de ces avantages est **subordonné à la conservation par le redevable des titres** reçus en contrepartie de sa souscription au capital de la société **jusqu'au 31 décembre de la cinquième année suivant celle de la souscription.**

L'article 38 de la loi de finances pour 2011 a procédé à **un resserrement des conditions d'éligibilité des entreprises à ces avantages fiscaux, à la suite de la détection d'abus.**

Ce resserrement a notamment exclu :

- **l'ensemble des activités immobilières**, une exception étant toutefois prévue pour les entreprises solidaires qui exercent une activité de gestion immobilière à vocation sociale ;

- **les activités financières ;**

- **les activités procurant des revenus garantis à raison de l'existence d'un tarif réglementé de rachat de la production.** Il s'agit, en particulier, d'activités de production d'électricité éolienne ou photovoltaïque ;

- les sociétés dont l'**actif** est constitué **de façon prépondérante de métaux précieux, d'œuvres d'art, d'objets de collection, d'antiquités, de chevaux de courses ou de concours, ou encore de vins ou d'alcools.**

De plus, pour les deux mécanismes, cet article de la loi de finances pour 2011 a **allongé de cinq ans à dix ans le délai au cours duquel les remboursements d'apports par la société à ses souscripteurs donnent lieu à reprise de l'avantage fiscal.** Ces remboursements sont donc, depuis lors, proscrits jusqu'au 31 décembre de la dixième année suivant celle de la souscription, de même qu'ils ont été étendus aux remboursements qui ne sont pas en numéraire.

Sur ce dernier point, l'article 76 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a **ramené ce délai d'interdiction de remboursement des apports à cinq ans pour les entreprises solidaires** mentionnées à l'article L. 3332-17-1 du code du travail et agréées en vertu du même article avant le 31 décembre 2012, ainsi que dans des établissements de crédit dont 80 % de l'ensemble des prêts et des investissements sont effectués en faveur d'entreprises solidaires.

Il s'agissait de **tenir compte de l'horizon d'investissement nécessairement réduit de ces entreprises**, qui ne distribuent pas de dividendes à leurs investisseurs.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Christophe Castaner, avec l'avis favorable de la commission des finances (qui a fait adopter un sous-amendement) et du

Gouvernement, propose d'**étendre la réduction à cinq ans de la condition de non-remboursement des apports précédemment décrite à l'ensemble des entreprises solidaires** – et non plus seulement à celles de ces entreprises qui ont été agréées avant le 31 décembre 2012.

La dernière phrase du deuxième alinéa du IV de l'article 199 *terdecies-0 A* et le dernier alinéa du 1 du II de l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts seraient modifiés en conséquence.

Le coût de ce dispositif n'a pas été estimé et est sans doute très faible.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général n'est pas opposé à la modification proposée par l'Assemblée nationale.

D'une part, les premières années d'expérience de ce dispositif n'ont pas permis de détecter d'abus susceptibles de justifier une position restrictive du législateur.

D'autre part, les entreprises solidaires agréées avant le 31 décembre 2012 et celles agréées depuis lors ne se trouvent pas dans une différence de situation telle que cela justifie une différence de traitement entre elles au regard de puissants avantages fiscaux leur permettant de lever des fonds.

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

ARTICLE 6

(Art. 790 H [nouveau], 790 I [nouveau] et 1840 G ter du code général des impôts)

Incitation à la libération du foncier constructible et à la construction de logements par l'aménagement des droits de mutation à titre gratuit

Commentaire : le présent article prévoit d'instaurer, pour une durée limitée, des exonérations partielles sur les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) applicables à certaines donations. Le montant de ces exonérations varierait en fonction de parenté entre le donateur et le donataire et pourrait atteindre 100 000 euros. Elles concerneraient, d'une part, les donations de terrains à bâtir sous condition qu'une habitation y soit construite dans un délai de quatre ans, ou, d'autre part, les donations d'immeubles neufs.

I. LE DROIT EXISTANT

Il existe plusieurs exonérations ou abattements spécifiques sur les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) applicables aux donations.

Ils présentent un caractère pérenne et ont deux types de finalités.

D'une part, deux dispositifs visent à **favoriser la continuité de l'activité économique**. Entrent dans ce champ :

- la réduction de 50 % sur les DMTG applicable, sous conditions, aux donations en pleine propriété des parts ou actions d'une société ayant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale lorsque le donateur est âgé de moins de soixante-dix ans¹ ;

- l'abattement de 300 000 euros, sous conditions, applicable en cas de donation en pleine propriété de fonds artisanaux, de fonds de commerce, de fonds agricoles ou de clientèles d'une entreprise individuelle ou de parts ou actions d'une société².

D'autre part, plusieurs dispositifs ont été mis en place afin de **favoriser la transmission de capital au sein d'une famille** pour renforcer la solidarité entre les générations, plus particulièrement en faveur des jeunes. Cette catégorie d'avantages fiscaux regroupe :

- l'abattement de 31 865 euros sur la part de chacun des petits-enfants³ ;

¹ Article 790 du code général des impôts.

² Article 790 A du même code.

³ Article 790 B du même code.

- l'abattement de 5 310 euros sur la part de chacun des arrières-petits-enfants¹ ;

- l'abattement de 80 724 euros sur la part du conjoint du donateur² ou de son partenaire lié par un pacte civil de solidarité³ ;

- l'exonération, sous conditions, dont bénéficient les dons de sommes d'argent consentis en pleine propriété au profit d'un enfant, d'un petit-enfant, d'un arrière-petit-enfant ou, à défaut d'une telle descendance, d'un neveu ou d'une nièce ou par représentation, d'un petit-neveu ou d'une petite-nièce, dans la limite de 31 865 euros tous les quinze ans⁴.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'instaurer deux nouvelles exonérations partielles sur les donations, à caractère exceptionnel et provisoire, s'appliquant, sous conditions, aux donations de terrains à bâtir et aux donations de logements neufs. Ces mesures avaient été annoncées par le Premier ministre, Manuel Valls, dans le cadre de son plan de relance du logement, le 29 août dernier.

A. L'EXONÉRATION EN FAVEUR DES DONATIONS DE TERRAINS À BÂTIR

En premier lieu, il est proposé d'insérer au sein du code général des impôts un article 790 H, aux termes duquel **certaines donations entre vifs de terrains à bâtir seraient exonérées de DMTG, à concurrence de 100 000 euros**, dans la limite de la valeur déclarée de ces biens.

Le bénéfice de cette exonération serait subordonné au respect de plusieurs conditions :

- l'une relative à la nature de la donation, qui doit être réalisée en **pleine propriété**, et donc ne pas résulter d'un démembrement ;

- une autre concernant la **date de la donation**, qui doit être constatée par un acte authentique signé **entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2015** ;

- et une autre relative à l'usage que le donataire fera du terrain cédé. Plus précisément, l'acte de donation doit contenir un **engagement du donataire**, fait pour lui et ses ayants cause, **de réaliser et d'achever des locaux neufs destinés à l'habitation dans un délai de quatre ans à compter de la date de l'acte**.

¹ Article 790 D du même code.

² Article 790 E du même code.

³ Article 790 F du même code.

⁴ Article 790 G du même code.

En outre, il serait précisé qu'en cas de non réalisation ou de non achèvement de ces travaux à l'issue de la période de quatre ans, l'exonération serait remise en cause.

Enfin, **l'ensemble des donations consenties par un même donateur ne pourraient être exonérées qu'à hauteur de 100 000 euros**. Ce ne sont donc pas les droits du donataire qui sont visés par le plafond mais ceux que transmet le donateur. Un tel système est source d'inégalités et risque de poser de sérieux problèmes d'application au sein des familles (*cf. infra*).

Le régime normal d'imposition de la transmission s'appliquerait ensuite à la fraction non exonérée. Après application, le cas échéant, de l'abattement correspondant au lien de parenté entre le donateur et le donataire (100 000 euros, par exemple, entre un parent et son enfant aux termes du I de l'article 779 du code général des impôts), la mutation serait imposée selon le barème progressif figurant à l'article 777 du code général des impôts (de 5 % à 45 % en ligne directe, pour reprendre le même exemple).

Tarif des droits de mutation à titre gratuit applicables en ligne directe

Fraction de part nette taxable	Tarif applicable (en %)
N'excédant pas 8 072 €	5
Comprise entre 8 072 € et 12 109 €	10
Comprise entre 12 109 € et 15 932 €	15
Comprise entre 15 932 € et 552 324 €	20
Comprise entre 552 324 € et 902 838 €	30
Comprise entre 902 838 € et 1 805 677 €	40
Au-delà de 1 805 677 €	45

Source : article 777 du code général des impôts

B. L'EXONÉRATION EN FAVEUR DES DONATIONS DE LOGEMENTS NEUFS

En second lieu, le présent article vise à insérer un article 790 I dans le code général des impôts, qui instaurerait une **exonération partielle de DMTG sur les donations entre vifs d'immeubles neufs à usage d'habitation**.

Le niveau de cette exonération dépendrait du lien entre le donateur et le donataire. Elle serait ainsi (dans la limite de la valeur du bien) de :

- 100 000 euros lorsque la donation est consentie en faveur d'un descendant ou d'un ascendant en ligne directe, du conjoint ou du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ;

- 45 000 euros lorsqu'elle est consentie en faveur d'un frère ou d'une sœur ;

- 35 000 euros lorsqu'elle est consentie en faveur d'une autre personne, qu'elle ait ou non un lien familial avec le donateur.

Là encore, **plusieurs conditions** seraient à respecter.

Comme pour les terrains à bâtir, la donation devrait être effectuée en **pleine propriété**, le donateur ne pouvant, par exemple, conserver l'usufruit du logement ainsi transmis.

Le permis de construire devrait avoir été obtenu entre le 1^{er} septembre 2014 et le 31 décembre 2016.

La donation devrait avoir été constatée par un **acte authentique signé au plus tard dans les trois ans suivant l'obtention de ce permis.** La mesure proposée pourrait donc avoir un effet jusqu'au 31 décembre 2019.

L'exonération serait enfin subordonnée à la condition que l'acte constatant la donation soit appuyé de la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux.

Comme pour les donations de terrains à bâtir, **l'ensemble des donations consenties par un même donateur ne pourraient être exonérées qu'à hauteur de 100 000 euros.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre trois amendements à caractère rédactionnel ou de précision, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements à cet article, à l'initiative de la rapporteure générale du budget, Valérie Rabault.

A. L'ALIGNEMENT DU NIVEAU DE L'EXONÉRATION POUR LES DEUX DISPOSITIFS PROPOSÉS

Tout d'abord, **l'Assemblée nationale a aligné, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'exonération « terrains à bâtir » sur l'exonération « logements neufs ».**

Ainsi, alors que, dans la version initiale du projet de loi de finances, l'exonération sur les donations de terrains à bâtir était systématiquement de

100 000 euros (à concurrence de la valeur du bien transmis), celle-ci dépend désormais du lien entre le donateur et le donataire.

Comme dans le cas des logements neufs, elle s'élèverait donc à :

- 100 000 euros lorsque la donation est consentie en faveur d'un descendant ou d'un ascendant en ligne directe, du conjoint ou du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ;

- 45 000 euros lorsqu'elle est consentie en faveur d'un frère ou d'une sœur ;

- 35 000 euros lorsqu'elle est consentie en faveur d'une autre personne.

B. L'AJOUT D'UNE CONDITION POUR LE BÉNÉFICE DE L'EXONÉRATION APPLICABLE AUX DONATIONS DE LOGEMENTS NEUFS

L'Assemblée nationale a également ajouté, avec l'avis favorable du Gouvernement, une condition pour que l'exonération de DMTG sur les donations de logements neufs puisse s'appliquer.

Au moment de la transmission, **l'immeuble neuf à usage d'habitation ne devrait jamais avoir été occupé ou utilisé sous quelque forme que ce soit**. De ce fait, il ne serait pas possible de bénéficier du régime proposé si, par exemple, le donateur a habité brièvement le logement transmis ou si, avant la mutation, le logement a été loué.

C. L'INSTAURATION D'UNE PÉNALITÉ EN CAS DE NON-RESPECT DES CONDITIONS OUVRANT AUX DEUX EXONÉRATIONS PROPOSÉES

Enfin, **l'Assemblée nationale**, à la sagesse de laquelle le Gouvernement s'en était remis, **a instauré une pénalité en cas de non-respect des conditions ouvrant droit aux deux exonérations dont le présent article propose la création**.

À cette fin, elle a complété l'article 1840 G *ter* du code général des impôts par un paragraphe aux termes duquel, si les conditions d'obtention des avantages fiscaux définis aux nouveaux articles 790 H et 790 I n'étaient pas respectées, le donataire ou ses ayants cause devraient acquitter un **droit complémentaire égal à 15 % du montant de l'avantage fiscal, hors intérêt de retard**.

Il est néanmoins précisé que cette pénalité ne s'appliquerait pas en cas de licenciement, d'invalidité, de décès du donataire ou de l'une des personnes soumises à imposition commune avec lui. De plus, cette pénalité ne s'appliquerait pas non plus lorsque le donataire ne respecte pas les conditions d'obtention de l'avantage fiscal « *en raison de circonstances exceptionnelles indépendantes de sa volonté* ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général n'est pas favorable au dispositif proposé, qui s'apparente à une nouvelle niche, non évaluée, qui complexifiera encore le droit fiscal et qui risque surtout de se révéler une source redoutable de contentieux – risque qu'a encore aggravé l'Assemblée nationale.

Sur la forme, alors que le fort alourdissement des DMTG a été l'un des premiers marqueurs politiques de l'actuelle législature¹, ces mesures apparaissent comme un repli quelque peu dérisoire. De plus, comme cela a déjà été observé dans le cadre du commentaire de l'article 4 du présent projet de loi de finances, c'est une mauvaise manière faite au Parlement de lui demander de se prononcer sur un dispositif que le Gouvernement a, en quelque sorte, déjà mis en vigueur en le rendant applicable à des opérations lancées depuis le 1^{er} septembre 2014. Certains contribuables pourraient être tentés d'effectuer une acquisition sur le fondement de cette mesure d'ici à la promulgation du présent texte, ce qui pourrait rendre délicat un arbitrage contraire du Parlement. Une telle pratique devient d'ailleurs, hélas, relativement habituelle.

Sur le fond, **le Gouvernement n'est pas capable de donner la moindre estimation de l'impact des mesures qu'il propose,** tant en termes d'efficacité (nombre d'opérations qu'elles pourraient susciter) qu'en termes de coût pour les finances publiques. **Le Parlement est donc invité à avaliser « à l'aveugle » la création de ces deux nouvelles niches fiscales.**

Surtout, **les conditions encadrant le bénéfice de ces avantages fiscaux sont susceptibles de créer une forte insécurité juridique pour les contribuables concernés** – ce qui risque, au demeurant, de grandement limiter le nombre de contribuables qui les utiliseront.

En effet, **de très nombreuses causes peuvent entraîner des retards en matière de construction immobilière,** aussi bien pour l'obtention du permis de construire que pour le déroulement des travaux et même l'obtention de la conformité. **La remise en cause de l'avantage fiscal pourrait donc survenir assez fréquemment** alors même que les retards auront rarement pour origine la mauvaise volonté du donataire. **Ce même donataire pourrait même,** du fait de l'amendement de l'Assemblée nationale, **se voir infliger des pénalités,** vu qu'il est bien difficile de déterminer lesquelles de ces causes seront qualifiées de « circonstance exceptionnelle » pour l'en dispenser.

Enfin, **le plafonnement par donateur et non par donataire risque de créer des injustices et des tensions au sein des familles.** D'une part, parce qu'en fonction de la composition de la famille, les enfants donataires ne

¹ Cf. article 5 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

bénéficieraient pas d'un plafond d'exonération identique. D'autre part, parce que **le texte ne prévoit pas ce qui se passerait en cas de donation à plusieurs enfants (ou autres personnes).** L'exonération serait-elle répartie de manière égale entre les donataires ? Le premier déclarant saturerait-il le plafond aux dépens des autres ? Les services du ministère des finances et des comptes publics n'ont pu apporter de réponse claire sur un point aussi simple et courant.

Au bout du compte, les dispositions du présent article apparaissent largement improvisées et risquent de se révéler comme **un piège qui mettra en difficulté de nombreux contribuables de bonne foi.**

La relance du logement doit passer par des outils plus simples, plus sûrs et permanents, plutôt que par des mesures isolées et conjoncturelle entraînant une instabilité et une insécurité fiscales. C'est pourquoi il convient de supprimer le présent article.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 6 bis (nouveau)
(Art. 150 U du code général des impôts)

Extension de l'exonération temporaire d'imposition des plus-values réalisées lors de la cession de biens immobiliers à tout acquéreur s'engageant à construire des logements sociaux

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre le dispositif d'exonération temporaire d'imposition des plus-values réalisées lors de la cession par les particuliers de biens immobiliers au profit d'opérateurs privés s'engageant à réaliser des logements sociaux.

I. LE DROIT EXISTANT

Les **plus-values** réalisées par une personne physique à l'occasion d'une cession immobilière sont **soumises à l'impôt sur le revenu**, par application d'un taux forfaitaire libératoire de 19 %, majoré des prélèvements sociaux équivalant à 15,5 %.

Toutefois, sous certaines conditions, différents **cas d'exonération** sont prévus par la loi. Ainsi en est-il par exemple des résidences principales.

Certaines **exonérations** sont également **temporaires**, à l'instar de celle instaurée par l'article 34 de la loi du 26 juillet 2005¹ relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale concernant **les plus-values immobilières réalisées lors de la cession par des particuliers de biens immobiliers au profit d'organismes chargés du logement social** avant le 31 décembre 2007.

Ce dispositif, codifié au 7° du II de l'article 150 U du code général des impôts (CGI), prévoit que sont exonérées les cessions d'immeubles, de parties d'immeubles ou de droits relatifs à ces biens, réalisées par des particuliers au profit des bailleurs sociaux suivants :

- les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) ;
- les sociétés d'économie mixte gérant des logements sociaux ;
- l'association Foncière logement mentionnée à l'article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation et les sociétés civiles immobilières dont cette association détient la majorité des parts pour les logements visés au 4° de l'article L. 351-2 du même code ;

¹ Loi n° 2005-841 du 29 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

- les organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu par l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation.

Ce dispositif temporaire a été reconduit à deux reprises :

- jusqu'au 31 décembre 2009 par l'article 34 de la loi de finances pour 2008¹ ;

- jusqu'au 31 décembre 2011 en vertu du II de l'article 38 de la loi du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2009².

Afin d'atteindre l'objectif de construction de 150 000 logements sociaux par an, l'article 27 de la loi de finances pour 2014³ a **rétabli cette exonération pour les plus-values réalisées du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2015.**

Selon le tome II du Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2015, la dépense fiscale associée à cette exonération s'élève à 10 millions d'euros en 2014 et en 2015.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements identiques, tendant à modifier le 7° du II de l'article 150 U du code général des impôts afin d'étendre le dispositif d'exonération d'imposition des plus-values immobilières aux cas où **tout cessionnaire s'engage à réaliser des logements sociaux (I du présent article).**

En conséquence, l'exonération prévue pour les plus-values de cessions réalisées en vue de construire des logements sociaux s'appliquerait désormais **quelle que soit la nature juridique de l'acquéreur.** Elle serait toutefois appliquée « *à proportion de la part de logements sociaux réalisés dans le programme* ».

Le II précise que cette extension du champ de l'exonération serait applicable aux avants contrats conclus à compter du 1^{er} septembre 2014.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général comprend l'objectif poursuivi par cet article, les logements sociaux étant susceptibles d'être réalisés par des opérateurs privés. En outre, **la libération de foncier au profit de la construction de logements sociaux doit être favorisée.**

¹ Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

² Loi n° 2009-1675 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

³ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Pour autant, il convient de **préciser le dispositif et d'encadrer cette exonération**, notamment pour **s'assurer que les logements sociaux seront effectivement réalisés par le cessionnaire**.

Aussi, votre commission vous propose un **amendement** tendant à prévoir :

- que le cessionnaire prend **l'engagement de construire des logements sociaux dans un délai de quatre ans** ;

- que l'exonération ne porte **qu'à proportion de la surface du bien** sur laquelle il s'engage à réaliser ces logements sociaux ;

- une **amende de 25 % du prix de cession** pour le cessionnaire, en cas de manquement à ses obligations ;

- qu'en cas de fusion de sociétés l'engagement souscrit n'est pas rompu.

Il convient également de noter **qu'aucun chiffrage du coût de cette mesure n'a été indiqué par le Gouvernement** dans son amendement à l'article d'équilibre tendant à tirer les conséquences des mesures adoptées par l'Assemblée nationale dans la première partie de la loi de finances pour 2015.

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

ARTICLE 6 ter (nouveau)
(Art. 150 U et 238 octies A du code général des impôts)

Prorogation jusqu'au 31 décembre 2017 de plusieurs dispositifs temporaires d'incitation fiscale à la construction de logements

Commentaire : afin d'inciter fiscalement à la création de logements, le présent article prévoit de prolonger jusqu'au 31 décembre 2017 :

- les dispositifs d'exonération fiscale temporaire des plus-values immobilières réalisées lors de la cession d'un droit de surélévation en vue de construire des locaux à usage d'habitation, d'une part ;
- l'application du taux réduit d'impôt sur les sociétés aux cessions d'immeubles de bureaux et locaux commerciaux destinés à être transformés en immeubles d'habitation, d'autre part.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 42 de la quatrième loi de finances rectificative pour 2011¹ a mis en place **deux mesures d'incitation fiscale** à la création de logements :

- une exonération des plus-values immobilières, tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales, résultant de la cession de droits de surélévation d'immeubles existants pour les particuliers et les entreprises ;

- un taux réduit d'impôt sur les sociétés de 19 % applicable aux cessions d'immeubles de bureaux ou de locaux commerciaux que l'entreprise s'engage à transformer en immeubles d'habitation.

A. L'INCITATION FISCALE À LA SURÉLEVATION DES IMMEUBLES

1. Pour les particuliers redevables de l'impôt sur le revenu

Le 1° du I de l'article 42 de la quatrième loi de finances rectificative pour 2011 précitée a créé une **exonération temporaire des plus-values de cession d'un droit de surélévation réalisées par des particuliers redevables de l'impôt sur le revenu en vue de la création de locaux destinés à l'habitation** entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2014. Cette exonération temporaire, codifiée sous le 9° du II de l'article 150 U du code général des impôts, vise ainsi à inciter à la création de logements, en particulier dans les zones tendues où le foncier disponible est plus rare.

¹ Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

Le bénéfice de cette exonération est par ailleurs subordonné à la condition que **le cessionnaire s'engage à achever les locaux destinés à l'habitation dans un délai de quatre ans** à compter de la date d'acquisition. Le cessionnaire ne respectant pas cet engagement est redevable d'une amende d'un montant égal à 25 % de la valeur de cession du droit de surélévation.

Plusieurs cas de dispense de versement de l'amende sont également prévus : licenciement, invalidité correspondant au classement dans les deuxième ou troisième des catégories prévues à l'article L. 341-4 du code de la sécurité sociale ou décès du contribuable ou de l'un des époux soumis à une imposition commune.

L'amende n'est pas due non plus « *lorsque le cessionnaire ne respecte pas son engagement en raison de circonstances exceptionnelles indépendantes de sa volonté.* »

En cas de fusion de sociétés, l'engagement du cessionnaire n'est pas rompu dès lors que la société absorbante s'engage à se substituer à la société absorbée pour achever les locaux à usage d'habitation dans le délai imparti. Dans le cas contraire, le cessionnaire doit payer l'amende précitée¹.

2. Pour les entreprises redevables de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés

À l'article 238 *octies* A du code général des impôts, en vertu du 3° du I de l'article 42 de la quatrième loi de finances rectificative pour 2011, une **exonération pour les entreprises** redevables de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés est également instituée pour des **plus-values réalisées à l'occasion de la cession d'un droit de surélévation** entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2014.

Ce dispositif est codifié à l'article 238 *octies* A du code général des impôts et prévoit les mêmes modalités d'application que pour l'exonération temporaire d'imposition des plus-values immobilières des personnes physiques : réalisation de travaux dans les quatre ans et amende en cas de non-respect de cette obligation sauf exceptions.

La **perte de recettes** pour ces deux dépenses fiscales issues du 9° du II de l'article 150 U du code général des impôts et de l'article 238 *octies* A du même code, n'est **pas chiffrée** dans le tome II des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2015.

¹ Le régime des plus-values immobilières prévu à l'article 150 U du code général des impôts concerne les cessions réalisées par les personnes physiques ainsi que les sociétés ou groupements relevant des articles 8 à 8 ter du code général des impôts, ce qui couvre notamment les sociétés en nom collectif et les sociétés en commandite simple n'ayant pas opté pour le régime fiscal des sociétés de capitaux, ou encore les sociétés civiles professionnelles.

**B. L'APPLICATION DU TAUX RÉDUIT D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS AUX
CESSIONS D'IMMEUBLES À USAGE PROFESSIONNEL DESTINÉS À ÊTRE
TRANSFORMÉS EN IMMEUBLES D'HABITATION**

Le 6° du I de l'article 42 précité a introduit l'article 210 F du code général des impôts qui prévoit **l'application temporaire du taux réduit d'impôt sur les sociétés à 19 % aux plus-values dégagées** par une personne morale lors de la **cession d'un local à usage de bureau ou à usage commercial, destiné à être transformé en immeuble de logements.**

La cession doit être réalisée entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2014 ou, en vertu de l'article 36 de la loi de finances rectificative pour 2013¹, à une date postérieure dès lors qu'une promesse de vente a été signée avant le 1^{er} janvier 2015.

Les conditions à remplir pour bénéficier de ce taux réduit sont strictement définies. Ainsi, la cession doit être réalisée au profit d'une société soumise à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun, d'une société immobilière spécialisée ou d'un organisme, une société ou une association en charge du logement social.

Le II de l'article 210 F du code général des impôts subordonne également le bénéfice de ce taux réduit d'imposition à un engagement de la société cessionnaire de transformer l'immeuble acquis en un immeuble à usage d'habitation dans les trois années qui suivent la date de clôture de l'exercice au cours duquel l'acquisition est intervenue.

Pour rendre cette condition de transformation de l'immeuble opérante, une amende spécifique a été instituée pour la société cessionnaire qui ne respecterait pas l'engagement de transformation (III de l'article 1764 du code général des impôts). Cette amende représente 25 % de la valeur du prix de cession de l'immeuble.

Selon le tome II des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2015, la **dépense fiscale** liée à ce dispositif est **stable et s'élève à 5 millions d'euros.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Inséré par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable de la rapporteure générale du budget² et le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse de l'assemblée, le présent article tend à **proroger ces trois dispositifs d'incitation fiscale à la construction de logements jusqu'au 31 décembre 2017.**

¹ Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

² La commission des finances de l'Assemblée nationale avait auparavant émis un avis défavorable à l'amendement présenté.

Le **I** du présent article propose ainsi de modifier à la fois le 9° du II de l'article 150 U du code général des impôts et l'article 238 *octies* A du même code pour l'exonération de plus-values immobilières lors de cessions de droits de surélévation en vue de la création de logements.

Le **II** précise que cette prorogation s'applique aux cessions à titre onéreux réalisées entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2017.

Le **III** prévoit quant à lui de proroger l'application du taux réduit d'impôt sur les sociétés de 19 % aux plus-values dégagées dans le cadre de cessions de locaux professionnels destinés à être transformés en logement d'habitation réalisées entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2017.

La prorogation du dispositif de l'article 210 F n'aurait **aucune conséquence sur les recettes pour 2015** dans la mesure où la cession réalisée au cours de l'exercice 2015 ne serait imposable qu'en 2016 au titre de l'impôt sur les sociétés.

Pour l'exonération d'imposition de plus-values de cession de droit de surélévation, le coût de la prorogation **n'est pas chiffré** dans la mesure où celui des dispositifs ne l'est pas davantage.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La prorogation de ces dispositifs pour trois ans supplémentaires ne permettra évidemment pas de répondre à l'ampleur de la crise de la construction de logements que connaît actuellement notre pays. Pour rappel, le nombre de mises en chantier à fin septembre 2014 était inférieur de près de 12 % à celui de septembre 2013, atteignant péniblement 301 758 logements. En particulier, le nombre de constructions sur bâtiments existants a baissé de plus de 18 % pendant la même période.

Ces mesures ponctuelles et qui touchent un secteur très spécifique (la surélévation d'immeubles et la transformation de locaux professionnels en logements) **peuvent toutefois avoir un effet incitatif**, en particulier en zones tendues.

En outre, le coût de ces dispositions reste mesuré même s'il semble difficilement chiffrable pour la surélévation d'immeubles. Il a été indiqué à votre rapporteur spécial que ces deux dispositifs ne dépassaient pas quelques millions d'euros.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments et **bien que l'efficacité de ces mesures reste encore à démontrer** sur la construction de logements, **votre rapporteur spécial vous propose d'accepter ces prorogations.**

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

ARTICLE 6 quater (nouveau)
(Art. 206 du code général des impôts)

**Indexation sur l'inflation du plafond de bénéfices des organismes non
lucratifs non imposables à l'impôt sur les sociétés**

Commentaire : le présent article a pour objet de prévoir l'indexation sur la prévision d'inflation du plafond des recettes des organismes à but non lucratif exonéré d'impôt sur les sociétés.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 15 de la **loi de finances pour 2000**¹ a créé, à l'article 206 *bis* du code général des impôts (CGI), un 1 *bis* instaurant au profit des organismes non lucratifs, pour les bénéfices réalisés dans le cadre de leurs activités lucratives accessoires, une **exonération d'impôt sur les sociétés dans la limite d'un plafond**.

Sont concernés les associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, les associations régies par la loi locale dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, les syndicats, les fondations reconnues d'utilité publique, les fondations d'entreprise, les fonds de dotation et les congrégations.

Leurs activités lucratives accessoires doivent pour cela réunir **trois conditions** :

- leur gestion doit être **désintéressée** ;
- les activités non lucratives doivent rester « *significativement prépondérantes* » ;
- le montant de leurs recettes d'exploitation ne doit pas excéder **60 000 euros**. Il convient de souligner qu'il ne s'agit pas, contrairement à l'expression couramment employée, d'une franchise : en effet, dès lors qu'une association présente des recettes d'exploitation supérieures à ce seuil, la totalité de ses bénéfices (y compris ceux inférieurs au seuil) est soumise à l'impôt.

Or, ce plafond de 60 000 euros n'a jamais été réévalué depuis 2002².

¹ Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000.

² Auparavant, la franchise s'appliquait jusqu'à 250 000 francs.

Rappelons que d'autres dispositifs d'exonération relèvent de la même inspiration que celui-ci, en particulier la franchise en base de TVA également applicable dans la limite de 60 000 euros (cf. le commentaire de l'article 7 *bis*).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Régis Juanico, après avis favorables de la commission des finances et du Gouvernement, vise à prévoir que **le plafond de recettes non soumises à l'impôt sur les sociétés est réévalué chaque année en fonction de la prévision d'inflation** retenue dans le projet de loi de finances de l'année.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'exonération d'impôt sur les sociétés pour les associations, jusqu'à un certain plafond de recettes, permet de **donner de la souplesse de gestion** à des organismes à but non lucratif qui peuvent occasionnellement se livrer à des activités lucratives. Par exemple, il peut s'agir d'une association de quartier ou d'une association sportive organisant, en marge d'une manifestation, une buvette ou un repas dont elle retire un certain bénéfice.

L'augmentation du plafond et son indexation sur l'inflation faisait partie des pistes évoquées dans le **rapport de Régis Juanico et certains de ses collègues députés sur la fiscalité du secteur associatif**, qui n'en faisait toutefois pas une proposition¹. En l'espèce, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale se limite à la **seule indexation sur l'inflation**, ce qui, compte tenu de la faible inflation prévue pour l'année prochaine, entraîne un coût très limité pour les finances publiques.

Le coût budgétaire global du dispositif de franchise n'a jamais été évalué. Il n'est ainsi chiffré ni dans l'annexe « Voies et moyens » du présent projet de loi de finances ni dans le rapport du comité Guillaume d'évaluation des dépenses fiscales². Avec une estimation de plus d'un million d'associations concernées par ce dispositif (essentiellement des petites associations, notamment les associations sans salariés), le coût de cette exonération se chiffre cependant sans doute en dizaines, voire en centaines de millions d'euros.

¹ *Rapport sur l'impact de la mise en œuvre du CICE sur la fiscalité du secteur privé non lucratif*, Yves Blein, Laurent Grandguillaume, Jérôme Guedj, Régis Juanico, décembre 2013.

² *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume, juin 2011 ; dépense fiscale n° 320116.*

Certes, le plafond de 60 000 euros a le mérite de la **lisibilité** pour les petites associations concernées, mais son absence de revalorisation depuis 2002 ne permet pas d'en adapter le bénéfice aux **évolutions des recettes accessoires** des associations.

En conséquence, au regard du très faible niveau de l'inflation et, par conséquent, du **coût très limité** induit par le présent article, votre rapporteur général vous propose de l'adopter sans modification.

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

ARTICLE 6 quinquies (nouveau)
(Art. 244 quater Q du code général des impôts)

**Prorogation de l'éligibilité au crédit d'impôt
en faveur des maîtres-restaurateurs**

Commentaire : le présent article vise à proroger jusqu'au 31 décembre 2017 le crédit d'impôt établi en 2007 au profit des maîtres-restaurateurs.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE TITRE DE MAÎTRE-RESTAURATEUR

Afin de valoriser la cuisine traditionnelle française et l'excellence de ses professionnels, le décret n° 2007-1359 du 14 septembre 2007 a créé un **titre de maître-restaurateur**, délivré par le préfet du département pour une durée de 4 ans, sur le fondement d'un audit de conformité réalisé par des organismes certificateurs agréés, indépendants et dont la compétence dans le secteur de la restauration traditionnelle est reconnue.

Concrètement, ce titre est accordé aux entreprises de restauration indépendantes qui respectent **un cahier des charges précis**, consistant notamment à servir des plats préparés sur place à base de produits majoritairement frais, à respecter un ensemble de règles garantissant une prestation de service de qualité, qu'il s'agisse de l'accueil, du service à table ou de la décoration, et à se conformer à la réglementation en matière d'hygiène et de sécurité. Le titre est accordé sur la base de la qualification professionnelle du restaurateur ou de son chef cuisinier.

La création du titre de maître-restaurateur fait partie des mesures inscrites dans le « contrat de croissance en faveur de l'emploi et de la modernisation » signé le 17 mai 2006 entre l'État et les six organisations professionnelles les plus représentatives du secteur de la restauration. Le premier titre de maître-restaurateur a été remis le 22 avril 2008.

B. UN CRÉDIT D'IMPÔT POUVANT ATTEINDRE 15 000 EUROS

L'article 63 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 a institué, à l'article 244 *quater* Q du code général des impôts (CGI), **un crédit d'impôt au bénéfice des maîtres-restaurateurs**.

Ce crédit d'impôt est égal à **50 % des dépenses de modernisation** engagées sur une durée maximale de 3 ans et pour un montant maximal de

30 000 euros, soit un crédit d'impôt **pouvant atteindre 15 000 euros**. Sont éligibles à la fois les dépenses d'investissement et de fonctionnement.

D'après l'exposé des motifs du présent article additionnel, **2 740 titres de maîtres-restaurateurs ont été attribués en France au 1^{er} octobre 2014** depuis la création du dispositif, et 760 titulaires ont eu recours au crédit d'impôt en 2013. Pour mémoire, la France compte environ 100 000 restaurateurs traditionnels¹.

Le crédit d'impôt en faveur des maîtres-restaurateurs demeure donc un dispositif d'ampleur modeste, dont le coût budgétaire est évalué à 4 millions d'euros en 2013, 2014 et 2015².

Le dispositif doit expirer au 31 décembre 2014, date limite pour l'obtention du titre de maître-restaurateur ouvrant droit au crédit d'impôt. Cette date a été fixée par l'article 25 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, et fait suite à plusieurs prorogations antérieures.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Bruno Le Roux, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, vise à **proroger le crédit d'impôt des maîtres-restaurateurs jusqu'au 31 décembre 2017**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Bien que d'ampleur encore modeste, le crédit d'impôt en faveur des maîtres-restaurateurs constitue **une forte incitation à investir dans la modernisation des établissements de restauration, afin d'offrir un service de qualité et une cuisine authentique**.

Votre rapporteur général ne peut que s'associer à la prorogation de ce dispositif, créé en 2007 et soutenu par les majorités successives, qui s'inscrit dans **une volonté de mise en valeur de l'excellence française en matière gastronomique**. Rappelons à cet égard que le repas gastronomique à la française a été inscrit le 16 novembre 2010 au **patrimoine culturel immatériel de l'humanité** par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

¹ Source : JO Sénat, 20 mai 2010, page 1282, réponse du secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la consommation à la question écrite n° 12234 de Caroline Dumas.

² Source : tome II du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2015, dépense fiscale n° 230203.

Le soutien apporté par votre rapporteur général à la prorogation de ce dispositif ne remet pas en cause la nécessité de procéder à **une évaluation de cette dépense fiscale, afin d'en cibler au mieux tous les paramètres**, comme cela est envisagé par l'article 23 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019¹ actuellement en discussion.

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

¹ Cet article prévoit que les dépenses fiscales ou niches sociales créées ou modifiées à partir du 1^{er} janvier 2015 feront l'objet d'une évaluation présentée par le Gouvernement au Parlement, au plus tard six mois avant l'expiration du délai pour lequel la mesure a été adoptée.

ARTICLE 6 sexies (nouveau)
(Art. 793 et art. 885 H du code général des impôts)

**Exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit pour les
immeubles et droits immobiliers dont les titres de propriétés ont été
reconstitués**

Commentaire : le présent article prévoit d'exonérer partiellement de droits de mutation à titre gratuit les immeubles et droits de propriétés lors de la première mutation postérieure à la reconstitution des titres de propriété y afférant, sous réserve que ces titres aient été constatés par un acte régulièrement transcrit ou publié entre le 1^{er} octobre 2014 et le 31 octobre 2017.

I. LE DROIT EXISTANT

***A. LES DISPOSITIFS D'INCITATION À LA RECONSTITUTION DES TITRES
DE PROPRIÉTÉ DES IMMEUBLES ET DROITS IMMOBILIERS DONT LE
DROIT DE PROPRIÉTÉ EST INCERTAIN***

L'article 11 de la loi n° 2013-128 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a introduit trois dispositifs destinés à faciliter le règlement des successions, ouvertes à compter du 30 décembre 2013, qui comportent des biens immobiliers pour lesquels les droits de propriété du défunt n'ont pas été constatés avant son décès par un acte régulièrement transcrit ou publié. Un quatrième dispositif, analogue à celui que le présent article tend à instaurer, a cependant été censuré par le Conseil constitutionnel pour un motif de procédure.

**1. Le délai dérogatoire de déclaration des successions comportant des
biens immobiliers dont les droits de propriété sont incertains**

L'article 11 de la loi de finances initiale pour 2014 a réactivé et étendu les dispositions de l'article 641 *bis* du code général des impôts, qui avaient atteint leur terme le 31 décembre 2012 et ne s'appliquaient initialement qu'aux seules successions comportant des biens situés en Corse, en portant à vingt-quatre mois après le décès, contre six mois dans le droit commun, **le délai maximal de déclaration des successions** 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.

2. La déductibilité des frais de reconstitution des droits de propriété

Le même article a complété les règles d'évaluation du passif déductible de la succession en créant une nouvelle catégorie de frais déductibles de l'actif successoral : les « frais de reconstitution de titres de propriété des biens immeubles et des droits immobiliers ». Le nouvel article 775 *sexies* du code général des impôts admet ainsi 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.

Par la suite, la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 a créé l'article 776 *quater* du code général des impôts afin que ces frais de reconstitution soient également déductibles, à compter du 1^{er} janvier 2014, de la valeur déclarée des biens transmis par donation, à condition que les attestations notariées relatives à ces biens aient été publiées dans les six mois précédant l'acte de donation. Les frais doivent avoir été engagés dans les vingt-quatre mois précédant la donation.

3. L'exonération de droits de succession de certains immeubles non bâtis

L'article 797 du code général des impôts a été rétabli, prévoyant désormais une exonération totale de droits de succession pour les immeubles non bâtis indivis ou les droits portant sur un tel immeuble dès lors que :

- la valeur totale des immeubles considérés est inférieure à 5 000 euros lorsqu'ils sont constitués d'une seule parcelle et à 10 000 euros lorsqu'ils sont constitués de deux parcelles contiguës ;
- 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 n'est applicable qu'à raison d'une seule parcelle ou de deux parcelles contiguës en indivision par succession.

4. L'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit pour les immeubles et droits immobiliers dont les titres de propriétés ont été reconstitués : une disposition censurée par le Conseil constitutionnel pour un motif de procédure

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale avait complété en nouvelle lecture du projet de loi de finances initiale pour 2014, l'article 793 du code général des impôts afin d'exonérer de droits mutation à titre gratuit « *les immeubles et droits immobiliers pour lesquels le droit de propriété est constaté pour la première fois par un acte régulièrement transcrit ou publié entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2017, au titre de la première mutation des immeubles ou droits concernés postérieure à la transcription ou la publication de l'acte et à concurrence de 30 % de la valeur de ces biens* ».

Dans sa décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, le Conseil constitutionnel, faisant application du principe de « l'entonnoir », a estimé que cette disposition a été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution et devait donc être déclaré contraire à cette dernière. Il a en effet considéré que son adjonction « *n'était pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion* » et qu'elle n'était pas non plus destinée « *à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle* ».

B. LES DISPOSITIFS D'EXONÉRATION SPÉCIFIQUES AUX IMMEUBLES ET DROITS IMMOBILIERS SITUÉS EN CORSE

Des mesures de soutien à la reconstitution des titres de propriété spécifiques à la Corse ont été introduites par l'article 51 de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

Ces mesures ont été prorogées par l'article 33 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

1. L'exonération partielle de droits de succession pour les immeubles et droits immobiliers situés en Corse

Les immeubles et droits immobiliers situés en Corse bénéficient, depuis le 1^{er} janvier 2013 et jusqu'au 31 décembre 2017, d'une exonération de 50 % des droits de succession. Cette exonération était auparavant totale.

Cette disposition s'applique 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.**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, un article additionnel a été introduit en première lecture à l'Assemblée nationale afin

de proroger jusqu'au 31 décembre 2017 l'exonération totale prévue 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* ».

Par la suite, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, un article additionnel a été introduit en première lecture par l'Assemblée nationale afin de 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 ci-après.

Saisi de la loi de finances initiale pour 2014, le Conseil constitutionnel a censuré ces dispositions, en estimant qu'elles conduisaient « *à ce que, sans motif légitime, la transmission de ces immeubles puisse être dispensée du paiement d'une partie des droits de mutation ; qu'en outre, les modifications des caractéristiques du régime fiscal applicable aux successions sur des immeubles situés dans les départements de Corse dont l'extinction est prévue au 31 décembre 2017, accroissent son caractère dérogatoire ; que ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques* ».

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%
LFI 2014 (disposition censurée)				85%	85%	85%	85%	70%	70%	70%	50%	50%	50%	0%

Source : commission des finances du Sénat

2. Les exonérations visant les indivisions successorales comportant des biens en Corse

Jusqu'au 31 décembre 2014, **les actes authentiques de partage et de licitation établis en vue du règlement d'une indivision successorale sont exonérés du droit de partage de 2,5 %** à hauteur de la valeur des immeubles situés en Corse.

Jusqu'au 31 décembre 2014 également, les procurations, attestations notariées après décès et actes de notoriété établis en vue du règlement d'une indivision successorale comportant des biens en Corse sont exonérés de toute perception au profit du Trésor.

Les dispositions de la loi de finances initiales pour 2014 censurées par le Conseil constitutionnel prévoyaient la prorogation de ces exonérations.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption, avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, d'un amendement présenté par nos collègues députés Joël Giraud, Roger-Gérard Schwartzberg, Jean-Noël Carpentier, Ary Chalus, Gérard Charasse, Stéphane Claireaux, Jeanine Dubié, Olivier Falorni, Gilda Hobert, Jacques Krabal, Jérôme Lambert, Jacques Moignard, Dominique Orliac, Thierry Robert, Stéphane Saint-André et Alain Tourret.

Il prévoit une exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit visant les immeubles dont les titres de propriété ont été reconstitués.

Le 1^o du présent article ajoute ainsi à la liste des biens bénéficiant d'une exonération de droits de mutation à titre gratuit, énoncée par l'article 793 du code général des impôts, les immeubles et droits immobiliers, à concurrence de 30 % de leur valeur, lors de la première mutation postérieure à la reconstitution des titres de propriété afférant.

L'exonération ne s'applique que si ces titres ont été constatés par un acte régulièrement transcrit ou publié entre le 1^{er} octobre 2014 et le 31 décembre 2017.

Il est précisé que cette exonération ne peut se cumuler avec l'application au même bien, au titre de la même mutation ou d'une mutation antérieure, de toute autre exonération de droits de mutation à titre gratuit.

Le 2^o procède à une coordination à l'article 885 H du code général des impôts afin que les biens bénéficiant de l'exonération restent soumis à l'impôt de solidarité sur la fortune.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale vise à remédier au problème des droits de propriété incertains qui touche un nombre important de biens immobiliers dans certaines parties du territoire national.

L'évaluation préalable de l'article 11 de la loi de finances initiale pour 2014, qui a introduit des dispositions poursuivant le même objectif, 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* ».

Dans son rapport rendu en octobre 2013, le groupe de travail constitué à la suite de la censure, par le Conseil constitutionnel, de l'article 14 de la loi de finances initiale pour 2013, dénombre en Corse 63 800 biens non délimités au 1^{er} janvier 2012, pour 1 005 600 parcelles existantes, soit un taux de 6,4 %, contre 0,4 % au plan national. Ces biens représentent 15,7 % de la surface cadastrée de la Corse. Le groupe de travail indique que ce taux est de 0,7 % pour un « *échantillon de 10 départements similaires* » (Ardennes, Ariège, Aude, Creuse, Lozère, Pas-de-Calais, Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion).

En venant compléter les dispositions existantes destinées à remédier à cette situation, le dispositif proposé répond à un objectif d'intérêt général. En effet, l'incertitude qui pèse sur le droit de propriété et la délimitation de certains biens pénalise non seulement les propriétaires qui subissent cette situation d'insécurité juridique mais également les collectivités locales concernées et l'État, du fait notamment des risques de manque à gagner fiscal (droits de succession, impôts fonciers) et des problèmes de gestion du foncier local. Un territoire constitué de parcelles mal définies constitue en effet un véritable handicap sur le plan du développement économique et touristique.

Les mesures en vigueur visent principalement à encourager les héritiers de telles parcelles à régulariser leur situation à l'occasion du règlement de la succession. La régularisation cadastrale s'effectue donc au rythme des décès des propriétaires actuels, ce qui l'inscrit dans une durée longue. Un apurement plus rapide nécessite de développer les mesures d'incitation visant les mutations entre vifs.

C'est que propose le présent article, qui concerne aussi bien les successions que les donations et dont l'effet devrait être d'autant plus rapide que les propriétaires qui souhaitent profiter de l'exonération de droit de mutation à titre gratuit devront avoir achevé la reconstitution des titres de propriétés avant le 31 décembre 2017.

Il faut relever que cet avantage fiscal n'est pas cumulable avec d'autres exonérations de droit de mutation à titre gratuit, notamment l'exonération de droits de succession dont bénéficient jusqu'au 31 décembre 2017 les biens situés en Corse, à concurrence de 50 % de leur valeur.

À l'initiative de votre rapporteur général, la commission des finances a adopté un amendement rédactionnel.

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

ARTICLE 6 septies (nouveau)
(Art. 885 H du code général des impôts)

Désindexation de la limite d'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune à hauteur de 75 % de leur valeur de certains biens ruraux ou forestiers

Commentaire : le présent article propose de diminuer et de désindexer le seuil au-delà duquel certains bien ruraux ou forestiers ne sont plus exonérés à hauteur de 75 % de leur valeur (mais au-delà de laquelle ils restent toutefois exonérés à hauteur de 50 %).

I. LE DROIT EXISTANT

Les biens ruraux donnés à bail à long terme ou à bail cessible, les parts de groupements fonciers agricoles et de groupements fonciers ruraux sont, sous certaines conditions, exonérés de droits de mutation à titre gratuit (DMTG)¹ et d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)², à concurrence des trois quarts lorsque la valeur totale des biens loués ou, selon le cas, des parts, n'excède pas une certaine limite dont le montant est fixé par la loi, puis à concurrence de 50 % au-delà de cette limite.

A l'origine, le montant de cette limite faisait l'objet, pour ces deux dispositifs, d'une révision annuelle dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu et arrondi à l'euro le plus proche. Ainsi, les limites applicables en ISF et en DMTG étaient identiques au titre d'une année donnée.

Or, l'article 5 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 a **supprimé l'actualisation annuelle automatique du seuil au delà duquel l'exonération partielle de DMTG est ramenée à 50 %**, seuil ainsi fixé 101 897 euros depuis le 1^{er} janvier 2011.

En revanche, **l'article 885 H du code général des impôts prévoit toujours une telle indexation pour ce qui concerne l'ISF**. En conséquence, le seuil entre les taux d'exonération de 75 % et de 50 % est passé à 102 217 euros pour ce qui concerne ce seul impôt.

¹ Article 793 bis du code général des impôts.

² Article 885 H du même code.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale du budget avec l'avis favorable du Gouvernement, propose d'aligner les deux régimes :

- en **ramenant à 101 897 euros, au lieu de 102 717 euros le seuil au-delà duquel l'exonération des biens ruraux donnés à bail est exonéré d'ISF à hauteur de 50 % au lieu de 75 %** ;

- en **supprimant le principe d'indexation annuelle** de ce seuil.

L'article 885 H du code général des impôts serait modifié à cette fin.

Ces dispositions s'appliqueraient à l'ISF dû à compter de l'année 2015.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article n'a qu'une incidence financière très faible pour l'État, d'ailleurs non estimée au sein de l'amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre à l'Assemblée nationale. Son analyse relève donc avant tout une affaire de principe.

Or, **s'agissant d'impôts patrimoniaux**, frappant des biens souvent détenus sur le long terme par les assujettis, **le principe guidant le législateur devrait être celui de la prise en compte de l'érosion monétaire au fil du temps** – sauf à procéder à un alourdissement rampant de la fiscalité, année après année.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, a d'ailleurs souligné, à propos des plus-values immobilières, qu'il était nécessaire que le législateur prenne en compte cette érosion monétaire dans la détermination de l'impôt, soit directement soit par un autre moyen (comme un abattement pour durée de détention).

Même si la solution retenue l'année dernière par les Sages n'est pas complètement transposable en l'espèce, leur logique est bien celle que défend votre rapporteur général : le législateur fiscal ne saurait complètement ignorer l'inflation en matière de patrimoine ou de gains patrimoniaux taxables.

C'est pourquoi il convient d'adopter **un amendement d'harmonisation** de la taxation des biens ruraux ou forestiers susvisés au regard de l'ISF et des DMTG, mais **qui, à l'inverse de la proposition de l'Assemblée nationale, réalignerait le régime des DMTG sur celui de l'ISF – qui comprend une indexation annuelle du plafond de la plus forte exonération.**

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

ARTICLE 7

(Art. 278 *sexies* et 284 du code général des impôts)

Application du taux réduit de TVA aux opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre l'application du taux réduit de TVA aux opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans les 1 300 quartiers prioritaires de la politique de la ville ou entièrement situés à une distance de moins de 300 mètres de la limite de ces quartiers.

I LE DROIT EXISTANT

A. L'APPLICATION DE LA TVA À TAUX RÉDUIT EN MATIÈRE D'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

L'article 278 *sexies* du code général des impôts détermine les **opérations immobilières qui, « réalisées dans le cadre de la politique sociale », bénéficient du taux réduit de TVA, fixée à 5,5 % depuis le 1^{er} janvier 2014.**

Parmi celles-ci, figurent notamment les **opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans des quartiers faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine (« zone ANRU ») ou entièrement situés à une distance de 300 mètres de la limite de ces quartiers (11 du I de l'article 278 *sexies* du code général des impôts).** Pour rappel, cette distance autour de la « zone ANRU » a été réduite de 500 mètres à 300 mètres par l'article 29 de la loi de finances pour 2014¹

Sont ainsi concernés les **livraisons d'immeubles neufs, l'acquisition de terrains à bâtir ainsi que les travaux réalisés en application d'un contrat unique de construction² de logements** dans le cadre d'une opération d'accession sociale à la propriété.

Pour être éligibles au taux réduit de TVA, ces biens doivent être **acquis, à usage de résidence principale, par des personnes physiques**

¹ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² Selon le bulletin officiel des finances publiques, le « contrat unique de construction » correspond à trois types de contrats :

- le contrat de promotion immobilière (article L. 221-1 du code de la construction et de l'habitation) ;
- le contrat de construction d'une maison individuelle avec fourniture de plan (article L. 231-1 du code de la construction et de l'habitation) ;
- le contrat de construction d'une maison individuelle sans fourniture de plan (article L. 232-1 du code de la construction et de l'habitation).

respectant certains plafonds de ressources fixés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et correspondant à ceux applicables pour l'attribution de logements locatifs conventionnés dans les conditions définies à l'article L. 351-2 du code de la construction, soit les plafonds du prêt locatif social majorés de 11 %.

**Plafonds de ressources retenus
pour l'application du taux réduit de TVA en zone ANRU**

Catégorie de ménages	Paris et communes limitrophes (en euros)	Ile-de-France hors Paris et communes limitrophes (en euros)	Autres régions (en euros)
1 personne	33 217	33 217	28 879
2 personnes	49 644	49 644	38 565
3 personnes	65 078	59 677	46 378
4 personnes	77 699	71 481	55 988
5 personnes	92 444	84 619	65 863
6 personnes	104 026	95 224	74 228
Par personne supplémentaire	+ 11 591	+ 10 610	+ 8 279

Source : direction de la législation fiscale

Ces plafonds de ressources sont appréciés « à la date de la 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. »

En outre, les immeubles doivent se situer dans des **quartiers faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine**, telle que prévue 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, **ou dans une zone périphérique de 300 mètres de ces quartiers.**

Ces conventions pluriannuelles sont conclues dans le cadre de la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine (PNRU), entre l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et les organismes destinataires des concours financiers qu'elle apporte. Les quartiers en « zone ANRU » sont situés en zone urbaine sensible (ZUS) ou, « à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la

ville et du ministre chargé du logement », dans des quartiers qui présentent des « *caractéristiques économiques et sociales analogues* ».

Enfin, **le prix de vente ou de construction** des logements concernés **ne peut excéder les plafonds** prévus pour les logements destinés à être occupés par des contrats de location-accession, en vertu de l'article 52 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Il convient de préciser que le taux réduit de TVA s'applique également aux **livraisons à soi-même** dès lors qu'elles remplissent les conditions exigées pour les acquisitions (**II** de l'article 278 *sexies* du code général des impôts).

Par ailleurs, le II de l'article 284 du code général des impôts pose le **principe du reversement du complément de TVA** par les personnes qui, ayant bénéficié du taux réduit, notamment prévu à l'article 278 *sexies* du code général des impôts, ne remplissent plus ses conditions d'octroi dans les dix ans qui suivent le fait générateur de cette opération. Auparavant fixé à quinze ans, le délai pendant lequel les conditions devaient être remplies pour bénéficier du taux réduit de TVA a été réduit à dix ans par l'article 29 précité de la loi de finances pour 2014, pour les opérations réalisées par des personnes physiques et les livraisons intervenant à compter du 1^{er} janvier 2014.

Le **complément de TVA**, qui correspond à la différence entre le montant de la TVA à taux normal et celui de la TVA à taux réduit, est diminué d'un dixième par année de détention à compter de la cinquième année. Toutefois, les livraisons d'immeubles réalisées dans le cadre d'une opération d'accession sociale à la propriété prévue au 11 de l'article 278 *sexies* du code général des impôts et qui interviennent à compter du 1^{er} janvier 2014 bénéficient de cette diminution dès la première année, en vertu de l'article 29 précitée de la loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

En outre, l'acquéreur ou son conjoint est toujours **dispensé de reversement du différentiel de TVA** en cas de décès, de décès d'un descendant direct, d'une mobilité professionnelle impliquant un trajet de plus de 70 km, de chômage d'une durée supérieure à un an, de la délivrance d'une carte d'invalidité et de divorce ou de dissolution d'un pacte civil de solidarité. Depuis le 15 juillet 2014, la direction de la législation fiscale a **étendu ces cas de dispense**, pour les seules opérations d'accession sociale à la propriété et lorsque les conditions d'octroi du taux réduit de TVA ne sont plus remplies à compter du 1^{er} janvier 2014, **aux événements suivants** : mariage, conclusion d'un pacte civil de solidarité, naissance d'un enfant et délivrance d'une carte d'invalidité à l'un des enfants à charge.

L'application du taux réduit de TVA pour les opérations d'accession sociale à la propriété dans les quartiers de rénovation urbaine correspond à

une dépense fiscale de 70 millions d'euros en 2012 et 2013. D'après le tome II de l'annexe Voies et Moyens du projet de loi de finances pour 2015, le dispositif devrait **coûter 80 millions d'euros en 2014 et 90 millions d'euros en 2015, compte tenu du passage du taux réduit de TVA de 7 % à 5,5 % au 1^{er} janvier 2014.**

B. UNE NOUVELLE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Une **nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville** a été établie par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Plus resserrée, elle doit permettre de mieux cibler les actions menées et concentrer les moyens d'intervention sur les **1 300 quartiers prioritaires de la politique de la ville** ayant vocation à remplacer les 751 zones urbaines sensibles (ZUS), les 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU), les 100 zones franches urbaines (ZFU) ainsi que les 2 492 quartiers couverts par des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

Ces 1 300 quartiers prioritaires ont été **identifiés en métropole** et présentés par Najat Vallaud-Belkacem, alors ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports, le 17 juin 2014. Ces « *concentrations urbaines de pauvreté* » ont été choisies en retenant le **critère unique du revenu des habitants** de ces quartiers afin de déterminer leur « *écart de développement économique et social* » par rapport au territoire national et à l'unité urbaine à laquelle ils appartiennent. Ainsi, selon la technique du « carroyage » de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), ce critère a été appliqué sur le territoire national, en le divisant en carreaux de 200 mètres de côté, permettant ainsi de repérer les « *zones statistiques* » susceptibles de bénéficier de la politique de la ville. Les services de l'État et les collectivités concernées s'attachent désormais à déterminer précisément, et de façon cohérente, les quartiers qui seront finalement retenus et qui feront l'objet d'une liste établie dans le cadre d'un décret annoncé pour novembre 2014.

De **nouveaux contrats de ville** doivent également être signés à **l'échelle intercommunale** et ont vocation à remplacer les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) pour la mise en œuvre de la politique de la ville.

La loi précitée de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a également consacré la réalisation d'un **nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)** pour la période 2014-2024, prévoyant à cet effet une enveloppe de **5 milliards d'euros**. Il sera mis en œuvre dans le cadre fixé par les contrats de ville. Des conventions pluriannuelles seront conclues entre l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'ensemble des collectivités territoriales, de leurs groupements et des organismes destinataires de subventions issues de ce programme.

200 quartiers « ANRU » qui présentent les « dysfonctionnements urbains les plus importants » devraient ainsi être identifiés parmi les quartiers prioritaires de la politique de la ville, pour y mener en priorité des opérations de rénovation urbaine. 1 milliard d’euros environ servira par ailleurs à couvrir les besoins d’autres quartiers prioritaires de la politique de la ville ainsi que ceux des quartiers présentant « *les plus forts enjeux* » en outre-mer.

C. LE MAINTIEN DU TAUX RÉDUIT DE TVA POUR LES CONSTRUCTIONS DE LOGEMENTS RÉALISÉES EN ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ EN ZONE ANRU

Compte tenu de la mise en place de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville, il est apparu nécessaire de prévoir une période transitoire pour les quartiers qui n’en feraient plus partie. En outre, il s’avérait indispensable de sécuriser les constructions de logements susceptibles d’être encore réalisées dans les zones relevant du PNRU.

Ainsi, l’article 27 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 a **maintenu l’application du taux réduit de TVA à 5,5 % pour les opérations réalisées en accession sociale à la propriété dans les quartiers actuellement couverts par une convention ANRU qui arriverait à échéance en 2014 ou entièrement situés à moins de 300 mètres de la limite de ces quartiers** et dès lors que :

- soit le permis de construire a été déposé avant le 31 décembre 2015 ;

- soit l’opération a été réalisée en application d’un traité de concession d’aménagement signé avant cette même date.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **A** du **I** du présent article tend à insérer un paragraphe **11 bis** à l’article **278 sexies** du code général des impôts afin de prévoir que **les opérations d’accession sociale à la propriété réalisées dans l’ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville, augmentés d’une bande de 300 mètres, bénéficieront du taux réduit de TVA.**

Il correspond ainsi à l’une des mesures annoncées par Manuel Valls, Premier ministre, dans le cadre de son **plan de relance du logement** présenté le 29 août 2014.

Le taux réduit de TVA sera applicable à **tous les quartiers prioritaires de la politique de la ville qui auront fait l’objet d’un contrat de ville ou les opérations entièrement situées à une distance de moins de 300 mètres** de la limite de ces quartiers.

Le dispositif reprend à l'identique les conditions devant être remplies pour l'application de ce taux réduit aux opérations d'accession sociale à la propriété actuellement réalisées dans les quartiers couverts par une convention PNRU, tant s'agissant des biens concernés que des personnes bénéficiaires ou des plafonds applicables en termes de prix de vente ou de construction.

Il précise toutefois que le respect de la situation du bien dans un quartier prioritaire de la politique de la ville ou dans un périmètre de 300 mètres sera apprécié « à la date du dépôt de la demande de permis de construire ».

Le **B du I** du présent article **étend également** aux cas prévus au nouveau 11 *bis* de l'article 278 *sexies* du code général des impôts **le principe de reversement de TVA applicable en cas de non-respect** des conditions d'octroi dans les dix ans qui suivent le fait générateur de cette opération. Les mêmes modalités de calcul et cas de dispense sont applicables que pour les opérations d'accession sociale actuellement réalisées en zone ANRU.

En vertu du **II** du présent article, le taux réduit de TVA s'appliquerait aux opérations d'accession sociale à la propriété pour lesquelles la **demande de permis de construire a été déposée à compter du 1^{er} janvier 2015**.

*

L'**impact budgétaire** de cette mesure s'élèverait, selon l'évaluation préalable de l'article, à une **perte de recettes de 10 millions d'euros en 2015, 35 millions d'euros en 2016 et 70 millions d'euros en 2017**.

Cette estimation se fonde sur le coût actuel du taux réduit de TVA pour les opérations d'accession sociale à la propriété en zone ANRU, appliqué sur la superficie attendue des quartiers prioritaires de la politique de la ville. La « montée en puissance » de la dépense budgétaire tient compte « de l'échéance progressive des actuels ZUS/ANRU ». En effet, les conventions ANRU conclues dans le cadre du PNRU sont amenées à expirer d'ici à 2018.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, contre l'avis de sa commission des finances et du Gouvernement, un amendement de la commission des affaires économiques tendant à préciser que **le taux réduit de TVA s'appliquera jusqu'au 31 décembre 2024 pour les opérations situées dans les quartiers faisant l'objet d'une convention pluriannuelle** entre l'ANRU et les collectivités, leurs groupements et les organismes bénéficiant de subventions versées dans le cadre du NPNRU.

Cet ajout vise explicitement les « quartiers ANRU » tels qu’issus de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville et faisant l’objet d’une convention pluriannuelle signée en vertu de l’article 10-3 de la loi précitée du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, afin de **sécuriser l’application du taux réduit de TVA durant toute la période de mise en œuvre du NPNRU, soit jusqu’en 2024.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général relève que le **champ d’application** du taux réduit de TVA pour les opérations d’accession sociale à la propriété prévu dans le présent article s’avère **plus large que celui actuellement en vigueur**. En effet, il est proposé d’appliquer le taux réduit aux opérations réalisées dans l’ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville ou entièrement situées à une distance de moins de 300 mètres de la limite de ces quartiers, correspondant, selon l’évaluation du présent article, à une superficie de 1 705 km². Le dispositif actuellement applicable se limite aux opérations réalisées dans les « zones ANRU », augmentées de la même distance périphérique de 300 mètres, soit une superficie de 1 315 km².

Votre rapporteur général est **favorable à ce dispositif qui encourage la construction de logements** en accession sociale à la propriété, tout en favorisant la **mixité sociale** de ces quartiers par une offre diversifiée.

Cette mesure lui paraît **d’autant plus fondée** que la dépense fiscale relevant du taux réduit de TVA actuellement applicable à ce type de logements situés en « zone ANRU » a obtenu la note de 3 sur 3 par le rapport du comité d’évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, rendu en juin 2011, dit « rapport Guillaume ». Selon ce rapport, *« le dispositif vise à rendre attractif l’investissement en accession sociale dans certaines zones jugées prioritaires en termes de mixité sociale en créant un biais financier favorable en diminuant le coût du logement pour l’accédant. Le mécanisme de TVA réduite permet d’accroître le niveau de solvabilité des ménages ciblés qui, en général, n’auraient pas pu accéder à la propriété sans aide publique. Toutefois, non ciblée, une partie de cette aide pourrait être captée dans les prix dans les zones de pénurie d’offre »*.

En revanche, votre rapporteur général **s’interroge sur la pertinence de l’ajout apporté par l’Assemblée nationale**, tendant à préciser que **le taux réduit de TVA s’appliquera jusqu’au 31 décembre 2024** pour les opérations d’accession sociale à la propriété situées **dans les quartiers faisant l’objet d’une convention conclue dans le cadre du NPNRU**. L’intention des auteurs de l’amendement est certes louable, puisqu’elle est guidée par la volonté que les avantages fiscaux applicables à ces quartiers soient préservés afin d’éviter que des projets n’échouent en raison d’un changement de réglementation. Il est vrai qu’en réduisant la zone périphérique aux « quartiers ANRU » de

500 mètres à 300 mètres pour les programmes d'accès sociale à la propriété, l'article 29 précité de la loi de finances pour 2014 a dû conduire à l'abandon de projets devenus trop coûteux du fait de l'application du taux normal de TVA.

Toutefois, ce complément apporté par l'Assemblée nationale semble **juridiquement inutile** dans la mesure où ces « quartiers ANRU » seront nécessairement situés au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Le taux réduit de TVA s'appliquera donc à toutes les demandes de permis de construire déposées à compter du 1^{er} janvier 2015 et sans limitation de durée.

En outre, cela paraît d'autant moins opportun que la date du 31 décembre 2024 pourra tout autant être modifiée par le législateur et que l'application du taux réduit de TVA pour ces opérations pourrait être complètement supprimée ou voir ses modalités modifiées.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, **sans remettre en cause la nécessaire stabilité de l'application de cette mesure fiscale**, votre rapporteur général considère que la disposition ajoutée par l'Assemblée nationale **doit être supprimée**. Votre commission vous propose un **amendement** en ce sens.

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

ARTICLE 7 bis (nouveau)
(Art. 261 du code général des impôts)

Indexation sur l'inflation de la franchise en base de TVA pour les activités lucratives accessoires des organismes sans but lucratif

Commentaire : le présent article vise à indexer sur l'indice des prix à la consommation hors tabac le montant de la franchise en base de TVA pour les activités lucratives accessoires des organismes sans but lucratif.

I. LE DROIT EXISTANT

En application de l'article 261 du code général des impôts (CGI), les **activités lucratives accessoires des organismes sans but lucratif** sont **exonérées de TVA** lorsque les recettes correspondantes **n'ont pas excédé 60 000 euros au cours de l'année civile précédente**¹.

Le 1 *bis* de l'article 206 du code général des impôts, relatif au champ d'application de l'impôt sur les sociétés, définit les organismes sans but lucratif comme « *les associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, les associations régies par la loi locale maintenue en vigueur dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, les syndicats régis par les articles L. 2131-1 à L. 2136-2 du code du travail, les fondations reconnues d'utilité publique, les fondations d'entreprise, les fonds de dotation et les congrégations, dont la gestion est désintéressée, lorsque leurs activités non lucratives restent significativement prépondérantes et le montant de leurs recettes d'exploitation encaissées au cours de l'année civile au titre de leurs activités lucratives n'excède pas 60 000 euros. Sont réputées lucratives les activités de gestion et de capitalisation, par les fonds de dotation, de dons, droits et legs dont les fruits sont versés à des organismes autres que ceux mentionnés au présent alinéa ou à des organismes publics pour l'exercice d'activités lucratives* »².

Le montant de 60 000 euros retenu pour la franchise en base de TVA renvoie ainsi à l'un des deux critères utilisés pour définir un organisme comme n'ayant pas de but lucratif : les recettes d'exploitation provenant d'activités lucratives ne doivent pas excéder ce plafond.

Le calcul de la limite de 60 000 euros ne prend pas en compte les opérations concourant à la production ou à la livraison d'immeubles, ou

¹ Par ailleurs, lorsque la limite de 60 000 euros est atteinte en cours d'année, l'organisme ne peut plus bénéficier de l'exonération de TVA au titre des revenus accessoires issus de ventes à ses membres, à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel cette limite a été dépassée.

² Les éléments soulignés le sont par votre rapporteur général.

donnant lieu à la perception de revenus patrimoniaux, les unes et les autres étant soumises à la TVA.

Ce plafond de 60 000 euros n'a jamais été réévalué depuis 2002.

Rappelons que d'autres dispositifs d'exonération relèvent de la même inspiration que celui-ci, en particulier le plafond des recettes des organismes à but non lucratif exonéré d'impôt sur les sociétés dans la limite de 60 000 euros (cf. le commentaire de l'article 6 *quater*).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté par l'Assemblée nationale sur l'initiative de notre collègue député Laurent Grandguillaume, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, le présent article tend à **réactualiser chaque année, en fonction de l'indice des prix à la consommation hors tabac, le montant de la franchise** en base de TVA (aujourd'hui fixé à 60 000 euros) pour les activités lucratives accessoires des associations sans but lucratif.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'exonération de TVA pour les organismes à but non lucratif, dans la limite d'un certain plafond de recettes, leur offre une souplesse de gestion pour pratiquer occasionnellement des activités lucratives.

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale se limite à la **seule indexation sur l'inflation**, ce qui, compte tenu de la faible inflation prévue pour l'année prochaine, entraîne un coût très limité pour les finances publiques au regard d'une dépense fiscale estimée à 136 millions d'euros en 2015¹.

Certes, le plafond de 60 000 euros a le mérite de la lisibilité pour les petites associations concernées, mais son absence de revalorisation depuis 2002 ne permet pas d'en adapter le bénéfice aux évolutions des recettes accessoires des associations.

En conséquence, au regard du très faible niveau de l'inflation et, par conséquent, du coût très limité induit par le présent article, votre rapporteur général vous propose de l'adopter sans modification.

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

¹ Source : évaluation des voies et moyens, tome II (dépenses fiscales), annexée au projet de loi de finances pour 2015.

ARTICLE 7 ter (nouveau)
(Art. 278 sexies du code général des impôts)

Extension de l'application du taux réduit de TVA à certaines opérations immobilières en matière de logement social

Commentaire : le présent article additionnel vise à soumettre les travaux d'agrandissement et de surélévation assimilés fiscalement à une livraison d'immeuble neuf, ainsi que l'ensemble des travaux de rénovation faisant suite à une opération d'acquisition réalisés dans le secteur du logement social au taux réduit de TVA.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME DE TVA APPLICABLE AUX OPÉRATIONS DE TRAVAUX DANS LE LOGEMENT SOCIAL

1. Les opérations de livraisons et de travaux d'amélioration bénéficiant du taux réduit de TVA

L'article 257 du code général des impôts prévoit que sont notamment soumises à la TVA les livraisons à soi-même (opérations réalisées par le bailleur) de logements sociaux ou de travaux effectués sur ce type de logements.

Dans un objectif de soutien à la construction de logements sociaux, certaines opérations immobilières ont toutefois été soumises au taux réduit de TVA.

Le 1 du IV de l'article 278 *sexies* du code général des impôts précise ainsi que **les travaux ayant pour objet de concourir directement à la réalisation d'économies d'énergie et de fluides, à l'accessibilité de l'immeuble et du logement aux personnes en situation de handicap, à la protection des locataires en matière de prévention et de lutte contre les incendies, de sécurité des ascenseurs, etc. bénéficient de ce taux.**

Il prévoit en outre que **les livraisons de logements sociaux neufs à usage locatif conventionnés sont soumises au taux réduit de TVA lorsque l'acquéreur a bénéficié d'un prêt prévu à l'article R. 331-1 du code de la construction et de l'habitation (prêt locatif à usage social et prêt locatif aidé**

d'intégration¹) ou d'une subvention de l'agence nationale pour la rénovation urbaines (ANRU).

Or, les prêts accordés sur le fondement de l'article R. 331-1 précité, ne peuvent être versés, dans le cadre d'une livraison à soi-même, que pour le financement d'une acquisition suivie de travaux d'amélioration (travaux de transformation ou d'aménagement en logements de locaux ou d'immeubles non affectés à cet usage).

2. Les livraisons à soi-même de travaux lourds en sont toutefois exclues sans que cela apparaisse justifié

L'article 257 précité assimile les opérations lourdes de rénovation à des livraisons d'immeuble neuf dès lorsqu'elles ont consisté en une surélévation ou ont rendu à l'état neuf la majorité des fondations, la majorité des éléments hors fondations déterminant la résistance et la rigidité de l'ouvrage, la majorité de la consistance des façades hors ravalement, etc.

Actuellement, les livraisons à soi-même de travaux de surélévation de logements sociaux existants ainsi que les opérations lourdes de réhabilitation assimilées, fiscalement, à une livraison à soi-même d'immeuble neuf en application des dispositions de l'article 257 précité ne peuvent donc pas bénéficier du taux réduit de TVA dans la mesure où :

- leur importance les exclut du champ des travaux de rénovation prévus par le 1 du IV de l'article 278 *sexies* précité ;

- elles ne relèvent pas non plus du champ des opérations d'acquisition suivie de travaux d'amélioration pouvant seules donner lieu à un prêt prévu à l'article R. 331-1 précité.

Or, bien que ces opérations soient peu nombreuses, il n'apparaît pas justifié de maintenir cette exclusion dans la mesure où, la plupart des opérations réalisées dans le champ de la politique sociale étant actuellement soumises au taux réduit de TVA, elle semble résulter davantage d'une coordination des textes défailante que d'un véritable choix.

B. LE RÉGIME DE TVA APPLICABLE AUX LIVRAISONS À SOI-MÊME DE TRAVAUX FAISANT SUITE À UNE ACQUISITION DANS LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

Les livraisons à soi-même de travaux de rénovation, d'amélioration, de transformation ou d'aménagement réalisés dans le cadre d'une opération d'acquisition suivie de travaux sont soumises, selon leur nature, soit au taux

¹ Ces prêts sont versés par la Caisse des dépôts et consignations aux bailleurs sociaux sous réserve de l'établissement d'une convention fixant notamment un plafond de ressources et de loyer ainsi que des normes d'habitabilité.

réduit (pour les travaux prévus au 1 du IV de l'article de l'article 278 *sexies* précité), soit au taux de 10 % (pour les autres travaux)¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté en séance, avec avis favorable de la rapporteure générale du Budget et du Gouvernement, trois amendements identiques créant un article 7 *ter* visant modifiant l'article 278 *sexies* précité.

Le présent article additionnel rétablit ainsi un III à l'article 278 *sexies* précité (qui avait été abrogé par la loi de finances pour 2014) visant à soumettre les travaux d'agrandissement et de surélévation ainsi que l'ensemble des opérations d'acquisition suivie de travaux de rénovation décrits plus haut au taux réduit de TVA.

A. LA MODIFICATION DU RÉGIME DES LIVRAISONS À SOI-MÊME DE TRAVAUX LOURDS DE RÉNOVATION

Le 1. du III rétabli de l'article 278 *sexies* précité prévoit que les livraisons à soi-même de travaux consistant en une extension ou rendant l'immeuble à l'état neuf au sens de l'article 257 précité seront désormais soumises au taux réduit de TVA, sous réserve que ces travaux concernent des logements ayant fait l'objet d'une convention.

B. LA MODIFICATION DU RÉGIME DES LIVRAISONS À SOI-MÊME DE TRAVAUX FAISANT SUITE À UNE ACQUISITION

Le 2. du III prévoit que les livraisons à soi-même de travaux de rénovation, d'amélioration, de transformation ou d'aménagement réalisés dans le cadre d'une opération prévue à l'article R. 331-1 précité (acquisition de logements et d'immeubles destinés à l'habitation, suivie de travaux d'amélioration, acquisition de locaux ou d'immeubles non affectés à l'habitation, suivi de leur transformation ou aménagement en logements, travaux d'amélioration exécutés sur des immeubles ou des logements cédés à bail emphytéotique par l'État, des collectivités territoriales ou leurs groupements) ou d'une subvention de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), sont soumises, quelle que soit leur nature, au taux réduit de TVA, sous réserve que ces travaux concernent des logements ayant fait l'objet d'une convention.

Par ailleurs, sur proposition de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un sous-amendement rédactionnel visant à

¹ Article 278 *sexies* A du code général des impôts.

énumérer dans la loi les opérations de l'article R. 331-1 précité concernées par le 2. du III de l'article 278 *sexies* modifié.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Si le régime actuel s'appliquant aux livraisons à soi-même de travaux lourds de rénovation ou faisant suite à une acquisition pouvait s'expliquer par la priorité accordée par l'État à la construction de logements sociaux, il apparaît également souhaitable de promouvoir l'amélioration du parc existant.

Or, l'impossibilité pour les bailleurs sociaux de bénéficier du taux réduit de TVA à l'occasion de travaux « lourds » pouvait constituer un frein à la réalisation de cet objectif.

Par ailleurs, le présent article permettra d'encourager les opérations d'acquisition suivie de travaux de rénovation, ces travaux étant désormais soumis à un taux unique à 5,5 % quelle que soit leur nature, ce qui apparaît souhaitable.

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

ARTICLE 8

(Art. 266 *sexies*, 266 *septies*, 266 *nonies*, 266 *terdecies* du code des douanes, art. L. 2331-4, L. 2333-58, L. 2331-61 du code général des collectivités territoriales, art. 564 *sexies*, 613 *ter* à 613 *duodecies*, 1609 *nonies* F, 1698 D du code général des impôts, art. L. 231-9 du code minier)

Suppression de taxes à faible rendement

Commentaire : le présent article a pour objet de supprimer plusieurs taxes à faible rendement pesant sur les entreprises.

I. LE DROIT EXISTANT

Le législateur français, toutes majorités confondues, a utilisé les dispositifs fiscaux non seulement en fonction de leur **rendement budgétaire**, mais également pour **orienter des comportements**, en **sanctionner** d'autres, ou encore **compléter un dispositif réglementaire**. Dans ce contexte, les taxes se sont empilées, souvent sans cohérence et sans jamais qu'une analyse *a posteriori* ne vienne, de façon systématique, en questionner l'utilité ou, pour reprendre les termes de l'article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la « *nécessité* ».

Les créations de taxes diverses se sont accélérées dans les dernières années, en particulier sous l'effet de la réforme de la taxe professionnelle, mais aussi des obligations communautaires – que la France a souvent choisi de mettre en œuvre sous forme d'imposition –, du développement des taxes comportementales, des taxes optionnelles au profit des collectivités territoriales, ou encore de l'utilisation des taxes affectées pour réduire l'effet de la baisse des dotations de l'État aux opérateurs.

Dans le cadre de la réforme fiscale et en préparation des assises de la fiscalité des entreprises, Pierre Moscovici, alors ministre de l'économie et des finances et Bernard Cazeneuve, alors ministre délégué au budget, ont missionné **l'inspection générale des finances (IGF) pour évaluer les taxes à faibles rendement**. Le rapport remis en février 2014¹ a ensuite fourni la base de discussion à l'un des chantiers des **assises de la fiscalité des entreprises**.

Dans ce cadre, il est apparu que la France présente **179 taxes d'un rendement inférieur à 100 millions d'euros**, pour un rendement cumulé de 5,3 milliards d'euros. En Allemagne, seules trois taxes ont un rendement inférieur à ce seuil, et aucune au Royaume-Uni.

¹ Rapport n° 2013-M-095-02 " Les taxes à faible rendement", février 2014.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **supprimer un certain nombre de taxes à faible rendement recensées par le rapport précité de l'IGF.**

Dans la version initiale, le présent article visait à abroger les fondements législatifs de sept taxes :

- la taxe sur le produit de la valorisation des terrains et des immeubles bâtis, dite « Grenelle II » ;
- la cotisation de solidarité sur les graines oléagineuses ;
- la taxe sur les appareils automatiques de type « flippers » ;
- la redevance due par les titulaires de concessions de stockages souterrains d'hydrocarbure ;
- la taxe sur les trottoirs ;
- la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ;
- la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines.

A. LA TAXE GRENELLE II

La taxe sur le produit de la valorisation des terrains et des immeubles bâtis, dite « Grenelle II », créée en 2010, est prévue par l'article 1609 *nonies* F du code général des impôts (CGI). Elle est due par les propriétaires participant à des ventes aux abords des transports collectifs en site propre. Elle est instituée par les autorités organisatrices de transport urbain d'une part ou à l'État (Agence de financement des infrastructures de transport de France - AFITF) et aux régions, en tant qu'autorités organisatrices de transport ferroviaire de voyageurs d'autre part.

Assise sur la plus-value de cession des terrains (nus ou bâtis) situés à une certaine distance des emprises de transport collectif, cette taxe avait pour objectif de permettre à la collectivité de bénéficier d'une partie de la plus-value liée à la valorisation des terrains situés à proximité d'un réseau de transport collectif. En pratique, **très complexe, elle n'a jamais été mise en œuvre.**

B. LA COTISATION DE SOLIDARITÉ SUR LES GRAINES OLÉAGINEUSES

La cotisation de solidarité sur les graines oléagineuses, qui n'a pas été analysée par le rapport de l'IGF, est une taxe prévue par l'article 564 *sexies* du CGI et créée en 1977. Elle est **due par les producteurs de colza,**

de tournesol et de navette, sur la base des quantités livrées aux intermédiaires agréés, en fonction d'un taux fixé par décret.

En pratique, aucun affectataire de cette taxe n'a jamais été désigné ; aucun décret fixant le taux de la taxe n'a davantage été publié. Dans ces conditions, **la cotisation n'est jamais entrée en application** et sa suppression est dénuée d'effet budgétaire.

C. LA TAXE SUR LES APPAREILS AUTOMATIQUES

La taxe sur les appareils automatiques (dite taxe « flippers ») a été créée en 1981 et est prévue aux articles 613 *ter* à 613 *duodécies* du CGI.

Elle est assise sur tout « *appareil automatique procurant un spectacle, une audition, un jeu ou un divertissement et pourvu d'un dispositif mécanique, électrique ou autre, permettant leur mise en marche, leur fonctionnement ou leur arrêt* ». En pratique, ce sont bien les appareils du type « flippers » qui sont visés. La taxe est due par les exploitants de ces appareils, à un **tarif de 5 euros par appareil et par an**¹. Son produit est affecté aux communes.

L'objectif de la taxe, outre son aspect « moraliste », serait également de permettre à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDIC) de procéder à des contrôles dans les débits de boisson.

Son rendement est très faible, soit une recette de l'ordre de **0,47 million d'euros en 2012**.

D. LA REDEVANCE DUE PAR LES TITULAIRES DE CONCESSIONS DE STOCKAGES SOUTERRAINS D'HYDROCARBURES

La redevance pour concession de stockages souterrains d'hydrocarbures, créée en 2003 et codifiée à l'article L. 231-9 du code minier, est due par les **titulaires de concessions de stockage souterrains d'hydrocarbures liquides ou gazeux**. La taxe est assise sur la surface de terrain compris dans le périmètre de stockage pour les gaz, et sur la capacité de stockage pour les liquides.

Dix entreprises en sont redevables, pour une recette totale de **1,8 million d'euros**.

Il convient de souligner que les sites de stockage souterrains sont également assujettis à l'imposition forfaitaire sur les réseaux de gaz naturel et canalisation d'hydrocarbures (IFER), s'agissant du stockage de gaz. Par ailleurs, les sites de stockage d'hydrocarbure sont des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et sont donc redevables à ce titre de la TGAP relative aux ICPE (voir *infra*).

¹ Le tarif forfaitaire de 5 euros a été institué, dans un souci de simplification, par la loi de finances pour 2007. Auparavant, différents tarifs s'appliquaient en fonction des caractéristiques de l'appareil.

E. LA TAXE DE TROTTOIRS

La taxe de trottoirs est **due par les propriétaires de terrains bâtis ou non bâtis riverains des rues et places figurant sur les plans d’alignement dont l’établissement des trottoirs a été reconnu d’utilité publique**. Elle s’applique dans les seules communes ayant décidé d’instituer cette taxe.

Créée en 1845, et codifiée aux articles L. 2333-58 à L. 2333-61 du code général des collectivités territoriales (CGCT), elle visait à faire participer les riverains aux frais d’établissement des trottoirs.

Cette taxe, qui a rapporté environ **1 million d’euros en 2012**, est en pratique devenue obsolète à mesure de l’aménagement urbain des communes.

F. LA TAXE GÉNÉRALE SUR LES ACTIVITÉS POLLUANTES (TGAP) SUR LES INSTALLATIONS CLASSÉES POUR LA PROTECTION DE L’ENVIRONNEMENT (ICPE)

Cette TGAP, créée en 1999 et codifiée aux articles 266 *sexies, septies, nonies* et *terdecies* du code des douanes, est **due par tout exploitant d’une installation classée pour la protection de l’environnement**, à l’occasion de la délivrance des autorisations (initiale, d’extension, de renouvellement, etc.) ainsi qu’au cours de l’exploitation de l’installation classée. **Ciblant particulièrement l’industrie, elle vise à taxer les activités polluantes.**

Le tarif de la taxe dépend de la qualité de l’exploitant, sur la base d’un coefficient multiplicateur fixé par décret.

Cette taxe, qui représente une recette d’environ 29 millions d’euros d’après l’annexe « Voies et moyens » du présent projet de loi de finances, bénéficie à **l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (ADEME)** et, au-delà du plafond de taxe affectée, à l’État.

G. LA TAXE SUR LA GESTION DES EAUX PLUVIALES URBAINES

Créée en 2006, cette taxe, prévue aux articles L. 2333-97 à L. 2333-101 du code général des collectivités territoriales (CGCT), est **due par les propriétaires publics ou privés des terrains et des voiries situés dans une zone urbaine ou à urbaniser**. Elle est assise sur la superficie cadastrale des terrains, déduction faites des surfaces non imperméabilisées, selon un tarif fixé par la commune (ou le groupement compétent), avec différents abattements obligatoires en fonction de la présence ou non de dispositifs limitant le rejet d’eaux pluviales hors du terrain. L’objectif de cette taxe est d’inciter les propriétaires concernés à utiliser des techniques alternatives pour l’évacuation des eaux pluviales.

En raison de la **complexité de son assiette**, seules deux communes ont mis en place cette taxe, qui a **rapporté 0,7 million d'euros en 2012**.

Tableau récapitulatif des taxes dont la suppression est proposée par le projet de loi de finances initial

NOM DE LA TAXE	REDEVABLE	RENDEMENT <i>(en millions d'euros)</i>	AFFECTATAIRE
Taxe sur le produit de la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis (Grenelle II)	Propriétaires participant à des ventes aux abords des transports collectifs en site propre.	0	Collectivités territoriales et opérateurs (autorité organisatrice de transport ou Agence de financement des infrastructures)
Cotisation de solidarité sur les graines oléagineuses	Producteurs de colza, de tournesol et de navette.	0	État
Taxe sur les appareils automatiques (types <i>flippers</i>)	Exploitant d'appareils automatiques.	0,5	État
Redevance due par les titulaires de concessions de stockages souterrains d'hydrocarbure	Les titulaires de concessions de stockages souterrains d'hydrocarbure.	1,8	État
Taxe de trottoirs	Entreprises et ménages propriétaires riverains	1	Collectivités territoriales
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)	Exploitants d'installations classées soumises à autorisation (A) (<i>dont les installations représentent les risques les plus importants</i>).	29	État
Taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines	Propriétaires des terrains et des voiries situés dans une zone urbaine ou ouverte à l'urbanisation	0,7	Collectivités territoriales

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cinq amendements, dont deux identiques, ainsi que deux sous-amendements.

A. LE RÉTABLISSEMENT DE LA TGAP SUR LES ICPE

L'Assemblée nationale a retiré du présent article, c'est-à-dire a rétabli, la TGAP sur les ICPE, à l'initiative de nos collègues députés Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, et des membres du groupe écologiste, avec avis favorable du Gouvernement. Ils ont en effet estimé qu'au moment de l'examen du projet de loi sur la transition énergétique « *il serait contradictoire d'exonérer de TGAP des entreprises dont l'activité nuit à l'environnement* ».

B. LA SUPPRESSION DES DROITS D'ENREGISTREMENT SUR LES MUTATIONS À TITRE ONÉREUX DE MEUBLES CORPORELS

À l'initiative de sa rapporteure générale du budget et avec avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement visant à **supprimer une autre taxe à faible rendement, les droits d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux de meubles corporels**. Il s'agit d'un droit d'enregistrement applicable dans plusieurs situations :

- droit d'enregistrement fixe de 125 euros par acte de cession, dû par l'acquéreur lors d'une cession de gré à gré de cheptel et autre objet mobilier dépendant d'une exploitation agricole ;

- droit d'enregistrement fixe de 125 euros par acte de cession, dû par l'acquéreur d'un navire de pêche artisanale ou de matériel servant à son exploitation ;

- droit d'enregistrement au taux de 1,2 % dû par les acquéreurs de biens meubles corporels dans le cadre d'adjudication aux enchères publiques si le vendeur n'est pas assujetti à la taxe sur la valeur ajoutée.

Trouvant leur origine dans une loi révolutionnaire, ces droits d'enregistrement relèvent d'une **procédure formalisée obsolète et n'ont rapporté en 2012 que 0,07 million d'euros**.

Il convient de noter que l'amendement initial de la rapporteure générale du budget prévoyait la suppression de deux autres taxes, la taxe sur les poinçonnages et la contribution sur les revenus locatifs. Par sous-amendement du Gouvernement pour la première, et de la rapporteure générale du budget elle-même pour la seconde, ces taxes ont finalement été maintenues.

En outre, l'Assemblée nationale a également adopté, à l'initiative de sa rapporteure générale, deux amendements, l'un rédactionnel, l'autre visant à rétablir la mention du service public de gestion des eaux pluviales urbaines, qui aurait été supprimée avec la taxe y afférent.

Par cohérence, l'amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre (article 31) du présent projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, retranscrit la majoration de 29 millions d'euros liée au rétablissement de la TGAP sur les ICPE.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le penseur américain Thomas Paine avait écrit à propos des Américains, dans son traité « Les droits de l'homme » dédié à La Fayette : « *Ils ont peu de taxes, car leur gouvernement est juste* »¹. Cette formule vaut tout autant pour la pression fiscale générale que pour le nombre d'impôts et de taxes, car la complexité d'un système fiscal est nécessairement source d'injustice entre les contribuables, ne serait-ce qu'au regard de l'énergie consacrée à s'acquitter des obligations fiscales.

Ainsi, comme le souligne l'inspection générale des finances dans son rapport précité, les taxes à faible rendement sont au croisement de plusieurs problématiques qui mettent en question notre système fiscal : « *la lisibilité, la compréhension et, partant, la bonne acceptation de notre dispositif fiscal ; les complexités de gestion, tant pour les entreprises que pour les administrations collectrices ; le poids des prélèvements obligatoires et leurs conséquences sur la compétitivité de l'économie française* ».

Ce rapport a été présenté lors des assises de la fiscalité des entreprises au printemps 2014. Dans ce cadre, un consensus avait émergé en faveur d'une réduction de ces « petites taxes » (cf. relevé de conclusion ci-dessous).

¹ « *Their taxes are few, because their government is just* » *Rights of Man*, Thomas Paine, 1792.

Extrait du relevé de conclusions des Assises de la fiscalité des entreprises

Proposition 2 : Réduire très significativement le nombre de petites taxes à un horizon de quelques années

Les taxes à faible rendement ont connu un dynamisme de création particulièrement marqué ces dernières années (entre 1970 et 1997, le nombre annuel moyen de taxes créées s'élevait à 1,7 il est passé à 6,6 depuis), poussé par le développement de la fiscalité comportementale, la mise en place de taxes facultatives au niveau local, l'affectation de ressources propres aux opérateurs publics, le financement d'actions particulières des filières professionnelles, ainsi que la transposition de directives communautaires. Ces taxes bénéficient essentiellement à l'État, aux collectivités locales et aux opérateurs et filières économiques. Leur charge fiscale pèse principalement sur certains secteurs d'activité (agriculture, urbanisme, énergie, environnement pharmacie, transports et culture). En comparaison internationale, la France se caractérise par un plus grand nombre de taxes à faible rendement (179 taxes ayant un rendement inférieur à 100 M€), par rapport à ses partenaires européens (3 en Allemagne, 24 en Italie, 0 au Royaume-Uni). Leur poids global n'est d'ailleurs pas marginal et s'établit à environ 3,5 Md€.

La multiplicité des taxes à faible rendement entraîne d'importants coûts de gestion administrative pour les entreprises et les administrations, qui nuisent à l'attractivité du territoire national et à la clarté du système fiscal. Par ailleurs, l'affectation de taxes spécifiques aux opérateurs publics a eu globalement pour conséquence d'accroître la charge fiscale qui pèse sur les entreprises, en plus de limiter le contrôle de l'État sur ses opérateurs.

A la lumière de ces constats, il doit être envisagé de réduire très significativement le nombre de taxes à faible rendement en procédant d'une manière résolue sur une période de transition de quelques années afin de ramener ce nombre à quelques dizaines pour converger vers la situation des pays voisins. Cet exercice s'inscrit dans un double objectif de simplification du paysage fiscal et d'allègement des impôts pesant sur la production. Le rapport de l'IGF sur le sujet tout comme l'exposé d'Alain Trannoy fournissent des éléments de doctrine qui devraient être utiles pour guider l'action publique et indiquer dans quelles directions l'effort doit d'abord se diriger.

Plusieurs pistes ont été évoquées et doivent être explorées plus avant :

1. Supprimer purement et simplement certaines « petites » taxes en accompagnant celles-ci d'une réduction équivalente des dépenses des affectataires de ces taxes c'est-à-dire en gagnant en efficacité de la dépense publique ;

2. Regrouper toutes les taxes portant sur des assiettes fiscales voisines, en unifiant la déclaration et le paiement de ces taxes. Il convient d'être ambitieux dans ce souci de simplification de la gestion des petites taxes, aussi bien pour l'entreprise que pour l'administration fiscale, en unifiant les déclarations d'imposition autant qu'il est possible et en centralisant la collecte de taxes quel que soit l'affectataire au niveau de l'État.

3. Favoriser autant que possible le financement des opérateurs économiques par les professionnels concernés, en remplaçant le mécanisme de taxes affectées par des contributions volontaires ou des redevances pour service rendu ;

4. Améliorer le principe de transparence dans la gestion des recettes par les organismes affectataires, afin de mieux rendre compte de la traçabilité des taxes payées par les contribuables.

5. Enrayer la dynamique de création de ces taxes, en rationalisant le recours au mécanisme d'imposition dans tous les domaines de l'intervention publique et en privilégiant les études d'impact économique préalablement à l'instauration d'une taxe à faible rendement.

À la suite des assises, **le Gouvernement s'était engagé à une suppression massive de ces taxes à faible rendement** : en réponse à une question de notre collègue Christiane Demontès, le secrétaire d'État chargé du budget, Christian Eckert, avait indiqué que « *les "petites taxes", malheureusement trop fréquentes, seront supprimées pour, environ, 1 milliard d'euros* »¹.

Cependant, il apparaît que **le projet du Gouvernement et, plus encore, la version adoptée par l'Assemblée nationale relève davantage d'une simplification, sinon d'un toilettage, que d'une véritable entreprise de suppression de taxes**. Ainsi, les sept taxes supprimées représentent une recette totale de 4,04 millions d'euros ; deux d'entre elles ne sont pas appliquées ; une autre ne concerne que deux communes en France.

Dans le même sens, le Gouvernement s'est engagé, dans l'exposé des motifs du présent article, à **supprimer trois dispositifs fiscaux institués par voie réglementaire**, et dont la recette est nulle : les contributions versées par la SNCF au titre des frais de surveillance et de contrôle des chemins de fer ; la redevance versée par Réseau ferré de France au titre des frais de surveillance et de contrôle ; et le prélèvement « assurance frontière » automobile.

Votre rapporteur général est certes favorable à ces suppressions, législatives ou réglementaires, qui clarifient le droit, mais souligne qu'elles n'apportent aucune réponse significative ni à la pression fiscale qui s'exerce sur les entreprises, ni à la complexité de gestion qui l'accompagne.

Votre commission vous propose d'adopter un **amendement de coordination**.

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

¹ Compte-rendu de la séance du 10 avril 2014.

ARTICLE 8 bis (nouveau)

(Art. 261 E, art. 278-0 bis, art. 1559, art. 1560, art. 1561, art. 1562, art. 1563, art. 1564, art. 1565, art. 1565 bis, art. 1565 septies, art. 1565 octies, art. 1566, art. 1699, art. 1791, art. 1822 et art. 1822 bis du code général des impôts et art. L. 223 du livre des procédures fiscales)

Assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée des droits d'entrée perçus par les organisateurs de réunions sportives

Commentaire : le présent article prévoit que les droits d'entrée perçus par les organisateurs de réunions sportives ne seront plus soumis à la taxe sur les spectacles, perçus par les communes, mais à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au taux réduit de 5,5 %. Il prévoit également d'instaurer un prélèvement sur les recettes de l'État au bénéfice des communes percevant cet impôt, qui compenserait leur perte de recettes au niveau du produit de la taxe de l'année 2013.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'IMPÔT SUR LES SPECTACLES, JEUX ET DIVERTISSEMENTS

1. L'histoire et les principales caractéristiques de cet impôt

L'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements est **un impôt communal**, qui a été instauré par la loi du 31 décembre 1941 modifiant le régime fiscal des spectacles. Il a succédé au « droit des pauvres » sur les recettes de théâtre de l'Ancien régime, qui finançait les hospices et les hôpitaux, et qui perduré par la suite.

Son régime est codifié aux articles 1559 à 1566 du code général des impôts.

Cet impôt ne s'applique plus qu'aux réunions sportives d'une part, aux cercles et maisons de jeux d'autre part. Pour ce qui concerne les réunions sportives, seul objet du présent article, le tarif de l'impôt est de **8 % des droits d'entrée perçus par les organisateurs, les conseils municipaux pouvant décider une majoration allant jusqu'à 50 % de ce tarif**¹.

Il existe plusieurs catégories d'exonération, du fait des dispositions de l'article 1561 du code général des impôts, les principales concernant :

¹ Article 1560 du code général des impôts. En outre, l'article 1562 du même code prévoit des cas dans lesquels un demi-tarif peut être appliqué.

- jusqu'à concurrence de 3 040 euros de recettes par manifestation, les réunions sportives organisées par des associations sportives régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 agréées par le ministre compétent ou par des sociétés sportives visées à l'article L. 122-1 du code du sport et, jusqu'à concurrence de 760 euros, les quatre premières manifestations annuelles organisées au profit exclusif d'établissements publics ou d'associations légalement constituées agissant sans but lucratif ;

- les compétitions relevant d'activités sportives limitativement énumérées par arrêtés des ministres de l'économie et des finances, de l'intérieur et du ministre chargé de la jeunesse et des sports. La liste des disciplines concernées figure à l'article 126 F de l'annexe IV du code général des impôts¹ ;

En outre, aux termes du second alinéa du *b* du 3^o de ce même article 1561, **les communes peuvent décider**, sur délibération du conseil municipal **d'exonérer** :

- **soit certaines catégories de compétitions**, lorsqu'elles sont organisées par des associations sportives régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 agréées par le ministre compétent ;

- **soit l'ensemble des compétitions sportives organisées sur le territoire de la commune.**

2. Les communes concernées

En pratique, selon les éléments recueillis par votre rapporteur général, **191 communes percevaient l'impôt sur les spectacles en 2013.**

La recette totale s'est élevée, cette année-là, à **19,9 millions d'euros.**

Le tableau ci-après donne la liste des principales communes bénéficiaires de cet impôt.

¹ Cette exemption totale d'impôt sur les spectacles est, de ce fait, applicable aux compétitions relevant des activités sportives ci-après : aikido, athlétisme, aviron, badminton, balle au tambourin, ballon au poing, ball-trap, base-ball, boxe française, canne, canoë-kayak, char à voile, escalade, escrime, football américain, gymnastique, haltérophilie, handball, hockey sur gazon, javelot-tir sur cible, jeu de paume, judo, karaté, kendo, longue paume, lutte, motonautisme, natation, parachutisme, patinage à roulettes, pelote basque, pentathlon, pétanque et jeu provençal, skate-board, ski, squash-raquettes, sports de boules, sports de quilles, surf, taekwondo, tennis de table, tir, tir à l'arc, trampoline, triathlon, twirling-bâton et volley-ball.

**Les vingt communes percevant la plus forte recette d'impôt
sur les spectacles en 2013**

Commune	Recette 2013 (en euros)
Paris	9.206.262
Saint Denis	2.739.226
Le Mans	832.797
Villeneuve d'Ascq	819.117
Nantes	814.319
Clermont-Ferrand	790.044
Roquebrune Cap Martin	646.983
Reims	598.155
Rennes	367.520
Montbéliard	296.394
Guigamp	225.846
Lorient	219.473
Le Havre	194.730
Strasbourg	158.349
Pau	155.640
Villeurbanne	145.260
Troyes	136.903
Brest	134.102
Tomblaine	126.293
Perols	116.632

Source : ministère des finances et des comptes publics

**B. L'EXONÉRATION DE TVA DES BILLETS D'ENTRÉE AUX
MANIFESTATIONS SPORTIVES**

En contrepartie de cette imposition, **les recettes de billetterie des manifestations sportives ne sont pas soumises à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)¹.**

Sont précisément exonérées les « *les droits d'entrée perçus par les organisateurs de réunions sportives soumises à l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements* ».

De fait, lors de la négociation de la directive TVA², la France a **obtenu une dérogation lui permettant cette exonération**. Ainsi, l'article 371 de la directive, lu en combinaison avec le point 1) de la partie B de son annexe X, permet aux États membres qui au 1^{er} janvier 1978 exonéraient « *la perception de droits d'entrée aux manifestations sportives* » de « *continuer à les exonérer, dans les conditions qui existaient dans chaque État membre concerné à cette même date* ». Tel était bien le cas de la France qui, à cette date, n'avait

¹ 3^o de l'article 261 E du code général des impôts.

² Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

toutefois pas encore instauré la possibilité pour les communes d'exonérer de taxe sur les spectacles les compétitions se déroulant sur leur territoire.

Cependant, la pratique administrative ne respecte pas précisément la lettre de l'article 261 E du code général des impôts puisque, **en réalité, tous les droits d'entrée perçus par les organisateurs de réunions sportives susceptibles d'être soumises à l'impôt sur les spectacles (qu'elles le soient ou non) sont exonérés de TVA.**

Par ailleurs, l'exonération de TVA entraîne l'assujettissement des clubs concernés à la **taxe sur les salaires**, définie aux articles 231 à 231 *bis* U du code général des impôts, au bénéfice des **organismes de Sécurité sociale**. Le produit associé est de **15 millions d'euros**, selon le ministère des finances et des comptes publics.

C. LES CONTESTATIONS JURIDIQUES DU DROIT FRANÇAIS EN VIGUEUR

Ce régime a été contesté par un grand club sportif professionnel, qui y a vu une atteinte tant aux droits et libertés garantis par la Constitution qu'aux principes du droit communautaire.

1. La question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le Paris Saint-Germain

En matière constitutionnelle, le club parisien de football du Paris Saint-Germain, soumis à la taxe sur les spectacles, a fait valoir, dans une question prioritaire de constitutionnalité, que cette imposition méconnaissait le principe d'égalité devant les charges publiques des différents types de spectacles, des différentes disciplines sportives et enfin, au sein d'une même discipline, des clubs situés sur le territoire de communes différentes.

Toutefois, dans sa décision n° 2012-238 QPC du 20 avril 2012, **le Conseil constitutionnel n'a fait droit à aucun de ces griefs**, considérant que les personnes assujetties ou non à l'impôt sur les spectacles se trouvaient, à chaque fois, dans des situations différentes susceptibles de justifier cette différence de traitement.

La constitutionnalité de cet impôt est, dès lors, assurée.

2. L'avis motivé adressé à la France par la Commission européenne

S'agissant du droit communautaire, la Commission européenne a été amenée, là aussi à la suite d'une plainte, à examiner la conformité de ces dispositions à la directive TVA.

Dans le cadre de son instruction, elle a découvert qu'en pratique, la France exonérait de TVA non seulement les droits d'entrée perçus par les organisateurs de réunions sportives soumises à l'impôt sur les spectacles

mais l'ensemble des droits d'entrée des manifestations entrant dans le champ de cet impôt, sans que l'exonération de TVA soit liée à la perception effective de l'impôt sur les spectacles.

C'est pourquoi la Commission européenne a adressé à la République française, le 10 juillet 2014, un avis motivé aux termes duquel « en exonérant de TVA les droits d'entrée perçus par les organisateurs de réunions sportives non soumises à l'impôt sur les spectacles et en s'écartant ainsi des conditions pour bénéficier de la disposition dérogatoire visée à l'article 371 de la directive TVA, la France a manqué aux obligations qui lui incombent » en vertu de cette directive. Cet avis motivé donne deux mois à la France pour se mettre en accord avec le droit communautaire.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, vise à soumettre à la TVA les droits d'entrée au taux réduit de 5,5 %. En parallèle, il tend à les exonérer de l'impôt communal sur les spectacles. Il propose également d'instaurer un prélèvement sur les recettes de l'État au bénéfice des communes percevant cet impôt, qui compenserait leur perte de recettes au niveau du produit de la taxe de l'année 2013.

A. LA SOUMISSION À LA TVA DES BILLETS D'ENTRÉE AUX MANIFESTATIONS SPORTIVES AU TAUX DE 5,5 %

Tout d'abord, le 1° du I du présent article propose d'abroger le 3° de l'article 261 E du code général des impôts, qui exonère de TVA les droits d'entrée perçus par les organisateurs de réunions sportives soumises à l'impôt sur les spectacles.

En parallèle, le 2° du I compléterait la liste de l'article 278-0 bis du même code, qui énumère des produits et services soumis à la TVA au taux réduit de 5,5 %, par un J qui viserait les droits d'entrée perçus par les organisateurs de réunions sportives. Logiquement, il n'est plus fait référence à l'éventuelle soumission de ces droits à l'impôt sur les spectacles.

Il est à noter que les « petites » disciplines sportives actuellement exonérées d'impôt sur les spectacles du fait des dispositions de l'article 126 F de l'annexe IV du code général des impôts resteraient également exonérées de TVA. En effet, les recettes de billetterie sont perçues, dans ce cas, par des organismes à but non lucratif, non soumis à la TVA par le 7 de l'article 261 du code général des impôts (conformément à l'article 133 de la directive TVA).

B. LA SORTIE DE CES DROITS D'ENTRÉE DU CHAMP DE LA TAXE SUR LES SPECTACLES

En parallèle, les 3° à 11° du I du présent article « nettoient » l'ensemble des articles du code général des impôts de toute référence à la soumission des droits d'entrée perçus par les organisateurs de réunions sportives à l'impôt sur les spectacles, **dans le but que ces recettes ne lui soient effectivement plus soumises.**

Cela concerne les articles 1559, 1560, 1561, 1562, 1563, 1564, 1565, 1565 *bis*, 1565 *septies*, 1565 *octies*, 1566, 1699, 1791, 1822 et 1822 *bis* du code général des impôts.

Ainsi, **cet impôt ne serait plus qu'un impôt sur les cercles et maisons de jeux**, d'ailleurs défini comme tel dans la rédaction proposée pour l'article 1559 du code général des impôts par le 3° du I.

Le II du présent article procède à une coordination au sein de l'article L. 223 du livre des procédures fiscales.

C. L'INSTAURATION D'UN PRÉLÈVEMENT SUR LES RECETTES DE L'ÉTAT POUR COMPENSER LA PERTE DE RECETTES DES COMMUNES CONCERNÉES

Le IV du présent article propose d'instituer un **prélèvement sur les recettes de l'État destiné à compenser les pertes de recettes pour les communes** résultant de la suppression des première et troisième catégories de l'impôt sur les spectacles mentionnées à l'article 1560 du code général des impôts, dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2014.

Il est précisé que **la compensation serait égale au produit de l'impôt en 2013** au titre de ces catégories.

D. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU NOUVEAU DISPOSITIF

Aux termes du III du présent article, la sortie des recettes sportives de la taxe sur les spectacles et l'application de la TVA au taux de 5,5 % à ces mêmes recettes **s'appliqueraient aux recettes encaissées à compter du 1^{er} janvier 2015.**

E. LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DU DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé entraînera plusieurs types de conséquences.

Du point de vue des clubs et des spectateurs, les billets d'entrée aux manifestations sportives des clubs entrant aujourd'hui dans le champ de la taxe sur les spectacles seront soumis à la TVA au taux de 5,5 %. Avec les aléas tenant à la politique de prix des clubs, **ces billets risquent donc d'être**

renchéris. Néanmoins, avec les mêmes réserves, **une légère diminution de prix est envisageable dans les communes ayant instauré l'impôt sur les spectacles**, puisque le taux varie alors de 8 % à 12 %.

Du point de vue des communes, **la perte de recettes directe de 20 millions d'euros serait compensée par la mise en place d'un prélèvement sur recettes**. Les communes concernées ne perdraient donc pas directement d'argent mais **toutes les communes perdraient la faculté d'instaurer et de moduler un impôt**. Elles perdraient également **toute faculté de financer, par ce biais, des travaux qu'elles engageraient dans un stade municipal**.

Du point de vue de l'État, selon les éléments communiqués par le ministère des finances et des comptes publics, **le gain serait négligeable**, du fait des possibilités de déductibilité de la TVA ouvertes aux clubs, et de la mise en place du prélèvement sur recettes. Ce gain n'a d'ailleurs pas fait l'objet d'une estimation dans l'amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre du présent projet de loi de finances lors de son adoption par l'Assemblée nationale.

Enfin, du point de vue de la **Sécurité sociale**, la **perte de recettes** subie au titre de la taxe sur les salaires devrait s'élever à **15 millions d'euros**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Contrairement à ce qu'a pu laisser paraître le rapide débat à l'Assemblée nationale sur le présent article, **le nécessaire respect par la France de la directive TVA pouvait se faire de plusieurs façons**, la Commission européenne reprochant à la France la « double exonération » (de TVA et d'impôt sur les spectacles) dont bénéficient les droits d'entrée de (nombreuses) manifestations sportives qui se déroulent dans des communes ayant décidé de ne pas percevoir cet impôt.

Ainsi, il était également envisageable :

- de ne plus permettre aux communes d'exonérer complètement les droits d'entrée des principales disciplines sportives, afin d'éliminer le risque de double exonération ;

- ou même, tout simplement, d'appliquer à la lettre le droit en vigueur, qui pose bien le principe (non appliqué dans la réalité) selon lequel seuls sont exonérés de TVA les « *droits d'entrée perçus par les organisateurs de réunions sportives soumises à l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements* ».

Pour autant, **votre rapporteur général considère que la solution retenue par l'Assemblée nationale est la meilleure**. En effet, elle présente le double avantage de la **simplicité** et du respect de la **compétitivité des clubs** sportifs français.

La simplicité découlera naturellement de l'application d'un impôt unique à taux unique sur l'ensemble du territoire, par contraste avec la situation actuelle.

Quant à la compétitivité, elle sera préservée :

- au **niveau national**, par **l'harmonisation des conditions de concurrence**, alors qu'actuellement les décisions des communes peuvent créer des biais significatifs sur les recettes de billetterie des clubs ;

- et **au niveau européen**, par un **allègement global des charges pesant sur les clubs**, alors que certains d'entre eux, en concurrence sportive et financière avec de grands clubs d'autres pays, subissaient à la fois une imposition plus lourde que la future TVA à taux réduit, et une taxe sur les salaires, du fait, précisément, de cette « fausse exonération » de TVA.

C'est pourquoi il convient d'adopter cet article tel que l'a voté l'Assemblée nationale.

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

II. - RESSOURCES AFFECTÉES

A. - Dispositions relatives aux collectivités territoriales

ARTICLE 9

(Art. L. 1613-1, L. 2335-3, L. 3334-17 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 2015 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des allocations compensatrices d'exonérations d'impôts directs locaux (IDL)

Commentaire : le présent article fixe le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour l'année 2015, détermine les variables d'ajustement au sein de l'enveloppe normée et fixe leur taux de minoration.

I. LE DROIT EXISTANT

Depuis 2011¹, l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est fixé chaque année par la loi de finances.

¹ Article 47 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA BAISSÉ DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Conformément au programme de stabilité et de croissance et au projet de loi de programmation des finances publiques pour 2014 à 2019, le présent article diminue de 3,67 milliards d'euros les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Le I fixe le montant de la DGF pour 2015 à 36,56 milliards d'euros, soit une diminution de 3,56 milliards d'euros par rapport à 2014.

Évolution de la DGF depuis 2012

(en milliers euros)

	Montant de la DGF	Variation par rapport à l'année précédente	
		€	%
2012	41 389 752		
2013	41 505 415	+115 663	+0,28 %
2014	40 121 044	-1 384 371	-3,34 %
2015	36 557 553	-3 563 491	-8,88 %

Source : article L. 1613-1 du CGCT

La différence entre la baisse annoncée (3,67 milliards d'euros) et la diminution effective du montant de la DGF résulte de diverses mesures :

- une hausse de 114 millions d'euros des dotations de péréquation de la DGF financée par les variables d'ajustement ;

- une diminution de 1,4 million d'euros au titre d'une recentralisation sanitaire ;

- une baisse de 6,2 millions d'euros correspondant au transfert, à l'assurance maladie, du financement des modalités d'association des départements à la politique de dépistage des infections sexuellement transmissibles.

De la DGF 2014 à la DGF 2015

(en millions d'euros)

DGF effectivement répartie en 2014	40 121,091
Recentralisation sanitaire (Mayenne, Aveyron, Hérault)	-1,365
Transfert (compensé) des départements à l'assurance maladie (cf. article 33 du PLFSS)	-6,174
Péréquation	+114,000
Total (DGF 2015 hors contribution)	40 227,553
Contribution 2015	-3 670,000
DGF 2015	36 557,553

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances pour 2015

L'article 58 du présent projet de loi de finances¹ prévoit que la hausse de 228 millions d'euros destinée à la péréquation permettra :

- l'augmentation de 120 millions d'euros de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) ;
- l'augmentation de 78 millions d'euros de la dotation de solidarité rurale (DSR) ;
- l'augmentation de 10 millions d'euros de la dotation nationale de péréquation (DNP) ;
- l'augmentation de 20 millions d'euros des dotations de péréquation des départements.

L'augmentation « spontanée » de la DGF (croissance démographique et achèvement de l'intercommunalité), estimée à 117 millions d'euros, sera financée en interne à la DGF, conformément aux articles L. 2334-7-1 et L. 3334-3 du code général des collectivités territoriales.

Le besoin net de financement de 114 millions d'euros, qui correspond à la moitié de la hausse de la péréquation, est financé par une minoration des « variables d'ajustement ».

¹ Article rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Besoin de financement de la DGF en 2015

(en millions d'euros)

Niveau de collectivités	Contraintes		Marges au sein de la DGF		Besoin net de financement
Bloc communal	Recensement	+35	Écrêtement du complément de garantie et de la part CPS	-197	104
	Péréquation	+208			
	Intercommunalité	+58			
Départements	Recensement	+24	Écrêtement du complément de garantie	-34	10
	Péréquation	+20			
Régions	Péréquation	-	Abattement de la dotation forfaitaire	-	-
Total		+345		-231	+114

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

B. LA MINORATION DES « VARIABLES D'AJUSTEMENT »

Plusieurs concours de l'État aux collectivités territoriales augmentant, **certains prélèvements sur recettes sont ajustés à la baisse pour garantir une diminution effective de 3,67 milliards d'euros de l'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.**

Le II liste les allocations compensatrices de fiscalité directe locale constituant les « **variables d'ajustement** » que le présent article prévoit de minorer – le périmètre est identique à celui retenu en 2014.

Variables d'ajustement retenues pour la minoration en 2015

Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	Personnes de condition modeste
	Abattement de 30 % (convention d'utilité sociale)
	Logements faisant l'objet de baux à réhabilitation
	Exonérations : zones franches urbaines (ZFU)
	Exonérations : logements à caractère social
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	Terrains plantés en bois
	Terrains situés dans certaines zones humides ou naturelles
	Natura 2000
Contribution économique territoriale (CET)	Exonérations dites de zone (ZRR - ZRU - ZFU)
	Réduction pour création d'établissements (RCE)
Autres dotations de compensation	Dotation unifiée des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCS-TP)
	Partie ajustée des dotations pour transfert de compensations d'exonération de FDL des départements et régions (DTCE-FDL)

Source : annexe au PLF 2015 « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales »

Le **III** fixe à 439,5 millions d'euros le montant total de ces variables d'ajustement en 2015. **Ce montant est déterminé de façon à garantir la baisse effective de 3,67 milliards d'euros de l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales entre 2014 et 2015 (à périmètre constant).**

Aussi, les variables d'ajustement doivent diminuer de 327 millions d'euros (à périmètre constant), pour assurer une baisse effective de « l'enveloppe normée » de 3,67 milliards d'euros.

Il s'agit donc d'une minoration de 39 % des variables d'ajustement par rapport au montant de la loi de finances pour 2014. Le taux de minoration est appliqué de façon uniforme sur l'ensemble des variables d'ajustement.

Détail de l'évolution des variables d'ajustement entre 2014 2015

(en millions d'euros)

		2014 (LFI)	2014 (retraité)	2015 (PLF)	Écart 2014- 2015
TFBP	Personnes de condition modeste	141	141	78	-63
	Abattement 30 % (convention d'utilité sociale)	73	0	0	0
	Logements faisant l'objet de baux à réhabilitation				
	Exonérations : zones franches urbaines (ZFU)	3	3	1	-2
	Exonérations : logements à caractère social	31	31	24	-7
TFPNB	Terrains plantés en bois	4	4	3	-1
	Terrains situés dans certaines zones humides ou naturelles	0	0	0	0
	Natura 2000	1	1	1	0
CET	Exonérations dites de zone (ZRR - ZRU - ZFU)	20	20	9	-11
	Réduction pour création d'établissements (RCE)	13	13	6	-7
Autres dotations de compensation	Dotation unifiée des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCS-TP)	292	292	167	-125
	Partie ajustée des dotations pour transfert de compensations d'exonération de FDL des départements et régions (DTCE-FDL)	261	261	150	-111
TOTAL		839	766	439	-327

Source : commission des finances du Sénat à partir de l'annexe au PLF pour 2015 « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales »

Enfin, le **IV** prévoit de supprimer le prélèvement sur recettes compensant les pertes de ressources résultant de l'abattement de 30 % de la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les habitations à loyer modéré situées en zones urbaines sensibles et faisant l'objet d'une convention d'utilité sociale, car cet abattement ne s'appliquera plus aux impositions établies à partir de 2015¹.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a modifié le présent article de façon substantielle.

¹ Cf. article 1388 bis du code général des impôts.

A. UNE AUGMENTATION DE LA PÉRÉQUATION « VERTICALE » DE 99 MILLIONS D'EUROS

À l'initiative de plusieurs membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen (SRC), avec l'avis défavorable de la commission des finances et un avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à **augmenter la péréquation de 99 millions d'euros** (49,5 millions d'euros financés par la minoration des variables d'ajustement et 49,5 millions d'euros issus d'un redéploiement interne à la DGF).

Il s'agirait, selon les auteurs de l'amendement, **d'augmenter la dotation de solidarité urbaine et de cohésion urbaine (DSU-CS)** de 60 millions d'euros, **et la dotation de solidarité rurale (DSR)** de 39 millions d'euros. L'objet de l'amendement précise que « *cet effort supplémentaire de péréquation doit permettre de compenser intégralement la perte de DGF pour les communes les plus pauvres et notamment les 250 premières communes de la DSU cible* ».

La fixation du montant de chaque dotation de péréquation interne à la DGF relève de la seconde partie de la loi de finances (article 58 rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales »).

B. LE MAINTIEN DES COMPENSATIONS D'EXONÉRATION DE TAXE FONCIÈRE DANS LES QUARTIERS « SENSIBLES »

À l'initiative de la commission des finances et de plusieurs membres du groupe SRC et avec l'avis défavorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques prévoyant d'exclure des variables d'ajustement une **compensation d'exonération pour les seules communes percevant la DSU-cible. Il s'agit de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les immeubles situés dans les zones franches urbaines (ZFU)**. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, seules les communes percevant la DSU-cible ne verraient pas cette compensation d'exonération (d'un montant total de 3 millions d'euros en 2014) diminuer en 2015.

À l'initiative de plusieurs députés du groupe SRC et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques visant à **maintenir la compensation**, pour les collectivités territoriales, **du régime d'abattement de TFPB dans les zones urbaines sensibles (ZUS)** pour les logements faisant l'objet d'une convention d'utilité sociale. Le secrétaire d'État chargé du budget a en effet indiqué lors de la séance publique du 17 octobre 2014 : « *en l'état actuel du droit, l'abattement de taxe foncière en ZUS arrivait à expiration en 2014, ce qui justifiait la suppression de la compensation dont il faisait l'objet. Cependant, la prorogation de cet abattement est souhaitable. Elle sera proposée lors de l'examen de*

la seconde partie du projet de loi de finances, puisqu'il s'agit d'une disposition fiscale relative aux impôts locaux ».

C. L'EXCLUSION DU FCTVA DE L'ENVELOPPE NORMÉE

En seconde délibération, le Gouvernement a présenté un amendement visant à **exclure le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) de l'enveloppe normée** afin que son dynamisme ne pèse pas sur les variables d'ajustement, conformément à l'engagement du Premier ministre du 28 août 2014.

L'ensemble de ces mesures conduisent à :

- augmenter le montant de la DGF de 49,5 millions d'euros ;
- augmenter le montant des variables d'ajustement de 116,5 millions d'euros (+ 166 millions d'euros au titre du FCTVA et - 49,5 millions d'euros au titre de la majoration des dotations de péréquation).

Évolution de la DGF et des variables d'ajustement suite à l'examen de la première partie du PLF 2015 par l'Assemblée nationale

(en euros)

	DGF	Variables d'ajustement
PLF 2015	36 557 553 000	439 519 137
Majoration des dotations de péréquation	49 500 000	- 49 500 000
FCTVA		166 000 000
PLF 2015 (après examen de la 1^{re} partie du PLF par l'Assemblée nationale)	36 607 053 000	556 019 137

Source : commission des finances du Sénat

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LES CONSÉQUENCES DE LA BAISSÉ DES DOTATIONS

1. Le risque d'un effet récessif

Dans une récente note de conjoncture¹ relative aux tendances et perspectives des finances locales, La Banque Postale considère que « la maîtrise de certaines dépenses de fonctionnement demande plus de temps et la plupart d'entre elles ne peuvent être reportées ou supprimées car elles concernent des piliers de l'action publique locale (éducation, action sociale, transports, gestion

¹ Note de conjoncture « Les finances locales – Tendances 2014 et perspectives », La Banque Postale, 2014.

de l'eau ou des déchets...). En 2014, leur progression est portée par une croissance toujours marquée des prestations sociales et des frais de personnel dont les hausses sont en partie dues à des mesures imposées ».

Le calendrier et l'ampleur de la baisse des dotations ne permettront pas aux collectivités territoriales de réaliser les économies demandées sur leurs dépenses de fonctionnement.

Alors que la masse salariale ne peut être réduite que progressivement, en fonction des départs en retraite, elle augmente en raison des contraintes imposées par l'État (la revalorisation des agents de catégorie C par exemple).

Par conséquent, pour faire face à la baisse des dotations et dans la mesure où les collectivités territoriales ne peuvent avoir recours à l'emprunt pour financer leurs dépenses de fonctionnement, ce sont les dépenses d'investissement qui diminueront. Ainsi, selon La Banque Postale, le repli de l'investissement des collectivités territoriales en 2014 devrait être de 7,4 % et de même ampleur en 2015.

Les répercussions seront importantes pour le secteur des bâtiments et travaux publics (BTP), particulièrement riche en main d'œuvre.

Selon la Fédération nationale des travaux publics (FNTP)¹, la baisse des dotations aux collectivités et le repli de l'investissement local provoqueraient la destruction de 37 000 emplois.

Les conséquences de cette mesure sur l'emploi, la croissance mais aussi sur les recettes de l'État et les cotisations sociales sont préoccupantes. Elles n'ont fait l'objet d'aucune évaluation par l'État.

2. Le transfert de la responsabilité des hausses d'impôts sur les élus locaux

Pour faire face à la baisse des dotations et compte tenu de la rigidité de leurs dépenses, certaines collectivités territoriales devront augmenter les impôts locaux.

C'est d'ailleurs ce qu'anticipe le Gouvernement : selon les hypothèses retenues dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques, **5,3 milliards d'euros de recettes supplémentaires pour les collectivités territoriales proviendraient d'une hausse des taux.**

Alors que le « *ras-le-bol* » fiscal s'exprime dans le pays, le Gouvernement transfère ainsi la responsabilité d'augmenter les impôts - et l'impopularité - sur les élus locaux. Il l'a déjà fait très clairement en 2014 avec la possibilité donnée aux départements d'augmenter le taux applicable

¹ « Baisse des dotations aux collectivités : quel impact pour les travaux publics ? », Fédération nationale des travaux publics, dossiers économiques n° 146, mai 2014.

aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour tenter d'éviter l'asphyxie financière à laquelle les destinait la baisse des dotations de 2014.

Le Gouvernement pourrait même être tenté de créer de nouveaux impôts locaux, par exemple une surtaxe à la taxe d'habitation pour les résidences secondaires.

B. LA NÉCESSAIRE PRISE EN COMPTE DES DÉPENSES CONTRAINTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Plus d'un milliard d'euros de dépenses contraintes supplémentaires pour les collectivités territoriales en 2013

Le rapport¹ d'Alain Lambert et Martin Malvy remis au Président de la République en avril 2014 proposait de nombreuses mesures afin de rétablir la confiance entre l'État et les collectivités territoriales.

Les auteurs proposent de « **poser le principe du prescripteur/payeur** » : *« le respect strict des engagements financiers par chaque administration publique suppose l'interdiction pour une administration d'imposer à une autre une dépense supplémentaire, sans compensation financière à due concurrence. Seule une disposition de cette nature permettrait aux administrations centrales de prendre conscience du désordre financier qu'elles créent en prescrivant des mesures neutres pour leurs comptes mais qui impactent ceux des collectivités territoriales ».*

Or, ces dépenses imposées aux collectivités territoriales par l'administration centrale ne sont pas anodines.

Selon le bilan d'activité² pour l'année 2013 de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), « **le coût global des 219 textes soumis à l'avis de la CCEN en 2013 s'élève à 1,85 milliard d'euros en année pleine pour les collectivités territoriales et leurs établissements** ».

La commission consultative d'évaluation des normes (CCEN)

La CCEN est « *consultée préalablement à leur adoption sur l'impact financier des mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics* »³.

Elle a été remplacée par le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), créé par la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013.

¹ « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun », Martin Malvy et Alain Lambert, avril 2014.

² Ultime bilan d'activité, 2013, Commission consultative d'évaluation des normes, Alain Lambert, septembre 2014.

³ Article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales.

Les textes examinés par la CCEN ont également permis aux collectivités territoriales de réaliser des économies et de bénéficier de recettes supplémentaires :

**Coûts, économies et recettes potentielles pour les collectivités
des mesures adoptées en 2013, en année pleine**

(en euros)

Coûts	Économies	Recettes potentielles	Coût net total
1 853 445 406	181 794 338	469 300 000	1 202 351 068

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la CCEN

Il s'agit du coût net total, pour une année pleine, de l'ensemble des mesures examinées en 2013 par la CCEN.

Le coût total de 1,85 milliard d'euros résulte principalement de la réforme des rythmes scolaires (600 millions d'euros), de la revalorisation des agents de catégorie C de la fonction publique territoriale (418,9 millions d'euros) et de la revalorisation du revenu de solidarité active (235 millions d'euros).

Des économies ont pu être réalisées, pour un montant de 182 millions d'euros, principalement grâce à la modification des taux de cotisation d'assurance vieillesse de divers régimes de sécurité sociale et des cotisations d'allocations familiales (106 millions d'euros).

Enfin, les recettes supplémentaires susceptibles d'être perçues par les collectivités territoriales s'élèvent, selon la CCEN, à 469,3 millions d'euros. Ces recettes résulteraient notamment de la mise en place du fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires (175 millions d'euros) et de l'arrêté relatif au taux kilométrique de la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises (168 millions d'euros).

En définitive, le coût net, pour les collectivités, des dépenses imposées en 2013 par l'État s'élève à 1 202 351 068 euros.

2. Minorer de 1,2 milliard d'euros la baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales

Les collectivités territoriales ne sauraient être exonérées de l'effort de maîtrise des dépenses publiques.

Toutefois, dans la mesure où des dépenses obligatoires sont imposées par l'État aux collectivités locales sans que leur coût soit compensé, **il convient de déduire de la baisse de 3,67 milliards d'euros des concours de l'État aux collectivités le coût des dépenses contraintes.**

Aussi, votre rapporteur général vous propose d'adopter un **amendement prévoyant de minorer la baisse des dotations de 1 202 351 068 euros.** Cette minoration correspond au coût net, en année pleine, des mesures nouvelles imposées en 2013 aux collectivités territoriales, tel qu'il a été évalué par le CCEN. Il s'agit des données disponibles les plus récentes.

C. LIMITER LA HAUSSE DE LA PÉRÉQUATION

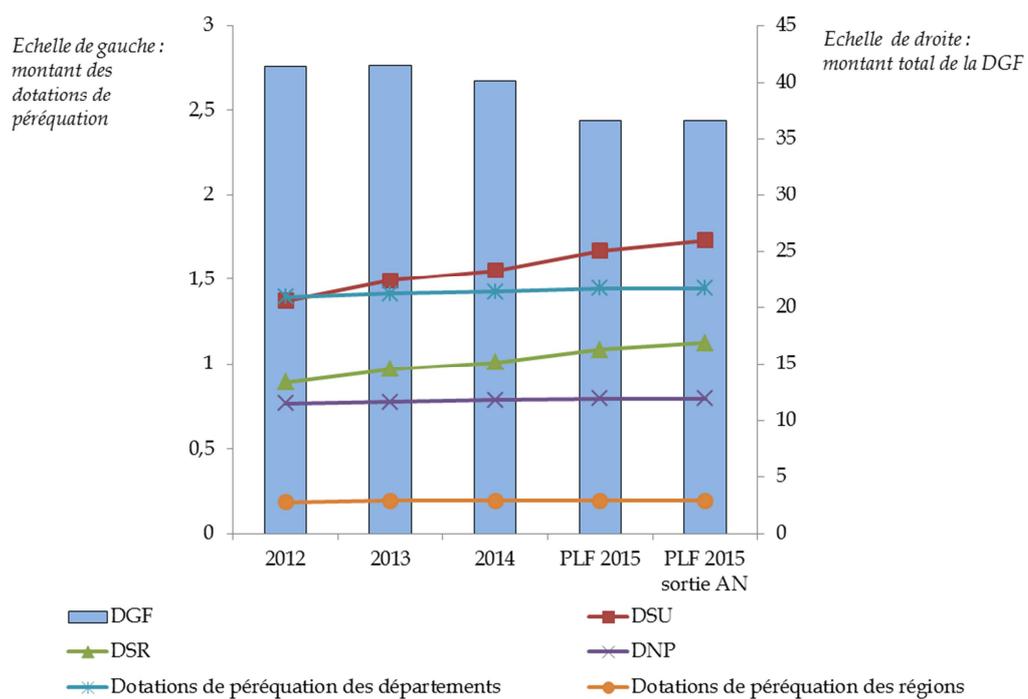
La péréquation dite « verticale » est, de facto, devenue horizontale : la hausse de 228 millions d'euros de la péréquation prévue par le présent projet de loi de finances est en effet financée à hauteur de 50 % au sein même de la DGF et pour 50 % par une minoration des variables d'ajustement. **Dans les deux cas, la péréquation est prise en charge par les collectivités territoriales elles-mêmes.**

Les collectivités territoriales voyant leur DGF diminuer, il leur est difficile, en sus, de financer une hausse importante de la péréquation et de se voir ainsi doublement « ponctionnées ».

En outre, ces dernières années, les dotations et fonds de péréquation, reposant sur des critères variés, se sont multipliés. **L'absence d'évaluation des effets de ces mécanismes de péréquation plaide en faveur d'une progression raisonnable.**

S'agissant de la seule DGF, ses composantes péréquatrices représentaient 11 % de son montant en 2011. À l'issue de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale du présent projet de loi de finances, cette proportion s'élève à 14,4 % pour l'année 2015, soit une progression de 31 %.

Évolution de la DGF et de chacune de ses dotations de péréquation (en milliards d'euros)

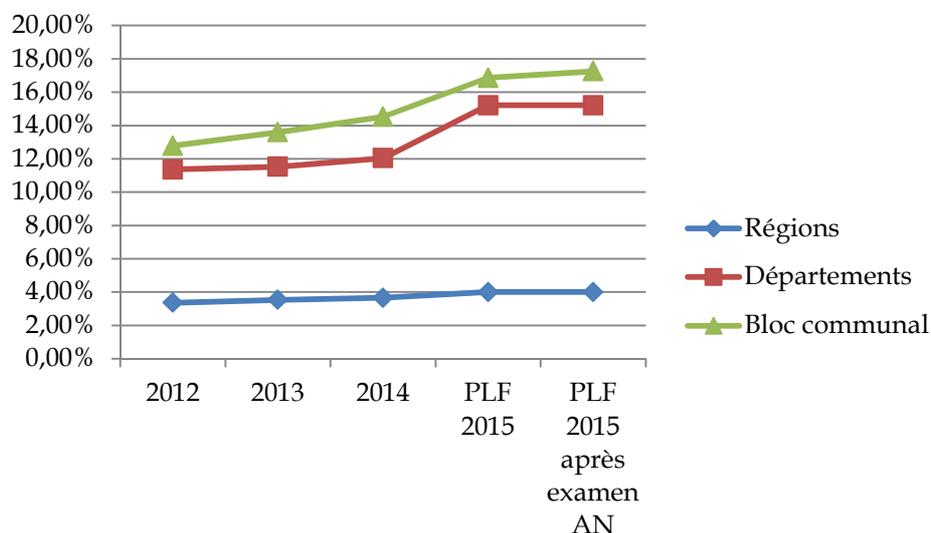


Source : commission des finances du Sénat

L'effet cumulé de la baisse des dotations et de la hausse de la péréquation est particulièrement préoccupant s'agissant du bloc communal.

Proportion des dotations de péréquation au sein de la DGF de chaque échelon de collectivité territoriale

(en %)



Source : commission des finances du Sénat

Par ailleurs, le montant du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) augmenterait de 210 millions d'euros, passant de 570 millions d'euros en 2014 à 780 millions d'euros en 2015.

Le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) connaîtrait également une progression de 20 millions d'euros (son montant augmentera de 250 millions d'euros à 270 millions d'euros).

Au total, **la péréquation horizontale augmenterait donc de 230 millions d'euros en 2015.**

L'ampleur de la hausse de la péréquation prévue par le présent projet de loi de finances paraissant difficilement compatible avec la baisse des dotations sans entraîner des risques de prélèvements insoutenables pour certaines collectivités, il est proposé de **maintenir le rythme d'évolution de la péréquation verticale adopté en 2014** (+ 119 millions d'euros par rapport à l'année précédente, au lieu des 228 millions d'euros prévus) et de **supprimer la majoration de 99 millions d'euros des dotations de péréquation** de la DGF prévu par l'amendement adopté à l'Assemblée nationale.

De plus, votre commission des finances vous propose un **amendement supprimant le régime dérogatoire** introduit à l'Assemblée nationale s'agissant de la compensation d'exonération de TFPB sur les immeubles situés en ZFU pour les communes bénéficiaires de la DSU-cible.

Ainsi, au total, la DGF et les variables d'ajustement augmenteraient de 1,202 milliard d'euros par rapport au projet de loi de finances tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale.

Cette hausse est répartie comme indiqué dans le tableau ci-après entre la DGF et les variables d'ajustement.

Modifications du montant de la DGF et des variables d'ajustement

(en euros)

	DGF	Variables d'ajustement	Total DGF et variables d'ajustement
PLF 2015	36 557 553 000	439 519 137	36 997 072 137
Hausse de la péréquation (+99 millions d'euros)	49 500 000	-49 500 000	0
Sortie FCTVA		166 000 000	166 000 000
PLF 2015 après l'examen par l'Assemblée nationale	36 607 053 000	556 019 137	37 163 072 137
Suppression de la hausse de la péréquation (+99 millions d'euros)	-49 500 000	49 500 000	0
Minoration de la baisse	1 202 351 068		1 202 351 068
Ralentissement de la péréquation	-54 500 000	54 500 000	0
Proposition de la commission des finances	37 705 404 068	660 019 137	38 365 423 205
Majoration proposée par la commission des finances	1 098 351 068	104 000 000	1 202 351 068

Source : commission des finances du Sénat

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

ARTICLE 9 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) à l'évolution du mode de financement de l'Union européenne

Commentaire : le présent article prévoit d'augmenter de 4 % le taux de compensation forfaitaire du FCTVA.

I. LE DROIT EXISTANT

Le FCTVA est un prélèvement sur les recettes de l'État (PSR) qui compense la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) versée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics sur leurs dépenses d'investissement.

Les attributions du FCTVA sont déterminées en appliquant aux dépenses éligibles **un taux de compensation forfaitaire**, qui correspond au taux normal de TVA ayant grevé les prix hors taxes.

La loi de finances pour 1994¹ a prévu qu'à partir de 1997, le taux de compensation forfaitaire serait égal au taux normal de la TVA, « *diminué de 0,905 point* », 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.**

Ce taux, désormais fixé à l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales, a été ajusté par la loi de finances pour 2014² afin de prendre en compte la hausse de la TVA.

Ainsi, le taux du FCTVA est calculé pour les dépenses réalisées à partir du 1^{er} janvier 2014 selon la formule suivante :

$$(20 / 120) - 0,905 \% = 15,761 \%$$

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements identiques augmentant le taux du FCTVA, présentés respectivement par la rapporteure générale du budget, les

¹ Article 53 de la loi n° 1993-1352 du 29 décembre 1993 de finances pour 1994.

² Article 38 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

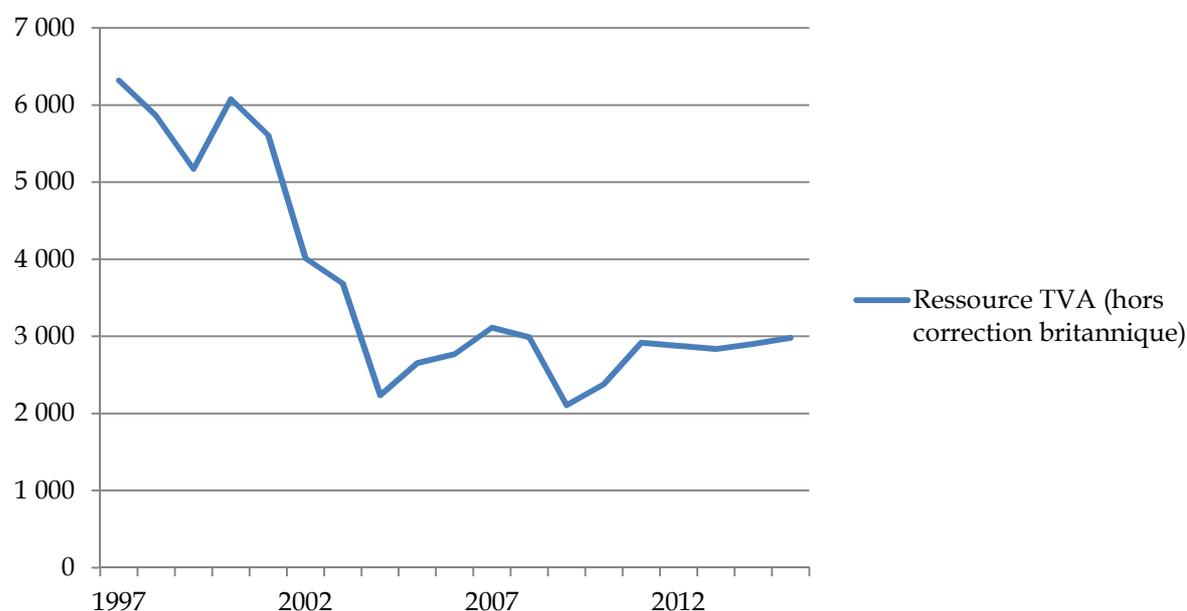
membres du groupe socialiste, citoyen et républicain (SRC) et plusieurs membres du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste.

Le présent article, issu de ces amendements, prévoit d'augmenter le **taux du FCTVA de 15,761 % à 16,404 %** pour les dépenses réalisées à partir du 1^{er} janvier 2015.

En effet, la part de la contribution française assise sur la ressource TVA (hors correction britannique) n'a cessé de diminuer depuis 1997, passant de plus de 6 milliards d'euros à 2,9 milliards d'euros prévus en 2015.

Évolution de la « ressource TVA » versée par la France au budget de l'Union européenne depuis 1993

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne »

Il apparaît donc conforme à la méthode de calcul du FCTVA d'adapter le taux de réfaction en conséquence, en le diminuant de 0,905 point à 0,262 point.

Aussi, en appliquant le calcul précisé plus haut, le taux du FCTVA est obtenu : $(20 / 120) - 0,262 \% = 16,404 \%$

Calcul du taux de réfaction

Pour le calcul du taux de réfaction, les données prises en compte sont les plus récentes, à savoir celles de l'année 2013.

En 2013, la ressource TVA versée par la France au budget de l'Union européenne (hors correction britannique) s'élevait à 2,9 milliards d'euros et la base harmonisée de TVA à 655,6 milliards d'euros, soit un taux d'appel de 0,31 %.

Le calcul de la réfaction dit « en-dedans », à partir du taux de TVA applicable en 2013 (19,6 %) est le suivant :

$$19,6 \% / (1 + 19,6 \%) - (19,6 \% - 0,31 \%) / (1 + 19,6 \%)$$

Le coût de cette mesure est évalué à 26 millions d'euros en 2015 et à 250 millions d'euros en 2017 – cette différence s'explique par les décalages de remboursement du FCTVA, dont les règles sont rappelées dans l'encadré ci-après.

Les règles de versement anticipé du FCTVA

« Pour le calcul du droit à FCTVA, les dépenses réelles d'investissement prises en considération sont en principe celles afférentes à la pénultième année. Mais ce principe tend désormais à devenir l'exception :

- les communautés de communes (CC) et d'agglomération (CA) ainsi que les communes nouvelles (issues de la fusion de deux entités communales) perçoivent le FCTVA l'année même de réalisation de la dépense, c'est-à-dire en N ;

- les collectivités (autres que les CC et CA) 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 engagement, perçoivent le FCTVA l'année suivant celle de la réalisation de la dépense, c'est-à-dire en N+1 (les dépenses d'investissement de ces collectivités représentent plus des deux tiers de l'ensemble des dépenses éligibles au FCTVA) ;

- les communes membres d'EPCI qui appliquent le régime prévu à l'article L. 5211-28-2 du CGCT (mise en commun de la dotation globale de fonctionnement) perçoivent le FCTVA l'année suivant celle de la réalisation de la dépense (art. L. 1615-6 du CGCT dans sa rédaction issue de l'article 13 de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010), c'est-à-dire également en N+1.

Dès lors, les collectivités ne pouvant prétendre à l'une de ces exceptions perçoivent le FCTVA selon les principes du droit commun, deux années après la réalisation de la dépense, c'est-à-dire en N+2. »

Source : annexe « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales »

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La disposition prévue par le présent article est une adaptation bienvenue du taux du FCTVA. Les collectivités territoriales qui auront encore les moyens d'investir bénéficieront, à partir de 2017, de 250 millions d'euros supplémentaires au titre de leurs dépenses d'investissement.

Cette mesure, présentée par le Gouvernement comme un soutien à l'investissement local, **est toutefois insuffisante pour compenser l'effet de la baisse des concours de l'État aux collectivités sur leurs investissements.**

Les collectivités territoriales ayant investi, en 2014 ou en 2013, bénéficieront en 2015 de 25 millions d'euros supplémentaires grâce à la présente disposition. Dans le même temps, elles subiront une diminution de 3,67 milliards d'euros de leurs dotations : pour l'année 2015, ce « soutien à l'investissement » est donc 150 fois plus faible que la baisse des dotations. En 2017, date à laquelle le dispositif aura atteint son « régime de croisière », la baisse prévue des dotations demeurera 15 fois plus importante que ce soutien supplémentaire.

Selon une note de conjoncture de La Banque Postale¹, les dépenses d'investissement des collectivités territoriales diminueraient de 7,4 % en 2014. Un repli de même ampleur pourrait être constaté en 2015.

La contraction de l'investissement public local aura des conséquences sur l'emploi, notamment dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, et sur la croissance, mais aussi sur la qualité des infrastructures et des services publics de proximité.

En outre, la présente disposition paraît largement insuffisante en 2015, en raison du décalage entre la date effective de la dépense d'investissement et celle à laquelle intervient le versement du FCTVA.

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

¹ Note de conjoncture « Les finances locales – Tendances 2014 et perspectives », La Banque Postale, 2014.

ARTICLE 9 ter (nouveau)

(Art. 1648 A du code général des impôts)

Suppression des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle

Commentaire : le présent article supprime les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et met en place, pour un montant équivalent, une dotation de soutien à l'investissement local.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES FONDS DÉPARTEMENTAUX DE PÉRÉQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE (FDPTP)

1. Un fonds de péréquation horizontale transformé en prélèvement sur les recettes de l'État après la réforme de la taxe professionnelle

Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), régis par les articles 1648 A et 1648 AA du code général des impôts, constituaient, avant la réforme de la taxe professionnelle (TP), **des fonds départementaux de péréquation horizontale au profit du bloc communal.**

Ils étaient alimentés :

– par un écrêtement des bases excédentaires, lorsque les bases d'imposition d'un établissement divisées par le nombre d'habitants excédait deux fois la moyenne des bases de TP par habitant au niveau national ;

– et par un prélèvement sur les ressources des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), lorsqu'une commune écrêtée en raison d'un établissement exceptionnel adhérait à certains EPCI à taxe professionnelle unique.

Après minoration au profit de certains EPCI et communes contributeurs, les ressources du fonds étaient **réparties entre les communes dites « concernées », c'est-à-dire situées à proximité d'un établissement exceptionnel et en subissant les contraintes, et les communes ou EPCI dits « défavorisés »** par la faiblesse de leur potentiel fiscal ou l'importance de leurs charges. Les conseils généraux disposaient d'une grande liberté dans la répartition de cette seconde part.

Pour tenir compte de la réforme de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 2010, cette même loi a **modifié le fonctionnement de ces fonds.** La part « communes concernées » est désormais traitée à travers les mécanismes du Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et de la dotation de compensation de la réforme de la taxe

professionnelle (DCRTP), tandis que la part « communes défavorisées » est **financée partir d'une dotation de l'État**. Celle-ci prend la forme d'un prélèvement sur recettes (PSR), fixé, depuis 2013, à **423,3 millions d'euros**, réparti entre les départements en fonction des montants perçus avant la réforme de la TP par les communes et EPCI dits « défavorisés ».

Ces ressources sont **gérées de façon souple par les conseils généraux**. L'article 1648 A dispose en effet simplement qu'elles sont réparties « à partir de critères objectifs », entre « les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les agglomérations nouvelles défavorisés par la faiblesse de leur potentiel fiscal [...] ou par l'importance de leurs charges ».

2. Une répartition hétérogène de la ressource

Le montant du FDPTP est **très variable** d'un département à l'autre, comme le montre le tableau ci-dessous.

Répartition des FDPTP

(en euros)

	Département	Montant des FDPTP	Montant par habitant
01	AIN	4 538 969	7,52
02	AISNE	2 883 231	5,33
03	ALLIER	846 484	2,47
04	ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	1 377 977	8,56
05	HAUTES-ALPES	347 916	2,51
06	ALPES-MARITIMES	2 047 958	1,89
07	ARDECHE	5 742 015	18,10
08	ARDENNES	12 142 222	42,89
09	ARIEGE	1 568 965	10,30
10	AUBE	3 819 049	12,56
11	AUDE	207 447	0,58
12	AVEYRON	1 765 395	6,40
13	BOUCHES-DU-RHONE	3 041 628	1,54
14	CALVADOS	3 168 343	4,62
15	CANTAL	259 169	1,76
16	CHARENTE	1 969 199	5,58
17	CHARENTE-MARITIME	738 061	1,18
18	CHER	3 020 758	9,69
19	CORREZE	237 512	0,98
20 A	CORSE-DU-SUD	127 897	0,88
20 B	HAUTE-CORSE	963 314	5,71
21	COTE-D'OR	301 559	0,57
22	COTES-D'ARMOR	680 231	1,14
23	CREUSE	138 012	1,13
24	DORDOGNE	2 254 219	5,43
25	DOUBS	6 853 274	12,95

	Département	Montant des FDPTP	Montant par habitant
26	DROME	5 449 057	11,17
27	EURE	8 055 601	13,70
28	EURE-ET-LOIR	629 928	1,46
29	FINISTERE	145 863	0,16
30	GARD	5 244 564	7,30
31	HAUTE-GARONNE	720 426	0,57
32	GERS	4 084 806	21,62
33	GIRONDE	9 065 126	6,19
34	HERAULT	254 940	0,24
35	ILLE-ET-VILAINE	10 738 203	10,78
36	INDRE	1 256 672	5,46
37	INDRE-ET-LOIRE	4 402 540	7,42
38	ISERE	28 173 571	23,18
39	JURA	1 675 991	6,41
40	LANDES	5 179 099	13,35
41	LOIR-ET-CHER	5 478 607	16,54
42	LOIRE	1 089 583	1,45
43	HAUTE-LOIRE	86 673	0,39
44	LOIRE-ATLANTIQUE	5 726 733	4,42
45	LOIRET	8 243 763	12,50
46	LOT	166 250	0,95
47	LOT-ET-GARONNE	1 985 072	6,00
48	LOZERE	168 116	2,18
49	MAINE-ET-LOIRE	818 434	1,04
50	MANCHE	9 308 892	18,64
51	MARNE	2 112 165	3,73
52	HAUTE-MARNE	900 597	4,94
53	MAYENNE	762 589	2,48
54	MEURTHE-ET-MOSELLE	8 979 314	12,25
55	MEUSE	1 717 615	8,87
56	MORBIHAN	1 073 140	1,48
57	MOSELLE	14 777 818	14,14
58	NIEVRE	2 373 017	10,87
59	NORD	16 997 687	6,59
60	OISE	11 210 961	13,92
61	ORNE	1 257 689	4,32
62	PAS-DE-CALAIS	8 833 815	6,04
63	PUY-DE-DOME	2 781 482	4,38
64	PYRENEES-ATLANTIQUES	2 885 244	4,39
65	HAUTES-PYRENEES	788 559	3,44
66	PYRENEES-ORIENTALES	674 295	1,49
67	BAS-RHIN	4 353 827	3,96
68	HAUT-RHIN	18 872 555	25,06
69	RHONE	3 428 148	1,97
70	HAUTE-SAONE	1 811 880	7,56
71	SAONE-ET-LOIRE	2 205 798	3,97
72	SARTHE	2 873 272	5,08
73	SAVOIE	7 698 631	18,38
74	HAUTE-SAVOIE	1 534 521	2,05

	Département	Montant des FDPTP	Montant par habitant
75	PARIS	0	0,00
76	SEINE-MARITIME	25 596 664	20,46
77	SEINE-ET-MARNE	11 176 744	8,35
78	YVELINES	21 041 275	14,88
79	DEUX-SEVRES	785 043	2,12
80	SOMME	4 950 549	8,67
81	TARN	269 071	0,71
82	TARN-ET-GARONNE	2 752 688	11,26
83	VAR	0	0,00
84	VAUCLUSE	475 382	0,87
85	VENDEE	474 539	0,74
86	VIENNE	11 465 057	26,76
87	HAUTE-VIENNE	2 692 313	7,16
88	VOSGES	4 796 135	12,66
89	YONNE	874 234	2,55
90	TERRITOIRE DE BELFORT	2 470 549	17,23
91	ESSONNE	13 872 270	11,32
92	HAUTS-DE-SEINE	4 544 316	2,87
93	SEINE-ST-DENIS	0	0,00
94	VAL-DE-MARNE	0	0,00
95	VAL-D'OISE	11 644 190	9,86
971	GUADELOUPE	53 906	0,13
972	MARTINIQUE	1 318 578	3,36
973	GUYANE	1 944 519	8,19
974	REUNION	0	0,00
	TOTAL	423 291 955	6,52

Source : Direction générale des collectivités locales

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent dispositif a été introduit à l'Assemblée nationale, qui a adopté quatre amendements identiques présentés par le Gouvernement, notre collègue député Roger-Gérard Schwartzberg, les députés écologistes ainsi que Dominique Lefebvre et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen (SRC).

A. UNE DOTATION FINANCÉE PAR LA SUPPRESSION DES FDPTP

Contrairement à ce que pourrait laisser penser l'annonce de la mise en place d'une dotation de soutien à l'investissement local, **il ne s'agit pas, avec le présent article, d'apporter des ressources supplémentaires aux collectivités**, mais uniquement de répartir différemment le produit des FDPTP.

Ainsi, le I supprime ces fonds, en abrogeant l'article 1648 A du code général des impôts.

Le II institue la dotation de soutien à l'investissement local, sous la forme d'un prélèvement sur recettes, dont le montant est fixé à 423,3 millions d'euros, soit le montant des FDPTP supprimés.

Cette dotation est instituée au profit des communes et des EPCI à fiscalité propre, **mais également des départements**, ce qui n'était pas le cas des FDPTP.

B. UNE RÉPARTITION COMPLEXE

Les modalités de répartition de cette dotation font l'objet du III du présent article. Cependant, **la rédaction adoptée par nos collègues députés ne permet pas d'en saisir la teneur**. Il prévoit que le prélèvement sur recettes est composé de trois fractions - la description de chacune d'entre elle n'étant pas toujours limpide -, mais sans véritablement prévoir de répartition.

C'est pourquoi **votre rapporteur général a choisi de commenter la répartition de la dotation en se fondant sur l'objet de l'amendement** adopté par l'Assemblée nationale plutôt que sur son dispositif.

L'intention de l'amendement est de **majorer d'un tiers les crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de la dotation de développement urbain (DDU) et de la dotation globale d'équipement (DGE) des départements**. Cette première fraction représenterait 311,7 millions d'euros, en se fondant sur les montants prévus dans le présent projet de loi de finances.

Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotation de développement urbain (DDU) et dotation globale d'équipement (DGE)

La DETR : afin de respecter sa vocation rurale, sont éligibles à cette dotation les communes et EPCI répondant à des critères essentiellement démographiques et, dans une moindre mesure, de potentiel financier. Des enveloppes départementales sont calculées en fonction des communes et EPCI qui y sont éligibles, en faisant intervenir la population, la densité et le potentiel financier. Enfin, les crédits sont attribués par les préfets sous forme de subventions d'investissement sur des projets précis, après présentation d'un dossier.

La DDU : sont éligibles à la DDU certaines communes bénéficiaires de la DSU et répondant à des critères en matière de politique de la ville. Des enveloppes départementales sont calculées sur la base notamment du nombre de communes éligibles. Ses crédits sont attribués par les préfets en vue de la réalisation de projets d'investissement ou d'actions dans le domaine économique et social.

La DGE des départements : ses crédits sont essentiellement (85 %) répartis en fonction des dépenses d'aménagement foncier et des subventions versées pour la réalisation de travaux d'équipement rural et, pour les 15 % restant, sur des critères péréquateurs.

La deuxième fraction du prélèvement sur recettes viserait à ce que les communes éligibles à la fraction dite « cible » de la dotation de solidarité urbaine (DSU) en 2013 et qui ont bénéficié cette même année d'un versement au titre des FDPTP **conservernt le bénéfice de ces versements**.

Enfin, la troisième fraction, égale à la différence entre le montant total de la dotation et les deux premières fractions, viendrait **majorer la fraction dite « cible » de la dotation de solidarité rurale (DSR)**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances considère tout d'abord qu'il est de **mauvaise foi de présenter cet article comme un fond de soutien aux collectivités territoriales**.

Le Premier ministre affirmait le 28 août dernier que « *le Gouvernement [serait] [aux cotés des collectivités] pour préserver et accompagner l'investissement local* ». Il aurait plutôt pu dire que les collectivités se débrouilleraient toutes seules...

En effet, contrairement à ce qui a pu être dit après l'annonce de la mise en place de ce fonds, **les collectivités ne bénéficieront pas d'un euro supplémentaire de la part de l'État**. Le présent article ne fait pas que déshabiller les collectivités qui perçoivent actuellement des subventions des FDPTP pour corriger à la marge les conséquences de sa politique de baisse brutale des dotations.

Ainsi, **le présent article est le symbole de la prise de conscience par le Gouvernement des effets désastreux sur l'investissement local de sa politique¹... et de son choix de ne rien faire pour les éviter**.

Certes, le dispositif viendrait abonder, majoritairement, des dotations d'investissements. Cependant, l'effet global sur l'investissement des collectivités risque surtout d'être négatif :

- d'une part, les collectivités qui percevaient actuellement des subventions des FDPTP pour leurs investissements adapteront en conséquence à la baisse leurs projets, et celles l'utilisaient en fonctionnement verront se réduire leur autofinancement, ce qui les conduira également à réduire leurs investissements ;

- d'autre part, les collectivités qui bénéficieront de la majoration des dotations précitées devront se soumettre aux « usines à gaz » que sont les procédures de sélection des dossiers ouvrant droit à la DETR et à la DDU ; de plus, le taux d'exécution de la DDU (54 % en 2013) est un sujet de

¹ Voir le commentaire de l'article 9 bis.

préoccupation ancien ; dès lors, on peut craindre que la majoration de ces dotations n'aura qu'un effet décalé sur l'investissement des collectivités.

Ainsi, le bilan global de la suppression des FDPTP et de leur remplacement par cette dotation de « soutien » à l'investissement local sera nul à moyen terme et probablement négatif à court terme.

Il pourrait en revanche permettre à l'État une économie de trésorerie, sur le dos des collectivités. En effet, la suppression des crédits correspondants aux FDPTP est immédiate, tandis que l'utilisation des crédits ouverts sur la DETR et la DDU sera étalée sur les prochaines années.

De plus, ce dispositif fragiliserait les finances des communes et EPCI qui bénéficient aujourd'hui des FDPTP et pour lesquelles cette ressource peut constituer une part très significative de leurs recettes.

C'est pourquoi votre commission des finances vous propose de supprimer cet article.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 10

(Art. 40 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

Compensation des transferts de compétences aux départements et aux régions par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

Commentaire : le présent article vise à ajuster, pour 2015, le montant des fractions de tarif de la TICPE attribuées aux régions en compensation des transferts de compétences.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 73 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a prévu le **transfert aux régions des formations sanitaires**. Les régions se sont notamment vues confier, depuis le 1^{er} juillet 2005, la gestion des formations de manipulateur d'électroradiologie médicale, de pédicure-podologue et d'infirmier anesthésiste.

La compensation des transferts de compétences est précisément encadrée. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République¹ a fixé les règles de compensation financière des transferts de compétences. Ainsi, l'article 72-2 de la Constitution dispose désormais 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, en application des dispositions de l'article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) « *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* ».

Aussi, l'article 52 de la loi de finances pour 2005², complété par l'article 40 de la loi de finances pour 2006³, a précisé les **modalités de la compensation** de ces transferts de compétences : une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) portant

¹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

² Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

³ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

sur le gazole et le supercarburant sans plomb est attribuée aux régions et à la collectivité territoriale de Corse.

En application de ces dispositions, **la fraction de TICPE attribuée à chaque région pour compenser financièrement les transferts de compétences est actualisée chaque année.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'actualisation des fractions régionales de TICPE prévue par le présent article correspond à l'ajustement de la compensation financière des charges résultant de trois réformes réglementaires relatives à des formations sanitaires. Ainsi, le présent article prévoit :

- l'ajustement à la hausse du droit à la compensation des quinze régions concernées par la réforme du diplôme d'État de manipulateur d'électroradiologie médicale¹ pour un coût de 873 380 euros. Ce montant porte la compensation totale définitive de cette réforme à 3,14 millions d'euros à compter de 2015 ;

- l'ajustement à la baisse du droit à la compensation pour l'ensemble des régions des charges résultant de la réforme du diplôme d'État d'infirmier anesthésiste² de 55 830 euros. Ce montant porte la compensation totale définitive de cette réforme à 0,16 million d'euros à compter de 2015 ;

- l'ajustement à la hausse du droit à la compensation des trois régions concernées par la réforme du diplôme d'État de pédicure-podologue³, pour un coût de 129 731 euros. Ce montant porte la compensation totale de cette réforme à 0,23 million d'euros en 2015.

Au total, la mise en œuvre de ces dispositions nécessite une augmentation de la part de TICPE affectée aux régions à hauteur de 947 281 d'euros. Il s'agit donc d'ajustements d'ampleur limitée.

Le 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. Le tableau ne mentionne pas les régions d'outre-mer pour lesquelles la compensation de charges s'opère grâce à une majoration de leur dotation globale de décentralisation (DGD).

¹ Arrêté du 14 juin 2012 relatif au diplôme d'État de manipulateur d'électroradiologie médicale.

² Arrêté du 23 juillet 2012 relatif à la formation conduisant au diplôme d'État d'infirmier anesthésiste.

³ Décret du 2 juillet 2012 et arrêté du 5 juillet 2012 relatifs au diplôme d'État de pédicure-podologue.

Évolution des fractions de tarifs de la TICPE attribuées aux régions pour 2015
(en euros par hectolitre)

	Gazole			Supercarburant sans plomb		
	Droit existant (LFI 2014)	PLF 2015	Évolution	Droit existant (LFI 2014)	PLF 2015	Évolution
Alsace	4,76	4,76	-	6,72	6,72	-
Aquitaine	4,42	4,42	-	6,25	6,27	0,32 %
Auvergne	5,76	5,76	-	8,14	8,15	0,12 %
Bourgogne	4,14	4,14	-	5,85	5,85	-
Bretagne	4,83	4,84	0,21 %	6,85	6,83	- 0,29 %
Centre	4,30	4,30	-	6,07	6,08	0,16 %
Champagne-Ardenne	4,85	4,85	-	6,85	6,86	0,15 %
Corse	9,72	9,72	-	13,75	13,75	-
Franche-Comté	5,90	5,90	-	8,36	8,35	- 0,12 %
Ile-de-France	12,10	12,10	-	17,10	17,10	-
Languedoc-Roussillon	4,15	4,15	-	5,86	5,86	-
Limousin	8,01	8,00	- 0,12 %	11,31	11,33	0,18 %
Lorraine	7,27	7,28	0,14 %	10,30	10,29	- 0,10 %
Midi-Pyrénées	4,70	4,71	0,21 %	6,66	6,65	- 0,15 %
Nord-Pas-de-Calais	6,80	6,80	-	9,61	9,61	-
Basse-Normandie	5,12	5,12	-	7,23	7,23	-
Haute-Normandie	5,05	5,05	-	7,13	7,13	-
Pays de Loire	3,99	3,99	-	5,64	5,65	0,18 %
Picardie	5,34	5,34	-	7,54	7,55	0,13 %
Poitou-Charentes	4,21	4,21	-	5,96	5,97	0,17 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3,95	3,95	-	5,58	5,59	0,18 %
Rhône-Alpes	4,16	4,16	-	5,87	5,88	0,17 %

Source : commission des finances du Sénat

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** du transfert des formations de manipulateur d'électroradiologie médicale et d'infirmier anesthésiste **a été modifiée suite à un avis défavorable de la commission consultative sur l'évolution des charges (CCEC)** du 10 juillet 2013. La méthode initiale a été revue et remplacée par une nouvelle

méthode d'évaluation, à laquelle la CCEC a rendu un avis favorable le 4 décembre 2013¹.

Le présent article prend en compte cette nouvelle méthode d'évaluation et ajuste en conséquence la compensation des transferts de compétences. Il n'appelle pas de commentaire particulier de la part de votre commission des finances.

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

¹ *Instruction INTB1400581N du 6 janvier 2014 relative aux compensations financières des transferts de compétences inscrites dans la loi de finances initiale pour 2014 au titre notamment de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le **revenu de solidarité active** et réformant les politiques d'insertion.*

ARTICLE 11

(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)

Compensation aux départements des charges résultant de la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) et, à Mayotte, des charges résultant du processus de départementalisation

Commentaire : le présent article actualise les compensations aux départements, dont Mayotte, en matière de revenu de solidarité active (RSA), ajuste les compensations à Mayotte dans le cadre du processus de départementalisation et procède à la reconduction du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) jusqu'en 2017.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DISPOSITIF DE COMPENSATION AUX DÉPARTEMENTS DES CHARGES LIÉES À LA GÉNÉRALISATION DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA)

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 dispositif du RSA dans les départements métropolitains à compter du 1^{er} juin 2009. Par ailleurs, l'article 29 de la loi précitée 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 prévoit ainsi l'extension et l'adaptation du RSA aux départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, à compter du 1^{er} janvier 2011. Enfin, l'ordonnance du 24 novembre 2011² a permis l'entrée en vigueur du RSA à Mayotte le 1^{er} janvier 2012.

Ces mouvements se sont traduits par des transferts et des extensions de compétences pour les départements, qui leur ont été compensés par

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.

² Ordonnance n° 2011-1641 du 24 novembre 2011 portant extension et adaptation du revenu de solidarité active au département de Mayotte.

l'attribution de ressources nouvelles, conformément à l'article 72-2 de la Constitution¹.

Le législateur a fixé les conditions de ces compensations à l'article 51 de la loi de finances pour 2009².

La compensation pour les départements et la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon s'effectue par **l'attribution d'une fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)**. Pour les collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, où la TICPE n'est pas applicable, la compensation est versée par la majoration de leurs dotations globales de compensation (DGC) en application des articles LO. 6271-5 et LO. 6371-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

En 2014, la part du produit de la TICPE correspondant à la compensation pérenne définitive attribuée aux départements métropolitains s'élevait à 761,2 millions d'euros et celle de la compensation provisionnelle à destination des départements d'outre (DOM) et de Saint-Pierre-et-Miquelon, à 158,1 millions d'euros.

Par ailleurs, l'article 37 de la loi de finances initiale pour 2006³, issu d'un amendement de la commission des finances du Sénat, a créé un fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) pour accompagner les départements dans la mise en œuvre du RMI, puis du RSA.

Alors que le FMDI n'était à l'origine destiné qu'à encourager l'action des départements en matière de lutte contre l'exclusion, **l'augmentation des dépenses engendrées par la gestion du RMI a conduit l'État à réorienter le FMDI vers la compensation de son transfert aux départements**. L'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2006⁴ a donc modifié les règles de fonctionnement du FMDI en le partageant en trois parts dites de compensation, de péréquation et d'insertion.

Le FMDI a été reconduit chaque année depuis lors⁵, représentant une **compensation supplémentaire de 500 millions d'euros**. La loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a également rendu éligibles les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, suite à l'entrée en vigueur du RSA dans ces territoires à compter du 1er janvier 2011.

¹ « 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. »

² Loi n° 2998-1425 du 17 décembre 2008 de finances pour 2009.

³ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

⁴ Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

⁵ Lois de finances pour 2009, 2010, 2011, 2012 et 2013.

B. LES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES AU DÉPARTEMENT DE MAYOTTE

Le 31 mars 2011, Mayotte est devenu le cent-unième département français. Conformément à la loi du 7 décembre 2010¹ relative au département de Mayotte et en application de l'ordonnance du 24 novembre 2011 précitée, le RSA y est entré en vigueur à compter du 1er janvier 2012.

Afin de compenser les charges en résultant, la loi de finances pour 2012² a prévu un dispositif, comparable à celui mis en place pour les autres départements, de transfert d'une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE).

Toutefois, l'absence d'application du RSA sur ce territoire avant le 1er janvier 2012 a rendu 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 précise étant ensuite fixée par arrêté des ministres de l'intérieur et du budget. Ce dispositif permet d'ajuster en cours d'exercice la compensation allouée au département de Mayotte dans l'hypothèse où la fraction attribuée en loi de finances ne permettrait pas de couvrir l'intégralité des dépenses de l'année liées au RSA.

À compter de 2015, l'ordonnance du 24 novembre 2011 prévoit que la compensation allouée n'a plus vocation à couvrir l'intégralité des dépenses de RSA de l'année, mais est fixée de manière définitive en fonction des dépenses de RSA de 2014.

Par ailleurs, l'article 36 de la loi de finances pour 2013 a étendu cette modalité de compensation – un arrêté encadré par une fourchette fixée par la loi – à l'ensemble des charges nouvelles résultant du processus de départementalisation de Mayotte.

Au 1er janvier 2013, deux nouvelles compétences ont été mises en place à Mayotte :

- la gestion et le financement du fonds de solidarité pour le logement (FSL)³ ;
- le financement des formations sociales initiales et des aides aux étudiants inscrits dans ces formations⁴.

Au 1er janvier 2014, deux autres compétences sont également entrées en vigueur à Mayotte :

¹ Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

² Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

³ Ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de la construction et de l'habitation.

⁴ 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.

- le financement de la formation des assistants maternels¹ ;
- l'aide sociale obligatoire à destination des personnes âgées et handicapées².

De ce fait, l'actualisation pour 2014 des fractions de produit de TICPE transférées au département de Mayotte a également couvert les charges liées à la création de ces quatre nouvelles compétences.

Pour 2014, la fraction de tarif plancher a ainsi été fixée à 0,031 euro par hectolitre de supercarburant sans plomb et à 0,022 euro par hectolitre de gazole. La fraction de tarif plafond a quant à elle été portée à 0,077 euro par hectolitre pour les supercarburants sans plomb et à 0,054 euro pour le gazole.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'ACTUALISATION DE L'AJUSTEMENT DU DROIT À COMPENSATION DU RSA POUR L'ANNÉE 2015

1. Des compensations pérennes inchangées

Les compensations pérennes annuelles correspondent à la compensation en année pleine du transfert du RSA « socle » majoré et sont automatiquement reconduites d'une année sur l'autre.

La loi de finances pour 2013 a définitivement arrêté le droit à compensation pérenne des départements de métropole et la loi de finances initiale pour 2014 en a fait de même pour les départements d'outre-mer (DOM) et Saint-Pierre-et-Miquelon, sur la base des dépenses réelles de ces collectivités.

Le présent article n'a donc pas modifié les taux des fractions de la TICPE correspondant à la compensation pérenne définitive qui s'établissent à 919,3 millions d'euros, dont 761,2 millions d'euros pour les départements métropolitains et 158,1 millions d'euros pour les DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon.

2. Des ajustements ponctuels affectant le département du Loiret et Saint-Pierre-et-Miquelon

Les précédentes lois de finances ont fixé les compensations au profit du Loiret et de Saint-Pierre-et-Miquelon à un niveau supérieur aux montants auxquels ils avaient effectivement droit. C'est pourquoi ces deux collectivités ont désormais une dette vis-à-vis de l'État, que celui-ci recouvre progressivement.

a) La reprise progressive de la dette de Saint-Pierre-et-Miquelon vis-à-vis de l'État

Le I du présent article corrige tout d'abord le montant de la dette de Saint-Pierre-et-Miquelon vis-à-vis de l'État au titre des années 2012 et 2013, fixé par la loi n° 2013-1278 du 30 décembre 2013 de finances pour 2014. Ce montant s'élève à 35 085 euros.

Le II du présent article procède à la reprise partielle de cette somme en 2015, à hauteur de 11 888 euros.

Les 23 197 euros restant seront prélevés progressivement, selon un dispositif de reprise étalée.

b) La reprise progressive de la dette du département du Loiret vis-à-vis de l'État

Le II du présent article assure également la poursuite du recouvrement des sommes restant dues à l'État par le département du Loiret au titre des années 2010, 2011 et 2012. Il opère ainsi un prélèvement de 1 809 407 euros sur les recettes de ce département.

Le solde de 1 657 168 euros restant sera prélevé progressivement selon un dispositif de reprise étalée.

*

Au total, ces ajustements ponctuels représentent 1 821 295 d'euros de recettes supplémentaires pour l'État en 2015 par rapport à 2014.

B. L'ACTUALISATION DES COMPENSATIONS VERSÉES À MAYOTTE

Le IV du présent article a pour objet d'actualiser la compensation au département de Mayotte des charges au titre du RSA, du FSL, des formations sociales initiales et des aides aux étudiants inscrits dans ces formations, de la formation des assistants maternels et des allocations d'aide sociale obligatoire à destination des personnes âgées et des personnes handicapées.

1. La compensation allouée au titre du RSA

Comme précisé supra, à compter de 2015, la compensation allouée à Mayotte au titre du RSA n'a plus vocation à couvrir l'intégralité des dépenses de RSA de l'année, mais est **calculée en fonction des dépenses de RSA de 2014**.

Ainsi, compte tenu du montant des dépenses de RSA connues au titre des droits ouverts de janvier à juin 2014 (7 millions d'euros), de la perspective de revalorisation de 2 % du RSA au 1^{er} septembre 2014 et de la majoration de 6,34 % au titre des dépenses d'insertion, les dépenses de RSA sont estimées à 16 millions d'euros.

Toutefois, compte tenu des incertitudes entourant ces estimations, le montant de la compensation au titre du RSA allouée en 2015 est évalué dans **une fourchette allant de 12,8 millions d’euros à 20,8 millions d’euros**, ce qui correspond à une « marge » de 20 %. Pour mémoire, en 2014, la compensation était comprise entre 12 et 30 millions d’euros.

2. La compensation au titre des compétences entrées en vigueur en 2013 et 2014

a) Le Fonds de solidarité pour le logement

La compensation allouée au département de Mayotte, définitive depuis la loi de finances initiale pour 2014, **reste inchangée à hauteur de 211 150 euros**.

b) Les formations sociales initiales et les aides aux étudiants inscrits dans ces formations

Le IV de l’article 9 de l’ordonnance du 31 mai 2012 a prévu qu’au titre des années 2013 à 2017, la compensation de charges serait calculée de manière à permettre, d’une part, « le financement forfaitaire d’un nombre de places de formation initiale correspondant aux besoins de formations à prendre en compte pour la conduite de l’action sociale et médico-sociale à Mayotte » et, d’autre part, « le financement des bourses aux étudiants inscrits dans les établissements agréés, éligibles, sur la base d’un montant forfaitaire annuel d’aide par étudiant boursier ». La compensation au titre des formations sociales initiales et des aides aux étudiants évolue donc entre 2013 et 2017 pour permettre à Mayotte de financer les places de formation nécessaires. Elle sera ensuite ajustée de manière définitive en 2018.

Le 2° du IV du présent article actualise la compensation allouée à Mayotte à 659 434 euros (contre 401 697 euros en 2014), qui se décomposent en 482 800 euros pour le financement forfaitaire des places de formation initiale et 176 634 euros pour le financement des bourses des étudiants inscrits dans les établissements agréés.

c) La formation des assistants maternels

Le 3° du IV du présent article précise que la compensation allouée à Mayotte au titre de la formation des assistants maternels, d’un montant de 9 334 euros, est **définitive à compter de 2015**. Conformément aux dispositions du I de l’article 3 de l’ordonnance n° 2011-1641 du 24 novembre 2011, ce montant a été déterminé non plus sur la base des dépenses prévisionnelles pour l’année, mais sur la base des dépenses enregistrées en 2014, le nombre d’assistants maternels étant connu.

L’évaluation préalable précise par ailleurs que, compte tenu de la différence entre les 13 353 euros versés à titre provisionnel en 2014 et les

9 334 euros définitivement fixés, un ajustement négatif de 4 019 sera mis en œuvre en 2015.

d) L'aide sociale obligatoire à destination des personnes âgées et handicapées

Le 4° du IV du présent article ajuste à 256 787 euros la compensation provisionnelle allouée au département de Mayotte en 2015 au titre de l'aide sociale obligatoire à destination des personnes âgées et handicapées. Ce montant a été déterminé au regard du montant moyen annuel des dépenses d'aide sociale obligatoire par habitant¹ constaté en 2012 dans les quatre autres départements d'outre-mer.

L'évaluation préalable précise, par ailleurs, que, compte tenu de la différence entre les 244 931 euros versés à ce titre en 2014, dont le montant a été établi en fonction des dépenses constatées en 2011, et les 256 787 euros définitivement fixés, un ajustement positif de 11 856 euros sera mis en œuvre en 2015.

3. L'ajustement en conséquence des fractions de tarif de la TICPE

Au total, en 2015, la compensation allouée au département de Mayotte pour l'ensemble des compétences transférées correspond à une compensation comprise entre 14 millions d'euros et 22 millions d'euros. En d'autres termes, les bornes de la fourchette sont resserrées.

Le présent article (13° et 14° du IV) actualise ainsi pour 2015 la fourchette de fraction de produit de TICPE attribuée au département de Mayotte au titre des diverses compensations, selon le tableau suivant :

Modification des fractions de tarifs de TICPE attribuées au département de Mayotte dans le PLF 2015

(en euros par hectolitre)

	Borne basse de la fourchette			Borne haute de la fourchette		
	Droit existant	PLF 2015	Évolution de la borne basse	Droit existant	PLF 2015	Évolution de la borne haute
Supercarburants sans plomb	0,031	0,037	+ 19,4 %	0,077	0,057	- 26,0 %
Gazole	0,022	0,026	+ 18,2 %	0,054	0,041	- 24,1 %

Source : commission de finances du Sénat

¹ Hors allocation personnalisée d'autonomie (APA) et prestation de compensation du handicap (PCH).

Comme en 2012, 2013 et 2014, le montant de la fraction de tarif attribuée en 2015 au département de Mayotte pour la couverture de l'ensemble de ces charges sera fixé par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget, dans les limites de la fourchette définie par le présent article.

C. LA RECONDUCTION DU FMDI JUSQU'EN 2017

Le III du présent article prévoit de **reconduire le FMDI pour toute la durée du budget triennal 2015-2017**. Il modifie ainsi l'article L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales et fixe 2017 comme nouvelle échéance du FMDI. **Le montant du FMDI sera inchangé et s'élèvera donc à 500 millions d'euros en 2015.**

* *

*

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 15,4 millions d'euros**.

Ces modifications des droits à compensation sont désormais habituelles et permettent de mettre en œuvre la compensation des transferts et extensions de compétences.

Votre rapporteur général souligne néanmoins que ces compensations se limitent pour l'essentiel aux obligations constitutionnelles.

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

ARTICLE 12

(Art. 104 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007)

**Fixation en loi de finances de la dotation globale de compensation (DGC)
de la collectivité de Saint-Barthélemy**

Commentaire : le présent article vise à fixer, à compter de 2015, le montant de la dotation globale de compensation (DGC) annuelle due par la collectivité de Saint-Barthélemy.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. L'ACCÈS DE SAINT-BARTHÉLEMY AU STATUT DE COLLECTIVITÉ
D'OUTRE-MER S'EST ACCOMPAGNÉ DE TRANSFERTS DE COMPÉTENCES
COMPENSÉS PAR DES TRANSFERTS DE RESSOURCES**

**1. La création de la collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy s'est
accompagnée d'une extension de ses compétences**

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003¹ a ouvert la voie à la procédure de **changement statutaire de Saint-Barthélemy** en remplaçant la catégorie des territoires d'outre-mer (TOM) par celle des collectivités d'outre-mer (COM) et en permettant aux électeurs d'outre-mer d'être associés à la détermination de leur statut. Le 7 décembre 2003, les électeurs de Saint-Barthélemy ont approuvé à 95,51 % le nouveau statut de leur île, passant de commune du département de la Guadeloupe à celui de collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution. Aux termes de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, la COM de Saint-Barthélemy s'est ainsi substituée à la commune de Saint-Barthélemy, au département de la Guadeloupe et à la région de la Guadeloupe.

Les dispositions de la loi organique précitée ont rendu effectifs, à compter du 1^{er} janvier 2008, le transfert complet des compétences du département et de la région de la Guadeloupe et le transfert partiel des compétences de l'État au profit de cette nouvelle collectivité. **La collectivité de Saint-Barthélemy s'est ainsi vue conférer une large autonomie et des compétences étendues.** Elle fixe désormais les règles applicables dans les domaines des impôts, des droits et taxes, de l'urbanisme, de la circulation

¹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

routière, de l'immatriculation des navires, de la voirie, de l'environnement, de l'accès au travail des étrangers, du tourisme, de l'organisation et de la création des services et des établissements publics de la collectivité.

2. Le transfert de compétences et la mise en place de la dotation globale de compensation (DGC)

Issus de la loi organique précitée du 21 février 2007, les articles L.O. 6271-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT) organisent les conditions de compensation du transfert de ces compétences à la collectivité de Saint-Barthélemy.

L'article L.O. 6271-5 prévoit que la collectivité de Saint-Barthélemy bénéficie du transfert de l'impôt jusqu'alors destiné au conseil régional et au conseil général et de trois dotations de l'État : la dotation globale de fonctionnement (DGF), la dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGES) **et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation globale de compensation (DGC) inscrite au budget de l'État.**

Cette DGC a été conçue pour ajuster l'éventuel décalage entre ressources et charges transférées. Elle est constituée de trois soldes entre charges transférées et ressources effectivement perçues, au titre de trois niveaux : département, région et État.

Le montant de ces transferts est, aux termes de l'article L.O. 6271-6 du CGCT, arrêté par la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC).

B. L'EXCÉDENT DES RESSOURCES PERÇUES SUR LES CHARGES TRANSFÉRÉES EST NEUTRALISÉ PAR UNE COMPENSATION NÉGATIVE AU PROFIT DE L'ÉTAT

1. La détermination d'une dotation globale de compensation négative (DGC)

Lors de sa mise en place, il était attendu que la DGC constituerait à une dépense pour l'État. Pour autant, le calcul du solde entre charges et ressources transférées a abouti à un **montant de charges transférées inférieur à celui des recettes perçues par la collectivité et donc, à une DGC négative.**

En effet, les travaux de la CCEC réunie au premier semestre 2008 ont fait apparaître que « *la fiscalité transférée (au) profit (de la COM de Saint-Barthélemy) excéd[ait] les charges transférées de 5,6 millions d'euros, au*

détriment de l'État, à hauteur de 2,7 millions d'euros, et du département de Guadeloupe, à hauteur de 2,9 millions d'euros »¹.

À la suite de ces travaux, l'article 6 de la LFR pour 2008² a inséré un nouvel alinéa dans le 3° du paragraphe II de l'article 104 de la LFR pour 2007 qui tire les conséquences de l'existence de ce trop-perçu en disposant que **le montant de la DGC de Saint-Barthélemy fait l'objet « d'un titre de perception émis chaque année par le préfet de la région de Guadeloupe »**. Elle précise également que le remboursement de la dette de Saint-Barthélemy pour le trop-versé au titre de 2008 sera effectué sur deux ans. Elle prévoit donc le remboursement de la dette de Saint-Barthélemy au titre de l'année 2008 sur deux ans, en 2009 et 2010.

2. Une DGC contestée dont le règlement a tardé à être effectué

Si le montant du prélèvement négatif à opérer au titre de la DGC a été prévu expressément par la LFR pour 2008, **les autorités de l'État ont tardé à émettre les titres de perception**. Ainsi, le montant de la DGC annuelle n'a été ni prélevé, ni réclamé par l'État pendant les quatre années qui ont suivi la mise en place de la législation. Ce n'est que le 20 décembre 2012 que les premiers titres de perception pour les années 2008 et 2009 ont été émis ; ils ont été notifiés le 16 janvier 2013.

La collectivité de Saint-Barthélemy a contesté devant le juge administratif les modalités de calcul de la dotation globale de compensation, les considérant contraires aux principes de libre administration et d'autonomie des collectivités territoriales.

Saisi le 27 janvier 2014 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la collectivité de Saint-Barthélemy, **le Conseil constitutionnel a eu à se prononcer sur la constitutionnalité de ces dispositions**.

Dans sa décision n° 2014-386 QPC du 28 mars 2014, le Conseil constitutionnel estime que les dispositions contestées « *n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier l'étendue de la compétence de la collectivité de Saint-Barthélemy en matière de fiscalité* », qu'elles « *n'ont pas non plus pour effet de réduire les ressources propres de cette collectivité dans des proportions telles que serait méconnue son autonomie financière* ». Il a par ailleurs estimé que ces dispositions ne portent pas « *atteinte à une situation légalement acquise* » et les a, par conséquent, déclarées conformes à la Constitution.

¹ Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2008, Sénat, n° 135, Tome I (session ordinaire 2008-2009), 16 décembre 2008.

² 4° du I de l'article 6.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article évalue le montant de la DGC négative due annuellement par la collectivité de Saint-Barthélemy à l'État à 5 733 499 euros à compter de 2015. Il ajuste en outre ce montant, pour la seule année 2015, en incluant les trop-perçus issus de la compensation de la généralisation du RSA.

A. LA FIXATION DU MONTANT DU TITRE DE PERCEPTION ÉMIS ANNUELLEMENT À LA CHARGE DE SAINT-BARTHÉLEMY

L'article L.O. 6271-5 précité renvoie à la loi de finances le soin de déterminer chaque année le montant de la DGC. Afin de sécuriser les titres de perception émis chaque année, le I du présent article vise donc à inscrire expressément dans la loi, en l'espèce l'article 104 de la loi de finances rectificative pour 2007 précitée, le montant de la DGC due par Saint-Barthélemy à l'État à compter de 2015.

« Sous réserve d'ajustements opérés en loi de finances pour le montant de la dotation globale de compensation », ce montant s'élève à **5 773 499 euros**. Il correspond à celui constaté en 2008 auquel est appliqué le taux d'évolution de la DGF.

B. LA FIXATION D'UN MONTANT AJUSTÉ POUR LA SEULE ANNÉE 2015

Le II du présent article dispose que le montant de la DGC due au titre l'année 2015 est égal au montant défini au I ajusté du montant de la DGC établie au I du montant négatif de la compensation provisionnelle du transfert du revenu de solidarité active (RSA) aux collectivités d'outre-mer prévu par l'ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010 pour les années 2011 à 2013. La loi 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a en effet prévu la généralisation du dispositif du RSA, qui s'est substitué au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation de parent isolé (API). Ce transfert de compétences a rendu nécessaire l'ajustement ponctuel de la compensation versée à Saint-Barthélemy.

Le II du présent article opère ainsi l'ajustement du droit à compensation de la collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy **pour un montant négatif de reprise non pérenne au titre du transfert du RMI et de la généralisation du RSA évalué à 14 704 euros pour les années 2011 à 2013**. La prise en compte de ces reprises de compensation porte la **DGC négative de la collectivité de Saint-Barthélemy au titre de la seule année 2015 à 5 788 203 euros**.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article permet de fixer de manière expresse le montant négatif de la dotation globale de compensation qui devra être versé chaque année, au titre de l'excédent de ressources qu'elle perçoit, par la collectivité de Saint-Barthélemy.

S'il est normal que les transferts de compétences fassent l'objet d'une compensation par des transferts de ressources, il apparaît logique que, lorsqu'un trop-perçu est constaté, celui-ci fasse l'objet d'un remboursement de la part de la collectivité concernée, en application du principe de compensation à « l'euro près ».

Sous réserve d'un amendement rédactionnel, votre rapporteur général vous propose d'adopter cet article.

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

ARTICLE 13

(Art. 40 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014)

Affectation d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) en vue de la constitution de la ressource régionale pour l'apprentissage et actualisation de la fraction du tarif de la TICPE relative à la compensation financière des primes à l'apprentissage.

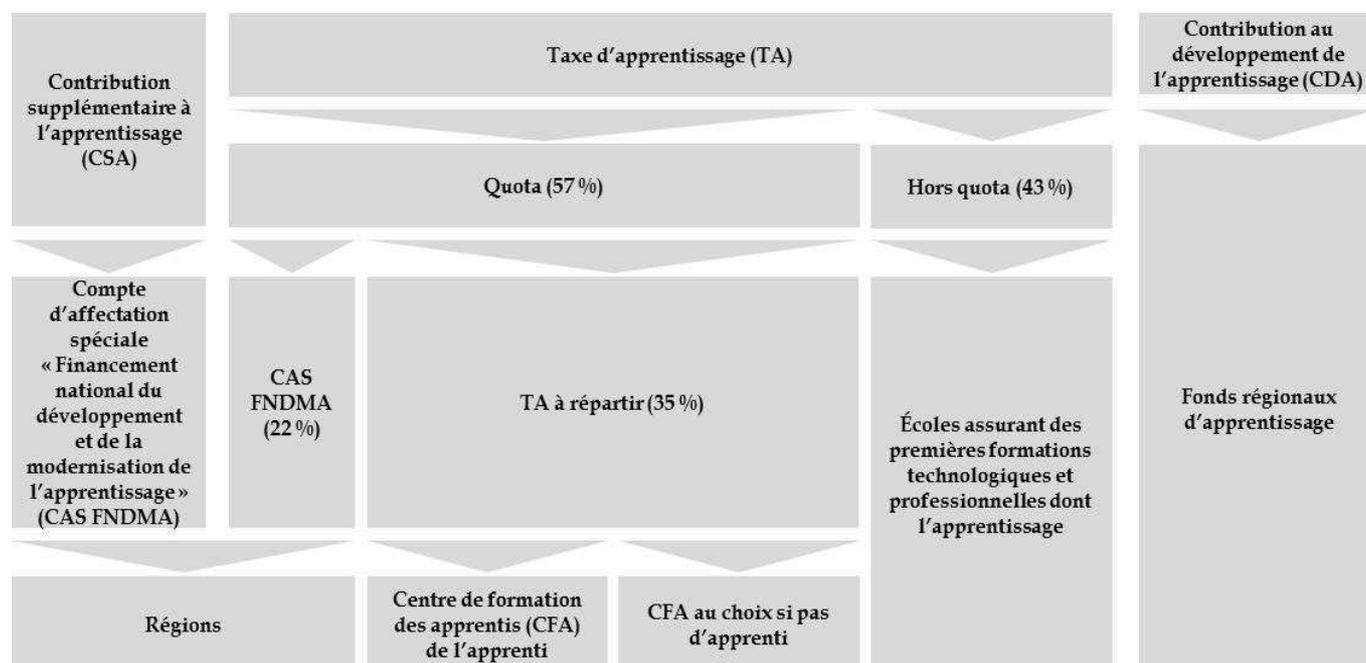
Commentaire : le présent article vise, d'une part, à fixer le montant de la fraction de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) complétant la ressource régionale pour l'apprentissage, conformément aux dispositions de la loi de finances rectificative pour 2014 et, d'autre part, à actualiser pour 2015 le montant de la fraction de TICPE destinée à compenser le versement de la prime d'apprentissage par les régions.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE PROFONDÉMENT REMANIÉ

1. Le schéma du financement de l'apprentissage jusqu'au 31 décembre 2014

Schéma du financement de l'apprentissage avant la réforme



Source : Commission des finances

Le montant de la taxe d'apprentissage (TA) s'élève à 0,50 % des salaires versés et à 0,26 % dans les établissements situés dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Il se répartit en deux fractions :

- **le quota (57 %)**, constitué, d'une part, par un versement aux régions (22 % de la TA) *via* le compte d'affectation spéciale « Financement du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS FNDMA), et, d'autre part, par le « quota libre » (35 % de la TA) destiné aux centres de formation des apprentis (CFA) où sont inscrits les apprentis employés par l'entreprise.

- **le hors-quota ou « barème » (43 %)** qui permet d'assurer le financement des premières formations technologiques et professionnelles.

À la TA proprement dite s'ajoutent deux contributions additionnelles :

- la contribution au développement de l'apprentissage (CDA) destinée à alimenter les fonds régionaux d'apprentissage ;

- la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) qui vise à compenser les dépenses des régions en matière d'apprentissage *via* une dotation issue du CAS FNDMA.

2. La réforme engagée par la loi de finances rectificative pour 2013 entrant en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2015

L'article 60 de la loi du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013¹ a procédé à la fusion, à compter du 1^{er} janvier 2015, de la TA et de la CDA au profit d'un prélèvement unique fixé à 0,68 % (0,44 % pour l'Alsace et la Moselle).

Il prévoyait en outre la répartition du produit de la nouvelle TA en trois fractions :

- une « fraction régionale pour l'apprentissage » ;
- une deuxième fraction dite « quota » destinée à financer les CFA ;
- une troisième fraction dite « hors quota » permettant de financer les établissements de formation professionnelle initiale.

Par ailleurs, l'article 60 précité renvoyait à un décret le soin de fixer la part de chacun de ces fractions. Cette dernière disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel², qui a considéré que le législateur avait, ce faisant, méconnu l'étendue de sa compétence.

Enfin, il a affecté le produit de la CSA au financement des centres de formation des apprentis (CFA) et des sections d'apprentissage (SA) et non plus aux régions *via* le CAS FNDMA.

2. La création d'une « ressource régionale pour l'apprentissage »

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale³ a remédié à la censure du Conseil constitutionnel en inscrivant dans la loi les niveaux de quota et de hors quota (respectivement à 21 % et à 23 %). La fraction régionale de la nouvelle TA s'établissait donc, sans que cela soit expressément prévu par la loi, à 56 % de son produit.

L'article 8 de la loi du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014⁴ a finalisé la réforme du financement de l'apprentissage en diminuant le montant de la « fraction régionale pour l'apprentissage » à 51 % du produit de la nouvelle taxe d'apprentissage afin d'augmenter la part de la TA pouvant être librement affectée par les entreprises, qui est ainsi passée de 21 % à 26 %.

Il a en outre modifié **l'article L. 6241-2 du code du travail** en prévoyant que cette diminution de la fraction régionale de la taxe d'apprentissage serait compensée par l'affectation d'une part du produit de

¹ Loi n° 2013-1279.

² Décision n° 2013-684 du 29 décembre 2013.

³ Loi n° 2014-288.

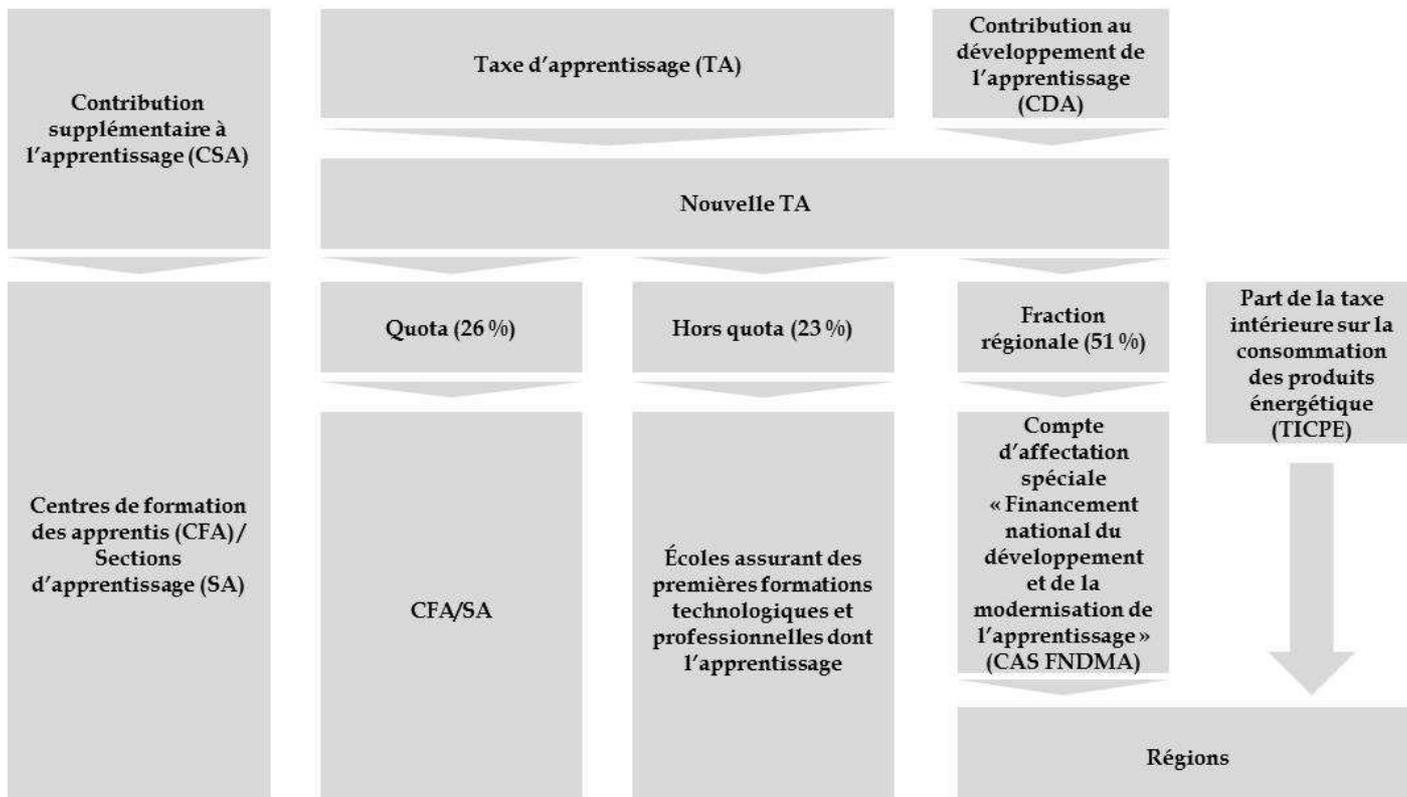
⁴ Loi n° 2014-891.

la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétique (TICPE). **La somme de la fraction régionale de la taxe d'apprentissage et de cette part de la TICPE constitue la « ressource régionale pour l'apprentissage ».**

La « ressource régionale pour l'apprentissage » est composée d'une part fixe de 1,544 milliard euros et d'une part dynamique de 100 millions d'euros correspondant à l'éventuel excédent du produit de la fraction régionale. La part fixe est financée à la fois par la fraction de la taxe d'apprentissage et la part du produit de la TICPE. Néanmoins, si le produit de la ressource régionale est supérieur à 1 544 093 400 euros, la différence est déduite de la part TICPE.

De plus, contrairement à la fraction de 51 % de la taxe d'apprentissage affectée *via* le CAS FNDMA, la part de la TICPE est affectée directement aux régions, à la collectivité territoriale de Corse et au département de Mayotte (cf. article 24 du présent projet de loi de finances modifiant les recettes et les dépenses du CAS FNDMA). **L'article L. 6241-2 du code du travail prévoit enfin que la part de la TICPE affectée devra être fixée « dans les conditions et selon les modalités de revalorisation prévues par la loi de finances pour 2015 ».**

Schéma du financement de l'apprentissage après la réforme



Source : Commission des finances

Cette « ressource régionale pour l'apprentissage » a vocation à financer les restes à payer des conventions d'objectifs et de moyens supprimés à compter du 1^{er} janvier 2015 par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, la péréquation entre les régions et, surtout, la compensation au titre du versement des primes d'apprentissage.

B. LE REMPLACEMENT DE L'INDEMNITÉ COMPENSATRICE FORFAITAIRE PAR UNE PRIME RÉGIONALE À L'APPRENTISSAGE PLUS RESTRICTIVE

La loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a remplacé, à compter du 1^{er} janvier 2014, l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF)¹ par une prime régionale d'apprentissage.

D'un montant de 1 000 euros par apprenti et par année de formation, cette prime est versée par les régions aux entreprises de moins de 11 salariés uniquement.

Un dispositif transitoire a toutefois été prévu pour les contrats d'apprentissage conclus avant le 31 décembre 2013 avec le versement d'une prime de 500 euros la deuxième année et de 200 euros la troisième année du contrat par apprenti embauché dans une entreprise d'au moins 11 salariés.

La loi du 29 décembre 2013 précitée précise que le versement par les régions de cette nouvelle prime est compensé par l'affectation d'une part de la TICPE.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA FIXATION DU MONTANT DE LA PART TICPE DE LA « RESSOURCE RÉGIONALE POUR L'APPRENTISSAGE »

Conformément aux dispositions de l'article L. 6241-2 du code du travail, le A du I du présent article fixe le montant de la part de la TICPE dans la ressource régionale pour l'apprentissage qui s'élève, pour 2015, à 146 270 000 euros. Il précise en outre qu'à compter de 2016, cette part est indexée sur l'évolution de la masse salariale, soit au même rythme que le produit de la taxe d'apprentissage. Le A du I du présent article procède enfin à la répartition de cette part entre les régions, la collectivité territoriale de Corse et le département de Mayotte.

¹ D'un montant de 1 000 euros minimum par apprenti et par an, l'ICF était versé à tout employeur sans condition d'effectif.

Répartition de la part TICPE de la « ressource régionale pour l'apprentissage »

(% du montant total)

ALSACE	3,04007
AQUITAINE	4,51835
AUVERGNE	2,25799
BOURGOGNE	2,52271
BRETAGNE	4,43524
CENTRE	4,16195
CHAMPAGNE-ARDENNE	2,00911
CORSE	0,47427
FRANCHE-COMTÉ	1,90234
ÎLE-DE-FRANCE	15,35530
LANGUEDOC-ROUSSILLON	3,73975
LIMOUSIN	1,22526
LORRAINE	4,15699
MIDI-PYRÉNÉES	3,70548
NORD-PAS DE CALAIS	6,02199
BASSE-NORMANDIE	2,46642
HAUTE-NORMANDIE	2,99937
PAYS DE LA LOIRE	6,37739
PICARDIE	2,63574
POITOU-CHARENTES	3,69646
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	6,79127
RHÔNE-ALPES	8,87601
GUADELOUPE	1,65956
GUYANE	0,43923
MARTINIQUE	1,83502
RÉUNION	2,67429
MAYOTTE	0,02243

Source : projet de loi de finances pour 2015

Le B du I du présent article fixe la part du produit de la TICPE versée aux régions, à la collectivité territoriale de Corse et au département de Mayotte par application d'une fraction de tarif de la taxe aux quantités de carburants vendues en 2013, soit :

- 0,39 euro par hectolitre pour les carburants sans plomb ;
- 0,27 euro par hectolitre pour le gazole.

Il précise en outre que si cette part est inférieure au montant prévu au A du I, la différence fait l'objet d'une compensation dont le montant est déduit du produit de la taxe revenant à l'État.

B. LA COMPENSATION DE LA PRIME RÉGIONALE À L'APPRENTISSAGE

Le II du présent article modifie le II de l'article 40 de la loi de finances pour 2014 afin d'actualiser, pour 2015, le montant de la part de TICPE destiné à compenser le versement par les régions de la nouvelle prime régionale d'apprentissage.

Cette part correspond à une fraction de tarif de la TICPE afférente aux quantités de carburants vendues en 2012. En 2015, cette fraction de tarif est ainsi fixée à :

- 0,67 euro par hectolitre, s'agissant des supercarburants sans plomb (contre 0,31 euros en 2014) ;

- 0,48 euro par hectolitre, s'agissant du gazole (contre 0,22 euro en 2014).

Cette actualisation est établie sur la base du nombre d'apprentis connu au 31 décembre 2013.

Enfin, le 5 du II du présent article précise la répartition du montant ainsi obtenu.

**Répartition de la part TICPE visant à compenser le versement
de la prime régionale d'apprentissage**

(% du montant total)

ALSACE	3,30789
AQUITAINE	4,60811
AUVERGNE	1,94048
BOURGOGNE	2,57019
BRETAGNE	4,42792
CENTRE	4,70074
CHAMPAGNE-ARDENNE	2,05977
CORSE	0,61831
FRANCHE-COMTÉ	2,25482
ÎLE-DE-FRANCE	14,60741
LANGUEDOC-ROUSSILLON	3,91317
LIMOUSIN	0,95041
LORRAINE	4,57812
MIDI-PYRÉNÉES	3,79686
NORD-PAS DE CALAIS	5,09889
BASSE-NORMANDIE	2,54672
HAUTE-NORMANDIE	3,18757
PAYS DE LA LOIRE	6,93747
PICARDIE	2,52341
POITOU-CHARENTES	3,32330
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	8,54648
RHÔNE-ALPES	11,23059
GUADELOUPE	0,15772
GUYANE	0,06487
MARTINIQUE	0,73939
RÉUNION	1,22513
MAYOTTE	0,08425

Source : projet de loi de finances pour 2015

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale, l'Assemblée nationale a adopté en séance, avec avis favorable du Gouvernement, cinq amendement rédactionnels et un amendement de coordination visant à inscrire dans l'article L. 6241-2 précité la référence au présent article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La réforme de l'apprentissage et de son financement a déjà été longuement discutée à l'occasion des quatre modifications successives intervenues en des lois de finance rectificatives pour 2013 et 2014 et de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

Le dispositif prévu par le présent article ne fait que tirer les conséquences de mesures déjà actées.

Sous réserve d'un amendement rédactionnel, votre rapporteur général vous propose l'adoption de cet article.

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

ARTICLE 14**Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales**

Commentaire : le présent article procède à l'évaluation, pour 2015, des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au bénéfice des collectivités territoriales (50,5 milliards d'euros).

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'évaluation des prélèvements sur recettes (PSR) de l'État au profit des collectivités territoriales résulte des dispositions 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. L'EXTINCTION ATTENDUE DE DEUX PSR

La liste des prélèvements est modifiée par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.

D'une part, la dotation exceptionnelle de correction des calculs de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et du prélèvement ou du reversement au titre des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) est supprimée.

Cette suppression était attendue, dans la mesure où la dotation visait à compenser des erreurs de calcul au titre du FNGIR et de la DCRTP pour les années antérieures à leurs corrections - c'est à dire pour les années 2011 et 2012. En procédant à la rectification de ces erreurs « une fois pour toutes », la dotation n'avait pas vocation à être renouvelée.

D'autre part, la dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés, mise en place à l'initiative de votre commission des finances par la première loi de finances rectificative pour 2011, disparaît. Cette suppression était également attendue, puisqu'il était prévu que son montant soit dégressif sur trois années et qu'elle disparaisse à compter de 2015.

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 50,5 milliards d'euros, soit, par rapport à 2014, une baisse de 3,67 milliards d'euros, à périmètre constant¹.

Cette évolution n'explique pas divers mouvements, retracés ci-après et rappelés dans le tableau ci-dessous :

- par la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 3,56 milliards d'euros (contribution au redressement des finances publiques de 3,67 milliards d'euros et hausse de la péréquation verticale de 228 millions d'euros, dont 114 millions d'euros financés au sein de la DGF) (voir l'article 9) ;

- par la hausse du montant prévisionnel du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) (+ 166 millions d'euros), compensée au sein de l'enveloppe normée ;

- par la baisse de divers PSR (dotation spéciale pour le logement des instituteurs, fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles, suppression des deux PSR précités) pour 30 millions d'euros environ.

Le total de ces mesures aurait dû conduire à une diminution des concours de l'État de 3,42 milliards d'euros. Afin d'assurer globalement « le strict respect de l'objectif de baisse de 3,67 milliards d'euros des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales », les prélèvements tout ou partie variables d'ajustement sont minorées de 250 millions d'euros².

¹ Et de 3,68 milliards d'euros à périmètre courant.

² Au sein de ces PSR, se trouvent des compensations variables d'ajustement, qui sont minorées, et des compensations qui ne sont pas variables d'ajustement, et qui peuvent progresser. Ce qui explique que la minoration globale de ces PSR (250 millions d'euros) soit inférieur à la baisse des variables (327 millions d'euros). Pour plus de détail, voir le commentaire de l'article 9.

**Modifications des prélèvements sur recettes au profit des collectivités
par rapport à 2014**

(en millions d'euros)

	Variations des dotations	Conséquences sur les PSR tout ou partie variables d'ajustement	Conséquence sur le total des PSR
Contribution au redressement des finances publiques	- 3 670	-	- 3 670
Hausse de la péréquation verticale au sein de la DGF (+ 228 millions d'euros), dont 114 millions d'euros financés au sein de la DGF	+ 114	- 114	-
Hausse « naturelle » du FCTVA, intégré à l'enveloppe normée	+ 166	- 166	-
Divers	- 30	+ 30	-
TOTAL	- 3 420	- 250	- 3 670

Source : commission des finances du Sénat

Évolution des PSR au profit des collectivités territoriales

(en millions d'euros)

	LFI 2014	PLF 2015 à périmètre constant	Évolution PLF 2015 constant / LFI 2014	Écart PLF 2015 constant / LFI 2014	PLF 2015 à périmètre courant
Dotation globale de fonctionnement	40 121	36 565	- 8,9 %	- 3 556	36 558
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs	21	18,7	- 11,0 %	- 2	18,7
Dotation élu local	65	65	0,0 %	0	65
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	41	41	0,0 %	0	41
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	500	500	0,0 %	0	500
Dotation départementale d'équipement des collèges	326	326	0,0 %	0	326
Dotation régionale d'équipement scolaire	661	661	0,0 %	0	661
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	10	5	- 50,0 %	- 5	5
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3	3	0,0 %	0	3
Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	25	25	0,0 %	0	25
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale (*)	1 751	1 738	- 0,7 %	- 13	1 738
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (*)	292	167	- 42,8 %	- 125	167
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (*)	744	632	- 15,1 %	- 112	632
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	4	0,0 %	0	4
Dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte	83	83	0,0 %	0	83
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)	3 324	3 324	0,0 %	0	3 324
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle	430	430	0,0 %	0	430
Dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés	1	0	- 100,0 %	- 1	0
Dotation de compensation des erreurs de calcul DCRTP/GIR en 2011 et 2012	23	0	- 100,0 %	- 23	0
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	5 769	5 935	2,9 %	166	5 935
Total	54 193	50 524	- 6,8 %	- 3 669	50 516

Source : commission des finances du Sénat – (*) en grisé, les PSR tout ou partie variables d'ajustement

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, le présent article a été modifié par un amendement du Gouvernement tirant les conséquences des modifications introduites par nos collègues députés sur les autres articles relatifs aux PSR au profit des collectivités, retracées dans le tableau ci-dessous.

Conséquences sur les prélèvements sur recettes des mesures votées par l'Assemblée nationale en première lecture

(en millions d'euros)

	Variations de dotations	Conséquences sur les PSR tout ou partie variables d'ajustement	Conséquence sur le total des PSR
Majoration de la DSU et de la DSR (+99 millions d'euros) dont la moitié financée au sein de la DGF	+ 49,5	- 49,5	-
Exclusion du FCTVA de « l'enveloppe normée »	-	+ 166,4	+ 166,4
Majoration du taux de remboursement du FCTVA	+ 26,0	-	+ 26,0
Suppression des FDPTP	- 423,3	-	- 423,3
Création d'une dotation de soutien à l'investissement local	+ 423,3	-	+ 423,3
Taxe foncière sur les propriétés bâties en ZUS	-	+ 73 - 73 = 0	-
Suppression de la taxe sur les spectacles afférente aux manifestations sportives	-	+ 20,0	+ 20,0
TOTAL	+ 75,5	+ 136,9	+ 212,4

Source : commission des finances du Sénat

Les modifications apportées par les députés sont les suivantes :

- **la DSU et la DSR sont majorées de 99 millions d'euros**, cette hausse étant financée pour moitié au sein de la DGF et pour moitié par une diminution des variables d'ajustement ; ceci se traduit par une hausse de 49,5 millions d'euros de la DGF et par une baisse du même montant des variables d'ajustement¹, au sein des PSR ;

- **le FCTVA est placé en dehors de « l'enveloppe normée »**¹ – ce qui se traduit par une hausse de 166 millions d'euros des variables d'ajustement, au sein des PSR ;

- **le taux de remboursement du FCTVA est augmenté**, ce qui majore les PSR dans leur ensemble de 26 millions d'euros² ;

- **les FDPTP sont supprimés au profit d'une dotation de soutien à l'investissement local d'un même montant** (423,3 millions d'euros)¹ ; l'effet sur le montant des PSR est donc neutre ;

¹ Voir le commentaire de l'article 9.

² Voir le commentaire de l'article 9 bis.

- la compensation du régime d'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dans les zones urbaines sensibles (ZUS) est maintenue, alors qu'elle devait être supprimée¹. Il en résulte une hausse de 73 millions d'euros des allocations compensatrices qui est compensée sur les variables d'ajustement ;

- enfin, la suppression de la taxe sur les spectacles afférente aux manifestations sportives est compensée, sans que cela pèse sur l'enveloppe normée, d'où une majoration des prélèvements sur recettes de 20 millions d'euros².

Au total, les prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales augmentent de 212,4 millions d'euros, répartis entre 75,5 millions d'euros de hausse de dotations et 136,9 millions d'euros de moindre baisse des variables d'ajustement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA VOLONTÉ DU GOUVERNEMENT DE SOUMETTRE LE FCTVA À LA NORME D'ÉVOLUTION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Depuis 1981, le Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) fonctionne sur une logique de remboursement : son taux a été ajusté à chaque changement du taux de TVA et son montant n'est pas compris dans le périmètre de « l'enveloppe normée », afin que sa hausse ne pèse pas sur les autres dotations de l'État aux collectivités.

En effet, il ne s'agit pas d'une dotation ordinaire, mais du remboursement d'une taxe perçue au profit de l'État.

Cependant, depuis un an, le Gouvernement multiplie les signes de son intention de rompre avec cette logique de remboursement et d'intégrer le FCTVA dans une enveloppe normée, comme s'il s'agissait d'une dotation ordinaire :

- le projet de loi de finances pour 2014 ne comportait pas de rehaussement du taux de remboursement, malgré la hausse des taux de TVA, et ce n'est qu'à l'initiative des députés que cet alignement a finalement été prévu, par l'article 38 de la loi de finances pour 2014 ;

- le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2015 à 2019, tel que déposé par le Gouvernement, prévoyait (article 14) son intégration au périmètre des concours de l'État auquel est appliquée la réduction ;

¹ Voir le commentaire de l'article 9 ter.

² Voir le commentaire de l'article 8 bis.

- enfin, le présent projet de loi de finances pour 2015 prévoyait que la hausse du FCTVA (166 millions d'euros) serait compensée au sein des variables d'ajustement. Ce n'est, encore qu'une fois, qu'à l'initiative des députés qu'il a été sorti de ce périmètre (voir le commentaire de l'article 9).

Ces éléments ne font qu'alimenter la défiance entre l'État et les collectivités territoriales.

B. LES CONSÉQUENCES DES MESURES PROPOSÉES PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances a adopté **un amendement tirant les conséquences sur le présent article des modifications qu'elle vous propose** sur les articles 9 et 9 *ter* :

- prise en compte sur la DGF des dépenses contraintes imposées aux collectivités territoriales par l'État (+ 1,2 milliard d'euros) ;
- maintien du rythme d'évolution de la péréquation verticale adopté en 2014 (+ 119 millions d'euros au lieu de + 228 millions d'euros) ;
- suppression de la hausse supplémentaire de la péréquation de 99 millions d'euros introduite par l'Assemblée nationale ;
- maintien des FDPTP.

Conséquences sur les prélèvements sur recettes des amendements adoptés par votre commission des finances

(en millions d'euros)

	Variations de dotations	Conséquences sur les PSR tout ou partie variables d'ajustement	Conséquence sur le total des PSR
Prise en compte des dépenses imposées aux collectivités territoriales sur la DGF	+ 1 202,4	-	+ 1 202,4
Retour au rythme d'évolution de la péréquation de 2014 soit + 119 millions d'euros	- 114 + 119/2 = - 54,5	+ 114 - 119/2 = + 54,5	-
Suppression de la majoration supplémentaire de la DSU et de la DSR	- 49,5	+ 49,5	-
Sous-total DGF	+ 1 098,4	+ 104,0	+ 1 202,4
Maintien des FDPTP	- 423,3	-	- 423,3
Suppression de la dotation de « soutien » à l'investissement local	+ 423,3	-	+ 423,3
TOTAL	+ 1 098,4	+ 104,0	+ 1 202,4

Source : commission des finances du Sénat

Au total, les concours de l'État aux collectivités seraient majorés de 1,2 milliard d'euros par rapport au texte adopté par l'Assemblée nationale et **la baisse des concours, prévue à hauteur de 3,67 milliards d'euros dans le projet du Gouvernement, serait ramenée à 2,26 milliards d'euros.**

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

B. – Impositions et autres ressources affectées à des tiers

ARTICLE 15

Fixation des plafonds pour l'année 2015 des taxes affectées aux opérateurs et à divers organismes chargés de missions de service public

Commentaire : le présent article prévoit l'ajustement des plafonds des taxes affectées pour une baisse globale de 298 millions d'euros et élargit le champ du dispositif de plafonnement à 15 organismes pour un montant de 584,1 millions d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

A. PRÈS DE 35 MILLIARDS DE TAXES AFFECTÉES À DES TIERS AUTRES QUE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

En dehors de ressources propres (financements européens, privés, produits de vente, redevance...), **les opérateurs bénéficient de recettes publiques** par deux principaux biais : des **crédits budgétaires** (82 % du montant total des ressources publiques leur étant attribuées¹) et des **taxes dites « affectées »** (17 %) dont tout ou partie du produit leur revient. Ils peuvent également bénéficier de ressources publiques sous la forme de dotations en fonds propres (1 %) : l'État alloue des fonds non consommables aux opérateurs qui, en contrepartie du dépôt de ces fonds au Trésor, bénéficient d'un financement censé correspondre à la rémunération des fonds.

D'après l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2015, les taxes affectées à des tiers n'appartenant ni au secteur local ni au secteur social **s'élèvent à près de 35 milliards d'euros en 2015**².

Le tableau ci-dessous présente la répartition des différentes taxes affectées selon le destinataire, et précise l'évolution totale entre 2013 et 2015.

¹ D'après le « Jaune Opérateurs » annexé au projet de loi de finances pour 2014, l'annexe pour 2015 n'étant pas disponible au 29 octobre.

² Tome I de l'annexe « Voies et moyens » annexée au PLF 2015, p. 150.

Montant (recettes nettes), évolution et répartition des ressources fiscales affectées à des tiers

(en millions d'euros)

Organismes	Exécution 2013	Prévision 2014	Prévision 2015	Part de chaque catégorie dans la prévision 2015	Évolution entre 2013 et 2015
Organismes d'administration centrale	15 616	15 579	14 252	5,5%	-8,7%
- <i>Opérateurs de l'État</i>	5 251	5 244	6 153	2,4%	17,2%
- <i>Autres</i>	10 365	10 335	8 099	3,1%	-21,9%
Secteur social	152 945	154 721	169 276	65,2%	10,7%
Secteur local	54 504	55 665	55 898	21,5%	2,6%
Divers	19 671	20 870	20 283	7,8%	3,1%
- <i>Emploi et formation professionnelle</i>	10 592	10 735	8 780	3,4%	-17,1%
- <i>Industrie, recherche, commerce et artisanat</i>	574	574	552	0,2%	-3,8%
- <i>Équipement, logement, transports et urbanisme</i>	3 083	3 153	3 296	1,3%	6,9%
- <i>Agriculture</i>	17	17	9	0,0%	-47,1%
- <i>Environnement</i>	5 354	6 379	7 603	2,9%	42,0%
- <i>Divers</i>	51	12	43	0,0%	-15,7%
Total	242 736	246 835	259 709	100,0%	7,0%
Total hors secteurs local et social	35 287	36 449	34 535	13,3%	-2,1%

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'annexe « Voies et moyens » du projet de loi de finances pour 2015

Le choix entre crédits budgétaires et affectation fiscale n'est pas neutre en termes budgétaires, comme l'a montré l'étude prévue à l'article 21 de la loi de programmation 2012-2017 réalisée par le Conseil des prélèvements obligatoires en 2013¹. L'affectation d'impositions de toutes natures présente en effet un double inconvénient : d'une part, elle conduit à ce que ce financement public **échappe au contrôle du Parlement** lors de l'examen du projet de loi de finances. Au surplus, l'affectation déroge au principe d'universalité budgétaire posé par l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances : « *le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État* ». D'autre part, si les taxes affectées connaissent une évolution dynamique, elles entraînent alors une **progression de la dépense des organismes concernés à un rythme plus soutenu** que celle des organismes financés sur subvention budgétaire incluse dans la norme de dépense de l'État. Ainsi, **entre 2013 et 2015², les taxes affectées ont**

¹ Conseil des prélèvements obligatoires, « La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes », juillet 2013.

² Tome I de l'annexe « Voies et moyens » annexée au PLF 2015, p. 17 et p. 150.

crû de 7 % alors que les recettes fiscales nettes de l'État ont diminué, sur la même période, d'environ 2 %.

D'après le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires précité, les opérateurs financés par affectation de ressources fiscales ont vu leurs dépenses croître de 4,5 % entre 2007 et 2012 tandis qu'elles ont augmenté à un rythme bien moindre pour l'État (1,2 %).

B. UN PLAFONNEMENT DES TAXES AFFECTÉES DE PLUS EN PLUS ÉTENDU MAIS TOUJOURS INCOMPLET

1. Le principe du plafonnement

Le principe du **plafonnement des taxes affectées** a été posé par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012¹. Des plafonds de ressources ont été fixés ; en cas de dépassement de ces plafonds, il est procédé à un **reversement** de l'excédent du produit de la taxe au budget général de l'État. 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'État.

Comme le souligne le Gouvernement dans la présentation des taxes affectées qui figure au tome I de l'annexe « Voies et moyens »², **l'objectif est triple : renforcer le suivi et le contrôle du niveau d'ensemble des taxes affectées, ajuster chaque année les ressources des opérateurs à leurs besoins réels et faire contribuer les opérateurs à la maîtrise de la dépense publique, puisque le fait de limiter leurs ressources contraint leurs dépenses.**

2. L'extension du plafonnement et son intégration à la norme de dépenses

Le plafonnement des taxes affectées a connu un mouvement d'extension continu depuis 2012 : le nombre de taxes affectées est passé de 46 en 2012 à 64 dans le projet de loi de finances pour 2015. Sur la même période, le volume total a évolué de 3 milliards d'euros à près de 6 milliards d'euros en 2015³, soit une hausse proche d'un doublement.

En outre, à partir de la loi de programmation pour les années 2012 à 2017, a été pris en compte dans la norme de dépenses **le stock (et non plus seulement le flux) des contributions et taxes affectées à des tiers et faisant l'objet d'un plafonnement limitatif** à l'article 46 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 pour un montant de 4,5 milliards d'euros en 2013.

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

² Annexe « Voies et moyens » jointe au PLF 2015, p. 141.

³ Annexe « Voies et moyens » jointe au PLF 2015, p. 143.

3. Une couverture incomplète : 22 milliards d'euros de taxes affectées non plafonnées

D'après l'estimation du Conseil des prélèvements obligatoires, le champ des taxes affectées excluant les impôts « sociaux » (CSG, CRDS et forfait social) et les taxes bénéficiant aux collectivités territoriales comprend, pour 2013, 214 taxes affectées à 453 organismes bénéficiaires pour un rendement total de 28 milliards d'euros. Le **montant de taxes affectées non plafonnées s'élève ainsi à 22 milliards d'euros.**

Bien qu'en extension, le **dispositif actuel de plafonnement est donc loin de couvrir l'ensemble du champ des taxes affectées.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE PLAFONNEMENT DES TAXES AFFECTÉES : AJUSTEMENT DES PLAFONDS ET ÉLARGISSEMENT DU PÉRIMÈTRE DES TAXES PLAFONNÉES

1. L'ajustement des plafonds

a. Les taxes affectées dont le plafond diminue entre 2014 et 2015

19 organismes concourant à une mission de service public verraient le plafond de la taxe qui leur est affectée diminuer, pour un **montant total de 441 millions d'euros.**

Plus de la moitié de cet effort serait porté par les chambres de commerce et d'industrie : le plafond de la taxe qui leur est affectée connaîtrait une diminution de 213 millions d'euros entre 2014 et 2015.

Les taxes affectées dont le plafond diminue entre 2014 et 2015

(en milliers d'euros)

<u>Ressource affectée</u>	<u>Personne affectataire</u>	<u>Année de plafonnement</u>	<u>Plafond 2015</u>	<u>Plafond 2014</u>	<u>Plafond 2013</u>	<u>Plafond 2012</u>	<u>Évolution 2014/2015</u>
2 du III de l'article 1600 du code général des impôts	Chambres de commerce et d'industrie	2013	506117	719000	819000	sans objet	-212 883
Article 1609 nonies G du code général des impôts	Caisse de garantie du logement locatif social	2013	45000	120000	120000	sans objet	-75 000
Article 302 bis ZB du code général des impôts	Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)	2012	561000	610000	610000	610000	-49 000

<u>Ressource affectée</u>	<u>Personne affectataire</u>	<u>Année de plafonnement</u>	<u>Plafond 2015</u>	<u>Plafond 2014</u>	<u>Plafond 2013</u>	<u>Plafond 2012</u>	<u>Évolution 2014/2015</u>
Articles L. 621-5-3 et suivants du code monétaire et financier	Autorité des marchés financiers (AMF)	2014	74000	95000	sans objet	sans objet	-21 000
V de l'article 43 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999)	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)	2012	100000	120000	120000	120000	-20 000
Article 1604 du code général des impôts	Chambres d'agriculture	2013	282000	297000	297000	sans objet	-15 000
Article L. 612-20 du code monétaire et financier	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)	2014	195000	205000	sans objet	sans objet	-10 000
I du A de l'article 73 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003)	Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes	2013	8500	17000	17000	sans objet	-8 500
1° de l'article L. 342-21 du code de la construction et de l'habitation	Agence nationale de contrôle du logement social	2014	7000	15000	sans objet	sans objet	-8 000
Premier alinéa de l'article 1609 novovicies du code général des impôts	Centre national pour le développement du sport (CNDS)	2014	170500	176300	sans objet	sans objet	-5 800
Article L. 2221-6 du code des transports	Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)	2012	10500	15800	17500	17500	-5 300
Article L. 4316-3 du code des transports	Voies navigables de France (VNF)	2012	139748	142600	148600	148600	-2 852
2° de l'article L. 342-21 du code de la construction et de l'habitation	Agence nationale de contrôle du logement social	2014	12300	15000	sans objet	sans objet	-2 700
Article L. 423-27 du code de l'environnement	Office national de la chasse et de la faune sauvage	2013	67620	69000	72000	sans objet	-1 380
Article 1609 quatervicies A du code général des impôts	Personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes	2014	48000	49000	sans objet	sans objet	-1 000
Article 1601 du code général des impôts et article 3 de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 relative à la taxe pour frais de chambre de métiers	Chambres de métiers et de l'artisanat	2013	244009	245000	280000	sans objet	-991

<u>Ressource affectée</u>	<u>Personne affectataire</u>	<u>Année de plafonnement</u>	<u>Plafond 2015</u>	<u>Plafond 2014</u>	<u>Plafond 2013</u>	<u>Plafond 2012</u>	<u>Évolution 2014/2015</u>
applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle							
Article 224 du code des douanes	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)	2012	36260	37000	37000	37000	-740
F de l'article 71 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003)	Centre d'étude et de recherche de l'industrie du béton (CERIB) ; Centre technique de matériaux naturels de construction (CTMNC)	2012	14500	15000	16300	16300	-500
Article L. 121-16 du code de l'énergie	Médiateur national de l'énergie	2012	6860	7000	7000	7000	-140
Total							-440 786

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

b. Les taxes affectées dont le plafond augmente entre 2014 et 2015

Les organismes concernés sont moins nombreux : au nombre de six, leurs plafonds connaîtraient au total une hausse de 128 millions d'euros.

Le projet de loi de finances pour 2015 fait état de 132,5 millions d'euros d'augmentation et de sept organismes concernés : aux six dont la liste est dressée par le tableau ci-dessous s'ajouterait le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV).

Cependant, les dispositions du présent article ne visent pas le CNV et, tout comme notre collègue députée Valérie Rabault, il nous apparaît que seuls six organismes sont concernés.

C'est le plafond de la taxe affectée au Fonds de solidarité pour le développement qui augmenterait le plus, à hauteur de 30 millions d'euros. Au surplus, la proportion de la taxe qui lui est affectée est majorée par le présent article (cf. *infra*).

Les taxes affectées dont le plafond augmente entre 2014 et 2015

(en milliers d'euros)

<u>Ressource affectée</u>	<u>Personne affectataire</u>	<u>Année de plafonnement</u>	<u>Plafond 2015</u>	<u>Plafond 2014</u>	<u>Plafond 2013</u>	<u>Plafond 2012</u>	<u>Évolution 2014/2015</u>
E de l'article 71 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003)	Centres techniques industriels de la mécanique ¹	2012	70500	70000	70200	70200	500
Article 1609 tricies du code général des impôts	Centre national pour le développement du sport (CNDS)	2012	34600	31000	31000	31000	3 600
Article 1628 ter du code général des impôts	Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)	2014	10000	4000	sans objet	sans objet	6 000
Article L. 2132-13 du code des transports	Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF)	2012	11000	0	11000	11000	11 000
Article 46 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 (I de l'article 953 du code général des impôts)	Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)	2012	118750	96750	107500	107500	22 000
C du I de l'article 31 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010	Société du Grand Paris (SGP)	2012	375000	350000	168000	168000	25 000
Article 232 du code général des impôts	Agence nationale de l'habitat (ANAH)	2012	51000	21000	21000	21000	30 000
I de l'article 22 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005	Fonds de solidarité pour le développement (FSD)	2013	130000	100000	60000	sans objet	30 000
Total							128 100

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

¹ 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.

2. Un élargissement du périmètre des taxes affectées

De nouvelles taxes seraient intégrées au dispositif du plafonnement prévu à l'article 46 de la loi de finances pour 2012 : le plafonnement serait ainsi élargi à 15 nouvelles entités qui bénéficient de ressources pour un montant global de **584,1 millions d'euros**.

Les entités concernées sont constituées de 13 établissements publics fonciers, de l'Agence nationale de contrôle du logement social, et du fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise.

Les nouvelles taxes affectées, les organismes affectataires et le plafond pour 2015

(en milliers d'euros)

Ressource affectée	Personne affectataire	Plafond 2015
1° de l'article L. 342-21 du code de la construction et de l'habitation	Agence nationale de contrôle du logement social	7 000
2° de l'article L. 342-21 du code de la construction et de l'habitation	Agence nationale de contrôle du logement social	12 300
Articles 1607 <i>ter</i> du code général des impôts et L. 321-1 du code de l'urbanisme	Établissement public foncier de Lorraine	25 300
Articles 1607 <i>ter</i> du code général des impôts et L. 321-1 du code de l'urbanisme	Établissement public foncier de Normandie	22 100
Articles 1607 <i>ter</i> du code général des impôts et L. 321-1 du code de l'urbanisme	Établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes	30 600
Articles 1607 <i>ter</i> du code général des impôts et L. 321-1 du code de l'urbanisme	Établissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur	83 700
Articles 1607 <i>ter</i> du code général des impôts et L. 321-1 du code de l'urbanisme	Établissement public foncier de la région Île-de-France	125 200
Articles 1607 <i>ter</i> du code général des impôts et L. 321-1 du code de l'urbanisme	Établissement public foncier des Hauts-de-Seine	27 100
Articles 1607 <i>ter</i> du code général des impôts et L. 321-1 du code de l'urbanisme	Établissement public foncier des Yvelines	23 700
Articles 1607 <i>ter</i> du code général des impôts et L. 321-1 du code de l'urbanisme	Établissement public foncier du Val d'Oise	19 600
Articles 1607 <i>ter</i> du code général des impôts et L. 321-1 du code de l'urbanisme	Établissement public foncier de Poitou Charentes	12 100
Articles 1607 <i>ter</i> du code général des impôts et L. 321-1 du code de l'urbanisme	Établissement public foncier de Languedoc Roussillon	31 800
Articles 1607 <i>ter</i> du code général des impôts et L. 321-1 du code de l'urbanisme	Établissement public foncier de Bretagne	21 700
Articles 1607 <i>ter</i> du code général des impôts et L. 321-1 du code de l'urbanisme	Établissement public foncier de Vendée	7 700

<u>Ressource affectée</u>	<u>Personne affectataire</u>	<u>Plafond 2015</u>
Articles 1607 <i>ter</i> du code général des impôts et L. 321-1 du code de l'urbanisme	Établissement public foncier Nord-Pas-de-Calais	80 200
Article 1601 B du code général des impôts	Fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise inscrits au répertoire des métiers visés au III de l'article 8 de l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003	54 000
Total		556 800

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

B. DES MODIFICATIONS PORTANT DIRECTEMENT SUR CERTAINES TAXES AFFECTÉES

1. L'augmentation de la fraction du produit de la taxe sur les transactions financières affectée au fonds de solidarité pour le développement

Le paragraphe IV du présent article vise à **augmenter de 15 % à 25 % la fraction du produit de la taxe sur les transactions financières (TTF)** au Fonds de solidarité pour le développement, avec un plafond s'élevant à 130 millions d'euros dans la rédaction initiale du présent article.

Le montant des ressources fiscales affectées devraient « *faire l'objet d'ajustements* » dans les lois de finances à venir pour assurer un **financement de 160 millions d'euros en 2016 et 190 millions d'euros en 2017.**

2. L'abaissement du taux de la taxe pensant sur les professionnels de la filière fruits et légumes et sa suppression en 2016

Il est proposé de **diminuer par deux le taux de la taxe affectée à la taxe sur le foncier non bâti (TATNFB)**, qui bénéficie au Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes. Le taux passerait ainsi de 1,8 pour mille à 0,9 pour mille.

Au surplus, cette taxe devrait être abrogée au 1^{er} janvier 2016.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. UNE MOINDRE BAISSÉ DES PLAFONDS, À HAUTEUR DE 11 MILLIONS D'EUROS

Deux amendements votés par l'Assemblée nationale sont venus **augmenter le plafond des taxes affectées à certains organismes** par rapport au projet initial du Gouvernement.

1. Le maintien d'un plafond de 37 millions d'euros pour le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Plusieurs amendements ont conduit à **fixer le plafond de la taxe affectée au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres à 37 millions d'euros**, c'est-à-dire au même montant qu'en 2014. Dans sa rédaction initiale, l'article prévoyait une baisse de moins de 1 million d'euros de ce plafond, qui s'établissait à 36,3 millions.

2. Le rejet en seconde délibération des hausses du plafond de la Caisse de garantie du logement locatif social et des Chambres de commerce et d'industrie

La Caisse de garantie du logement locatif social devait voir son plafond en 2015 passer de **45 millions d'euros à 79 millions d'euros** selon un amendement adopté à l'Assemblée nationale, soit une **hausse de 34 millions d'euros** par rapport à la rédaction initiale du Gouvernement.

De même, quant aux chambres de commerce et d'industrie, la réduction de leur plafond était **moindre de 144 millions d'euros environ** selon un amendement adopté à l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement a rétabli, dans le cadre d'une seconde délibération, les plafonds prévus par son projet de loi tel que déposé à l'Assemblée nationale.

3. L'augmentation du plafond de la taxe affectée au fonds de solidarité pour le développement

Le **plafond de la taxe affectée au fonds de solidarité pour le développement est augmenté de 10 millions d'euros** par rapport à la rédaction initiale du Gouvernement et de 40 millions par rapport au texte en vigueur - le plafond est de 100 millions d'euros selon le texte en vigueur, il s'établissait à 130 millions d'euros dans la version du Gouvernement et atteint désormais 140 millions d'euros.

Au total, les plafonds sont donc augmentés d'environ 11 millions d'euros, ce qui porte la baisse du plafond, par rapport à 2014, à 298 millions d'euros.

B. L'INSTAURATION D'UNE SEULE TAXE POUR LES SECTEURS DE LA MÉCANIQUE ET DU DÉCOLLETAGE

La loi de finances rectificative pour 2003¹ a institué une taxe affectée pour le développement des industries de plusieurs secteurs d'activités, dont la mécanique et le décolletage, à travers deux centres techniques : le Centre technique des industries mécaniques (CETIM) et le Centre technique de l'industrie du décolletage (CTDEC).

D'après l'exposé sommaire de cet amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale, *« pour des raisons de simplification administrative et d'uniformisation des taxes affectées, l'amendement instaure une seule taxe pour les secteurs de la mécanique et du décolletage, au lieu de deux précédemment, dont le taux est aligné sur le taux le plus bas (soit 0,1 %). S'agissant de l'Institut de soudure, l'amendement aligne de même (à la baisse) le taux de la taxe affectée sur le taux de 0,1 % ».*

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général se félicite que l'affectation de recettes fiscales fasse l'objet d'un encadrement croissant : le mouvement amorcé par la loi de finances pour 2012, qui a posé le principe du plafonnement des taxes affectées, doit être poursuivi par une **extension du périmètre** des taxes plafonnées associé à une **baisse progressive et adaptée de leur plafond**, de telle sorte que les ressources des organismes concourant à une mission de service public soient mises en rapport avec leurs besoins et que leur calibrage soit cohérent avec la nécessité de maîtriser la dépense publique.

C'est pourquoi, sur la proposition de votre rapporteur général, la **commission des finances a adopté un amendement visant à plafonner les deux composantes de la taxe sur les distributeurs de services de télévision (TSTD), principale ressource affectée au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).** Les plafonds sont fixés au niveau de la prévision de recettes pour 2015 inscrite dans le tome I du Voies et Moyens annexé au projet de loi de finances pour 2015. **Ils ne devraient donc pas donner lieu à écrêtement, sauf à ce que les recettes tirées de cette taxe excèdent les prévisions, auquel cas l'excédent correspondant abonderait le budget de l'Etat.**

¹ Article 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003.

L'objet de cet amendement n'est pas, en effet, de chercher à dégager des recettes pour l'État, mais bien de contribuer à la rationalisation de la fiscalité affectée et au renforcement de l'information et du contrôle du Parlement sur l'emploi des ressources publiques, conformément aux principes budgétaires d'annualité et d'universalité. **Il s'inscrit dans la continuité des travaux de votre commission des finances sur la fiscalité.** Il reprend également les préconisations du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires remis au Gouvernement en juillet 2013 et anticipe les obligations découlant de l'article 16 du projet de loi de programmation des finances publiques qui dispose que toute taxe affectée doit, à terme, être plafonnée ou re-budgétisée.

Si votre rapporteur général est donc favorable à des actions résolues en matière de maîtrise de la dépense des opérateurs, il ne peut toutefois qu'exprimer son **incompréhension face au traitement réservé à certains organismes de service public,** en particulier au regard de la situation des chambres d'agriculture et des chambres de commerce et d'industrie.

Les chambres de commerce et d'industrie voient le plafond de la taxe qui leur est affectée réduit dans de très fortes proportions : **213 millions d'euros en moins,** soit une baisse de près de 30 % des recettes de TVA-CVAE. Cette baisse vient s'ajouter à **un prélèvement « exceptionnel » sur leurs fonds de roulement à hauteur de 500 millions d'euros** (article 17 du présent projet de loi),

Or, plutôt que d'imposer une baisse brutale de la ressource fiscale des CCI, il convient de **privilégier une trajectoire pluriannuelle responsable et soutenable,** qui garantisse leur participation à l'effort de maîtrise de la dépense publique sans remettre en cause les investissements et les réorganisations en cours.

Votre commission des finances a donc adopté, sur proposition du rapporteur général, un **amendement visant à limiter à 69 millions d'euros la baisse du plafond de la taxe affectée aux chambres de commerce et d'industrie (CCI).** Cette **baisse « maîtrisée » du plafond de la TA-CVAE,** qui passe de 719 millions d'euros à 650 millions d'euros, induit une diminution de la totalité des recettes fiscales affectées aux CCI de 5,4 %, le plafond passant de 1 268 à 1 199 millions d'euros. **En tout état de cause, la baisse du plafond de la TA-CVAE n'a pas d'impact sur le solde,** dans la mesure où les recettes supérieures à ce plafond sont rétrocédées aux entreprises sous la forme d'une baisse automatique de taux.

S'agissant des chambres d'agriculture, **votre rapporteur général s'interroge sur la pertinence de la réforme de la TATFNB** (article 18 du présent projet de loi). La diminution de son taux, puis sa suppression, n'auront **qu'un effet dérisoire sur les revenus des agriculteurs.** En revanche, elles **menaceront la création d'emplois des chambres**

d'agriculture – déjà ponctionnées de 45 millions d'euros sur leur fonds de roulement (article 18 du présent projet de loi).

Les chambres d'agriculture participent déjà largement aux efforts d'économies et cette réforme créerait une situation difficile, voire intenable, dans les organismes consulaires concernés.

Votre commission a donc adopté, sur la proposition du rapporteur, un amendement qui vise à **rétablir le plafond de la taxe affectée aux chambres d'agriculture** tel que prévu par les dispositions actuellement en vigueur, soit **297 millions d'euros**.

Par ailleurs, votre commission a également adopté des amendements rédactionnels.

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

ARTICLE 16

Prélèvement sur le fonds de roulement des agences de l'eau

Commentaire : le présent article prévoit un prélèvement annuel de 175 millions d'euros sur le fond de roulement des agences de l'eau sur la période 2015-2017.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA GOUVERNANCE ET LES MISSIONS DES AGENCES DE L'EAU

1. Des acteurs centraux de la politique de l'eau

Créées par la loi sur l'eau de 1964¹, et réformées par la loi de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques², les six agences de l'eau jouent un rôle déterminant dans la mise en œuvre de la politique de l'eau. Elles organisent ainsi la planification et le financement des politiques de l'eau au niveau des bassins hydrographiques.

Leur **périmètre d'intervention recouvre celui des comités de bassin³, dont elles assurent le secrétariat** : Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie.

Opérateurs de l'État, les agences de l'eau sont des **établissements publics à caractère administratif** placés sous la tutelle du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Les grands axes de leur action sont arrêtés et évalués dans le cadre des **contrats d'objectifs conclus fin 2013** pour la période 2013-2018.

¹ Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

² Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA).

³ Pour mémoire, dans chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques est créé un comité de bassin, consulté sur l'opportunité des actions significatives d'intérêt général envisagées. En outre, il définit les orientations de l'action de l'agence de l'eau et participe à l'élaboration de ses décisions financières. Chaque comité de bassin est composé de trois collègues, représentant respectivement les collectivités territoriales, les usagers de l'eau et l'État.

2. Des missions tournées vers la mise en œuvre des directives communautaires

Aux termes de l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement, dans chaque bassin, les agences de l'eau mettent en œuvre les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)¹ et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)², en **favorisant une gestion équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques.**

Elles ont ainsi élaboré, en lien avec les services de l'eau, les SDAGE couvrant la période 2010-2015, adoptés par les comités de bassin à la fin de l'année 2009.

Les agences de l'eau jouent un **rôle central dans l'application des directives communautaires dans le domaine de l'eau**, en particulier la directive sur les eaux résiduaires urbaines³, qui impose aux Etats membres la collecte et le traitement des eaux usées pour toutes les agglomérations, afin d'éviter que leurs rejets ne polluent les milieux naturels, et la directive-cadre sur l'eau⁴, qui impose aux Etats membres d'atteindre le « bon état écologique » des ressources en eau d'ici 2015⁵.

En outre, les agences de l'eau détiennent, en lien avec les conseils généraux, une **mission de solidarité à l'égard des communes rurales**, visant à favoriser l'équipement des services d'eau et d'assainissement. À ce titre, elles attribuent des subventions en capital aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour l'exécution de travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement.

Les agences mènent également une **politique foncière de sauvegarde des zones humides** approuvée par chaque comité de bassin. Dans ce cadre, elles peuvent attribuer des aides à l'acquisition de parcelles composant ces zones par des conservatoires régionaux d'espaces naturels ou par des collectivités territoriales, leurs groupements ou des établissements publics.

¹ 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 fixé par la directive-cadre sur l'eau.

² Documents de planification élaborés de manière collective, pour un périmètre hydrographique cohérent. Ils fixent des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau.

³ Directive 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines (DERU).

⁴ Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (DCE).

⁵ Toutefois, des reports, strictement motivés, sont possibles en 2021 et en 2027.

Enfin, elles assurent le **financement de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)**¹.

B. UN CADRE D'ACTION DÉFINI PAR DES PROGRAMMES PLURIANNUELS D'INTERVENTION

L'action des agences de l'eau est encadrée par des **programmes pluriannuels d'intervention**. Aux termes de l'article L. 213-9-1 du code de l'environnement, « *le programme pluriannuel de chaque agence de l'eau détermine les domaines et les conditions de son action et prévoit le montant des dépenses et des recettes nécessaire à sa mise en œuvre* ».

Il revient au **Parlement de définir les orientations prioritaires de ce programme et de fixer le plafond global des dépenses** des agences sur la période considérée, ainsi que celui de leurs contributions à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

La programmation en cours relève des dixièmes programmes annuels d'intervention. Elle a débuté le 1^{er} janvier 2013 et couvre la période 2013-2018. Son cadre a été défini par l'article 124 de la loi de finances pour 2012².

¹ L'ONEMA, créé en 2007, a succédé au conseil supérieur de la pêche (CSP), dont il a repris les missions de police de la pêche et de connaissance des populations des poissons en eau douce. En outre, il assure la coordination des actions de recherche et développement dans le domaine de l'eau, la mise en place du système d'information sur l'eau et le financement des travaux d'investissement pour l'assainissement des eaux usées dans les départements d'outre-mer.

² Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Les dispositions de la loi de finances pour 2012 relatives aux dixièmes programmes des agences de l'eau (2013-2018)

Par rapport aux neuvièmes programmes couvrant la période 2007-2012, la loi de finances pour 2012 a introduit des évolutions significatives dans le cadrage des interventions des agences, au titre des dixièmes programmes :

- le **plafonnement des recettes des agences sur l'ensemble du programme (2013-2018) à 13,8 milliards d'euros¹, un excédent éventuel en fin de programme devant être reversé au budget de l'Etat**. Ce plafond se décline chaque année en **plafonds cumulés** sur la durée du programme, à hauteur de 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 ;

- les **dispositions sur les redevances** : élargissement des assiettes et augmentation des taux plafonds de certaines redevances afin de mieux prendre en compte les problématiques liées aux substances toxiques et aux prélèvements d'eau des usages non domestiques ;

- **l'augmentation de la contribution à l'ONEMA**, plafonnée à 150 millions d'euros par an, dont 30 millions d'euros au titre de la solidarité financière entre les bassins vis-à-vis des départements et collectivités d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie et de la Corse ;

- le plafond des dépenses des dixièmes programmes a été porté à 13,3 milliards d'euros² sur la période.

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2015 sur les agences de l'eau

Les délibérations du conseil d'administration de l'agence relative au programme pluriannuel 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 grands domaines d'intervention. Ceux-ci 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.

L'arrêté du 26 février 2013 définit ainsi les **trois domaines d'intervention** suivants :

- le domaine 1 concerne les **actions de connaissance**, de planification et de gouvernance³ ;

¹ Hors la part de redevances pour pollutions diffuses reversée à l'ONEMA dans le cadre du plan Ecophyto 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, hors contribution au budget général de l'ONEMA et hors primes pour épuration.

³ Instruments d'acquisition des données, communication, soutien aux acteurs nationaux et internationaux de la politique de l'eau.

- le domaine 2 concerne les **mesures générales de gestion de l'eau** dont l'application est invariante sur le territoire, et qui visent à assurer la bonne mise en œuvre des textes, quel que soit l'état du milieu ou l'effet attendu sur le milieu¹ ;

- le domaine 3 concerne les **mesures territoriales qui viennent compléter les mesures nationales** et sont motivées par la réalisation des objectifs de la directive-cadre sur l'eau (DCE), la lutte contre les effets de sécheresse et certaines mesures de prévention des inondations.

C. UN FINANCEMENT PAR RESSOURCE AFFECTÉE, QUI OBÉIT À LA LOGIQUE DU POLLUEUR-PAYEUR

Les **ressources financières des agences de l'eau proviennent principalement des redevances sur l'eau**, et plus marginalement des remboursements des avances faites par elles et de subventions versées par des personnes publiques.

Les redevances affectées aux agences de l'eau sont en réalité des **taxes fiscales environnementales**², perçues auprès des usagers de l'eau³, en application des principes de prévention et de réparation des dommages à l'environnement.

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.

L'article L. 213-10 du code de l'environnement définit **plusieurs catégories de redevances** :

- les redevances pour **pollution de l'eau**, qui recouvrent la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique (article L. 213-10-2) et celle pour pollution de l'eau d'origine domestique (article L. 213-10-3) ;

- les redevances pour **modernisation des réseaux de collecte** (article L. 213-10-5) ;

- les redevances pour **pollutions diffuses** (article L. 213-10-8) ;

- les redevances pour **prélèvement sur la ressource en eau** (article L. 213-10-9) ;

- la redevance pour **stockage d'eau en période d'étiage** (article L. 213-10-10) ;

¹ Il s'agit notamment des mesures financées au titre de la directive sur les eaux résiduaires urbaines (DERU).

² Le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel les considèrent comme des impositions de toutes natures.

³ Usagers domestiques, collectivités, industriels, agriculteurs et pêcheurs.

- la redevance pour **obstacle sur les cours d'eau** (article L. 213-10-11) ;

- la redevance pour **protection du milieu aquatique** (article L. 213-10-12).

Les **redevances 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 de finances initiale pour 2012¹. En effet, les agences de l'eau ont été préservées de ce mécanisme, sur le fondement de la nature des taxes qui leur sont affectées, assimilées 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 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 (cas des redevances de l'eau) ;

- 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.

D. LA SITUATION FINANCIÈRE DES AGENCES DE L'EAU ET LES CONSÉQUENCES DU PRÉLÈVEMENT OPÉRÉ EN 2014

1. Le dynamisme des redevances

D'après l'évaluation préalable jointe au présent article, le **produit global des redevances de l'eau a augmenté de 27 % entre 2007 et 2013**, passant de 1,73 milliard d'euros à 2,20 milliards d'euros. Cette évolution s'explique majoritairement par le dynamisme des redevances « pollution » et « collecte ». **Un renforcement des moyens des agences de l'eau s'est en effet avéré nécessaire en 2010**, dans le cadre de la **révision à mi-parcours des neuvièmes programmes d'intervention**, afin de mettre en œuvre les **engagements du Grenelle de l'environnement et les obligations liées à la directive-cadre sur l'eau**.

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution du montant des différentes redevances affectées aux agences de l'eau sur la période 2009-2013.

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre de finances pour 2012.

Recettes issues des redevances des six agences de l'eau entre 2009 et 2015

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Redevance pour prélèvement	329,51	305,11	346,37	355,73	340,79	368,66	378,61
Redevances pour autre usages	9,97	12,28	8,57	10,10	9,07	9,45	9,63
<i>Dont obstacle sur cours d'eau</i>	0,23	0,21	0,18	0,28	0,22	0,36	0,40
<i>Dont protection du milieu aquatique</i>	9,56	8,96	7,87	8,56	8,42	8,66	8,89
<i>Dont stockage en période d'étiage</i>	0,14	0,32	0,52	1,26	0,43	0,43	0,34
<i>Dont contributions volontaires</i>	0,04	2,79	0	-	-	-	-
Redevances pour pollution et collecte	1 583,71	1 457,7	1 695,69	1 884,85	1 842,61	1 815,21	1 818,36
Majoration pour paiement tardif redevances			12,1	3,83	4,56	3,99	-
Total	1 923,19	1 775,09	2 062,73	2 254,51	2 197,02	2 197,32	2 206,60

*Prévisions

Source : Direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

2. Les conséquences du prélèvement exceptionnel de 210 millions d'euros sur le fonds de roulement des agences opéré en 2014 : une situation financière moins favorable qu'en 2013

À la fin de l'année 2012, les six agences de l'eau disposaient, au total, d'un fonds de roulement supérieur à 500 millions d'euros. Ce niveau élevé s'expliquait notamment par la **sous-exécution de certaines dépenses**, en raison d'un ralentissement des demandes de paiement des interventions et d'engagements tardifs.

D'après l'évaluation préalable jointe au présent article, à la fin de l'année 2013, le niveau de fonds de roulement¹ des agences de l'eau dépassait 577 millions d'euros, pour une trésorerie de 350 millions d'euros². Là encore, « ce niveau élevé s'explique par le ralentissement des demandes de paiement des interventions et des engagements tardifs, compte tenu du ralentissement économique et du rythme d'engagement des dossiers »³.

Dans le cadre de la contribution des opérateurs de l'Etat au redressement des comptes publics, l'article 48 de la loi de finances initiale pour 2014⁴ a opéré un prélèvement de 210 millions d'euros sur le fonds de roulement des agences de l'eau. En conséquence, **le niveau de trésorerie a logiquement diminué entre 2013 et 2014. À la fin de l'année 2014, le niveau de trésorerie prévisionnelle des agences est ainsi estimé à 210 millions d'euros**⁵.

L'évaluation préalable jointe au présent article indique que « le prélèvement opéré en 2014 n'a pas induit de remise en cause des dixièmes programmes votés fin 2012 (début de programmation, montée en puissance progressive des actions sur les milieux aquatiques...) ».

La situation est cependant variable selon les agences, certaines d'entre elles ayant dû opérer des ajustements.

L'exposé des motifs de l'article 48 de la loi de finances pour 2014 faisait valoir que l'impact réel du prélèvement exceptionnel sur le niveau des dépenses devrait être limité, « compte tenu des sous-exécutions constatées depuis le lancement du dixième programme, en raison de l'insuffisance actuelle du nombre de porteurs de projets pour mettre en œuvre les actions en faveur du grand cycle de l'eau ».

D'après les informations communiquées par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, « à fin 2013, le taux de réalisation global des engagements était de 90 % sur le prévisionnel, ce qui a une incidence sur les dépenses des années à venir, déjà légèrement inférieures au prévisionnel en 2013. En 2014, malgré une bonne dynamique des engagements en matière de restauration des milieux aquatiques et des interventions en faveur de la lutte contre les pollutions industrielles, **il est observé un ralentissement de l'investissement des collectivités** (eau potable, assainissement notamment), **dû probablement à l'évolution de leur situation financière** et à l'effet des élections municipales de mars 2014. Par ailleurs, dans le domaine de la lutte contre les

¹ Somme d'argent constamment disponible pour couvrir les dépenses courantes, le fonds de roulement correspond au solde entre les ressources à plus d'un an, dites stables, et les immobilisations (emplois stables à plus d'un an).

² Ressources immédiatement disponibles. La trésorerie est égale à la différence entre le fond de roulement fonctionnel et le besoin en fonds de roulement.

³ Source : évaluation préalable jointe au présent article.

⁴ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

⁵ Source : évaluation préalable jointe au présent article.

pollutions agricoles, l'année 2014 se situe entre deux programmes de développement rural, ce qui n'est pas propice à une bonne dynamique dans ce domaine »¹.

Le ministère s'attend toutefois à **une accélération des dépenses du fait de la disposition adoptée dans le cadre de la loi MAPAM²** qui alloue une compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, dans le but de mieux structurer la maîtrise locale d'ouvrage, notamment sur les travaux liés au grand cycle de l'eau (entretien des cours d'eau et des barrages notamment).

Au regard de ces éléments, le ministère estime que *« le prélèvement sur le fonds de roulement de 2014 ainsi que les projets de prélèvements à venir devraient conduire, pour garantir une situation financière satisfaisante, à revoir à la baisse les dépenses d'intervention, dès fin 2014, pour certaines agences, et à l'occasion de la révision à mi-parcours du programme d'intervention prévue fin 2015 »³.*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article propose d'opérer, pour la période 2015-2017, un **prélèvement annuel de 175 millions d'euros sur le fonds de roulement des agences de l'eau**, au profit du budget général de l'Etat.

Au total, la participation des agences de l'eau au redressement des comptes publics s'élèverait donc à **525 millions d'euros sur ces trois années**.

D'après l'évaluation préalable jointe au présent article, le niveau de la contribution des agences de l'eau représente environ **8 % du montant total des recettes qui leur seront affectées sur la période⁴**.

De plus, le II du présent article dispose que chaque année, un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et du budget répartira le montant de ce prélèvement entre les agences de l'eau, **au prorata de leur part respective dans le produit total prévisionnel** des redevances de l'eau pour l'année concernée.

Pour mémoire, l'arrêté du 23 juin 2014 a procédé à la répartition suivante entre les agences, en application de l'article 148 de la loi de finances pour 2014.

¹ Source : réponse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au questionnaire de votre rapporteur général.

² Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

³ Source : réponse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au questionnaire de votre rapporteur général.

⁴ Pour mémoire, le prélèvement de l'année dernière représentait 10 % du montant de leurs recettes prévisionnelles au titre de l'année 2014.

Répartition du prélèvement de 210 millions d'euros opéré en 2014 sur le fond de roulement des agences de l'eau, au prorata de leur part respective dans le produit prévisionnel total pour l'année 2014 des redevances de l'eau

(en euros)

Agences de l'eau	Part du produit prévisionnel total des redevances en 2014	Contributions
Agence de l'eau Adour-Garonne (AEAG)	13,1 %	27 567 523
Agence de l'eau Artois-Picardie (AEAP)	6,2 %	13 047 667
Agence de l'eau Loire-Bretagne (AELB)	15,9 %	33 346 391
Agence de l'eau Rhin-Meuse (AERM)	7,8 %	16 468 637
Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse (AERMC)	23,3 %	48 830 892
Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN)	33,7 %	70 738 890
Total	100,0 %	210 000 000

Source : arrêté du 23 juin 2014 relatif à la mise en œuvre de l'article 48 de la loi de finances pour 2014

Compte tenu de la reconduction de la clé de répartition retenue pour 2014, on peut penser que les agences Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie assureront de nouveau la plus grosse part des futurs prélèvements.

C'est ce que confirme le tableau ci-après, qui présente l'estimation de la situation financière des différentes agences ainsi que leur poids respectif dans les recettes prévisionnelles pour 2015.

Estimation des fonds de roulement et de la trésorerie des agences de l'eau et de leur poids respectif dans les recettes prévisionnelles pour 2015

(en milliers d'euros)

	FDR prévisionnel en 2015	Trésorerie prévisionnelle en 2015¹	Total recettes prévisionnelles 2015	Poids des recettes prévisionnelles en 2015 (en %)
Agence de l'eau Adour-Garonne	98 709	87 300	262 140	12 %
Agence de l'eau Artois-Picardie	30 144	16 828	140 650	6 %
Agence de l'eau Loire-Bretagne	21 367	13 765	352 697	16 %
Agence de l'eau Rhin-Meuse	6 759	13 523	177 510	8 %
Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse	119 955	80 350	530 795	24 %
Agence de l'eau Seine-Normandie	60 824	2 000	742 808	34 %
Total	337 218	213 766	2 206 600	100 %

Source : Direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Comme pour le prélèvement opéré en 2014, le **III** du présent article dispose que le versement des futurs prélèvements sera effectué pour 30 % avant le 30 juin et pour 70 % avant le 30 novembre de chaque année, afin de tenir compte des rythmes habituels d'encaissement et de décaissement de chaque agence de l'eau et de « *préserver l'équilibre de ces établissements²* ».

Enfin, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions afférents à ces prélèvements seront régis selon les règles applicables en matière de taxe sur les salaires.

¹ Hors programme exceptionnel d'investissements (PEI) Corse.

² Source : évaluation préalable jointe au présent article.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements au présent article. L'un, de la rapporteure générale de la commission des finances, est **réactionnel**.

Le second, adopté à **l'initiative de nos collègues députés 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.

À cet effet, le **II** 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 »*.

Un amendement identique avait été adopté à l'article 32 de la loi de finances pour 2014. On peut **s'interroger sur la portée normative et le caractère réellement contraignant de cet ajout**, dans la mesure où il appartient aux agences de définir leurs priorités. En outre, l'arrêté du 23 juin 2014 pris en application de l'article 32 précité ne mentionne pas cette condition.

Il conviendrait dès lors de savoir si, concrètement, les agences de l'eau ont tenu compte de cette mention, ou, au contraire, si elles ont arbitré leurs dépenses en faveur des interventions liées à l'assainissement ou à l'entretien du réseau d'eau potable, qui constituent leur cœur de métier.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ce prélèvement de **525 millions d'euros sur le fonds de roulement des agences de l'eau, étalé sur trois ans** vise à faire contribuer les agences de l'eau au redressement des comptes publics.

Votre rapporteur général estime que **cette mesure répond à une solution de facilité**. En effet, elle ne constitue ni une rationalisation de la fiscalité affectée, ni une réforme structurelle, et n'apporte pas une économie pérenne.

Il s'interroge à cet égard sur la mise en œuvre, par le Gouvernement, de la feuille de route sur la politique de l'eau issue de la conférence

environnementale de septembre 2013¹ et sur les suites qui seront apportées aux travaux menés dans le cadre de la modernisation de l'action publique. Ceux-ci avaient conforté le mode de financement actuel de la politique de l'eau².

Votre rapporteur général estime toutefois qu'un tel prélèvement sur les fonds de roulement des agences de l'eau peut être mis en œuvre, d'autant que les rythmes habituels d'encaissement et de décaissement de chaque agence seront pris en compte pour fixer les dates de contribution. Enfin, la **révision à mi-parcours de la programmation actuelle**, à la fin de l'année 2015, devrait permettre aux comités de bassin d'évaluer l'impact des prélèvements et de cibler, le cas échéant, les interventions des agences sur des domaines prioritaires.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Voir la deuxième feuille de route pour la transition écologique issue de la conférence environnementale, septembre 2013, chapitre dédié à la politique de l'eau.

² Voir le rapport : « 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 Levrant, septembre 2013.

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 16***Prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)**

Commentaire : le présent article prévoit un prélèvement exceptionnel de 61,5 millions d'euros sur le fonds de roulement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

I. LE DROIT EXISTANT**A. LES MISSIONS 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.

Il contribue au financement, au développement, au soutien et à la promotion du cinéma et de l'audiovisuel. À ce titre, il assure une **mission générale de veille et de diffusion d'information sur l'évolution des professions** et activités de ces secteurs. Il exerce par ailleurs une mission de **contrôle des recettes d'exploitation des œuvres** et des documents cinématographiques ou audiovisuels réalisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques et par les éditeurs de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public.

En outre, le CNC **administre les registres du cinéma** et de l'audiovisuel, étudie et **propose les normes applicables au secteur**, et délivre un certain nombre d'agrément et d'autorisations prévus par les textes. Enfin, il exerce les actions en justice au nom de l'Etat.

En ce qui concerne sa **politique de soutien au secteur**, le CNC **alloue ces aides, à parts égales**, entre :

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 « Médias, livre et industries culturelles », rattaché au programme 334 « Livre et industries culturelles ».

- 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 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 le renouvellement des talents : ces aides sont accordées après examen des projets par une commission de professionnels.

B. UN FINANCEMENT MAJORITAIREMENT GARANTI PAR DES TAXES AFFECTÉES

1. le CNC est financé à plus de 90 % par des taxes affectées

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 composantes** : 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.

Rendement des trois principales taxes affectées au CNC*(en millions d'euros)*

Taxe	Exécution 2013	Budget 2014 (reprévision)	Prévision 2015
Taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA)	130,2	141,2	134,4
Taxe sur les services de télévision (TST)	532,4 ¹	498,5 ²	474,9 ³
Taxe sur la vidéo et les services de vidéo à la demande	29,5	23,3	21,0

Source : document stratégique de performance du CNC – septembre 2014

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**.

2. Des taxes affectées qui ne sont pas soumises au plafonnement 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

¹ Dont 308,8 millions d'euros sur la part éditeurs, et 223,5 millions d'euros sur la part distributeurs.

² Dont 269,1 millions d'euros sur la part éditeurs, et 229,4 millions d'euros sur la part distributeurs.

³ Dont 274,3 millions d'euros sur la part éditeurs, et 200,7 millions d'euros sur la part distributeurs.

229 millions d'euros¹, 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 taxe « 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.

Pour mémoire, dans son rapport sur la fiscalité affectée² 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 (LPFP), 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.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'opérer, au titre de l'année 2015, un **prélèvement de 61,5 millions d'euros sur le fonds de roulement du CNC**. Au 31 décembre 2013, celui-ci s'élevait à **751,8 millions d'euros**.

Le prélèvement serait effectué en deux tranches, selon un calendrier qui devra être défini par un décret.

Pour mémoire, deux prélèvements sur le fonds de roulement du CNC ont été opérés en 2013 et 2014, pour des montants respectifs de 150 millions d'euros et 90 millions d'euros.

Le tableau ci-après présente l'évolution du niveau du fonds de roulement du CNC sur la période 2012-2015³.

¹ 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'écarter que la TSTD. À l'issue de la discussion parlementaire, seul le produit de la TSTD a été plafonné.

² « La fiscalité affectée : constat, enjeux et réformes », Conseil des prélèvements obligatoires, juillet 2013.

³ Les données fournies au titre de l'année 2015 ne tiennent pas compte du prélèvement proposé par le présent article.

Évolution 2012-2015 du fonds de roulement du CNC

(en millions d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015
Fonds de roulement	872,46	751,76	559,28	506,28

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

En outre, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions afférents seraient 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).

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.

Le tome I de l'annexe Voies et Moyens au projet de loi de finances pour 2015 mentionne une **contribution exceptionnelle de 60 millions d'euros du CNC dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015**. Or, votre rapporteur général constate que **le CNC n'est concerné ni par un prélèvement sur son fonds de roulement, ni par un plafonnement de ses taxes affectées**, contrairement à la plupart des opérateurs de l'Etat.

Le présent article vise donc à **mettre en cohérence le projet de loi de finances pour 2015 avec les documents budgétaires, en faisant contribuer cet opérateur, en 2015, à l'effort général d'assainissement des comptes publics**, dans des proportions compatibles avec le financement de son action².

Votre rapporteur général suggère par ailleurs qu'une **part du montant prélevé sur le fonds de roulement du CNC, à hauteur de 1,5 million d'euros, puisse abonder la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI)**.

En effet, la **dotation de cette dernière, soit 6 millions d'euros, stabilisée en 2015, après deux années de très forte baisse, paraît insuffisante**

¹ Voir par exemple le rapport de notre collègue Aymeri de Montesquiou : « le CNC, une « exception » budgétaire ? », n° 12, session 2012-2013.

² La réduction anticipée des recettes en 2015 par rapport à 2014 devrait contraindre l'opérateur à mobiliser partiellement sa réserve de solidarité pluriannuelle, afin de préserver le niveau de ses dépenses d'intervention dans le cadre de son compte de soutien.

pour lui permettre de mener à bien ses différentes missions. La HADOPI se trouve donc dans une **situation incertaine qui appelle une clarification de la part du Gouvernement.** Une dotation complémentaire de 1,5 million d'euros au titre de l'année 2015 devrait lui permettre de poursuivre l'exercice de ses missions.

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

ARTICLE 17
(Art. 1600 du code général des impôts)

**Prélèvement exceptionnel sur les chambres de commerce et d'industrie
(CCI)**

Commentaire : le présent article prévoit d'affecter au budget de l'État un prélèvement exceptionnel de 500 millions d'euros de recettes de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE). Cette baisse de recettes pour les chambres de commerce et d'industrie serait compensée par un prélèvement du même montant sur leur fonds de roulement.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES RESSOURCES DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE...

1. Les CCI : un réseau au service des entreprises et du développement économique des territoires

La loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services a **profondément réformé les missions et l'organisation du réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI)**, dans le sens d'une régionalisation de leur financement et de leur gouvernance. Les chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT) demeurent autonomes, mais sont désormais rattachées à la chambre de commerce et d'industrie régionale (CCIR) de leur ressort.

En métropole, le réseau est composé de 145 chambres de commerce et d'industrie, réparties en 22 CCIR et 123 CCIT. Il faut y ajouter 6 chambres départementales d'Île-de-France, dépourvues de la personnalité morale, ainsi que 11 chambres d'outre-mer. Conformément aux objectifs de la loi de 2010, un mouvement de rationalisation de la carte consulaire est actuellement engagé, avec un objectif de 90 à 110 CCIT à horizon 2016.

Placées sous la tutelle de l'État¹ et administrées par des chefs d'entreprises élus, les CCI sont des établissements publics chargés de missions de service public et d'intérêt général, et qui peuvent aussi exercer des activités marchandes. Aux termes de l'article 710-1 du code de commerce, le réseau des CCI contribue notamment « *au développement*

¹ La tutelle de CCI France est assurée par la direction générale des entreprises (DGE), ancienne direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS). La tutelle des chambres consulaires est assurée par le préfet de région.

économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises et de leurs associations ». Plus précisément, les CCI exercent quatre types de missions :

- **la représentation des entreprises** auprès des pouvoirs publics ;
- **l'accompagnement des entreprises**, qu'il s'agisse de leur création, de leur développement (y compris à l'international) ou de leur transmission ;
- le financement et l'organisation de certaines activités de **formation professionnelle initiale**¹ et de formation continue ;
- **la gestion d'équipements** tels que les ports et les aéroports (le plus souvent en concession), ainsi que des parkings, des palais des congrès, des musées, des ponts routiers etc.

Il convient de noter que d'autres acteurs publics et privés interviennent dans les mêmes domaines que le réseau des CCI, le cas échéant de manière coordonnée.

2. Un financement assuré notamment par une taxe affectée

Aux termes de l'article 1600 du code général des impôts (CGI), le réseau des CCI est financé par une taxe affectée appelée **taxe pour frais de chambre (TFC)**, et composée de deux contributions² :

- d'une part, **la taxe additionnelle à la contribution foncière des entreprises (TA-CFE)**, dont le taux régional est voté annuellement par chaque CCIR, étant précisé que ce taux ne peut être supérieur au taux de l'année précédente ;

- d'autre part, **la taxe additionnelle à la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE)**, dont le taux national a été fixé par l'article 51 la loi de finances pour 2014 à 5,59 % pour 2014 et le produit plafonné à 719 millions d'euros (cf. *infra*).

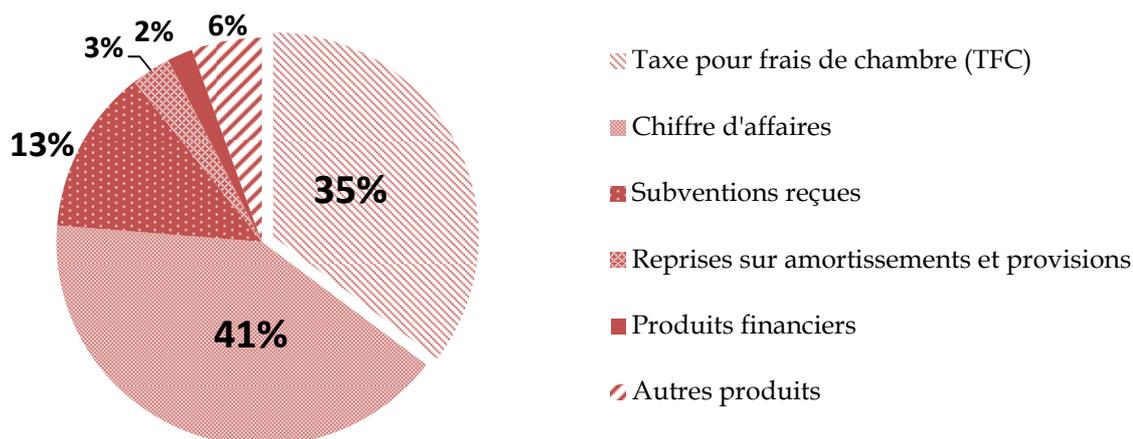
Le produit de la taxe pour frais de chambre est collecté et réparti par les CCIR entre les différentes CCIT de leur circonscription, déduction faite de la quote-part revenant à CCI-France, l'établissement national fédérateur du réseau. Le produit de la TA-CVAE transite par un fonds de péréquation, dénommé **fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région (FFCCIR)**, géré par le ministère en charge de l'économie. Il est ensuite réparti en proportion de la valeur ajoutée imposée à la CVAE dans chacune des circonscriptions.

¹ Le réseau des CCI comprend 29 écoles supérieures de commerce, 56 écoles de gestion et de commerce ainsi que 10 écoles d'ingénieurs.

² Celles-ci viennent remplacer l'ancienne taxe additionnelle à la taxe professionnelle (TATP), disparue avec la suppression de la taxe professionnelle. Une période transitoire avait été aménagée.

La TFC, toutefois, ne représente qu'un tiers des ressources des CCI, soit 35,1 % des 3,9 milliards d'euros de leurs recettes constatées en 2012. Le reste est notamment constitué de recettes commerciales et financières, ainsi que d'autres subventions pour charges de service public.

Recettes des CCI en 2012 : 3,9 milliards d'euros



Source : rapport d'activité 2013 de CCI France

B... SONT SUPÉRIEURES À LEURS BESOINS

1. Des recettes fiscales dynamiques qui excèdent les dépenses

Le produit de la taxe pour frais de chambre affectée aux CCI a fortement augmenté ces dix dernières années, principalement du fait du dynamisme de la TA-CVAE. Ce constat est notamment dressé par un rapport de mai 2014 commandé par le Gouvernement à l'Inspection générale des finances (IGF), au Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET) et à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS).

Ainsi, en euros constants, le produit de la taxe affectée aux CCI a augmenté de 19 % entre 2002 et 2012, soit 225 millions d'euros, avant de diminuer en 2013 puis en 2014 sous l'effet des mesures adoptées par le législateur (cf. *infra*).

S'appuyant sur les conclusions de la mission IGF-IGAS-CGEIET, l'évaluation préalable du présent article pointe « une absence de pilotage par la tutelle du niveau de financement des réseaux, se traduisant sur les dix dernières années par l'affectation d'un volume de recettes fiscales excédant les besoins des chambres, compte tenu de leur capacité à générer d'autres ressources ».

De fait, il ressort du rapport de la mission que la hausse de la TFC a permis au réseau des CCI de dégager des résultats nets largement bénéficiaires. **Le « trop-versé » aux CCI s'élève ainsi à 132 millions d'euros par an en moyenne sur la période 2002-2012**, correspondant à la différence entre le niveau de TFC versé (1 274 millions d'euros par an) et le niveau qui aurait été suffisant pour maintenir un résultat comptable équilibré (1 142 millions d'euros par an). Sur la seule période 2007-2012, le « trop-versé » s'élève à 206 millions d'euros par an en moyenne.

L'affectation d'une ressource dont l'évolution dynamique est sans rapport avec les charges de service public incombant aux CCI est **susceptible de produire une hausse injustifiée de leurs dépenses**, ou encore des effets d'aubaine. De fait, au cours de la période considérée, les CCI ont pu réaliser de nombreux investissements, tout en se désendettant et en maintenant une politique salariale dynamique.

Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) parvient à une conclusion similaire dans son rapport de juillet 2013 sur la fiscalité affectée¹. Il relève ainsi que **le montant des taxes affectées aux chambres consulaires**, qui incluent également les chambres d'agriculture et les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), est passé de 1,6 milliard d'euros en 2007 à 1,9 milliard d'euros en 2013. Ceci représente **une hausse globale de 17,8 % entre 2007 et 2013**, soit une hausse annuelle de 2,8 % en moyenne².

D'après le CPO, *« les dépenses des bénéficiaires des taxes affectées (dépenses d'intervention, effectifs et masse salariale, notamment) apparaissent souvent plus dynamiques que les autres dépenses publiques, en particulier celles de l'État »*. Ainsi, les dépenses des opérateurs financés par taxes affectées ont augmenté, entre 2007 et 2012, de 4,5 % par an, contre 1,2 % par an pour le budget de l'État.

2. La constitution d'un fonds de roulement de plus de 200 jours

L'analyse des bilans des CCI dans le rapport IGF-CGEIET-IGAS fait ressortir, pour l'année 2012, l'existence de **près de 2,3 milliards d'euros de disponibilités et de valeurs mobilières de placements à moins d'un an**.

De fait, l'excès de recettes constaté ces dix dernières années est à l'origine de l'abondance des fonds de roulement à la disposition de la plupart des CCI. Ainsi, **le fonds de roulement net³ de l'ensemble des CCI était en 2012 de 1 833 millions d'euros, soit 208 jours de fonctionnement**,

¹ Conseil des prélèvements obligatoires, « La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes », 2013.

² Conseil des prélèvements obligatoires, « La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes », 2013.

³ Le fonds de roulement net est égal au fonds de roulement brut (soit la différence entre le passif permanent et l'actif permanent), moins les reliquats d'emprunt et de stock.

alors que la référence communément retenue est comprise entre 60 jours et 90 jours.

Le rapport du CPO, qui se base sur les comptes de l'année 2012, précise quant à lui que le fonds de roulement net moyen des CCI s'élève à :

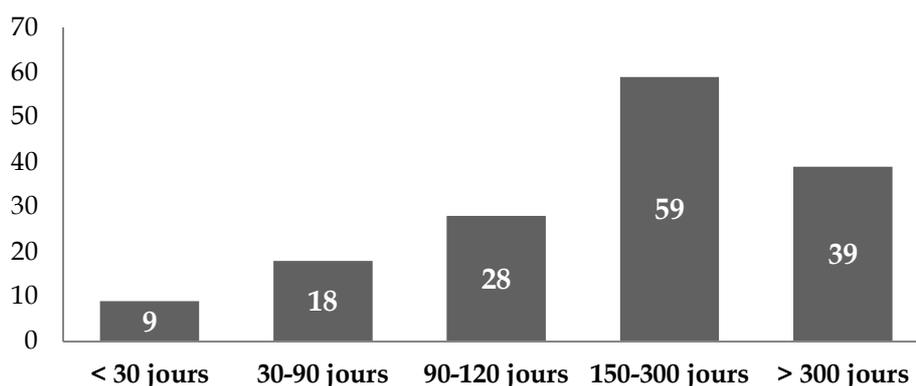
- **221 jours pour CCIT**, soit plus de 7 mois d'activité, représentant en moyenne 12,9 millions d'euros par chambre ;

- **194 jours pour CCIR**, soit plus de 6 mois d'activité, représentant en moyenne 2,8 millions d'euros par chambre ;

- **118 jours pour l'ACFCI, aujourd'hui CCI-France**, soit près de 4 mois d'activité, pour un montant de 8,9 millions d'euros.

Répartition des CCI en fonction de leur fonds de roulement en 2011

(en nombre de jours d'activité)



Source : Conseil des prélèvements obligatoires, 2013

C. LES LIMITATIONS ADOPTÉES CES DERNIÈRES ANNÉES

1. Deux plafonnements successifs du rendement de la TA-CVAE

Afin de réduire les recettes fiscales du réseau des CCI et de garantir leur participation à l'effort de réduction des déficits, l'article 39 de la loi de finances pour 2013 a **plafonné le rendement de la taxe pour frais de chambre à 1 368 millions d'euros**, soit un plafond de 549 millions d'euros pour la TA-CFE et de 819 millions d'euros pour la TA-CVAE¹. L'excédent éventuellement constaté en exécution – près de 47 millions d'euros en 2013 sur la TA-CVAE – est écrêté au profit du budget de l'État.

¹ Article 39 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013. Le plafond est fixé dans le tableau du I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, qui prévoit un dispositif de plafonnement de diverses taxes affectées. Voir à ce sujet le commentaire de l'article 15 du présent projet de loi de finances.

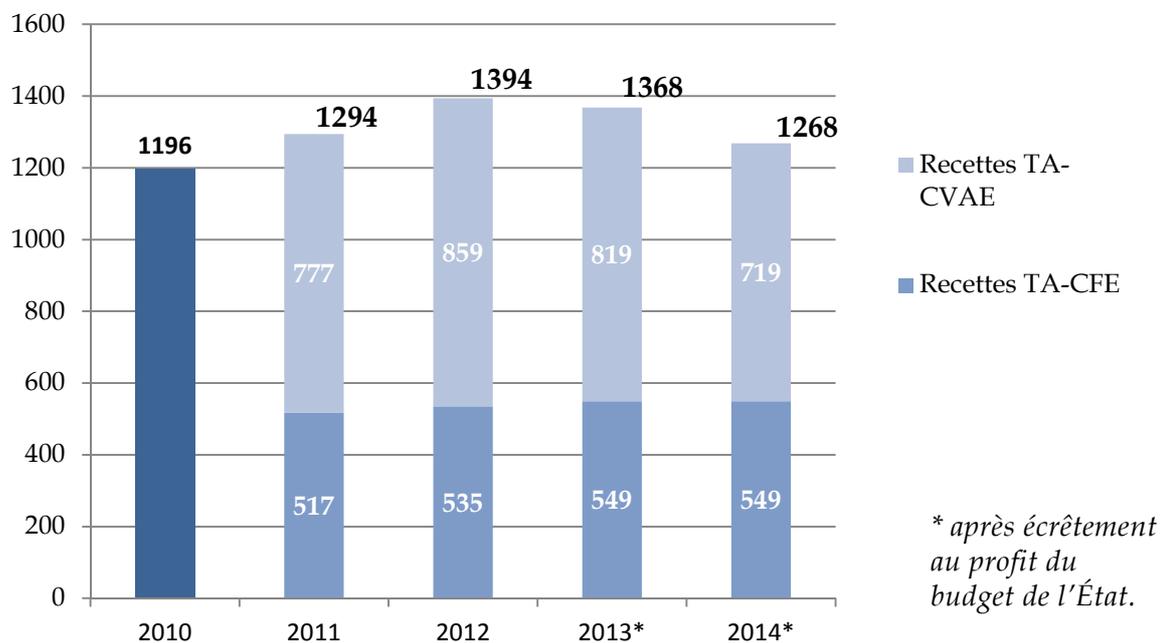
Le plafond du produit de la TA-CVAE a été à nouveau réduit de 100 millions d'euros par l'article 47 de la loi de finances pour 2014, passant de 819 millions d'euros à 719 millions d'euros. Le plafond 2014 de la taxe pour frais de chambre est donc de **1 268 millions d'euros**.

Afin de rétrocéder aux entreprises une partie du montant résultant de l'abaissement du plafond, l'article 51 de la loi de finances pour 2014 a par ailleurs réduit le taux de la TA-CVAE de 6,304 % en 2013 à 5,59 % en 2014 et prévu, pour les années suivantes, un **mécanisme d'ajustement automatique qui restitue aux entreprises, sous la forme d'une baisse de taux de la TA-CVAE**, le montant perçu qui dépasserait éventuellement plafond¹. Ce mécanisme de correction automatique n'est pas remis en cause par le présent projet de loi de finances.

Il résulte de ces dispositions **une baisse des recettes fiscales affectées aux CCI à partir de l'année 2013**, comme le montre le graphique ci-dessous. Le produit de la taxe pour frais de chambre reçu par les CCI a ainsi diminué de 1,9 % en 2013 (soit 26 millions d'euros) puis de 7,3 % en 2014 (100 millions d'euros).

¹ Cf. troisième alinéa du 1 du III de l'article 1600 du CGI : « à compter de 2015, le taux national est égal au minimum entre le taux de l'année précédente et le taux de l'année précédente pondéré par le rapport entre le montant du plafond prévu, pour l'année de référence, au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 et la somme des montants perçus l'année précédente par les chambres en application du 2 du présent III. Pour le taux de 2015, la somme des montants perçus en 2014 par les chambres est majoré du montant du prélèvement exceptionnel prévu au 1 du I de l'article 51 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 ».

Évolution des ressources affectées aux CCI sur la période 2010-2014



Source : commission des finances, d'après les fascicules « Voies et moyens » annexés aux PLF 2012 à 2015

2. Un prélèvement de 170 millions d'euros sur les recettes des CCI en 2014

D'autre part, l'article 51 de la loi de finances pour 2014 a institué **un prélèvement exceptionnel de 170 millions d'euros sur les CCI**, à l'exception des CCI d'Outre-mer. Plus précisément, ce prélèvement a été effectué sur le fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région (FFCIR), qui recueille les recettes de TA-CVAE.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN EFFORT EXCEPTIONNEL DE 500 MILLIONS D'EUROS

1. Un prélèvement de 500 millions d'euros sur le fonds de roulement

a) Le choix d'un prélèvement sur le fonds de roulement

Le I du présent article propose d'opérer, au profit du budget de l'État, **un nouveau prélèvement de 500 millions d'euros sur les CCI**. Concrètement, ce prélèvement est une nouvelle fois effectué sur le FFCIR, mais il est compensé par un prélèvement du même montant sur les fonds de roulement des CCI au profit du FFCIR. *In fine*, le dispositif proposé correspond donc à **un prélèvement sur le fonds de roulement des CCI**.

b) Une répartition proportionnelle assortie d'exonérations

Si le prélèvement est **réparti proportionnellement** au fonds de roulement dont disposent les CCI concernées, il convient toutefois de noter que **certain établissements sont exonérés de contribution** :

- d'une part, le prélèvement ne s'applique pas aux CCIR qui n'ont qu'une seule CCIT dans leur circonscription, ce qui revient, comme en 2014, à **exonérer les CCI d'Outre-mer** ;

- d'autre part, et surtout, le prélèvement est réparti proportionnellement entre **les seules CCI disposant d'un fonds de roulement de plus de 120 jours, soit 115 CCI métropolitaines**, les 26 autres ayant un fonds de roulement inférieur ou égal à 120 jours. Il s'agit, par cette disposition d'éviter de fragiliser les établissements qui disposent d'une moindre capacité de financement. Le prélèvement serait compris entre 37 513 euros, pour la CCIR Aquitaine, et 83,2 millions d'euros, pour la CCIR Paris-Ile-de-France (cf. tableau *infra*). **Le prélèvement moyen serait de 4,3 millions d'euros.**

Les montants prévus par le présent article sont calculés à partir des **comptes de l'année 2012**, ceux de l'année 2013 n'étant pas disponibles pour toutes les CCI au moment du dépôt du projet de loi de finances (cf. *infra*).

Le fonds de roulement est défini par le présent article comme la « *différence entre les ressources stables (capitaux propres, provisions, dettes d'emprunt) et les emplois durables (actif immobilisé)* ». La durée de 120 jours est calculée en prenant en compte « *les charges décaissables non exceptionnelles (charges d'exploitation moins provisions pour dépréciation, moins dotation aux amortissements et plus charges financières)* », étant entendu que **sont exclues les concessions portuaires et aéroportuaires ainsi que les ponts gérés par les CCI¹**.

Ce prélèvement serait opéré **au plus tard le 15 mars 2015**. Il est également précisé que « *le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions relatifs à ce prélèvement sont régis par les règles applicables en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine* », c'est-à-dire les produits divers de l'État.

B. DES AJUSTEMENTS DU DROIT EXISTANT

Par ailleurs, le II du présent article vise à modifier l'article 1600 du code général des impôts afin de prendre en compte le prélèvement de 500 millions d'euros dans les modalités de répartition du FFCIR.

¹ En effet, le fond de roulement des concessions n'est théoriquement pas fongible avec le fonds de roulement relevant des autres activités des CCI, en vertu de la circulaire n° 1111 du 30 mars 1992. Le fonds de roulement des concessions ne peut donc pas être considéré comme disponible.

Sont également proposés des ajustements techniques aux modalités spécifiques de détermination des taux de TA-CFE et de TA-CVAE applicables à la CCI de Mayotte¹, sans entraîner de conséquences de fond.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. UN EFFORT PONDÉRÉ EN FONCTION DU POIDS ÉCONOMIQUE DES CCI

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, visant à permettre **une nouvelle répartition du prélèvement de 500 millions d'euros sur le fonds de roulement des CCI**. Le prélèvement demeure toutefois réparti entre les seules CCI disposant d'un fonds de roulement de plus de 120 jours, à l'exclusion des chambres d'outre-mer.

La nouvelle répartition, précisée par un amendement de notre collègue député Dominique Lefebvre adopté avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, **est la suivante** :

- **350 millions d'euros seront prélevés à proportion de l'excédent du fonds de roulement** dont disposent les CCI d'après les comptes de l'année 2012, conformément à la clé de répartition prévue, à l'origine, pour l'ensemble du prélèvement ;

- **150 millions d'euros seront prélevés au prorata du poids économique des CCI**, tel qu'il résulte des élections de 2010² : il s'agit de pondérer l'effort demandé aux chambres consulaires en fonction de leur importance économique réelle, ce qui permet de préserver les CCI les plus modestes, dotées d'une moindre capacité contributive.

En conséquence, l'amendement propose une répartition du prélèvement entre les CCI. Celui-ci serait compris entre 37 513 euros, pour la CCIR Aquitaine, et 96,3 millions d'euros, pour la CCIR Paris-Ile-de-France : si les « extrêmes » sont identiques au projet original, **la progressivité de la répartition adoptée par l'Assemblée nationale serait plus marquée**.

¹ Ces modalités ont été prévues par l'article 51 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² Aux termes de l'article L. 711-1 du code de commerce et de l'article 8 du décret n° 2010-924 du 3 août 2010 relatif à la composition et au régime électoral des chambres de commerce et d'industrie, le « poids économique » des CCIT est mesuré « par le nombre des ressortissants, leurs bases de cotisation foncière des entreprises et leurs effectifs salariés », à l'occasion des élections consulaires.

**Répartition du prélèvement sur les fonds de roulement des CCI
tel que prévu par le PLF pour 2015 et tel qu'adopté par l'Assemblée nationale**

(en euros)

	PLF 2015	Assemblée nationale	écart		PLF 2015	Assemblée nationale	écart
CCIT Ain	4 739 152	5 136 031	396 879	CCIR Languedoc- Roussillon	3 044 514	2 131 160	-913 354
CCIT Aisne	6 429 742	5 682 587	-747 155	CCIT Le Havre	7 577 327	6 500 739	-1 076 588
CCIT Ajaccio et Corse du Sud	137 607	538 806	401 199	CCIT Libourne	2 083 273	1 745 799	-337 474
CCIT Alençon	900 547	1 053 002	152 455	CCIT Limoges	1 183 612	1 686 828	503 216
CCIT Alès Cévennes	103 743	455 308	351 565	CCIR Limousin	266 998	186 899	-80 099
CCIR Alsace	1 640 140	1 148 098	-492 042	CCIT Littoral Normand-Picard	4 170 696	3 370 080	-800 616
CCIT Angoulême	10 412 701	7 942 091	-2 470 610	CCIT Loiret	3 348 800	4 441 862	1 093 062
CCIR Aquitaine	37 513	26 259	-11 254	CCIT Loir-et-Cher	4 650 435	4 154 955	-495 480
CCIT Ardèche	3 364 652	3 221 766	-142 886	CCIR Lorraine	1 379 860	965 902	-413 958
CCIT Ardennes	4 429 954	3 749 498	-680 456	CCIT Lot	1 971 757	1 772 613	-199 144
CCIT Ariège	3 637 395	2 903 304	-734 091	CCIT Lot-et- Garonne	386 441	1 114 892	728 451
CCIT Artois	4 536 186	5 244 860	708 674	CCIT Lozère	530 641	541 471	10 830
CCIR Auvergne	1 918 625	1 343 037	-575 588	CCIT Lyon	4 637 889	9 275 696	4 637 807
CCIT Aveyron	803 281	1 302 223	498 942	CCIT Marseille Provence	2 097 950	7 646 673	5 548 723
CCIR Basse- Normandie	822 832	575 983	-246 849	CCIT Mayenne	536 025	1 206 269	670 244
CCIT Bastia et Haute Corse	526 288	823 450	297 162	CCIT Meurthe-et- Moselle	2 276 644	3 158 112	881 468
CCIT Béziers	2 858 427	2 837 112	-21 315	CCIT Meuse	1 001 674	1 091 909	90 235
CCIT Bordeaux	492 124	4 095 254	3 603 130	CCIR Midi- Pyrénées	1 596 723	1 117 706	-479 017
CCIR Bourgogne	1 243 569	870 498	-373 071	CCIT Montauban et Tarn-et- Garonne	332 594	785 671	453 077
CCIT Brest	15 380 928	11 611 651	-3 769 277	CCIT Montluçon- Gannat Portes d'Auvergne	1 736 182	1 622 713	-113 469
CCIR Bretagne	5 442 263	3 809 584	-1 632 679	CCIT Morbihan	4 726 525	5 140 608	414 083
CCIT Caen- Normandie	615 633	1 898 506	1 282 873	CCIT Morlaix	9 833 833	7 303 618	-2 530 215
CCIT Cantal	755 710	870 197	114 487	CCIT Moulins- Vichy	2 431 467	2 156 175	-275 292
CCIT Carcassonne	6 252 245	4 787 961	-1 464 284	CCIT Narbonne	1 250 378	1 251 515	1 137
CCIR Centre	2 483 525	1 738 468	-745 057	CCIT Nice Côte d'Azur	14 831 512	13 704 353	-1 127 159
CCIT Centre et Sud Manche	2 401 206	2 442 927	41 721	CCIT Nîmes	3 234 732	3 746 220	511 488
CCIT Châlons-en- Champagne	3 422 858	2 806 490	-616 368	CCIR Nord de France	7 144 648	5 001 253	-2 143 395

	PLF 2015	Assemblée nationale	écart		PLF 2015	Assemblée nationale	écart
CCIR Champagne- Ardenne	1 840 382	1 288 267	-552 115	CCIT Nord-Isère	1 322 682	2 368 541	1 045 859
CCIT Cherbourg- Cotentin	1 156 492	1 705 781	549 289	CCIT Oise	8 933 746	8 312 822	-620 924
CCIT Cognac	966 869	930 038	-36 831	CCIR Paris-Ile-de- France	83 192 162	96 266 750	13 074 588
CCIT Colmar et Centre Alsace	749 312	1 441 565	692 253	CCIT Pau Béarn	2 908 686	2 961 962	53 276
CCIT Corrèze	1 756 105	1 814 564	58 459	CCIT Pays d'Arles	2 095 634	2 041 673	-53 961
CCIR Corse	593 282	415 297	-177 985	CCIT Pays d'Auge	1 905 067	1 715 702	-189 365
CCIT Côte d'Opale	11 348 041	10 187 849	-1 160 192	CCIR Pays de la Loire	4 970 341	3 479 239	-1 491 102
CCIT Côte d'Or	4 416 580	4 637 282	220 702	CCIT Perpignan	1 520 944	2 186 754	665 810
CCIT Creuse	1 871 377	1 529 620	-341 757	CCIR Picardie	5 046 250	3 532 375	-1 513 875
CCIT Dieppe	2 022 165	1 774 664	-247 501	CCIR Provence- Alpes-Côte d'Azur	4 690 287	3 283 201	-1 407 086
CCIT Dordogne	2 414 066	2 601 682	187 616	CCIT Puy-de- Dôme	18 363 967	14 542 190	-3 821 777
CCIT Doubs	8 534 002	7 593 857	-940 145	CCIT Reims- Epernay	6 495 677	5 650 140	-845 537
CCIT Drôme	12 273 545	10 266 134	-2 007 411	CCIR Rhône- Alpes	9 270 213	6 489 149	-2 781 064
CCIT Elbeuf	1 526 003	1 407 979	-118 024	CCIT Roanne- Loire Nord	973 134	1 080 776	107 642
CCIT Essonne	2 550 436	5 525 032	2 974 596	CCIT Rochefort et Saintonge	2 225 734	2 345 241	119 507
CCIT Eure-et-Loir	1 047 700	1 804 738	757 038	CCIT Saint-Malo- Fougères	4 381 488	3 656 369	-725 119
CCIT Flers- Argentan	1 305 910	1 226 439	-79 471	CCIT Saône-et- Loire	3 229 213	3 809 426	580 213
CCIR Franche- Comté	1 265 295	885 707	-379 588	CCIT Seine et Marne	19 346 275	17 585 843	-1 760 432
CCIT Gers	1 341 970	1 375 594	33 624	CCIT Strasbourg et Bas-Rhin	130 813	3 708 274	3 577 461
CCIT Grand Hainaut	11 352 051	9 966 677	-1 385 374	CCIT Tarbes Hautes-Pyrénées	2 753 686	2 493 523	-260 163
CCIT Grenoble	2 187 234	4 280 689	2 093 455	CCIT Tarn	3 091 114	2 966 471	-124 643
CCIT Haute-Loire	674 727	1 037 090	362 363	CCIT Territoire de Belfort	2 333 788	1 989 668	-344 120
CCIT Haute- Marne	1 942 403	1 892 307	-50 096	CCIT Touraine	4 771 397	4 921 644	150 247
CCIR Haute- Normandie	4 427 682	3 099 377	-1 328 305	CCIT Troyes et Aube	2 028 651	2 190 707	162 056
CCIT Hautes- Alpes	2 058 003	1 854 818	-203 185	CCIT Var	17 168 081	14 511 781	-2 656 300
CCIT Haute- Saône	157 998	644 474	486 476	CCIT Vaucluse	346 617	1 759 809	1 413 192
CCIT Haute- Savoie	1 508 414	3 531 227	2 022 813	CCIT Vendée	3 582 404	4 320 936	738 532
CCIT Indre	3 888 995	3 262 284	-626 711	CCIT Villefranche	3 033 833	2 558 119	-475 714
CCIT Jura	270 679	943 913	673 234	CCIT Vosges	5 797 175	5 229 626	-567 549
CCIT La Rochelle	10 182 675	7 739 916	-2 442 759	CCIT Yonne	1 686 599	2 082 215	395 616
CCIT Landes	721 973	1 557 571	835 598	Total	500 000 000	500 000 000	0

Source : commission des finances

En outre, il est précisé que les CCI territoriales relevant d'une même CCI régionale « *peuvent décider de modifier la répartition du prélèvement auquel elles sont soumises, par délibération concordante de chacune des assemblées générales de ces établissements avant le 1^{er} mars 2015* » : en d'autres termes, **plusieurs CCI au sein d'une même région peuvent décider, d'un commun accord, de modifier le partage de l'effort qui leur est demandé**, notamment de manière à préserver les investissements jugés prioritaires.

Enfin, des **corrections techniques** sont apportées au dispositif du prélèvement, afin notamment de garantir une plus grande sécurité juridique.

B. UNE INFORMATION ACCRUE DU PARLEMENT

Par ailleurs, à l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant **la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement, d'ici le 1^{er} juillet 2015, sur l'impact des réductions de ressources fiscales affectées aux CCI intervenues de 2014 à 2017** sur « *leur fonctionnement, la qualité des services rendus aux entreprises, l'investissement en faveur de la formation des jeunes et du développement des territoires* ». Compte tenu de l'importance de la contribution demandée aux CCI, un bilan sur leur fonctionnement et la réalisation de leurs projets apparaît en effet opportun.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels et de coordination à l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, avec l'avis favorable du Gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN EFFORT GLOBAL DE 713 MILLIONS D'EUROS QUI COMPROMET LA CAPACITÉ DES CCI À MENER À BIEN LEURS MISSIONS

1. Le prélèvement sur le fond de roulement s'ajoute à la réduction du plafond de la taxe pour frais de chambre

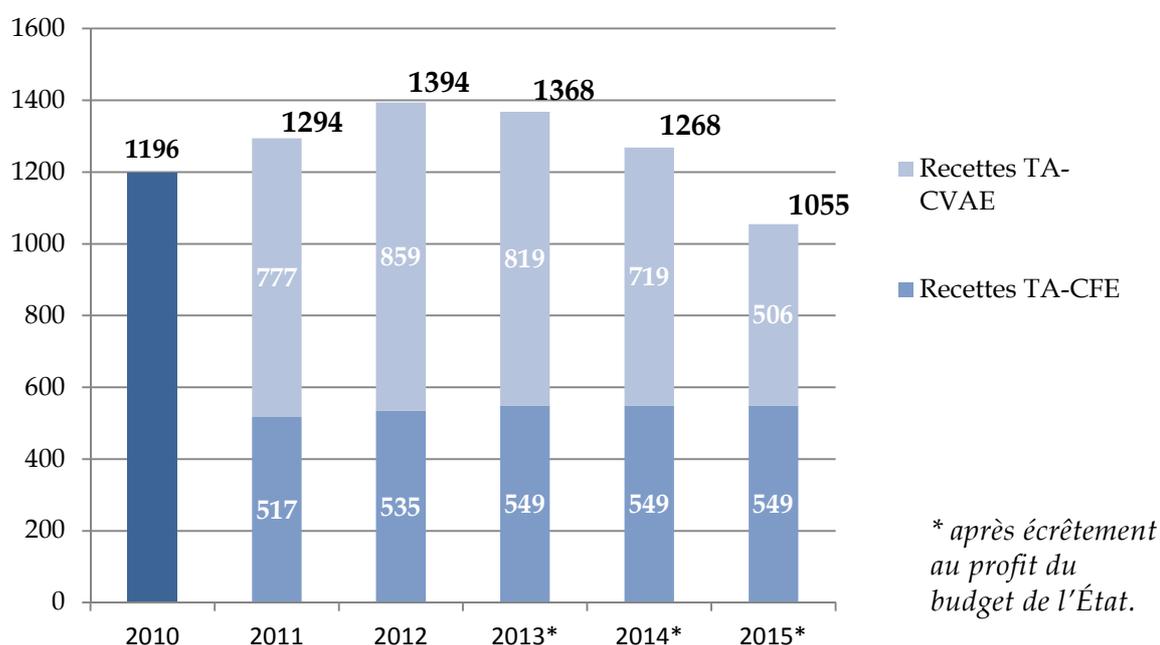
Le prélèvement exceptionnel proposé par le présent article **s'ajoute à la réduction de 212 883 euros du plafond de la TA-CVAE** prévue à l'article 15 du présent projet de loi de finances, le plafond passant de 719 000 euros à 506 117 euros¹, soit une baisse de 29,6 %. **Au total, l'effort**

¹ Cf. P du I de l'article 15 du présent projet de loi de finances pour 2015.

demandé aux chambres de commerce et d'industrie pour l'année 2015 s'élève donc à près de 713 millions d'euros.

L'évolution de la fiscalité affectée aux CCI telle qu'elle résulterait du présent article est présentée ci-dessous. Le plafond global de la TFC serait de 1 055 millions d'euros, le reste étant écrêté au profit du budget de l'État puis restitué en quasi-totalité aux entreprises sous la forme d'une baisse de taux de la TA-CVAE.

**Évolution des ressources affectées aux CCI
sur la période 2010-2015**



Source : commission des finances, d'après les fascicules « Voies et moyens » annexés aux PLF 2012 à 2015

Le plafonnement de la taxe pour frais de chambre et le prélèvement sur le fonds de roulement obéissent à **deux logiques complémentaires**. Comme il est expliqué dans l'évaluation préalable du présent article, le plafonnement de la taxe « permet d'adapter la ressource fiscale annuelle aux besoins de financement du réseau des CCI, [mais] n'a pas directement d'impact sur les réserves accumulées ». Le dispositif proposé revient donc à mobiliser à la fois les « flux » et les « stocks » de liquidités dont bénéficient les chambres de commerce et d'industrie.

Toutefois, votre rapporteur général estime l'effort demandé aux CCI pour l'année 2015 doit être apprécié dans sa globalité, notamment au regard de ses conséquences sur la capacité des CCI à réaliser des investissements dans les territoires.

2. Une ponction qui pourrait compromettre la capacité des CCI à mener à bien leurs missions et leurs investissements

Dans l'évaluation préalable du présent article, le Gouvernement estime que le prélèvement de 500 millions d'euros sur le fonds de roulement « *n'est pas de nature à porter atteinte aux missions* » confiées aux CCI, et que « *la mesure n'a pas d'incidence sociale directe dans la mesure où le prélèvement sur fonds de roulement n'a pas d'impact sur le financement du fonctionnement des chambres* ». Si ce raisonnement peut en effet trouver à s'appliquer dans le cas du prélèvement exceptionnel, **il n'en va pas de même pour la baisse permanente du plafond de la ressource fiscale des CCI**. Votre rapporteur général estime donc que la présentation qui est faite par le Gouvernement de l'effort demandé au réseau consulaire, dont la partie « fiscale » à l'article 15 est opportunément peu détaillée, relève du **double discours**.

a) Des risques sérieux pesant sur l'investissement

La diminution des ressources pérennes du réseau consulaire ainsi que de ses disponibilités pourrait **remettre en cause certains investissements engagés ou envisagés dans les territoires**, avec un impact non négligeable sur le développement économique et l'emploi. Le Gouvernement reconnaît d'ailleurs, dans l'évaluation préalable, que la diminution importante du fonds de roulement « *affectera éventuellement les modalités de financement des investissements, par un moindre recours au financement sur fonds propres, ou le montant des valeurs mobilières de placement, voire de leur trésorerie* ».

De fait, il ressort des explications fournies à votre rapporteur général par CCI-France comme des éléments du rapport IGF-CGEIET-IGAS que **d'importants programmes d'investissement ont été lancés en 2013 et en 2014**, en hausse par rapport à la période 2002-2007, dont le financement est souvent assuré par un recours au fonds de roulement plutôt qu'à l'emprunt.

D'après les éléments recueillis par votre rapporteur général, **le réseau des CCI a ainsi projeté près de 3 milliards d'euros d'investissements pour la période 2012-2017¹** (cf. tableau ci-après), qui s'ajoutent aux 500 millions d'euros investis chaque année sur la période 2010-2012. Ces investissements sont notamment prévus en faveur d'écoles, de centres de formation d'apprentis (CFA), ou encore d'équipements pour les entreprises.

¹ Source : CCI-France, d'après une enquête auprès des CCI de juin 2013.

**Répartition des investissements prévus par les CCI
sur la période 2012-2017, par secteurs**

Formation	41,5 %
Aménagement/immobilier <i>Pépinières, zones d'activité, technopoles, villages d'entreprises, centres d'affaires etc.</i>	24,2 %
Ports et zones portuaires	15,5 %
Travaux et mise aux normes des CCI	5,9 %
Fonds d'appui aux entreprises	4,4 %
Aéroports et zones aéroportuaires	4 %
Informatique et logiciels	3,3 %
Autres infrastructures <i>Plateformes logistiques, centres de congrès, foires, ponts etc.</i>	1,2 %
Total des investissements	100 %

Source : CCI-France, d'après une enquête auprès des CCI de juin 2013

D'après CCI France, la gestion de 140 aéroports pourrait également être compromise, le nombre d'apprentis formés chaque année pourrait être réduit de 30 000 personnes, et plusieurs écoles de commerce et centres de formation des apprentis (CFA) pourraient être fermés.

La remise en cause des investissements du fait des choix faits par le Gouvernement ne se limite pas aux CCI : de fait, **les prélèvements sur les chambres d'agriculture et les agences de l'eau, et plus encore la baisse des dotations aux collectivités locales**, est de nature à compromettre durablement l'investissement local en France.

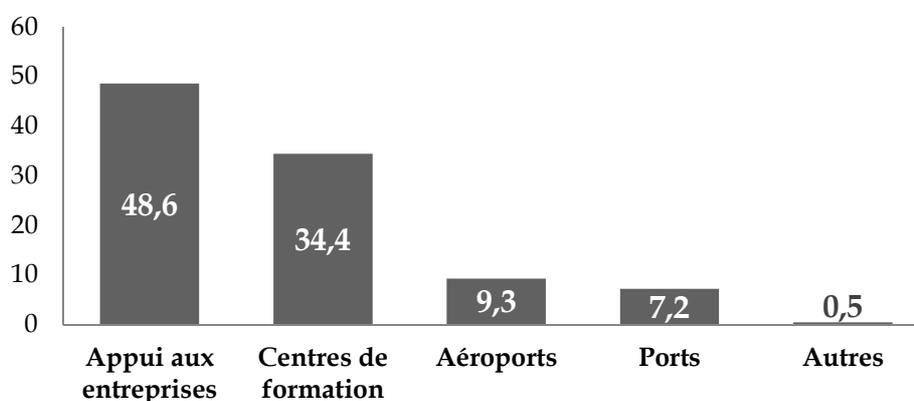
b) La question de l'emploi au sein du réseau consulaire

Par ailleurs, votre rapporteur général signale que la forte baisse des ressources fiscales affectées pourrait faire peser **une menace sur l'emploi au sein du réseau des CCI**. Si le Gouvernement précise dans l'évaluation préalable que les départs naturels limiteront « *les risques de plan social s'accompagnant de licenciements secs* », il est douteux que la seule évolution spontanée de la masse salariale pourrait absorber la totalité de l'effort qu'impliquent les mesures du présent projet de loi de finances.

Selon CCI France, **près de 7 000 emplois pourraient être remis en cause**, sur un total de 25 460 collaborateurs.

Effectifs du réseau des CCI au 31 décembre 2012

(en % des équivalents temps plein – ETP)



Source : rapport d'activité 2013 de CCI France

Compte tenu des risques que fait peser sur l'investissement et l'emploi l'effort global de 713 millions d'euros demandés aux CCI au titre de l'année 2015, **votre rapporteur général estime qu'un ajustement du dispositif proposé doit intervenir**. Il ne s'agit pas de remettre en cause la nécessité d'un effort des CCI, mais de s'interroger sur **le rythme de cet effort** et sur **ses conséquences sur l'investissement**.

Ainsi, votre rapporteur général estime la répartition du prélèvement sur le fond de roulement doit être redéfinie, et que la baisse du plafond de la TA-CVAE, celle-ci doit être atténuée et fixée dans un cadre pluriannuel.

B. LE PRÉLÈVEMENT EST JUSTIFIÉ DANS SON PRINCIPE, MAIS DOIT ÊTRE PRÉCISÉ DANS SA MISE EN ŒUVRE

1. Une contribution responsable à la réduction des déficits publics

Le prélèvement de 500 millions d'euros proposé par le présent article a pour objectif de **faire contribuer le réseau des CCI**, qui ont accumulé d'importantes réserves de liquidités ces dernières années, **à l'effort de réduction des déficits publics**. Il obéit à la même logique que le prélèvement de 45 millions d'euros sur le fonds de roulement des chambres d'agriculture prévu à l'article 18 du présent projet de loi de finances. Plus généralement, cette contribution s'inscrit dans **l'effort général de maîtrise de la dépense publique** auquel contribuent également l'État, les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale et plusieurs établissements publics, dont votre rapporteur général ne remet pas en cause le principe.

En outre, la réduction des réserves financières des CCI vise à inciter ces dernières à **rationaliser leur gestion et à poursuivre le mouvement de réorganisation et de mutualisation** engagé depuis plusieurs années, suite au vote de la loi du 23 juillet 2010.

Tout en prenant la pleine mesure de l'effort demandé aux CCI, qui ont déjà été mises à contribution deux dernières années, **vo**tre rapporteur général estime que le prélèvement de 500 millions d'euros constitue une charge soutenable pour le réseau pris dans son ensemble. De fait, ce prélèvement correspond à 79 % du fonds de roulement excédant 120 jours. **Les 115 CCI concernées conserveront, en moyenne, un fonds de roulement de 145 jours**, soit presque 5 mois de fonctionnement, ce qui demeure largement supérieur à la norme de 60 à 90 jours retenue par le CPO et la mission IGF-CGEIET-IGAS.

2. La nécessité de préserver les investissements engagés par un ciblage au plus près des critères du prélèvement

Si le montant global de 500 millions d'euros n'a pas vocation à être remis en cause, les modalités et les critères de répartition du prélèvement sont en revanche plus problématiques. Il convient, surtout, de faire en sorte que ce prélèvement **ne se fasse pas au détriment des investissements** réalisés par les CCI, source de croissance et d'emplois pour les territoires.

À cet égard, la mesure adoptée par l'Assemblée nationale consistant à **pondérer la répartition du prélèvement en fonction du poids économique réel des CCI**, et non plus seulement à proportion du fonds de roulement lui-même, constitue **une avancée positive**. Il en va de même pour la capacité donnée aux CCIT d'une même région de répartir autrement le prélèvement entre elles.

Toutefois, votre rapporteur général regrette qu'aucun dispositif ne permette de préserver les investissements prévus ou engagés par les CCI. En effet, certaines chambres, et notamment les plus modestes, avaient notamment constitué un fonds de roulement en vue réaliser des investissements sur fonds propres, dont certains ont été engagés depuis 2012. Afin de tenir compte de cette réalité, **vo**tre commission a donc adopté un amendement tendant à exclure les investissements des CCI du calcul de la répartition du prélèvement exceptionnel de 500 millions d'euros, sous réserve que ces investissements aient été votés et expressément ou tacitement approuvés par la tutelle, y compris au titre de l'exercice 2014.

La nécessité de tenir compte des investissements sur fonds propres engagés par les CCI est **d'autant plus importante que le prélèvement est calculé par référence aux comptes de l'année 2012, et non pas de l'année 2013** – qui correspondraient pourtant davantage à la capacité contributive réelle des CCI, et qui sont les comptes retenus pour le prélèvement sur les chambres d'agriculture. La référence à l'année 2012 est justifiée, dans

l'évaluation préalable du présent article, par le fait que **les comptes de l'année 2013 n'étaient pas connus à la date du dépôt du projet de loi de finances**, comme l'a confirmé le secrétaire d'État chargé du budget, Christian Eckert, lors des débats à l'Assemblée nationale : « *force est de constater que de nombreuses chambres de commerce et d'industrie ont, par exemple, refusé de transmettre en temps et en heure leurs comptes de l'année 2013 (...). Nous ne sommes pas aujourd'hui en possession des comptes de toutes les chambres de commerce et d'industrie pour 2013, et encore moins en état de les avoir validés et certifiés* ». De fait, si les comptes exécutés doivent être transmis par les CCI à la tutelle ministérielle dans les 15 jours qui suivent leur adoption en assemblée générale, laquelle doit intervenir avant le 30 juin de chaque année, ce qui aboutit à une transmission au 15 juillet, il s'avère que près de la moitié des CCI n'avaient pas transmis leurs comptes au 1^{er} septembre 2014.

C. LA BAISSÉ DU PLAFOND DE LA TAXE AFFECTÉE DOIT ÊTRE RÉALISTE

La baisse du plafond de 213 millions d'euros de la taxe additionnelle à la CVAE, prévue par l'article 15 du projet de loi de finances et complémentaire du présent article, vise un double objectif :

- **d'une part, une réduction pérenne des dépenses des CCI**, *via* une réduction pérenne de leurs recettes ;
- **d'autre part, un allègement de la fiscalité pesant sur les entreprises**, en cohérence avec les objectifs affichés du Gouvernement ;

Cependant, votre rapporteur général observe que **cette réduction n'aura en réalité qu'un impact négligeable pour les entreprises** : en effet, l'ensemble de la TFC représente une moyenne de 493 euros annuels par entreprise, moyenne qui recouvre de très fortes disparités. Pour une PME, le gain ne serait que de quelques euros par an.

En revanche, cette réduction pourrait avoir des conséquences très lourdes pour le réseau des CCI, et pour les missions qu'elles exercent au service des entreprises dans les territoires. En effet, la mesure proposée correspond à **une chute de près de 17 % des ressources fiscales des CCI**, la taxe pour frais de chambre étant désormais plafonnée à 1 055 millions d'euros. Cette réduction s'ajoute à **la baisse de 7,3 % votée l'année dernière**. Lors de l'assemblée générale extraordinaire des CCI qui s'est tenue à Paris le 18 septembre 2014 en présence du ministre de l'économie, Emmanuel Macron, il a par ailleurs été confirmé que **le Gouvernement envisageait de nouvelles réductions de la TFC, permettant d'abaisser son plafond de 1 268 millions d'euros en 2014 à 788 millions d'euros en 2017, soit une chute de 37,8 %**.

La baisse du plafond est une mesure de portée bien supérieure au prélèvement sur le fonds de roulement, en ce qu'elle constitue **une remise en cause pérenne des recettes du réseau consulaire**, et non pas une réduction

« exceptionnelle » de leurs réserves. À cet égard, il convient de préciser que **la taxe pour frais de chambre est majoritairement affectée à la mission d'appui aux entreprises**, qui en est très dépendante, comme le suggère le tableau ci-dessous.

**Affectation de la taxe pour frais de chambre (TFC)
aux différentes missions des CCI**

Missions	Répartition de la TFC par mission	Dépendance des missions vis-à-vis de la TFC
A. Appui aux entreprises	63%	83%
B. Formation/emploi	28%	28%
C. Appui aux territoires/gestion d'équipements	6%	8%
D. Représentation des entreprises auprès des pouvoirs publics	3%	98%
Total	100%	

Source : CCI-France

Votre rapporteur général estime que si le principe d'une baisse du plafond de la TFC doit être maintenu dans un esprit de responsabilité, **la question de l'ampleur et du rythme de cette baisse doit être posée**. Les CCI elles-mêmes **appellent à une baisse « maîtrisée » du plafond de la ressource fiscale**, afin de ne pas compromettre leurs missions au service des entreprises et des territoires, et de ne pas entraver le mouvement de modernisation engagé en 2010. Elles rejoignent en cela les recommandations du rapport de nos collègues Jean-Claude Lenoir et Claude Bérit-Débat¹, dont la publication a été autorisée à l'unanimité en 2014, qui appelait à « *stabiliser les règles de la taxe pour frais de chambre (TFC) et définir une trajectoire pluriannuelle ambitieuse mais réaliste des ressources fiscales du réseau* ».

La question de **l'ampleur et du rythme de la baisse de la TFC a été largement débattue par nos collègues députés, issus de la majorité comme de l'opposition**. Deux amendements ont notamment été adoptés, puis supprimés à l'occasion d'une nouvelle délibération demandée par le Gouvernement.

Il convient en outre de signaler que la baisse du plafond de la taxe affectée, quel que soit son ampleur, **n'aura pas d'impact sur le solde du budget de l'État**, puisque le montant éventuellement supérieur au plafond est de toute façon restitué aux entreprises sous la forme d'une baisse automatique de la fiscalité (cf. *supra*).

¹ Rapport n° 712 (2013-2014) fait par Jean-Claude Lenoir et Claude Bérit-Débat au nom de la commission des affaires économiques et de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur la mise en œuvre de la loi du 23 juillet 2010 relative aux chambres de commerce et d'industrie, « Réforme des chambres de commerce et d'industrie : des résultats régionaux contrastés », 9 juillet 2014.

Compte tenu de ces éléments, votre commission a donc adopté, à l'article 15 du présent projet de loi de finances, **un amendement tendant à retenir une trajectoire plus réaliste pour la baisse de la ressource fiscale affectée aux CCI**. Le plafond serait ainsi abaissé de 69 millions d'euros au lieu de 213 millions d'euros.

L'évolution du plafond de la TFC devra s'inscrire dans une trajectoire pluriannuelle, conformément aux dispositions de la loi du 23 juillet 2010 confirmées par la loi de finances pour 2014¹. Le récent décret du 5 novembre 2014 relatif aux conventions d'objectifs et de moyens² (COM) entre les CCIR et l'État permettra de décliner cette trajectoire au niveau régional.

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

¹ L'article 51 de la loi de finances pour 2014 prévoit que « l'Etat et le réseau des chambres de commerce et d'industrie définissent, au cours de l'année 2014, la trajectoire triennale pour la période 2015-2017 des ressources fiscales prévues à l'article 1600 du code général des impôts ».

² Les COM viendront compléter le contrat d'objectif et de performances (COP) signé le 28 mai 2013 entre CCI France et l'État.

ARTICLE 18

*(Art. 1604 du code général des impôts
et art. L. 514-1 du code rural et de la pêche maritime)*

Réforme de la taxe pour frais de chambre d'agriculture

Commentaire : le présent article vise, d'une part, à préciser les dispositions relatives à la taxe pour frais de chambre d'agriculture, et d'autre part, à instituer un fonds national de péréquation et de solidarité (FNSP), sur lequel serait opéré en 2015, au profit du budget de l'État, un prélèvement exceptionnel de 45 millions d'euros, provenant des fonds de roulement supérieurs à 90 jours de fonctionnement.

I. LE DROIT EXISTANT**A. LES CHAMBRES D'AGRICULTURE SONT NOTAMMENT FINANCÉES PAR UNE TAXE AFFECTÉE****1. Les chambres d'agriculture : une mission de représentation et de soutien au développement agricole dans les territoires**

Aux termes de l'article L. 510-1 du code rural et de la pêche maritime, **le réseau des chambres d'agriculture** est constitué des chambres départementales d'agriculture, des chambres régionales d'agriculture, et de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA). S'y ajoutent les chambres interdépartementales et les chambres interrégionales d'agriculture, ainsi que les chambres d'agriculture de région, ces établissements réunissant plusieurs départements ou régions dans leur circonscription. Au total, le réseau de chambres d'agriculture est composé de **110 établissements**.

Établissements publics dirigés par 4 200 élus professionnels, les chambres d'agriculture ont **une double mission** qui contribue à l'activité économique, à l'emploi et au développement durable dans les territoires :

- **d'une part, une mission de représentation des intérêts** du monde agricole auprès des pouvoirs publics ;

- **d'autre part, une mission de soutien au développement agricole** et d'accompagnement des agriculteurs dans leurs projets : appui aux entreprises, gestion de bases de données, études et statistiques, ou encore recherches agronomiques (fertilisation, gestion de l'eau et des énergies, recyclage, produits phytosanitaires, météorologie, climatologie etc.).

2. La taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, première ressource des chambres d'agriculture

Le réseau des chambres d'agriculture est notamment financé par une **taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFNB)**, également appelée taxe pour frais de chambre d'agriculture. Cette taxe, prévue par l'article 1604 du code général des impôts, est calculée selon les mêmes modalités que la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB). Elle est due par les propriétaires de terres, vignes, vergers, bois etc., et remboursée par moitié au propriétaire par le locataire fermier ou métayer.

L'article 1604 du code général des impôts porte en outre les dispositions relatives aux modalités de recouvrement¹ et de répartition de la TATFNB. En ce qui concerne la répartition, il est prévu qu'une part du produit de la TATFNB, fixée à 10 % depuis 2012, est reversée par les chambres départementales d'agriculture aux chambres régionales d'agriculture, déduction faite du versement au fonds national de péréquation et d'action professionnelle des chambres d'agriculture².

Ces dispositions sont complétées par celles de l'article L. 514-1 du code rural et de la pêche maritime, qui prévoit **l'attribution du produit de la TATFNB aux chambres départementales d'agriculture**. Le même article précise les modalités d'évolution du produit de la taxe, simplifiées par la loi de finances pour 2011 : désormais, **le montant maximal des recettes de la TATFNB**, notifié à chaque chambre par le ministre chargé de l'agriculture sur la base d'un tableau de répartition établi sur proposition de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, **ne peut plus excéder de 3 % le montant perçu l'année précédente**.

En 2014, la TATFNB représente 42 % des recettes du réseau des chambres d'agriculture, soit 297 millions d'euros sur un total de 707 millions d'euros³. La taxe couvre près de 80 % des dépenses de personnel des établissements du réseau, qui constituent leur premier poste de dépenses. Les autres recettes des chambres d'agriculture sont pour moitié issues de prestations commerciales assurées auprès de leurs « publics » (agriculteurs, entreprises agroalimentaires, communes etc.), et pour moitié issues de subventions publiques en provenance de l'État, des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

¹ La TATFNB est recouvrée dans les conditions de droit commun prévues à l'article 1639 A du code général des impôts, comme les impositions perçues au profit des collectivités territoriales ou d'autres organismes bénéficiant d'une taxe affectée.

² Régi par les articles L. 251-1 et L. 321-13 du code forestier, le fonds national de péréquation et d'action professionnelle des chambres d'agriculture est alimenté par une cotisation « fixée annuellement par arrêté du ministre chargé des forêts, après avis de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, dans la limite de 5 % du montant des taxes perçues par l'ensemble des chambres d'agriculture sur tous les immeubles classés au cadastre en nature de bois et forêts ».

³ Source : Assemblée permanente des chambres d'agriculture.

Afin de réduire les recettes fiscales du réseau des chambres d'agriculture et de garantir leur participation à l'effort de réduction des déficits, l'article 39 de la loi de finances pour 2013¹ a plafonné le rendement de la TATFNB à 297 millions d'euros, plafond maintenu pour l'année 2014. L'éventuel excédent constaté en exécution est affecté au budget de l'État, ce qui ne s'est pas produit à ce jour compte tenu de la stabilité du rendement de la taxe.

B. UNE SITUATION FINANCIÈRE CONTRASTÉE MAIS GLOBALEMENT FAVORABLE

D'après l'évaluation préalable du présent article, « la situation financière des chambres départementales d'agriculture et de région apparaît, au vu des comptes financiers des trois dernières années, satisfaisante. Toutefois cette situation recouvre une grande hétérogénéité. Alors que certaines chambres ont une situation confortable, avec un fonds de roulement élevé, d'autres présentent une situation fragile, avec notamment, une capacité d'autofinancement négative et/ou un endettement important. Plusieurs chambres ultramarines, bien qu'en phase redressement, connaissent une situation financière très fragile ».

De fait, les recettes des chambres d'agriculture, à commencer par la TATFNB, ont pour certaines d'entre elles excédé leurs besoins sur plusieurs années, se traduisant notamment par la **constitution de fonds de roulement importants**.

D'une manière plus générale, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) relève dans son rapport de juillet 2013 sur la fiscalité affectée² que **le montant des taxes affectées aux chambres consulaires**, qui incluent également les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), **est passé de 1 624 millions d'euros en 2007 à 1 913 millions d'euros en 2013, soit une hausse de 17,8 %**.

D'après le CPO, « les dépenses des bénéficiaires des taxes affectées (dépenses d'intervention, effectifs et masse salariale, notamment) apparaissent souvent plus dynamiques que les autres dépenses publiques, en particulier celles de l'État ». Ainsi, les dépenses des opérateurs financés par taxes affectées ont augmenté, entre 2007 et 2012, de 4,5 % par an, contre 1,2 % par an pour le budget de l'État.

¹ Article 39 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013. Le plafond est fixé dans le tableau du I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, qui prévoit un dispositif de plafonnement de diverses taxes affectées. Voir à ce sujet le commentaire de l'article 15 du présent projet de loi de finances.

² Conseil des prélèvements obligatoires, « La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes », 2013.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA CLARIFICATION DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE D'AGRICULTURE

Le I et le II du présent article visent à modifier l'article 1604 du code général des impôts et l'article L. 514-1 du code rural et de la pêche maritime afin de **regrouper, au sein du seul article 1604 du code général des impôts, les dispositions régissant la TATFNB**, sans y apporter de modification substantielle. En effet, la séparation du dispositif en deux articles n'apparaît plus justifiée.

En outre, le présent article vise à **clarifier les modalités de détermination du produit de la TATFNB**, en précisant que celui-ci est arrêté chaque année par les chambres d'agriculture. Préalablement, le ministre chargé de l'agriculture notifie à chaque chambre le montant maximum de la taxe qu'elle peut inscrire à son budget, compte tenu du plafond général, de sa situation financière et de la limite de 3 % d'augmentation annuelle (cf. *supra*), sur la base d'un tableau de répartition établi après avis de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture.

Des clarifications sont aussi apportées aux modalités de répartition du produit de la TATFNB, en précisant que celui-ci est **affecté à l'ensemble des établissements composant le réseau des chambres d'agriculture**, tel que défini à l'article L. 510-1 du code rural et de la pêche maritime (cf. *supra*), alors que le droit en vigueur mentionne – sans être exclusif – les seules chambres départementales d'agriculture.

Les autres dispositions régissant la taxe pour frais de chambre d'agriculture ne sont pas modifiées sur le fond.

B. LA CRÉATION DU FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ ET DE PÉRÉQUATION

L'alinéa 7 du I du présent article prévoit la création d'un **fonds national de solidarité et de péréquation (FNSP)**, destiné à « *fournir aux chambres d'agriculture une ressource collective pour la mise en œuvre de la péréquation, des orientations et modernisations décidées par son assemblée générale* ». Il est en outre précisé à l'alinéa 13 du III du présent article que la « *situation financière* » des chambres d'agriculture est prise en compte dans les décisions d'affectation des crédits du FNSP.

Ce fond de péréquation, géré par l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture dans des conditions fixées par décret, serait **alimenté par une part du produit de la TATFNB**, selon un taux fixé par décret dans la **limite de 5 %** de ce produit. La Gouvernement a annoncé que ces décrets interviendraient en 2016. Pour l'année 2015, ce fonds sera alimenté par les excédents des fonds de roulement des chambres d'agriculture.

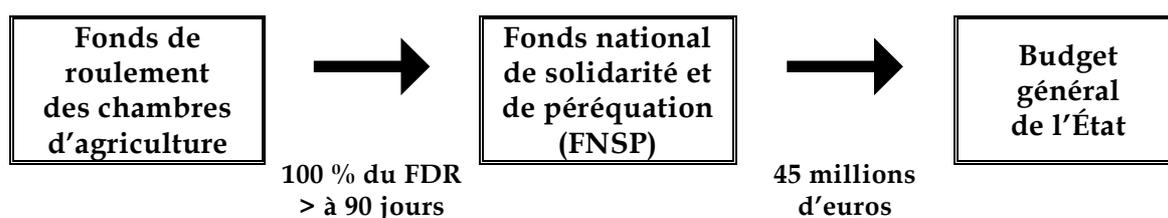
C. UN PRÉLÈVEMENT EXCEPTIONNEL DE 45 MILLIONS D'EUROS SUR LES FONDS DE ROULEMENT

Le III du présent article prévoit d'instituer un **prélèvement exceptionnel pour l'année 2015 sur le réseau des chambres d'agriculture**, au profit du budget de l'État. Plus précisément, le dispositif proposé est le suivant :

- **d'une part, un prélèvement de 100 % de la part du fonds de roulement supérieur à 90 jours de fonctionnement** de chaque chambre d'agriculture départementale, interdépartementale, de région, régionale et interrégionale, **au profit du FNSP** ;

- **d'autre part, un prélèvement de 45 millions d'euros sur le FNSP, au profit du budget de l'État.**

Schéma du prélèvement sur les chambres d'agriculture prévu en 2015



Source : commission des finances

Le système retenu par le présent article¹ permet de faire contribuer à la maîtrise des dépenses publiques, *via* un fonds de péréquation, **les chambres d'agriculture dont la situation est la moins difficile**. En effet, dans son rapport de juillet 2013, le CPO rappelle qu'il est d'usage de considérer qu'un fonds de roulement « *doit permettre de financer entre 60 jours et 90 jours d'activité d'un établissement*² ».

Eu égard à la fragilité de leur situation financière, le prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement **ne s'applique pas aux chambres d'agriculture d'outre-mer**³,

Le fonds de roulement pris en compte pour le prélèvement exceptionnel est **le fonds de roulement constaté au 31 décembre 2013**¹,

¹ Le schéma retenu est donc similaire à celui mis en place par l'article 9 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 afin d'instituer un dispositif de péréquation au profit des chambres de métier et d'artisanat (CMA), validé par le Conseil constitutionnel.

² Conseil des prélèvements obligatoires, « La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes », 2013.

³ Chambres d'agriculture de Guadeloupe, de Martinique, de La Réunion et de Guyane, et chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte.

« déduction faite des besoins de financement sur fonds propres, tels que votés et formellement validés par la tutelle, avant le 1^{er} juillet 2014, correspondant à des investissements » : le dispositif proposé prévoit donc **une forme de « clause de sauvegarde » des investissements sur fonds propres engagés jusqu'au milieu de l'exercice 2014.**

Le fonds de roulement est défini au niveau de chaque chambre d'agriculture par différence entre « les ressources stables constituées des capitaux propres, des provisions pour risques et charges, des amortissements, des provisions pour dépréciation des actifs circulants et des dettes financières à l'exclusion à l'exclusion des concours bancaires courants et des soldes créditeurs des banques » et « les emplois stables constitués par l'actif immobilisé brut ». La durée de 90 jours est calculée en prenant en compte « l'ensemble des charges déduction faite des subventions en transit ».

Il est également précisé que « le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions relatifs à ce prélèvement sont régis par les règles applicables en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine », c'est-à-dire les produits divers de l'État.

D. LA BAISSÉ DU PLAFOND DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE D'AGRICULTURE

En complément des dispositions du présent article, le projet de loi de finances pour 2015 prévoit, à son article 15, **une nouvelle réduction du plafond de la TATFNB, celui-ci passant de 297 millions d'euros à 282 millions d'euros², soit une baisse de 5,35 % (15 millions d'euros).**

Tirant les conséquences de cette disposition, le III du présent article précise que le montant de la TATFNB notifié aux chambres d'agriculture en 2015 sera, par dérogation aux règles exposées *supra*, égal à 94,65 % du montant de la taxe notifié pour 2014, soit une même baisse de 5,35 %. Cette disposition revient à **annuler l'écêtement au profit du budget de l'État** qui aurait, en l'absence de celle-ci, résulté de l'abaissement du plafond en 2015. En d'autres termes, le présent article vient **diminuer à due concurrence la cotisation des agriculteurs pour l'année 2015.**

Cette réduction de la taxe affectée s'appliquera de manière linéaire à toutes les chambres. **Le fonds national de solidarité et de péréquation créé par le présent article vise notamment à en atténuer les effets,** au profit notamment des établissements les plus fragiles du réseau. De plus, la baisse du plafond de la taxe affectée ne sera **pas applicable aux chambres**

¹ Pour mémoire, le prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement des chambres de commerce et d'industrie prévu à l'article 17 du présent projet de loi de finances fait référence aux comptes 2012, ce qui suscite des objections de la part de votre rapporteur général (Cf. *supra*). Ce problème ne se pose pas pour les chambres d'agriculture.

² Cf. O du I de l'article 15 du présent projet de loi de finances pour 2015.

d'agriculture d'outre-mer¹, qui continueront à percevoir en 2015 100 % du montant perçu en 2014.

La baisse du plafond de la TATFNB permet donc **une baisse de la fiscalité pour les agriculteurs et propriétaires fonciers** qui y sont assujettis.

*

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Si votre rapporteur général est bien entendu favorable aux clarifications apportées au fonctionnement de la taxe pour frais de chambre d'agriculture, il conteste en revanche la portée des dispositions substantielles du présent article. Moins d'un mois après l'adoption de la loi 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt², **le Gouvernement envoie un mauvais signal aux chambres d'agriculture, dont les missions au service du développement et de l'emploi dans les territoires sont pourtant reconnues.**

Si l'effort global demandé aux chambres d'agriculture pour l'année 2015 s'élève à 60 millions d'euros, soit 45 millions d'euros au titre du prélèvement exceptionnel sur les excédents des fonds de roulement et 15 millions d'euros au titre de la baisse du plafond de la TATFNB, **il convient toutefois de distinguer les deux logiques** : l'une relève des « stocks » de disponibilités accumulés par certaines chambres, l'autre vise à réduire durablement les « flux » qui financent chaque année le réseau.

A. UN PRÉLÈVEMENT EXCEPTIONNEL PRÉSENTÉ COMME UN DISPOSITIF DE PÉRÉQUATION

La création du fonds national de péréquation et de solidarité (FNSP) dissimule mal l'intention principale du dispositif, qui est de produire une recette budgétaire immédiate de 45 millions d'euros. **À cet égard, la création du FNSP apparaît avant tout comme un prétexte**, d'autant qu'il existe déjà fonds national de péréquation et d'action professionnelle des chambres d'agriculture (cf. *supra*).

¹ Chambres d'agriculture de Guadeloupe, de Martinique, de La Réunion et de Guyane, et chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte.

² Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Toutefois, eu égard à la situation des finances publiques, **votre rapporteur général estime que le prélèvement exceptionnel** de 45 millions d'euros sur les fonds de roulement excédentaires des chambres d'agriculture est **justifié dans son principe**.

Le dispositif proposé par le Gouvernement prévoit que le prélèvement est calculé « *déduction faite des besoins de financement sur fonds propres, tels que votés et formellement validés par la tutelle avant le 1^{er} juillet 2014, correspondant à des investissements* ». En d'autres termes, **un mécanisme de « sauvegarde » des investissements engagés est prévu**. Votre rapporteur général s'étonne toutefois du choix de la date du 1^{er} juillet 2014, alors que les chambres d'agriculture ont jusqu'au 15 septembre de chaque année pour soumettre un budget rectificatif¹. Afin de tenir compte de ces dispositions, **votre commission a adopté un amendement permettant d'exclure les investissements votés avant le 15 septembre 2014 et expressément ou tacitement validés par la tutelle**. Cette date étant aujourd'hui passée, elle ne produira pas d'effet d'aubaine.

B. UNE BAISSÉ DU PLAFOND DE LA TAXE AFFECTÉE QUI POURRAIT COMPROMETTRE LES MISSIONS DES CHAMBRES D'AGRICULTURE

Votre rapporteur général estime que **la nouvelle réduction du plafond de la TATFNB n'est pas justifiée**. En effet, cette réduction n'aura en réalité qu'un **impact négligeable pour les exploitations agricoles**, de l'ordre de 50 centimes d'euro par hectare selon l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture.

En revanche, elle pourrait avoir des conséquences très lourdes pour le réseau des chambres d'agriculture, et pour les missions qu'elles exercent au profit des filières agricoles et des territoires. En effet, la baisse de 5,35 % du plafond de la TATFNB correspond à un effort substantiel de 15 millions d'euros, **soit 45 millions d'euros sur trois ans**, qui viennent s'ajouter à l'absence de revalorisation du plafond depuis 2012². Surtout, la baisse du plafond est une mesure de portée bien supérieure au prélèvement exceptionnel, en ce qu'elle constitue **une remise en cause des recettes pérennes des chambres d'agriculture**, de nature à compromettre aussi bien leurs missions que le mouvement de réorganisation et de modernisation actuellement engagé.

Selon l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, ce sont ainsi **300 emplois qui pourraient être menacés**, soit environ 3 emplois par chambre, sur l'ensemble des 7 800 collaborateurs du réseau.

¹ Article R. 511-75 du code rural et de la pêche maritime.

² De plus, le produit de la TATFNB étant fixé en valeur et non en taux, celle-ci ne bénéficie pas de la revalorisation des bases imposables.

En conséquence, **votre commission a adopté deux amendements - l'un à l'article 15 et l'autre au présent article - visant à maintenir à son niveau actuel le plafond de la taxe pour frais de chambre d'agriculture, soit 297 millions d'euros.**

Votre commission des finances a par ailleurs adopté un amendement de précision rédactionnelle et de coordination.

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

ARTICLE 19

(Art. 302 bis Y, 1001 et 1018 A du code général des impôts, art. 21-1 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, art. 1^{er}, 3, 28, 64-1-2 et 67 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, art. 23-2-1 de l'ordonnance n° 92-1147 du 12 octobre 1992 relative à l'aide juridictionnelle en matière pénale en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna, art. 128 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 et art. 28 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles)

Réforme du financement de l'aide juridictionnelle

Commentaire : le présent article prévoit une réforme du financement de l'aide juridictionnelle à travers une hausse de la fiscalité, l'introduction du droit à la rétribution pour les avocats assistant des personnes déférées devant le procureur de la République et la suppression de la démodulation de l'aide juridictionnelle qui aurait dû entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'AIDE JURIDICTIONNELLE : UN DISPOSITIF GARANTISSANT L'ACCÈS À LA JUSTICE DES PERSONNES À FAIBLES REVENUS

En vigueur depuis 1992, **l'aide juridictionnelle bénéficie aux personnes dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice.** Elle permet à ces personnes à faibles revenus, impliquées dans une procédure juridictionnelle (procès ou transaction), de bénéficier des mêmes garanties que les autres justiciables pour la défense de leurs droits, sans avoir à s'acquitter des frais de justice.

Dans chaque tribunal de grande instance, à la Cour de cassation, au Conseil d'État et la Cour nationale du droit d'asile, un **bureau de l'aide juridictionnelle (BAJ)** reçoit et examine les demandes d'admission.

L'aide juridictionnelle est accordée sous trois **conditions** cumulatives :

- les ressources du demandeur ou celles de son foyer sont inférieures aux plafonds prévus par la loi,

- l'action envisagée n'apparaît pas manifestement irrecevable ou dénuée de fondement,

- le demandeur ne dispose pas d'une assurance de protection juridique ou d'une garantie de protection juridique dans certains contrats d'assurance obligatoires couvrant les frais de procès.

Après examen, le bureau d'aide juridictionnelle notifie sa décision par courrier au demandeur : admission totale ou partielle (selon le niveau de revenus), ou rejet.

Dans le dispositif de l'aide juridictionnelle, l'État fait donc l'avance des frais de procès au profit des bénéficiaires. Cette avance couvre le coût de la contribution de l'État à la rétribution des auxiliaires de justice qui prêtent leur concours au bénéficiaire de l'aide, ainsi que les frais afférents aux instances, procédures ou actes pour lesquels elle a été accordée, notamment les droits de plaidoirie dus à l'avocat désigné d'office.

Le montant des sommes avancées par l'État au titre de l'aide juridictionnelle peut être recouvré contre la partie condamnée aux dépens, non bénéficiaire de cette aide, et contre le bénéficiaire de l'aide, dans le cas où cette aide lui serait ensuite retirée.

Revalorisé chaque année, le plafond de ressources mensuelles¹ pour bénéficier de l'aide juridictionnelle totale s'élève à 936 euros (pour une personne seule) au titre de l'année 2014. Pour des ressources comprises entre 937 et 1 404 euros, la prise en charge par l'État est partielle, selon un taux dégressif diminuant de 85 % (pour des ressources comprises entre 937 et 979 euros) à 15 % (si les ressources sont comprises entre 1 299 et 1 404 euros). Ces montants sont modulés selon le nombre de personnes à charge : pour un foyer comprenant six personnes, l'aide juridictionnelle partielle est versée à hauteur de 15 % si les ressources mensuelles ne dépassent pas 2 164 euros par mois.

B. LA RÉTRIBUTION DES AVOCATS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Les prestations d'aide juridictionnelle sont versées soit directement aux auxiliaires de justice (s'agissant des frais de procédure), soit par l'intermédiaire des caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA). Les crédits versés aux CARPA prennent la forme d'une provision initiale en début d'année, réajustée en fonction des admissions effectives à l'aide juridictionnelle.

Pour les missions d'aide juridictionnelle **la rétribution de l'avocat est égale au produit d'un coefficient par type de procédure** défini par le barème de l'aide juridictionnelle **et de l'unité de valeur (UV) de référence**.

L'UV de référence s'élève à 22,50 euros hors taxe (HT) depuis le 1^{er} janvier 2007, en application des dispositions de l'article 115 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

Pour l'aide juridictionnelle totale, l'alinéa 4 de l'article 27 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique prévoit que **le montant**

¹ Hors prestations familiales, certaines prestations sociales, l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement et le revenu de solidarité active (RSA).

de l'UV de référence est majoré selon un barème¹ comportant dix tranches égales. Ce système permet de classer chaque barreau à l'intérieur de l'une de ces dix tranches, en fonction du volume des missions effectuées au titre de l'aide juridictionnelle au cours de l'année précédente et du nombre d'avocats inscrits au sein de chaque barreau. Le montant maximal de la majoration s'établit ainsi à 3,40 euros hors taxe

L'article 128 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a prévu une **revalorisation** de l'unité de valeur (UV) à **22,84 euros**, selon **un barème unique pour l'ensemble des barreaux** (principe dit de « démodulation » de l'aide juridictionnelle), **à compter du 1^{er} janvier 2015**.

La démodulation aurait eu pour conséquence une **diminution de la rétribution de 53 % des avocats au titre de l'aide juridictionnelle totale**, soit une **économie budgétaire estimée à 11,2 millions d'euros en 2015** et 14,9 millions d'euros par an en 2016 et 2017, suivant les données statistiques issues des états liquidatifs 2013, d'après les évaluations du Gouvernement lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2014.

C. UN FINANCEMENT PAR DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES COMPLÉTÉ, EN 2012 ET 2013, PAR LA CONTRIBUTION POUR L'AIDE JURIDIQUE

En complément des crédits budgétaires inscrits au programme 101 « Accès au droit et à la justice » de la mission « Justice », une **contribution pour l'aide juridique** (CPAJ) a été instaurée par l'article 54 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative 2011, à la charge de chaque justiciable qui intente une procédure en matière civile et administrative. D'un montant de 35 euros et prenant la forme d'un droit de timbre, cette contribution est entrée en application à compter du 1^{er} octobre 2011².

L'article 128 de la loi de finances pour 2014 a supprimé la contribution pour l'aide juridique à compter du 1^{er} janvier 2014. **Le financement de l'aide juridictionnelle n'est désormais plus assuré que par des crédits budgétaires.**

L'augmentation des crédits budgétaires entre 2012 et 2015 (de 292,91 millions d'euros en 2012 à 336,3 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015, soit une hausse de 43,39 millions d'euros, ou + 14,8 %) doit donc être relativisée : en effet, comme le montre le tableau ci-après, les

¹ Ce barème résulte d'un arrêté du 28 décembre 2006.

² Cette contribution n'était pas due lorsque la partie était bénéficiaire de l'aide juridictionnelle et dans le cas de certaines procédures comme, par exemple, les procédures devant le juge des libertés et de la détention (JLD), les procédures de traitement des situations de surendettement des particuliers, les procédures de redressement et de liquidation judiciaires, les recours introduits devant une juridiction administrative à l'encontre de toute décision individuelle relative à l'entrée, au séjour et à l'éloignement d'un étranger sur le territoire français ainsi qu'au droit d'asile. Elle n'était pas non plus exigible pour les affaires pénales.

crédits budgétaires ont été complétés par le produit de la CPAJ (à hauteur de 54,4 millions d'euros en 2012 et 60 millions d'euros en 2013).

Par ailleurs, la dépense effective tient également compte de deux autres facteurs :

- les rétablissements de crédits (comme les dépenses recouvrées contre la partie condamnée aux dépens ou qui perd son procès dès lors que celle-ci n'est pas bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, ou contre le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle lorsque cette aide lui a été retirée par décision du bureau de l'aide juridictionnelle ou de la juridiction saisie) ;

- la variation des trésoreries des caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA) entre la fin de l'année considérée et la fin de l'année précédente.

Au regard de ces différents facteurs, la dépense apparaît dynamique : selon les dernières données disponibles, la **dépense effective a augmenté** de 310,40 millions d'euros en 2010 à 367,17 millions d'euros en 2012, représentant une hausse de **18,3 % en deux ans**.

Évolution des dépenses au titre de l'aide juridictionnelle

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dépense sur crédits budgétaires inscrits en LFI*	306,76	299,93	309,65	344,40	292,91	318,12	345,4	336,3
Rétablissement de crédits	0,28	8,49	11,55	6,70	4,42	nd	nd	nd
Produit de la contribution pour l'aide juridique	0	0	0	0	54,40	60	0	0
Évolution de la trésorerie des CARPA entre les fins d'année N et N - 1	- 8,50	- 8,27	10,80	19,50	- 15,45	nd	nd	
Dépense effective	315,54	316,70	310,40	331,6	367,17	nd	nd	nd

* Pour 2015, crédits inscrits dans le projet de loi de finances

n. d : données non disponibles

Source : ministère de la justice

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé par le présent article prévoit :

- une augmentation de la fiscalité pour répondre au besoin de financement croissant de l'aide juridictionnelle (soit des ressources supplémentaires de 43 millions d'euros par an, dont le produit sera affecté

au Conseil national des barreaux – CNB, en application des dispositions prévues par le **II** du présent article¹); le **IX** tend à l'application de ces dispositions dès le 1^{er} janvier 2015² ;

- l'introduction du droit à la rétribution pour les avocats assistant des personnes déférées devant le procureur de la République (représentant une dépense annuelle de 2,4 millions d'euros³) ;

- la suppression de la démodulation (entraînant un coût estimé à 11,2 millions d'euros en 2015 et 14,9 millions d'euros par an en 2016 et 2017⁴).

Il résulte ainsi de ces dispositions une **économie nette de 29,4 millions d'euros en 2015 et de 25,7 millions d'euros par an en 2016 et 2017**.

A. UNE HAUSSE DE LA FISCALITÉ POUR RÉPONDRE AU BESOIN DE FINANCEMENT CROISSANT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

La hausse du besoin de financement de l'aide juridictionnelle résulte notamment de la transposition de directives européennes accroissant les droits à l'assistance par un avocat.

Dans ce contexte, l'augmentation de la fiscalité qui est proposée a pour objet de diversifier les sources de financement de l'aide juridictionnelle (hors crédits budgétaires) et de **responsabiliser les différents acteurs** (justiciables, professionnels du droit et de l'assurance, usagers d'actes juridiques potentiellement sources de contentieux) :

¹ Aux termes du **II** du présent article, le CNB aura pour responsabilité d'affecter ces ressources nouvelles au paiement des avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle. Comme pour l'État lorsqu'il ventile ses crédits budgétaires à destination de l'aide juridictionnelle, il est prévu que le montant à verser à chaque barreau par le CNB soit calculé en fonction du nombre de missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats de ce barreau pondéré par le produit d'un coefficient type par procédure et d'une unité de valeur de référence. Cette répartition sera effectuée conformément à une convention entre le CNB et l'Union nationale des caisses de règlements pécuniaires des avocats. Une coordination est proposée par le **3°** du **III** du présent article à l'article 28 de la loi du 10 juillet 1991 relatif au versement de la dotation au CNB au titre de l'aide juridictionnelle.

² Plus exactement, pour les primes et cotisations d'assurance échues à compter du 1^{er} janvier 2015, les décisions prononcées à compter du 1^{er} janvier 2015 et les actes accomplis à compter du 1^{er} janvier 2015.

³ Ce coût annuel résulte des hypothèses suivantes :

- 60 000 personnes seraient assistées par un avocat lors de leur défèrement devant le procureur de la République ;

- 75 % des personnes ainsi déférées seraient assistées d'un avocat commis d'office, rétribué au titre de l'aide juridictionnelle ;

- le coût d'une intervention est estimé à 46 euros HT (hors taxe sur la valeur ajoutée).

La dépense prévisionnelle s'élève ainsi à 2,07 millions d'euros HT (et 2,4 millions d'euros TTC), inscrits au programme 101 de la mission « Justice » dans le présent projet de loi de finances.

⁴ Le coût en année pleine est estimé à 14,9 millions d'euros, mais il ne s'élève qu'à 11,2 millions d'euros en 2015 compte tenu qu'un quart des missions achevées l'année N font l'objet de règlements l'année (N + 1).

- le **A** du **I** du présent article vise, à l'article 1001 du code général des impôts (CGI)¹, à augmenter la **taxe spéciale sur les contrats d'assurance de protection juridique de 2,6 points**, de 9 % à 11,6 % (incidence budgétaire : **+ 25 millions d'euros** par an en 2015, 2016 et 2017²) ;

- en application des dispositions proposées par le **B** du **I** du présent article pour l'article 1018 A du code général des impôts, le **droit fixe de procédure en matière pénale**³ serait réévalué de 40,6 %⁴, correspondant à l'inflation depuis 1993, le droit fixe n'ayant pas été réévalué depuis cette date (incidence budgétaire : **+ 7 millions d'euros** par an en 2015, 2016 et 2017⁵) ;

- le **C** du **I** de cet article a pour objet, à l'article 302 *bis* Y du code général des impôts, de revaloriser la **taxe forfaitaire sur les actes des huissiers de justice** de 22 %, pour prendre en compte l'inflation depuis 1998, le montant de la taxe forfaitaire ayant été inchangé depuis cette date ; ce montant serait ainsi porté de 9,15 euros à 11,16 euros (incidence budgétaire : **+ 11 millions d'euros** par an en 2015, 2016 et 2017⁶).

B. L'INTRODUCTION D'UN DROIT À LA RÉTRIBUTION POUR LES AVOCATS ASSISTANT LES PERSONNES DÉFÉRÉES DEVANT LE PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE

L'assistance par les avocats des personnes déférées devant le procureur de la République a été introduite par la loi n° 2014-535 du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE, entrée en vigueur le 2 juin 2014, et prévue par l'article 393 du code de procédure pénale.

En conséquence, le 4° du **III** proposé par le présent article permet la rétribution des avocats commis d'office au titre de l'assistance aux personnes

¹ Une mesure de coordination est proposée au **VII** du présent article pour l'article 28 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² Ce chiffrage résulte de l'augmentation du taux appliquée à une assiette taxable (i.e. le chiffre d'affaires de la protection juridique) de 1,024 milliard d'euros en 2012. Par ailleurs, le **montant** finançant l'aide juridictionnelle est **plafonné à 25 millions d'euros**. En cas de rendement supérieur au plafond, l'excédent sera donc reversé au budget général de l'État.

³ Le droit fixe de procédure est dû par chaque condamné suite aux décisions rendues par les juridictions répressives (à l'exception de celles qui ne statuent que sur les intérêts civils). Ce droit est compris entre 22 euros (pour les contraventions) et 375 euros (pour les décisions des cours d'assises).

⁴ Les montants des nouveaux droits fixes de procédure correspondent à l'application de cette hausse de 40,6 % arrondie à l'euro le plus proche.

⁵ Ce chiffrage, correspondant aussi à la limite des sommes affectées au CNB, résulte d'une augmentation de taux de 40,6 % appliquée à une assiette taxable (les sommes recouvrables au titre du droit de fixe de procédure, avant revalorisation) de 52,5 millions d'euros, en considérant un taux de recouvrement de 33 % (légèrement inférieur au taux de recouvrement actuellement constaté, qui s'élève à 40 %).

⁶ Les montants recouverts en 2013 se sont élevés à 50 millions d'euros. Une augmentation de 22 % correspond ainsi à un rendement de 11 millions d'euros, les sommes affectées au CNB étant également plafonnées.

ainsi déferées devant le procureur de la République et qui remplissent les conditions pour bénéficier de l'aide juridictionnelle¹. Les dispositions relatives à l'aide juridictionnelle en matière pénale en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna sont visées par le **IV** du présent article. Le **V** précise que cette rétribution est due pour les missions effectuées à compter de l'entrée en vigueur de ce dispositif, le 2 juin 2014.

La mise en œuvre de cette nouvelle mission d'assistance par les avocats conduit également à des coordinations aux articles 1^{er}, 3, 28 et 67 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, visés par les **1°**, **2°** et **5°** du **III** de cet article².

C. LA SUPPRESSION DE LA DÉMODULATION DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

La rédaction proposée par le **VI** du présent article³ tend à **supprimer la démodulation de l'aide juridictionnelle** qui devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Selon l'évaluation préalable de l'article, il s'agit de prendre en compte la « *vive hostilité des avocats, en raison de la baisse de la rétribution qu'elle induit pour la majorité d'entre eux* » ; « *le Gouvernement souhaite donc supprimer la mesure afin d'engager une réforme plus en profondeur de l'aide juridictionnelle et de son financement, en concertation avec les avocats* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur l'initiative du Gouvernement, et avec l'avis favorable de la commission des finances, **l'Assemblée nationale a adopté deux amendements** :

- d'une part, pour étendre les règles relatives au droit fixe de procédure aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie ;

- d'autre part, pour couvrir le financement des avocats au titre de l'aide juridictionnelle dans deux nouvelles situations introduites par la loi du 15 août 2014 sur la prévention de la récidive : lors de l'homologation d'une transaction pénale⁴, et lors de la comparution d'une personne condamnée devant la commission de l'application des peines.

¹ Le **VIII** du présent article vise à l'application de ces dispositions en Polynésie française.

² Le **VIII** du présent article vise à l'application de ces dispositions en Polynésie française.

³ Le **VIII** du présent article vise à l'application de ces dispositions en Polynésie française.

⁴ Cette transaction a lieu entre l'officier de police judiciaire autorisé par le procureur de la République et l'auteur d'une infraction. Elle est l'une des mesures alternatives aux poursuites.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE DYNAMIQUE STRUCTURELLE DES DÉPENSES D'AIDE JURIDICTIONNELLE...

Le dispositif d'aide juridictionnelle répond à la nécessité de garantir l'accès à la justice des personnes disposant des ressources les moins élevées, ce qui ne rend pas souhaitable d'abaisser les plafonds de ressources ouvrant droit à l'aide juridictionnelle, inférieurs au SMIC¹.

En 1991, on comptait 340 000 admissions à l'aide juridictionnelle. Ce chiffre a atteint 920 000 admissions en 2013, mais il s'est pratiquement stabilisé entre 2008 (890 000 admissions) et 2012 (916 000 admissions), soit une hausse de 3 % en quatre ans, alors que sur la même période, entre 2008 et 2012, les dépenses effectives au titre de l'aide juridictionnelle ont augmenté de 16 % (cf. *supra*).

À moyen et long termes, la dynamique de la dépense s'explique par plusieurs facteurs : non seulement l'augmentation du nombre de situations ouvrant droit à l'aide juridictionnelle², ce qui a un impact direct sur le nombre de bénéficiaires, mais également la revalorisation des rétributions des avocats et des auxiliaires de justice au titre de l'aide juridictionnelle.

Un constat a été établi dès 2007 par notre ancien collègue Roland du Luart, alors rapporteur spécial de la mission « Justice », au terme du contrôle budgétaire qu'il avait conduit sur l'aide juridictionnelle, et dont les conclusions publiées sous forme d'un rapport d'information³ restent toujours d'actualité :

- la question de la soutenabilité de la dépense au titre de l'aide juridictionnelle ;

- le dilemme se posant pour les avocats, tenus moralement d'assister les personnes plus fragiles, mais devant également prendre en compte l'impératif économique ;

- la question du montant de l'unité de valeur, inférieur aux autres tarifs pratiqués par les cabinets⁴, ce qui implique de mieux rémunérer les avocats qui ont en charge la majeure part des situations d'aide juridictionnelle : comme l'avait souligné le rapport de notre ancien collègue Roland du Luart en 2008, moins de 400 avocats sur 45 000 assuraient alors la

¹ Pour une personne seule, en 2014 le plafond pour bénéficier de l'aide juridictionnelle partielle s'élève à 1 404 euros de ressources, alors que le montant du SMIC mensuel atteint 1 445,38 euros.

² En particulier, l'instauration de la contribution pour l'aide juridique en 2011 avait été motivée par la hausse des dépenses résultant du renforcement des droits des personnes gardées à vue.

³ Sénat, rapport d'information n° 23 (2007-2008) : « L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle ».

⁴ La dernière revalorisation importante de l'unité de valeur (+ 7 %) a été opérée par la loi de finances initiale pour 2007.

majorité des missions financées par l'aide juridictionnelle, et certains cabinets se sont même spécialisés dans ce domaine et ne seraient pas économiquement viables sans cette rétribution publique. Les disparités dans la prise en charge de cette mission de service public ont perduré.

B. ... NÉCESSITANT LA RECHERCHE DE SOLUTIONS DE FINANCEMENT PÉRENNES, DANS LE CADRE D'UNE RÉFORME GLOBALE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Face au constat qu'il avait dressé, pour financer l'aide juridictionnelle notre ancien collègue Roland du Luart avait proposé notamment **l'instauration d'une contribution** (qu'il avait appelée « ticket modérateur »), suivant quatre hypothèses (5 euros, 15 euros, 30 euros et 40 euros) sur les justiciables, dont auraient été exonérés les titulaires de minimas sociaux, les mineurs et les victimes de crimes et d'atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité de leur personne, ainsi que leurs ayants droit. La contribution pour l'aide juridique, mise en œuvre en 2012 et en 2013, s'inspirait de ce dispositif, à un montant se situant toutefois dans la « fourchette haute » des hypothèses examinées par Roland du Luart (35 euros, ayant entraîné un rendement de 60 millions d'euros en 2013).

À défaut d'avoir rétabli la contribution pour l'aide juridique, supprimée l'an dernier, le Gouvernement propose, dans le présent article, de majorer trois taxes pour un rendement annuel globalement inférieur (43 millions d'euros) à celui de l'ancienne contribution, et correspondant au besoin de financement estimé pour couvrir les dépenses prévues au titre de l'aide juridictionnelle pour l'année 2015.

Le financement proposé de l'aide juridictionnelle pour 2015 prend en compte les propositions formulées par notre collègue député Jean-Yves Le Bouillonnet, parlementaire en mission auprès de Madame Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice¹. Dans une note intermédiaire, avant la remise de son rapport en septembre 2014, notre collègue député recommandait de constituer une enveloppe de ressources

¹ Dans la lettre de mission que lui a adressée le Premier ministre, en date du 8 juillet 2014, il devait, à l'issue de pourparlers avec les représentants de la profession d'avocat, « mettre en œuvre dès 2015 des mesures opérationnelles de financement de l'aide juridictionnelle et [...] tracer des perspectives claires et durables en matière de gouvernance de l'aide juridictionnelle ».

diverses pour apporter des financements nouveaux, dans laquelle il évoquait également d'autres pistes possibles que celles retenues¹.

C. UNE CONTRE-PROPOSITION : RÉTABLIR LA CONTRIBUTION POUR L'AIDE JURIDIQUE

Augmenter la fiscalité n'est pas conforme aux engagements pris par le Gouvernement et ne constitue pas une réponse satisfaisante au besoin structurel de financement de l'aide juridictionnelle, alors que cette dépense s'avère dynamique. En particulier, parmi les hausses fiscales proposées, taxer les contrats d'assurance de protection juridique va à l'encontre de l'objectif de maîtrise des dépenses d'aide juridictionnelle, puisque les titulaires de ces contrats ne peuvent pas prétendre à celle-ci.

En lieu et place du « cocktail » de taxes proposé par le Gouvernement au présent article, votre rapporteur général propose **une réponse simple, pérenne et lisible au besoin de financement de l'aide juridictionnelle : rétablir la contribution pour l'aide juridique**, qui était en vigueur entre octobre 2011 et fin 2013, sous la forme d'un droit de timbre à la charge de chaque justiciable qui intente une procédure en matière civile et administrative.

Comme dans le dispositif applicable jusqu'en 2013, les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle resteraient exclus du paiement de cette contribution, afin de garantir leur accès à la justice, et la contribution pour l'aide juridique ne serait pas non plus due :

- par l'État ;
- pour les procédures introduites devant la commission d'indemnisation des victimes d'infraction, devant le juge des enfants, le juge des libertés et de la détention et le juge des tutelles ;
- pour les procédures de traitement des situations de surendettement des particuliers et les procédures de redressement et de liquidation judiciaires ;
- pour les recours introduits devant une juridiction administrative à l'encontre de toute décision individuelle relative à l'entrée, au séjour et à

¹ La mission proposait notamment :

- à la charge des justiciables, l'instauration d'un droit minime pour la délivrance de copie exécutoire du jugement et l'affectation d'une part de la revalorisation du droit de timbre en appel décidée par ailleurs pour l'alimentation du fonds d'indemnisation de la profession des avoués (FIDA) ;

- à la charge des usagers d'actes juridiques : une revalorisation a minima de divers droits affectés à l'État (mutation à titre onéreux de fonds de commerce, droit fixe pour les actes innommés...).

Source : Jean-Yves Le Bouillonnet, Financement et gouvernance de l'aide juridictionnelle. À la croisée des fondamentaux. Analyse et proposition d'aboutissement, la Documentation française, septembre 2014. Rapport téléchargeable à l'adresse suivante :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/144000610/0000.pdf>.

l'éloignement d'un étranger sur le territoire français ainsi qu'au droit d'asile ;

- pour la procédure de référé-liberté, mentionnée à l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;

- pour la procédure de protection, par le juge aux affaires familiales, des victimes de violence au sein du couple¹ ;

- pour la procédure d'inscription sur les listes électorales, pour les personnes contestant leur omission ou leur radiation de ces listes².

Le **taux** de la contribution pour l'aide juridique serait adapté aux besoins de financement de l'aide juridictionnelle, à hauteur de 43 millions d'euros, et s'établirait ainsi à **25 euros**, soit un montant inférieur à celui appliqué entre 2011 et 2013³.

Le texte proposé par le **A** de l'amendement rétablit la section du code général des impôts relative à la contribution pour l'aide juridique, en en fixant le montant à 25 euros (nouvelle rédaction du **I** de l'article) et affecte cette ressource au Conseil national des barreaux (CNB) (rédaction proposée pour le **II**).

Le texte proposé par le **B** de l'amendement rétablit le principe selon lequel « *la dotation due au titre de chaque année donne lieu au versement d'une provision initiale* » versée en début d'année, et « *ajustée en fonction de l'évolution du nombre des admissions à l'aide juridictionnelle et du montant de la dotation affectée par le CNB au barreau au titre de la répartition de la contribution* » pour l'aide juridique.

Le **C** de l'amendement précise que la contribution pour l'aide juridique s'applique aux instances introduites à compter du 1^{er} janvier 2015 (rédaction proposée pour le **IX** de l'article).

Le **D** procède à une coordination avec l'article 13 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2015.

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

¹ Cette procédure est mentionnée à l'article 515-9 du code civil.

² Cette procédure est mentionnée à l'article L. 34 du code électoral.

³ L'application d'un taux de 35 euros à la contribution pour l'aide juridique a entraîné la perception de recettes à hauteur de 60 millions d'euros en 2013. En faisant l'hypothèse d'une stabilité de l'assiette, un taux de 25 euros permettrait de percevoir 43 millions d'euros de ressources supplémentaires en 2015, et correspondant donc à un peu plus de 1,7 million d'instances.

ARTICLE 20*(Articles 265 et 265 septies du code des douanes)*

Relèvement du tarif de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le carburant gazole et affectation d'une part de ce produit à l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF)

Commentaire : le présent article prévoit une hausse de deux centimes par litre du carburant gazole et l'affectation d'une part du produit issue de cette hausse à l'AFITF, pour un montant de 807 millions d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT**A. LA TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION SUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES (TICPE)****1. Les principales caractéristiques de cette accise**

La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est la **principale accise supportée par les produits pétroliers**¹. Régie par l'article 265 du code des douanes, elle vise un certain nombre de produits dont la liste, commune à tous les États membres de l'Union européenne, est reprise en droit français dans les tableaux B et C de l'article 265 précité.

Seuls sont taxés les usages en tant que carburant ou combustible de chauffage.

La taxe est exigible lors de la mise à la consommation², notion qui recouvre :

- l'importation, y compris irrégulière, lorsqu'elle n'est pas suivie d'un régime suspensif ;
- la fabrication, y compris irrégulière, hors d'un régime suspensif ;
- la sortie, y compris irrégulière, d'un régime suspensif.

En outre, s'agissant des produits déjà mis à la consommation dans un autre État membre de l'Union européenne, la taxe est exigible lors de leur réception en France.

¹ La TICPE n'est pas applicable dans les départements d'outre-mer, pour lesquels existent des taxes locales sur les carburants, en particulier la taxe spéciale de consommation.

² Cette notion est définie à l'article 67 de la directive 2008/118/CE du Conseil relative au régime général d'accise.

La TICPE s'applique aussi 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.

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.

En plus des montants nationaux de TICPE applicables aux produits, **les régions ont la possibilité de moduler la TICPE selon deux tranches.** Les modulations de chacune de ces deux tranches sont indépendantes l'une de l'autre, mais leur cumul ne peut dépasser 2,5 centimes d'euros par litre pour les carburants concernés (SP 95, SP 98 et gazole)¹.

En 2013, le produit brut de la TICPE a rapporté 25,1 milliards d'euros, dont 13,7 milliards d'euros au budget de l'État.

S'agissant des modalités de son recouvrement, l'article 267 du code des douanes dispose que *« 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 »*.

2. La modulation des taux de TICPE en fonction des émissions de CO₂ des produits taxés, introduite par l'article 32 de la loi de finances pour 2014

L'article 32 de la loi de finances pour 2014² a introduit une modification de l'ensemble des tarifs figurant au tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes, dite **contribution climat énergie**.

Cette mesure faisait suite aux travaux du comité sur la fiscalité écologique et répondait à la volonté du Gouvernement de financer une partie du crédit d'impôt compétitivité emploi par de la fiscalité écologique.

Cette réforme n'a pas changé la nature de la taxe, qui reste une pure imposition de rendement assise sur la consommation d'énergie. Mais ses taux doivent augmenter, chaque année entre 2015 et 2017, **proportionnellement au contenu en CO₂ des produits taxés**. La valeur de la

¹ Depuis le 1^{er} janvier 2007, les régions peuvent décider d'une fraction de TICPE à appliquer dans leur ressort territorial dans la limite de 1,15 centime d'euros par litre pour le gazole, et 1,77 centime d'euros par litre pour le supercarburant sans plomb (première tranche). En outre, depuis le 1^{er} janvier 2011, les régions peuvent majorer dans la limite de 0,73 centime d'euros par litre pour les supercarburants et 1,35 centime d'euros par litre pour le gazole le tarif de TICPE applicable dans leur ressort territorial (deuxième tranche).

² Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

tonne de carbone a été ainsi fixée, de manière implicite, à 7 euros par tonne en 2014, 14,5 euros par tonne en 2015, puis 22 euros par tonne en 2016¹.

Le tableau suivant retrace l'impact de ces évolutions de tarifs sur le niveau des accises frappant les principaux carburants.

Chronique de taxation des principaux carburants avec la mise en œuvre de la contribution climat énergie

(en centimes d'euros par litre)

Année	Gazole	Essence	Ecart
2013	42,84	60,69	17,85
2014	42,84	60,69	17,85
2015	44,82	62,40	17,58
2016	46,81	64,11	17,30

Source : évaluation préalable de l'article 20 du projet de loi de finances pour 2014

B. LE REMBOURSEMENT PARTIEL DE TICPE AU PROFIT DES TRANSPORTEURS ROUTIERS

En application de l'article 265 septies du code des douanes, les **transporteurs routiers peuvent bénéficier**, sur demande de leur part, d'un **remboursement partiel de TICPE** sur la base de leurs consommations totales de gazole.

Les taux de remboursement sont égaux à la différence entre le tarif de TIC en vigueur dans la région d'achat du carburant pour la période considérée et le taux du gazole professionnel de 39,19 euros par hectolitre.

Pour mémoire, ce montant de 39,19 euros correspond au **minimum communautaire** fixé par la directive 2003/96/CE² pour la France. Il constitue le « reste à charge » pour le transporteur.

D'après le tome II de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2015, le coût de cette dépense fiscale est estimé à **560 millions d'euros au titre de l'année 2015**, contre 405 millions d'euros en 2014 et 295 millions d'euros en 2013, celui-ci étant logiquement amené à croître au fur et à mesure qu'augmente l'écart entre le taux normal et le taux préférentiel de la taxation du gazole. **Cette dépense fiscale a bénéficié à 24 900 entreprises en 2013.**

¹ Voir le commentaire de l'article 20 du rapport général n° 217 (2013-2014), Tome II, de notre collègue François Marc pour la description technique du dispositif de la loi de finances pour 2014.

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

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, dit Comité Guillaume, a évalué ce dispositif en 2011, et lui a attribué **une note de 1**, sur une échelle allant de 0 à 3. L'encadré ci-dessous présente les principales conclusions du comité sur ce dispositif.

L'évaluation du remboursement partiel de taxe intérieure de consommation au profit des transports routiers par le comité Guillaume (2011)

Le comité estime que, sous l'angle économique, la dépense fiscale permet de **soutenir la rentabilité des opérateurs français et de réduire le différentiel de compétitivité avec les concurrents étrangers** pour les opérateurs situés dans les régions frontalières où le marché du fret routier est important. En outre, la part de la dépense fiscale dans la rentabilité des entreprises du secteur paraît significative (elle représente 1,25 % des coûts avec une marge nette du secteur entre 1 % et 1,5 %). Il constate également que la dépense fiscale a exercé un **effet très important pour maintenir la viabilité financière des opérateurs du secteur**, avec un effet positif estimé à environ 800 emplois directs en France. Au total, pour le secteur pris dans son ensemble, la dépense fiscale permet de passer d'une situation qui risquerait d'être déficitaire sans gains de productivité à une situation excédentaire. **En parallèle, elle n'incite toutefois pas à réaliser des efforts d'optimisation des coûts.**

En revanche, **du point de vue environnemental**, le comité souligne que le remboursement d'une fraction de TIC sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers contribue à abaisser le coût de ce mode de transport et à le rendre plus avantageux que d'autres modes plus respectueux de l'environnement, notamment en termes d'émissions de gaz à effet de serre (GES), comme le cabotage routier, le transport fluvial ou le rail. **Cette mesure contribue ainsi à l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre.** En assurant un avantage concurrentiel à la route par rapport à d'autres modes de transport moins polluants, **la dépense fiscale oriente les comportements à l'encontre de ce qui est souhaitable d'un point de vue environnemental.**

Le comité en conclut que **le dispositif de défiscalisation partielle actuel est largement surdimensionné et pourrait être restreint** à certains types de véhicules dont l'efficacité énergétique est supérieure ou à une défiscalisation des seuls carburants contenant une forte proportion de biocarburants (type B30).

Source : rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011, annexe H, fiche DF 800403

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise un double objectif :

- d'une part, **augmenter de deux centimes d'euros par litre le tarif de TICPE applicable au gazole** utilisé comme carburant (indice 22) ;
- d'autre part, **affecter le produit de cette hausse de TICPE à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**, à hauteur de **807 millions d'euros**.

A. LA HAUSSE DE 2 CENTIMES D'EUROS PAR LITRE DU TARIF DE TICPE SUR LE GAZOLE UTILISÉ COMME CARBURANT

Le I du présent article modifie l'article 265 du code des douanes. Ainsi, le 1° du I remplace, à l'avant-dernière colonne de la trente-neuvième ligne du tableau du B du 1° de cet article, le montant « 44,82 » par le montant « 46,82 ».

Cette modification augmente ainsi de deux centimes le tarif de la TICPE sur le gazole au titre de l'année 2015.

De même, le 2° du I remplace, à la dernière colonne de la même ligne du tableau précité, le montant « 46,81 » par le montant « 48,81 ».

Cette modification augmente de deux centimes le tarif de la TICPE sur le gazole au titre de l'année 2016.

En conséquence, en prenant en compte les effets de la réforme de l'année dernière, les tarifs de TICPE sur le gazole utilisé comme carburant augmenteront de quatre centimes d'euros en 2015 par rapport à 2014, puis encore de deux centimes d'euros en 2016, **soit une hausse globale de six centimes d'euros par litre en deux ans.**

B. L'AFFECTATION DU PRODUIT DE CETTE HAUSSE À L'AFITF

Le II du présent article vise à affecter à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), à compter de 2015, une part du produit de la TICPE revenant à l'État.

Ce même paragraphe **fixe le montant de cette affectation à hauteur de 807 millions d'euros pour la seule année 2015.**

Bien que le principe de l'affectation soit pérenne, son montant n'est donc valable qu'une seule année. En l'absence de nouvelle disposition législative, il n'y aurait donc plus d'affectation de taxe à l'AFITF à compter de 2016, même si le principe demeurait.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement et du groupe écologiste, avec un avis favorable de la rapporteure générale, un **amendement visant à réduire de quatre centimes le remboursement de la TICPE sur le gazole accordé aux transporteurs routiers et à affecter le surplus de recettes en résultant à l'AFITF.**

Il s'agissait de **compenser financièrement la « suspension sine die » du péage de transit poids lourds – du moins en termes de produit.**

À cette fin, les députés ont introduit, au sein du présent article, un paragraphe I *bis* qui modifie le septième alinéa de l'article 265 *septies* du code des douanes, de façon à remplacer le montant de 39,19 euros par celui de 43,19 euros.

De ce fait, l'écart de taxation sur le gazole entre le tarif normal et le tarif préférentiel appliqué au transport routier ne sera pas aussi élevé qu'initialement envisagé. Cet écart, actuellement de 3,65 euros/hectolitre, avait vocation à s'accroître en 2015, avec la mise en œuvre de la hausse de tarif décidée en loi de finances pour 2014 et de la hausse de deux centimes prévue par le I du présent article, dont les routiers étaient exemptés. L'écart aurait ainsi atteint 7,63 euros par hectolitre l'année prochaine, puis 9,62 euros par hectolitre en 2016.

La hausse de quatre centimes sur le gazole consommé par les transporteurs routiers de marchandises aboutit donc à réduire cet écart à 3,63 euros par hectolitre en 2015 et 5,62 euros par hectolitre en 2016.

En outre, le dispositif introduit par l'Assemblée nationale vise à augmenter le plafond d'affectation de TICPE à l'AFITF en 2015. **Le montant de ce plafond passerait de 807 millions d'euros à 1 139 millions d'euros**, soit le rendement des mesures proposées par le présent article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le relèvement de la taxation du gazole proposé par le présent article est une **mesure improvisée, qui ne constitue pas une solution durablement appropriée**. Son adoption paraît malgré tout nécessaire étant donné qu'il faut trouver, dans l'urgence, en raison du **revirement du Gouvernement sur le péage de transit poids lourds**, les moyens de financer les investissements publics de l'AFITF.

A. UNE HAUSSE DE FISCALITÉ REPOSANT SUR LES FOYERS FRANÇAIS

L'écotaxe présentait l'avantage, parmi d'autres, de reposer également sur les poids lourds étrangers circulant en France. **À l'inverse, la hausse de la fiscalité sur le gazole sera presque intégralement acquittée par les foyers français**. Les réservoirs des poids lourds permettent en effet de faire le plein dans les pays limitrophes de la France et de la traverser sans être obligés de s'arrêter dans une station-service française.

Cette augmentation de la fiscalité intervient à un moment où, compte tenu de la tendance à la baisse du prix du baril de pétrole, elle permettra de donner l'illusion aux consommateurs que les prix à la pompe restent stables. **Elle prive donc le consommateur d'un gain de pouvoir d'achat**.

Or, il faut rappeler que, en 2012, en vertu d'une promesse faite au cours de la campagne présidentielle, le Gouvernement a mis en place un mécanisme visant à diminuer les prix de l'essence à la pompe suite à une forte augmentation du prix du baril de pétrole. **La lisibilité de la cohérence des choix gouvernementaux reste donc pour le moins délicate.**

Par ailleurs, dans le cadre de l'adoption de la contribution climat énergie, le Gouvernement soulignait que la « *définition d'une trajectoire pluriannuelle donne en outre aux ménages et aux entreprises la visibilité nécessaire* »¹. La hausse improvisée de TICPE proposée par le présent article semble parfaitement contradictoire avec cet objectif. Ce revirement témoigne, ici encore, d'un **manque de cohérence dans la politique gouvernementale.**

Enfin, votre rapporteur général souhaite insister sur le **renoncement du Gouvernement dans le domaine de la fiscalité écologique.** La hausse de la TICPE ici proposée ne répond pas à une logique vertueuse de pollueur-payeur, mais bien à une **pure logique de rendement**, d'autant plus que la majorité des exonérations existantes ne sont pas modifiées. L'évaluation préalable de l'article indique ainsi que « *la mesure sera sans impact pour les secteurs socio-professionnels, qui peuvent bénéficier d'un taux réduit soit directement, soit par voie de remboursement* ».

B. UNE RÉPONSE SEULEMENT TEMPORAIRE AU BESOIN DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

L'évaluation préalable du présent article souligne que celui-ci vise à « *procurer une ressource complémentaire à l'AFITF en vue de sécuriser la mise en œuvre de sa programmation en matière d'infrastructure de transports* ». En effet, suite à la suspension de l'écotaxe poids lourds à l'automne 2013, le Gouvernement a décidé ensuite de restreindre sensiblement son application sur le territoire français.

Ainsi, l'article 16 de la première loi de finances rectificative pour 2014² a procédé à diverses modifications de l'écotaxe, qui est devenue le « *péage de transit poids lourds* ». **La conséquence financière de cette évolution a été de réduire le produit brut de la taxe de 1,2 milliard d'euros à 500 millions d'euros.** Le produit net affecté à l'AFITF était, pour sa part, réduit de 800 millions d'euros à un montant compris entre 200 et 300 millions d'euros.

Dans un second temps, le Gouvernement a annoncé la suspension *sine die* du péage de transit poids lourds le 16 octobre 2014. En réalité, comme l'a confirmé Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, devant le Sénat, dans le cadre des questions d'actualité au Gouvernement³, il

¹ Source : évaluation préalable de l'article 20 du projet de loi de finances pour 2014.

² Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

³ Questions d'actualité au Gouvernement de la séance du jeudi 30 octobre.

s'agit d'une suppression pure et simple de cette taxe. **Il convenait donc de trouver une recette de substitution pour alimenter l'AFITF et lui permettre de financer ses engagements pour les années à venir.**

Entendu par la commission des finances et la commission du développement durable du Sénat, le 29 octobre 2014, Alain Vidalies a expliqué que « *pour répondre aux besoins de financement des infrastructures en 2015, le Gouvernement a inscrit dans le projet de loi de finances une hausse de quatre centimes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour les poids lourds, qui sera fléchée comme une recette de l'AFITF. Cette disposition a été adoptée par l'Assemblée nationale mardi dernier, et j'espère que le Sénat confirmera ce choix. Ainsi, le budget de l'AFITF pour 2015 sera équivalent à celui de 2014 : environ 1,9 milliard d'euros* »¹.

Le produit total résultant du présent article, 1 139 millions d'euros, est supérieur à la recette attendue au titre de l'écotaxe. Toutefois, comme le souligne le secrétaire d'État, ce montant permet de maintenir à niveau le budget de l'agence, compte tenu d'un moindre dynamisme de ses autres ressources et de la fin de la subvention d'équilibre en provenance du budget général de l'Etat.

Néanmoins, compte tenu de sa rédaction, **le présent article n'apporte une réponse à l'impasse de financement de l'AFITF que pour l'année 2015**, puisque, s'il pose le principe d'une affectation pérenne d'une part du produit de la TICPE à l'AFITF, il ne détermine pas la part qui doit lui revenir après 2015. **Votre rapporteur général souhaite donc que le Gouvernement remette au Parlement, dès le premier semestre 2015, un rapport précisant et expertisant les différentes mesures envisagées pour financer l'AFITF de façon pérenne, au-delà de l'année 2015.**

Enfin, si le présent article apporte une réponse budgétaire à la suppression de l'écotaxe, il convient de souligner que **le Gouvernement n'a pas encore tiré les conséquences juridiques de sa décision**. L'écotaxe est en effet toujours inscrite dans le code des douanes et à l'article 153 de la loi de finances rectificative pour 2009².

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

¹ *Compte-rendu de l'audition de M. Alain Vidalies par les commissions des finances et du développement durable du Sénat, mercredi 29 octobre 2014.*

² *Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.*

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

ARTICLE 21

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 2015, 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'État, 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 la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 22

(Art. 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

**Prorogation de l'exemption de contribution au désendettement de l'État
des produits de cessions de certains biens domaniaux (CAS
« Immobilier »)**

Commentaire : le présent article vise, d'une part, à confirmer l'affectation de 30 % des recettes de cessions immobilières de l'État au désendettement et, d'autre part, à proroger jusqu'en 2019 l'exemption dont bénéficient les cessions du ministère de la défense et jusqu'en 2017, celle dont bénéficient les cessions de biens situés à l'étranger, sous réserve qu'ils soient occupés par le ministère des affaires étrangères.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LE FONCTIONNEMENT DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE
« GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »**

**1. Une double vocation de contribution au désendettement de l'État
et de financement des dépenses immobilières**

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* » a été institué par la loi de finances rectificative pour 2005, et précisé dans son fonctionnement par la loi de finances initiale pour 2006. Principal instrument de la politique immobilière de l'État, il vise à **financer la modernisation du parc immobilier de l'État par le produit des cessions d'actifs, tout en contribuant au désendettement de l'État.**

En recettes, le CAS fait apparaître le **produit des cessions** d'immeubles de l'État, celui des droits à caractère immobilier¹ attachés à des immeubles de l'État, ainsi que des fonds de concours.

En dépenses, le CAS comprend deux programmes :

- **Le programme 721** retrace la contribution au désendettement de l'État, selon un taux de rétrocession fixé par l'article 61 de la loi de finances initiale pour 2011 à 20 % pour l'année 2012, 25 % pour l'année 2013 et **30 % pour l'année 2014 ;**

¹ Il s'agit des droits à percevoir des loyers et des redevances ou encore les produits de droits réels cédés à un tiers.

- Le **programme 723** retrace les dépenses immobilières d'investissement et de fonctionnement à la suite d'opérations réalisées par l'État, ainsi que les dépenses réalisées par des opérateurs de l'État sur des immeubles appartenant à celui-ci ou (depuis 2010) sur des immeubles inscrits à son bilan.

Pour mémoire, la politique immobilière de l'État repose également sur le **programme 309** « *Entretien des bâtiments de l'État* » de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* », qui finance l'entretien lourd des immeubles appartenant à l'État, et sur les **programmes ministériels** du budget général.

2. Un compte en partie financé par le budget général, dont l'exécution dépend du montant des cessions effectives

Les crédits du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », tels que prévus par le projet de loi de finances pour 2014, sont les suivants :

Les crédits du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » pour l'année 2014

	<i>(en euros) (en CP)</i>
Produits de cessions	470 000 000
Subvention du budget général	80 000 000
Total recettes :	550 000 000
Programme 721 - Contribution au désendettement de l'Etat	80 000 000
Programme 723 - Contribution aux dépenses immobilières	470 000 000
Total dépenses :	550 000 000

Source : PLF 2014

On remarque que les 80 millions d'euros ouverts pour 2014 sur le programme 721 correspondent rigoureusement au montant de la subvention du budget général : en d'autres termes, cette subvention vient combler la différence entre les produits de cessions attendus (470 millions d'euros) et les recettes globales du CAS (550 millions d'euros). Comme l'avait remarqué votre rapporteur général, alors rapporteur spécial du CAS avec notre collègue Philippe Dallier, **la contribution au désendettement relève donc d'un pur artifice comptable**¹.

¹ Source : rapport spécial n° 156 – Tome III – Annexe n° 15 du rapport général fait par François Marc, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2014.

De plus, l'exécution des crédits du CAS dépend du **montant des cessions effectivement réalisées**. Or les recettes effectives s'écartent fréquemment des montants prévus en loi de finances, que ce soit à la hausse ou à la baisse. Ces écarts tiennent à la fois aux aléas du marché de l'immobilier et aux imprécisions dans l'estimation de la valeur des biens par le service France Domaine – si ce n'est aux effets d'annonce de la tutelle politique, notamment en ce qui concerne l'immobilier de prestige.

Produits des cessions immobilières de l'État

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Prévision LFI	600	439	500	600	1 400	900	400	500	530	470	521
Réalisation	634	798	820	395	475	502	598	514	391		
Écart	+ 34	+ 359	+ 320	- 205	- 925	- 398	+ 198	+ 14	- 139		

Source : commission des finances et PLF 2015

Les réalisations portent sur les montants effectivement encaissés à la fin de l'exercice

Toutefois, comme l'ont remarqué nos collègues Michel Bouvard et Thierry Carcenac, rapporteurs spéciaux, à l'occasion de la présentation des crédits du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » pour 2015 en commission, la prévision de 470 millions d'euros de cessions pour l'année en cours devrait être tenue¹.

B. DES EXONÉRATIONS AU BÉNÉFICE DE PLUSIEURS MINISTÈRES

La **contribution théorique de 30 %** au désendettement de l'État est toutefois assortie d'une série d'exceptions prévues par le législateur, au bénéfice de certains biens et de certains ministères. **Sont ainsi exonérés de contribution au désendettement :**

- les produits de cessions des **immeubles du ministère de la défense**, jusqu'au 31 décembre 2014 ;

- les produits de cessions des **immeubles situés à l'étranger**, qu'il s'agisse ou non d'immeubles occupés par le ministère des affaires étrangères, jusqu'au 31 décembre 2014 ;

- les biens des **établissements d'enseignement supérieur** ayant demandé à bénéficier de la dévolution de leur patrimoine, en application de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU)² ;

¹ Source : compte-rendu des débats de la commission des finances, 4 novembre 2014.

² Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

- les biens situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt national (OIN) d'**aménagement du plateau de Saclay** ;

- les produits de cessions des **immeubles de la direction générale de l'aviation civile (DGAC)**, lesquels sont affectés au désendettement du budget annexe « *Contrôle et exploitation aériens* ».

Du fait de ces exonérations, **le taux effectif de contribution au désendettement de l'État devrait être de 17 % en 2014**, soit 80 millions d'euros sur 470 millions d'euros de cessions, réserve faite du caractère artificiel de cette contribution puisqu'elle est en réalité assurée par une subvention budgétaire.

A ces exonérations de niveau législatif vient s'ajouter **un mécanisme incitatif concernant les dépenses du programme 723**, lesquelles constituent en théorie une enveloppe interministérielle mutualisée. Ainsi, les ministères bénéficient effet d'un « **taux de retour** » de **55 %** sur le produit de leurs cessions, afin de les inciter à rationaliser leur patrimoine immobilier, le reste étant affecté à l'enveloppe interministérielle. Ce taux est porté à 100 % pour le ministère de la défense et le ministère des affaires étrangères et du développement international.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA PROROGATION DE LA CONTRIBUTION DE 30 % AU DÉSENDETTEMENT

Le 1° du présent article vise prévoit que le taux de contribution au désendettement de l'État, dont les crédits sont portés par le programme 721, **restera fixé à 30 % du montant des cessions après l'année 2014**. Après une hausse progressive de ce taux (cf. *supra*), celui-ci est donc stabilisé.

B. LA PROROGATION DES EXONÉRATIONS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE ET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

1. La prorogation jusqu'en 2019 de l'exemption du ministère de la défense

Le 2° du présent article vise à **prolonger jusqu'au 31 décembre 2019** l'exemption de contribution au désendettement de l'État dont bénéficient les biens cédés par le ministère de la défense, c'est-à-dire jusqu'au terme de la période couverte par la loi de programmation militaire (LPM)¹. Le droit

¹ Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

existant prévoit en effet que cette exonération prend fin au 1^{er} décembre 2014.

2. La prorogation jusqu'en 2017, sous conditions, de l'exemption des biens situés à l'étranger

Le 3^o du présent article vise à **prolonger jusqu'au 31 décembre 2017** l'exemption de contribution au désendettement de l'État dont bénéficient les cessions de biens situés à l'étranger. Le droit existant prévoit en effet que cette exonération prend fin au 1^{er} décembre 2014.

Deux limitations sont toutefois prévues :

- d'une part, l'exonération serait dorénavant **limitée aux seuls biens occupés par le ministère des affaires étrangères et du développement international**, alors qu'elle s'applique aujourd'hui à tous les biens propriété de l'État situés à l'étranger ;

- d'autre part, **une contribution minimale forfaitaire de 25 millions d'euros par an au désendettement** est prévue jusqu'en 2017.

3. La contribution au désendettement devrait être effectivement couverte par les cessions prévues en 2015

Du fait de ces exonérations, **le taux effectif de contribution au désendettement de l'État devrait être de 16 % en 2015**, soit 83 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter les 25 millions d'euros de contribution forfaitaire du ministère des affaires étrangères.

L'équilibre du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » tel que prévu par le projet de loi de finances pour 2015 et résultant des dispositions proposées par le présent article est le suivant :

Les crédits du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » pour l'année 2015

	<i>(en euros) (en CP)</i>
Produits de cessions	521 000 000
Subvention du budget général	0
Total recettes :	521 000 000
Programme 721 - Contribution au désendettement de l'Etat	108 000 000
Programme 723 - Contribution aux dépenses immobilières	413 000 000
Total dépenses :	521 000 000

Source : PLF 2015

Sous réserve que l'ambitieux programme de cessions soit tenu, le compte d'affectation spéciale affichera en 2015 un équilibre réel : les 521 millions d'euros de produits de cessions attendus, en hausse de 10,8 %, couvriront la totalité des dépenses du compte, qu'il s'agisse de la contribution au désendettement ou de la contribution aux dépenses immobilières.

Les crédits demandés pour le CAS au titre de l'exercice 2015 affichent en revanche une baisse de 5,3 % en CP (29 millions d'euros) par rapport à la loi de finances pour 2014. Cette baisse, qui s'explique d'abord par la fin de la subvention du budget général, se traduit par deux mouvements contraires : d'une part, une hausse de 35 % de la contribution au désendettement de l'État, qui tient principalement à la hausse du montant des cessions prévues ; d'autre part, une baisse de 12 % dépenses immobilières, imputable à l'achèvement mais aussi au report de certains travaux.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général, alors rapporteur spécial du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » avec notre collègue Philippe Dallier, a déjà eu l'occasion de regretter que les exonérations prorogées par le présent article viennent minorer le taux de contribution au désendettement de l'État. À terme, ce taux de contribution doit tendre vers 30 %, niveau fixé à l'initiative de votre commission des finances.

Toutefois, au-delà de cette question de principe, **les exonérations temporaires telles qu'elles résultent du présent article apparaissent justifiées**, eu égard à la situation du ministère de la défense et du ministère des affaires étrangères et du développement international.

A. LA PRÉSERVATION DES RECETTES EXCEPTIONNELLES DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Le ministère de la défense connaît aujourd'hui une situation budgétaire extrêmement contrainte : le présent projet de loi de finances pour 2015 prévoit en effet la suppression de 7 500 postes et une réduction de 500 millions d'euros des crédits de la mission « Défense ».

Cette diminution doit théoriquement être compensée par des « ressources exceptionnelles » qui, aux termes du 5.1 du rapport annexé à la

loi de programmation militaire (LPM) pour 2014-2019¹, correspondent notamment à :

- « *l'intégralité du produit de cession d'emprises immobilières utilisées par le ministère de la défense (...)* ;

- *un nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA) au bénéfice de l'excellence technologique de l'industrie de défense, financé par le produit de cessions de participations d'entreprises publiques ;*

- *le produit de la mise aux enchères de la bande de fréquences comprise entre les fréquences 694 MHz et 790 MHz ;*

- *des redevances versées par les opérateurs privés au titre des cessions de fréquences déjà réalisées lors de la précédente loi de programmation ;*

- *le cas échéant, le produit de cessions additionnelles de participations d'entreprises publiques* ».

Le présent article découle donc directement de la loi de programmation militaire, qui précise que « *les dispositions prévues à l'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, pour les immeubles domaniaux occupés par le ministère de la défense, seront prorogées jusqu'au 31 décembre 2019 dans la loi de finances pour 2015* ».

Compte tenu des incertitudes qui pèsent tant sur le calendrier que sur le montant réel des autres recettes exceptionnelles, **les produits de cessions immobilières revêtent un caractère crucial pour la sauvegarde de la trajectoire budgétaire du ministère de la défense jusqu'en 2019**. La prorogation de l'exonération prévue par le présent article, complétée par le « *taux de retour* » de 100 % prévu en gestion, est donc pleinement justifiée.

De fait, le ministère de la défense est à l'origine de la majorité des cessions réalisées ces dernières années. Pour la première moitié de l'année 2014, les cessions du ministère de la défense représentent ainsi près de 65 % du montant total des cessions, soit près de 155 millions d'euros.

¹ Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

Montant des cessions réalisées au 5 août 2014, ministère par ministère

Ministère	Cessions (en euros)	Cessions (en %)
Ministère de la défense	154 672 535	64,9%
Ministère des affaires étrangères et européennes	29 345 076	12,3%
Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	20 548 318	8,6%
Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat	7 107 153	3,0%
Ministère de la justice et des libertés	5 607 576	2,4%
Ministère de l'agriculture et de la pêche	5 281 125	2,2%
Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi	4 894 930	2,1%
Biens non affectés	4 063 679	1,7%
Ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales	2 400 773	1,0%
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	1 619 990	0,7%
Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative :	1 400 373	0,6%
Ministère de l'éducation nationale	1 206 500	0,5%
Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité	267 000	0,1%
Ministère de la culture et de la communication	10 000	0,0%
Total :	238 425 028	100,0%

Source : France Domaine

B. LA RÉNOVATION PRIORITAIRE DES POSTES À L'ÉTRANGER

Le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) fait, quant à lui, face à d'importantes dépenses pour **la rénovation lourde et la sécurisation des postes à l'étranger**, comme l'ont rappelé nos collègues Éric Doligé et Richard Yung, rapporteurs spéciaux de la mission « Action extérieure de l'État », lors de la présentation en commission des crédits demandés pour 2015¹.

Votre rapporteur général estime que ces dépenses importantes, qui sont principalement financées par des crédits du programme 723 du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », **justifient la prorogation, jusqu'en 2017, de l'exonération de contribution qui est accordée au MAEDI** par le présent article.

Cette prorogation est d'autant plus acceptable qu'elle s'accompagne désormais de restrictions significatives.

D'une part, cette exonération n'est plus applicable aux immeubles situées à l'étranger mais n'étant pas occupées par le MAEDI, tels que les lycées français ou les Alliances françaises.

D'autre part, une **contribution forfaitaire** au désendettement d'un montant minimal de 25 millions d'euros est demandée aux MAEDI sur l'ensemble du triennal 2015-2017. Selon notre collègue Éric Doligé, rapporteur spécial, le ministère est par conséquent tenu de **réaliser au moins 50 millions d'euros de cessions par an afin que ce système lui reste**

¹ Source : compte-rendu des débats de la commission des finances, 5 novembre 2014.

profitable, compte tenu des dépenses contraintes de sécurisation et de restructuration des postes à l'étranger qui doivent par ailleurs être financées sur le CAS, « *ce qui présente la dimension d'un pari sur le potentiel d'optimisation qui reste encore à réaliser sur le parc immobilier à l'étranger* ». Sous ce seuil de 50 millions d'euros, en effet, l'application de la contribution de droit commun de 30 % au désendettement serait plus favorable au MAEDI.

De ce fait, le ministère des affaires étrangères est, pour ses dépenses de rénovation immobilière, **très dépendant du montant de ses cessions**. Sur les six premiers mois de l'année 2014, celles-ci représentaient près de 29 millions d'euros, soit 12,3 % du total des cessions d'immeubles de l'État (cf. *supra*).

Les contraintes immobilières qui pèsent aujourd'hui sur le ministère des affaires étrangères, notamment en ce qui concerne la rénovation des postes à l'étranger, **illustrent l'une des principales faiblesses de la gestion immobilière de l'État : le défaut d'entretien courant, qui aboutit *in fine* à de lourdes dépenses d'entretien lourd et de restructurations**. À cet égard, votre rapporteur général appelle à ne pas sacrifier, pour des objectifs budgétaires de court terme, les dépenses qui permettent de maintenir le parc immobilier en bon état.

Votre commission a adopté un amendement rédactionnel.

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

ARTICLE 22 bis (nouveau)

Prorogation du dispositif de cession à l'euro symbolique des immeubles reconnus inutiles dans le cadre des opérations de restructuration de la défense

Commentaire : le présent article tend à proroger et aménager le dispositif de cession à l'euro symbolique des immeubles reconnus inutiles par le ministère de la défense dans le cadre de ses opérations de restructuration.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans le cadre du dispositif de soutien aux territoires touchés par les restructurations de la défense, l'article 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a donné, sous conditions, la possibilité aux communes les plus affectées d'acquérir à l'euro symbolique les immeubles abandonnés par le ministère de la défense. Ce dispositif vient à échéance le 31 décembre 2014.

A. UN DISPOSITIF DE SOUTIEN AUX COMMUNES LES PLUS AFFECTÉES PAR LES RESTRUCTURATIONS EN VUE DE LA RÉALISATION D'OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT

Les communes éligibles à ce dispositif sont celles « *sur lesquelles la restructuration a un effet majeur, en particulier au regard du nombre d'emplois supprimés rapporté aux emplois existants, qui connaissent une situation de grande fragilité économique, sociale et démographique et qui disposent de capacités propres de redynamisation limitées, notamment au regard des caractéristiques du tissu économique et de ses évolutions récentes ainsi que des perspectives de développement d'activités nouvelles sur le territoire concerné* ».

Les cessions sont réalisées « *en vue de permettre la réalisation d'opérations ou d'actions d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme* ».

La liste de ces communes est fixée par un décret en Conseil d'État¹.

¹ Décret n° 2009-829 du 3 juillet 2009 pris pour l'application de l'article 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 et fixant la liste des communes éligibles au dispositif de cession à l'euro symbolique.

B. DES CESSIONS À L'EURO SYMBOLIQUE, AVEC COMPLÉMENT DE PRIX DIFFÉRÉ

1. Le principe : des cessions à l'euro symbolique

L'article 67 de la loi de finances initiale 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* ». Un groupement de communes peut se substituer à la commune concernée, sur demande de cette dernière.

2. Un « complément de prix différé » si la commune revend le bien acquis à l'euro symbolique dans un délai de quinze ans

Le dispositif prévoit le partage entre l'État et la commune de l'éventuelle plus-value réalisée à l'occasion de la revente d'un bien par la commune moins de quinze ans après son acquisition à l'euro symbolique. La commune doit alors verser à l'État un « complément de prix », d'un montant « *correspondant à la moitié de la différence entre le produit des ventes et la somme des coûts afférents aux biens cédés et supportés par la commune et le groupement, y compris les coûts de dépollution* ».

Il est précisé que « *cette obligation pèse, pendant le même délai de quinze ans, sur les acquéreurs successifs de tout ou partie des biens ainsi cédés dès lors que la cession envisagée porte sur lesdits biens avant construction ou réhabilitation des bâtiments existants* ».

C. DES COMPTES À RENDRE AU BOUT DE QUINZE ANS

La commune a des comptes à rendre au bout de quinze ans. En effet, comme cela a été indiqué ci-avant, ces cessions sont autorisées « *en vue de permettre la réalisation d'opérations ou d'actions d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme* ».

L'article L. 300-1 du code l'urbanisme

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

« L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations. »

Ainsi, en l'absence de revente ou de cession de droits réels pendant le délai de quinze ans et de réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement, deux cas de figure sont possibles :

- l'État peut convenir avec la commune du rachat de l'immeuble à l'euro symbolique ;
- à défaut, la commune verse à l'État un « complément de prix », alors égal à la valeur du bien indiquée dans le décret autorisant la vente, indexée sur la variation de l'indice du coût de la construction.

D. AUTRES CARACTÉRISTIQUES DU RÉGIME DÉROGATOIRE

Les autres caractéristiques du régime dérogatoire applicable à la restructuration du ministère de la défense sont les suivantes :

- seuls les biens reconnus « inutiles » par le ministre de la défense peuvent être transférés ;
- le transfert aux communes est une simple faculté ;
- la commune est substituée à l'État pour les droits et obligations liés aux biens qu'elle « reçoit en l'état » ;
- les 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 » ;
- le transfert doit être autorisé par un décret pris sur le rapport du ministre de la défense et du ministre chargé du domaine, le transfert de propriété intervenant au jour de la signature de l'acte authentique constatant la cession.

Il est précisé que le droit de priorité d'acquisition et le droit de préemption des collectivités territoriales ne sont pas applicables dans le cadre de ce dispositif.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption, avec un avis favorable de notre collègue député Valérie Rabault, rapporteur générale, d'un amendement présenté par le Gouvernement.

Il reprend le dispositif de l'article 67 de la loi de finances pour 2009 en le prorogeant pour la période allant du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2019 et en lui apportant certains aménagements. Il prévoit également l'adaptation du dispositif pour son application en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

A. LA PROROGATION DU DISPOSITIF

La possibilité de cession à l'euro symbolique prévue par le présent article porte sur les immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense dans le cadre des opérations de restructuration de la défense dont l'exécution débute entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2019.

Il faut relever que l'article 67 de la loi de finances pour 2009 vise les opérations de restructurations réalisées entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2014.

Ce n'est donc pas seulement la période qui change mais également le critère de rattachement à celle-ci.

B. L'AMÉNAGEMENT DU DISPOSITIF

1. Les aménagements portant sur les destinataires du dispositif

Les bénéficiaires du dispositif sont les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le territoire est le plus fortement affecté par les restructurations. Ce n'est qu'« *en l'absence d'un tel établissement* » que la cession pourrait être réalisée au profit d'une commune.

Le présent article prévoit en outre que « *la région, le département, les établissements publics fonciers et les établissements publics d'aménagement ainsi que les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural mentionnées à l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime peuvent se substituer à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à la commune concernés, sur demande de ces derniers* ».

Il précise enfin que, pour la détermination des établissements publics intercommunaux éligibles, sont prises en compte « *les circonstances*

locales tenant à la situation du marché foncier et immobilier », en plus des critères déjà établis par le dispositif en vigueur.

2. Les aménagements portant sur l'objet des cessions

Le présent article prévoit toujours que les cessions à l'euro symbolique ont lieu pour *« la réalisation d'opérations ou d'actions d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme »*, mais il permet également qu'elles aient *« pour objet de favoriser la réalisation des opérations d'aménagement foncier agricole et forestier prévues aux articles L. 123-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime »* (opérations de « remembrement »).

Il est précisé que si les cessions *« intéressent des immeubles de logement, elles ne peuvent être consenties qu'aux fins de remise des immeubles précités aux organismes d'habitations à loyer modéré »*.

3. Les aménagements portant sur la procédure de cession

Le présent article tend à préciser la procédure de cession. Il est ainsi prévu que *« les demandes d'acquisition mentionnées [...] sont formulées dans un délai de six mois à compter de la date de l'offre notifiée par l'État à l'établissement public ou, le cas échéant, à la commune éligible. L'État reconduit ce même délai lorsqu'une demande de substitution est formulée par l'établissement public ou par la commune »*.

Si l'État ne prend pas l'initiative de notifier une offre de cession à l'euro symbolique, les demandes d'acquisition peuvent être formulées jusqu'au 31 décembre 2021.

4. Les aménagements portant sur le régime fiscal des cessions

Outre l'exonération générale de tout droit ou taxe, reprise du dispositif en vigueur, le présent article précise que les cessions réalisées ne donnent pas lieu au versement de la contribution de sécurité immobilière prévue à l'article 879 du code général des impôts.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE PROROGATION BIENVENUE

La prorogation du dispositif autorisant les cessions à l'euro symbolique des immeubles devenus inutiles pour la défense du fait des restructurations menées par celle-ci était annoncée dans le rapport annexé à

la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019.

Au-delà de **l'intérêt évident qu'il y a à soutenir les territoires durement touchés par les restructurations militaires**, le bilan de telles cessions est souvent **positif pour l'État**.

En effet, même si le ministère de la défense, qui est normalement bénéficiaire du produit de la vente des immeubles qui lui sont affecté¹, a subi un manque à gagner théorique évalué à 100 millions d'euros depuis 2009, il apparaît, comme le relevait notre ancien collègue Yves Krattinger dans le rapport pour avis fait au nom de la commission des finances sur la loi de programmation militaire 2014-2019, que les cessions plus rapides qu'un tel dispositif *« peuvent se révéler finalement économes des deniers publics, la conservation des biens, parfois sur une longue durée, générant des frais. Rendues à l'état sauvage sur des périodes prolongées, certaines emprises deviennent parfois difficiles cessibles ou développables, compte tenu de l'intérêt environnemental qu'elles peuvent représenter.*

Au contraire, la cession à l'euro symbolique stimule l'initiative locale et facilite le financement des projets de reconversion des sites. »

Il s'agit notamment d'**éviter que ne s'installent de véritables « friches militaires »**, sujettes à toutes sortes de dégradation, par l'effet des hommes comme du temps.

B. L'EXCESSIVE RIGIDITÉ DU FLÉCHAGE DES CESSIONS PORTANT SUR DES IMMEUBLES DE LOGEMENT

Contrairement au dispositif actuel, le présent article prévoit que si ces cessions intéressent des immeubles de logement, elles ne peuvent être consenties qu'aux fins de remise de ces immeubles à des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM).

Lors de l'examen en première lecture du présent projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, le secrétaire d'État au budget, Christian Eckert a expliqué que cette restriction a pour objet *« d'éviter que des collectivités rachètent les biens à l'euro symbolique et fassent des plus-values en revendant des logements qui pourraient avoir une valeur plus importante² »*.

On introduit ainsi une **rigidité potentiellement nuisible** dans un dispositif avant tout destiné à aider des territoires dont les difficultés préexistantes sont aggravées par les opérations de restructuration de la défense.

¹ Voir à ce sujet le commentaire de l'article 22 bis du présent projet de loi de finances tendant à la prorogation de l'exemption de contribution au désendettement de l'État des produits de cessions de certains biens domaniaux.

² Deuxième séance du lundi 20 octobre 2014.

En effet, l'objet de ces cessions, tel que défini aussi bien par le dispositif en vigueur que par le présent article, sont les opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme », qui visent à « *mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels* ». Or **pour la réalisation de ces opérations, il peut être nécessaire de changer la destination d'éventuels immeubles de logement**, voire de les détruire, en particulier dans l'hypothèse où leur emplacement est inadéquat (par exemple sur une base militaire isolée) et leur état trop dégradé.

Il faut en outre rappeler que l'établissement qui aura bénéficié d'une cession à l'euro symbolique **devra justifier, au terme d'un délai de quinze ans, de la réalisation effective d'une opération d'aménagement** et que, **si dans le cadre d'une telle opération, des plus-values étaient effectivement réalisées, la moitié de celles-ci reviendrait de toute façon à l'État.**

On notera enfin que la notion d'immeuble de logement manque de précision : un bâtiment administratif comportant un logement de fonction ou une caserne constituée de chambrées doit-il être considéré comme des immeubles de logement ?

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission des finances a adopté un amendement visant à supprimer cette restriction.

C. LA NÉCESSITÉ D'ASSURER LA CONTINUITÉ ENTRE LES DEUX DISPOSITIFS

La possibilité de cession à l'euro symbolique prévue par le présent article porte sur les immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense dans le cadre des opérations de restructuration de la défense dont l'exécution débute entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2019, alors que le dispositif en vigueur vise les opérations de restructurations réalisées entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2014.

Ceci pose **un problème de continuité entre les deux dispositifs**. Ainsi, les opérations de restructuration dont l'exécution aura débuté avant le 1^{er} janvier 2015, mais qui n'auront pas encore été réalisées à cette date ne pourront donner lieu, au moins sur le fondement des dispositions légales en vigueur ou proposées, à la cession à l'euro symbolique des biens devenus inutiles.

C'est pourquoi la commission des finances a adopté, à l'initiative de votre rapporteur général, un amendement tendant à **étendre le dispositif de cession à l'euro symbolique aux biens devenus inutiles dans le cadre d'opérations de restructuration réalisées entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2019, qui auront pu débuter avant cette période.**

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

ARTICLE 23

(Art. 54 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009)

Extension des recettes du CAS « Fréquences » au produit des redevances de la bande de fréquences des 700 MHz et prorogation du régime du retour intégral des recettes au ministère de la défense

Commentaire : le présent article vise, d'une part, à affecter au compte d'affectation spéciale « Fréquences » le produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences comprises entre 694 MHz et 790 MHz et, d'autre part, à proroger le régime de retour intégral du produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par le ministère de la défense jusqu'au 31 décembre 2019.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « FRÉQUENCES »

Le **compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État »**, dit CAS « Fréquences », a été créé par l'article 54 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

Il est composé de trois programmes :

- le programme 761 « Désendettement de l'État » ;
- le programme 762 « Optimisation de l'usage du spectre hertzien et interception et traitement des émissions électromagnétiques (ministère de la défense) » ;
- le programme 763 « Optimisation du spectre hertzien et des infrastructures du réseau physique de télécommunications du ministère de l'intérieur ».

Ce compte retrace :

« 1° *En recettes :*

« a) *Le produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères affectataires, à compter du 1^{er} janvier 2009 ;*

« b) Le produit de la cession de l'usufruit de tout ou partie des systèmes de communication militaires par satellites de l'État intervenant dans les conditions fixées au II de l'article 61 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 ;

« c) Le produit de la cession de l'usufruit de tout ou partie des systèmes de communication radioélectrique des services de l'État, dans les conditions fixées au II de l'article 48 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 ;

« d) Le produit des redevances d'occupation domaniale résultant d'autorisations d'utilisation de points hauts des réseaux de télécommunication et de transmission des services de l'État, dans les conditions fixées au même II ;

« e) Les versements du budget général ;

« f) Les fonds de concours ;

« 2° En dépenses :

« a) Les dépenses d'investissement et de fonctionnement liées aux services de télécommunications utilisant le spectre hertzien ou visant à en améliorer l'utilisation, y compris le transfert de services vers des supports non hertziens ;

« b) Les dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à l'interception ou au traitement des émissions électromagnétiques, à des fins de surveillance ou de renseignement ;

« c) Les dépenses d'investissement et de fonctionnement destinées à l'acquisition et à la maintenance d'infrastructures, de réseaux, d'applications, de matériels et d'équipements d'information et de communication radioélectriques liées à l'exploitation du réseau ;

« d) Les versements au profit du budget général pour un montant qui ne peut être inférieur à 15 % du produit visé au a du 1°. »

Dans sa version initiale, l'article 54 de la loi précité précisait au sujet de ces versements que « la contribution au désendettement de l'État ne s'applique pas au produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par le ministère de la défense jusqu'au 31 décembre 2014 ».

L'article 48 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a prolongé cette dérogation jusqu'au 31 décembre 2014 pour le ministère de la défense et l'a étendue au ministère de l'intérieur jusqu'au 31 décembre 2018.

Cette disposition est destinée à permettre aux deux ministères concernés de bénéficier de l'intégralité des recettes issues de la vente de bandes de fréquences dont ils étaient affectataires avant leur cession (régime du « retour intégral »).

B. LES REDEVANCES D'UTILISATION DE FRÉQUENCES, UNE SOURCE IMPORTANTE DE RECETTES EXCEPTIONNELLES POUR LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

L'équilibre financier de la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 reposait sur l'hypothèse selon laquelle la vente de fréquences hertziennes permettrait de compléter les crédits budgétaires de la mission « Défense », via le compte d'affectation spéciale « Fréquences », à hauteur de 1,45 milliard d'euros entre 2009 et 2011, soit :

- 450 millions d'euros pour la vente de la bande des 2,6 GHz (réseau « Rubis ») jusqu'alors affectée aux communications de la gendarmerie) ;
- 600 millions d'euros pour la vente de la bande des 800 MHz du système de communication « Félin » de l'armée de terre ;
- 400 millions d'euros pour la vente de l'usufruit des satellites Syracuse (projet « Nectar »).

La mission « Défense » a bénéficié du produit de ces ventes avec retard : en 2011 pour les bandes « Rubis » et au début de l'année 2012 pour les bandes « Félin ».

Le montant des recettes s'est en revanche établi à un niveau bien supérieur aux prévisions, soit 936 millions d'euros pour les fréquences « Rubis » et 1,32 milliard d'euros pour les bandes « Félin »¹, ce qui a permis de plus que compenser l'abandon du projet « Nectar ».

Au total, les recettes du compte d'affectation spéciale « Fréquences » attribuées à la défense avant 2014 se sont donc élevées à 2,256 milliards d'euros.

La loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 adosse également une part importante des ressources du ministère de la défense à des recettes exceptionnelles, en particulier, s'agissant de l'exercice 2015, le produit **de la cession de la bande des fréquences comprises entre 694 MHz et 790 MHz (dite « bande des 700 MHz »)** libérée par les évolutions de format de la télévision terrestre numérique (TNT), dont le montant a été estimé à 1,57 milliard d'euros.

Le présent projet de loi de finances relève cette prévision de 500 millions d'euros, portant les crédits inscrits sur le compte d'affectation spéciale « Fréquences » à 2,07 milliards d'euros, quand, dans le même temps les crédits de la mission « Défense » sont réduits de 500 millions d'euros par rapport à la loi de programmation militaire.

¹ Le produit de la cession de la bande des 800 MHz s'est élevé au total à 2,6 milliards d'euros. Le ministère de la défense n'en a perçu que la moitié, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) étant attributaire de 50 % des fréquences.

**Ressources et consommation
en crédits de paiement du CAS « Fréquences »**

(en millions d'euros)

		2011	2012	2013	2014	2015
LPM 2009-2014 et LPM 2014-2019		250	0	0	11	1 567
LFI et PLF 2015		850	900	1067	11	2 067
Exécution	Encaissement (exécution et prévision)	936	1320	0	11	2 067
	Consommation (exécution et prévision)	89	1100	1066	11	2 067
	Solde cumulé	847	1067	1	1	1

Source : ministère de la défense

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'AFFECTATION DES REDEVANCES D'UTILISATION DE LA BANDE DE FRÉQUENCES DES 700 MHZ

Le 1° du présent article modifie l'article 54 de la loi de finances pour 2009 afin d'ajouter aux recettes du compte d'affectation spéciale « Fréquences » le produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences comprises entre 694 MHz et 790 MHz.

B. LA PROLONGATION DU RÉGIME DE « RETOUR INTÉGRAL » DONT BÉNÉFICIE LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Le 2° du présent article modifie également l'article 54 de la loi de finances pour 2009 afin de prolonger jusqu'au 31 décembre 2019 le régime de « retour intégral » dont bénéficie le ministère de la défense. Jusqu'à cette date, la perception sur le compte d'affectation spéciale « Fréquences » du produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par le ministère de la défense ne pourra donc pas donner lieu à versement au budget général.

N'étant pas visées par le d) du 2° de l'article 54 de la loi de finances pour 2009, qui prévoit le mécanisme de contribution au désendettement de l'État, les redevances d'utilisation de la bande des 700 MHz tombent sous le régime du « retour intégral » sans que le présent article n'ait à le préciser.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

De **sérieux doutes pèsent le calendrier** de cession de la bande des 700 MHz prévu tant par la loi de programmation militaire que par le présent projet de loi de finances :

- l'utilisation de la bande des 700 MHz pour les prochaines générations de services de téléphonie mobile doit faire l'objet d'une harmonisation internationale et européenne. Une conférence internationale des radiocommunications doit se tenir en novembre 2015 ;

- le secteur des télécommunications a été fragilisé par l'accroissement de la concurrence et est encore en phase de recomposition, ce qui semble peu compatible avec un calendrier de cession accéléré.

Si le Premier ministre a bien lancé le processus d'attribution en septembre dernier, l'Autorité de régulation des communications Électroniques et des postes (ARCEP) ne devrait lancer l'appel d'offre qu'au milieu de l'année prochaine, compte tenu des délais de consultation et de rédaction du cahier des charges, et **l'attribution des fréquences ne sera pas possible, selon toute vraisemblance, avant la fin de cette même année.**

Ces doutes semblent partagés par le Président de la République et par le ministre de la défense, Jean-Yves Le Drian, qui a ainsi expliqué devant l'Assemblée nationale, lors de l'examen du présent projet de loi, que compte tenu de la « *complexité* » de la procédure de cession de fréquences et « *pour se prémunir contre tout glissement de calendrier, le Président de la République a demandé au Gouvernement de mettre en œuvre en parallèle, dès 2015, des solutions innovantes d'acquisition de matériels militaires utilisant les cessions de participations de l'État dans des entreprises publiques et garantissant que les ressources attendues seront disponibles à temps. C'est le cas notamment de la société de projet [...]. Avec mon collègue Emmanuel Macron, nous mettons en œuvre la volonté du Président de la République de respecter ainsi la trajectoire financière de la LPM.* ».

On peut à ce sujet regretter que le Gouvernement ait souhaité faire reposer l'équilibre de la loi de programmation militaire 2014-2019 sur la mécanique des recettes exceptionnelles ; son caractère aléatoire conduit à d'incessants débats et à une forte mobilisation du ministère de la défense, au moment où celui-ci subit de difficiles restructurations, et amène à imaginer des solutions complexes, plus artificielles que réellement « innovantes », aux seules fins de bouclage d'une équation financière irréaliste.

En tout état de cause, **l'adoption du dispositif proposé est nécessaire à l'affectation du produit de la cession à venir de la bande de fréquences des 700 MHz au ministère de la défense** qui en a besoin pour réaliser les investissements prévus par la loi de programmation militaire.

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

ARTICLE 24

(Art. 23 de la loi du 29 juillet 2011 et art.6241-2 du code du travail)

**Modification des recettes et des dépenses du CAS « Apprentissage »
(FNDMA)**

Commentaire : le présent article vise à modifier l'article 23 de la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 afin de prendre en compte les modifications législatives intervenues quant aux recettes et aux dépenses du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (FNDMA).

I. LE DROIT EXISTANT**A. LA RÉFORME DU FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE****1. La fusion de la taxe d'apprentissage et de la contribution au développement de l'apprentissage**

L'article 60 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 a engagé une réforme du financement de l'apprentissage.

Il a tout d'abord substitué à la taxe d'apprentissage (TA), dont le montant était fixé à 0,50 % de la masse salariale (0,26 % pour l'Alsace et la Moselle), et à la contribution au développement de l'apprentissage (CDA), correspondant à 0,18 % de la masse salariale, une TA nouvelle dont le taux est fixé à 0,68 % de la masse salariale (0,44 % pour l'Alsace et la Moselle).

Cet article a en outre procédé au fléchage du produit de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA), qui abondait jusque-là le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS FNDMA), vers le financement des centres de formation des apprentis (CFA) et des sections d'apprentissage (SA).

2. La création d'une « fraction régionale de l'apprentissage »

L'article 60 précité a réparti la nouvelle TA en trois fractions :

- **une première fraction dénommée « fraction régionale de l'apprentissage »** dont le montant, fixé par décret en Conseil d'État, devait être au moins égal à 55 % du produit total de la TA ;

- **une deuxième fraction, dite « quota »**, dont le pourcentage du produit de la nouvelle TA devait également être déterminé par décret en Conseil d'État. Cette fraction avait vocation à être affectée aux CFA et SA ;

- **une troisième fraction, dite « hors quota »**, correspondant à la part libératoire de l'employeur versée aux établissements de formation de son choix en fonction de leur éligibilité fixée par liste préfectorale.

Dans une décision du 29 décembre 2013¹, le Conseil constitutionnel a toutefois censuré les dispositions relatives aux règles d'affectation du produit de la nouvelle TA en considérant qu'en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de fixer les taux des différentes fractions de la taxe d'apprentissage, le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence.

L'article 8 de la loi du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014² a remédié à la censure du Conseil constitutionnel en procédant à une réécriture du I de l'article L. 6241-2 du code du travail visant à fixer les taux de répartition de la nouvelle TA.

Il a repris le dispositif prévu dans la LFR pour 2013 visant à créer une fraction régionale du produit de la TA. **Son montant est fixé à 51 % du produit total de la taxe** (contre 56 % dans le projet initial). Cette fraction régionale comporte deux parts :

- **une part fixe** s'élevant à 1,544 milliard d'euros, répartie entre les vingt-six régions et le département de Mayotte ;

- **une part variable** correspondant à l'éventuel excédent du produit de la fraction régionale, répartie pour 60 % de son montant au prorata du nombre d'apprentis en région par rapport au total national, pour 26 % au prorata du nombre d'apprentis suivant une formation correspondant au plus au niveau du baccalauréat professionnel et pour 14 % du même prorata pour les formations supérieures au baccalauréat professionnel.

L'article précité a par ailleurs expressément fixé les taux respectifs des fractions de TA dites « quota » (26 % du produit total) et « hors quota » (23 % du produit total).

¹ Décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013 relative à la loi de finances rectificative pour 2013.

² Loi n° 2014-891.

3. La transformation en réduction d'impôt du « bonus » issu de la contribution supplémentaire à l'apprentissage

La loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 a mis en place un dispositif de « bonus » au profit des entreprises de 250 salariés et plus employant plus de 4 % de jeunes en apprentissage. Il a été abrogé à compter du 1^{er} janvier 2015 par l'article 60 précité.

La loi du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 a remplacé ce « bonus » par une réduction d'impôt de même montant, venant en déduction du montant de la TA à acquitter au titre de la fraction « hors quota ».

B. LE RENFORCEMENT DU RÔLE DES RÉGIONS EN MATIÈRE D'APPRENTISSAGE

La réforme de l'apprentissage a renforcé le rôle de l'échelon régional tant du point de vue financier, les régions disposant de plus de la moitié du produit de la TA et se voyant en outre affecter une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (cf. article 13 du présent projet loi de finances)¹ ainsi qu'une dotation budgétaire du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »², que du point de vue du pilotage de la politique d'apprentissage.

L'article 6 de loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a notamment mis fin aux contrats d'objectifs et de moyens conclus entre l'État, les régions, les chambres consulaires et une ou plusieurs organisations représentatives d'employeurs et de salariés. Aux termes de l'article L. 6211-3 du code du travail, la région a désormais la possibilité, et non plus l'obligation, d'élaborer des contrats d'objectifs et de moyens avec l'État, les organismes consulaires et les organisations représentatives d'employeurs et de salariés. Ces contrats ne reposeront plus sur un cofinancement de l'État.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA MODIFICATION DES RECETTES ET DES DÉPENSES DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE »

L'article 23 de la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 a transformé le fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage en compte d'affectation spéciale (CAS FNDMA).

¹ 146 millions d'euros en 2015.

² Dont la LF pour 2015 prévoit qu'elle s'élèvera à 23,5 millions d'euros en AE et CP.

Le I du présent article vise à modifier le I de l'article précité afin de tirer les conséquences de la réforme de l'apprentissage qui a modifié en profondeur les recettes et les dépenses du CAS FNDMA.

1. Les modifications des recettes du CAS FNDMA

Le 2° du A du I du présent article supprime des recettes du CAS FNDMA le produit de la CSA qui est directement affecté au financement des CFA et des SA.

Par conséquent, ne figureront plus aux recettes du CAS FNDMA que :

- les sanctions prévues en matière de TA (article L. 6252-10 à 12 du code du travail) ;
- les fonds de concours ;
- la fraction régionale de la taxe d'apprentissage.

2. Les modifications des dépenses du CAS FNDMA

L'article 23 de la loi de finances rectificative pour 2011 précitée distingue six types de dépenses financées sur les crédits du CAS FNDMA :

- a) le financement des CFA et SA ayant conclu une convention avec la région ou l'État ;
- b) le financement des actions arrêtées en application des contrats d'objectifs et de moyens ;
- c) le financement d'actions nationales de communication et de promotion de l'apprentissage ;
- d) la péréquation entre les régions ;
- e) la compensation des primes d'apprentissage aux régions.

Le 1° du B du I du présent article tend à substituer à l'ensemble de ces dépenses une dépense constituée du reversement aux régions, à la collectivité territoriale de Corse et au département de Mayotte d'une partie de la ressource régionale pour l'apprentissage.

Le II du présent article prévoit que les modifications du CAS FNDMA s'appliqueront aux contributions et taxes dues au titre des rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2014.

Un dispositif transitoire est par ailleurs prévu jusqu'au 31 décembre 2016 pour les dépenses effectuées au titre des a), b) et c) rappelés ci-avant qui demeurent inscrites en dépense du CAS FNDMA (III du présent article).

B. L'ACTUALISATION DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES

Le CAS FNDMA, doté en loi de finances initiale pour 2014 de 865,7 millions d'euros, comportait trois programmes :

- le programme 787 « Péréquation entre régions et compensation au titre du transfert du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire » doté de 490,7 millions d'euros en AE et CP ;

- le programme 788 « Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage » doté de 360 millions d'euros en AE et CP ;

- le programme 789 « Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance » doté de 15 millions d'euros en AE et CP ;

Dans sa nouvelle architecture prévue par le présent projet de loi de finances, le CAS FNDMA ne comportera plus que deux programmes :

- le programme 787 « Répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage » doté de 1,398 milliard d'euros en AE et CP. Ce programme vise à procéder au versement de la part fixe de la ressource régionale sur la base des montants fixés au I de l'article L. 6241-2 du code du travail ;

- le programme 790 « Correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage » doté de 92,9 millions d'euros en AE et CP. Ce programme a pour objet de procéder à la répartition du solde dynamique de la ressource régionale pour l'apprentissage après versement de la part fixe.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté en séance, sur proposition de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, et avec avis favorable du Gouvernement, deux amendements rédactionnels et un amendement de coordination.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La réforme de l'apprentissage a conduit à des modifications majeures des recettes et des dépenses du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (cf. tableau ci-après).

Modifications apportées aux recettes et aux dépenses du CAS FNDMA

	2013	LFR du 29 décembre 2013	Loi du 5 mars 2014	LFR du 8 août 2014	PLF 2015
Recettes	22 % taxe d'apprentissage (TA)	<i>Nouvelle TA</i>	<i>56 % de la nouvelle TA</i>	<i>51 % de la nouvelle TA</i>	51 % de la TA
	Sanctions	Sanctions	Sanctions	Sanctions	Sanctions
	Fonds de concours	Fonds de concours	Fonds de concours	Fonds de concours	Fonds de concours
	Contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA)	<i>CSA affectée aux centres de formation des apprentis et sections d'apprentissage</i>	-	-	-
Dépenses	Bonus alternant	<i>Bonus alternant supprimé</i>		<i>Bonus transformé en réduction de TA</i>	-
	Contrats d'objectifs et de moyens	Contrats d'objectifs et de moyens	<i>Suppression progressive des COM</i>	<i>Création de la « fraction régionale pour l'apprentissage »</i>	Fraction régionale pour l'apprentissage
	Péréquation	Péréquation	Péréquation		
	Compensation aux régions en matière d'apprentissage	Compensation aux régions en matière d'apprentissage	Compensation aux régions en matière d'apprentissage		
	Communication et promotion	Communication et promotion	Communication et promotion		

Source : Commission des finances à partir de l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances

Les modifications législatives intervenues en recettes et en dépenses apparaissent en italique.

La rédaction de l'article 23 de la loi du 29 juillet 2011 ne correspondait donc plus à la réalité des recettes et des dépenses du CAS FNDMA.

Le dispositif proposé par le présent article a le mérite de clarifier le schéma de financement de l'apprentissage dont la réforme a été engagée par la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, en tirant toutes les conséquences de celle-ci.

Sous réserve d'un amendement rédactionnel, votre rapporteur général vous propose d'adopter cet article.

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

ARTICLE 25

(Art. 52 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

Hausse des recettes du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CAS-DAR)

Commentaire : le présent article vise à affecter la totalité de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles au compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CAS-DAR), soit une hausse de 22 millions d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA CRÉATION DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » (CAS-DAR)

Le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CAS-DAR) a été créé par l'article 52 de la loi de finances pour 2006¹ afin de reprendre les missions exercées par l'Agence de développement agricole et rural (ADAR).

Le CAS-DAR est la traduction financière de la politique de soutien aux actions de développement agricole et rural, telle que définie dans l'article L. 820-1 du code rural et la pêche maritime : *« le développement agricole a pour mission de contribuer à l'adaptation permanente de l'agriculture et du secteur de la transformation des produits agricoles aux évolutions scientifiques, technologiques, économiques et sociales dans le cadre des objectifs de développement durable, de qualité des produits, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de maintien de l'emploi en milieu rural ».*

Les quatre champs du développement agricole définis par cet article et susceptibles d'être soutenus par le CAS-DAR sont la recherche appliquée, la conduite d'études et d'expérimentations, la diffusion des connaissances par l'information, la formation et le conseil, et l'appui aux initiatives locales.

À ce titre, **la mission compte deux programmes définis en cohérence avec les grandes orientations des mesures finançables du Programme national de développement agricole et rural (PN DAR)**, dont le CAS-DAR est le « bras armé » financier.

L'objectif du **programme 775 « Développement et transfert en agriculture »** est de fournir aux agriculteurs les éléments à caractère scientifique, organisationnel et technique permettant de faire évoluer leur

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

activité vers une agriculture performante du point de vue économique, environnemental et sanitaire. Il assure le financement des programmes des réseaux des chambres d'agriculture, des coopératives agricoles (Coop de France) et des organismes nationaux à vocation agricole et rural (ONVAR)¹. Depuis 2011, il assure également le financement du programme d'appui en faveur de la génétique animale².

Le **programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture »** finance les programmes des instituts techniques agricoles (ITA) dans leurs actions de recherche appliquée, d'études et d'expérimentations et les appels à projets de recherche publiés annuellement. Depuis 2014³, il assure également le financement du programme d'expérimentation mis en œuvre par l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, créé le 1^{er} avril 2009⁴ et plus communément appelé FranceAgriMer. Ce programme vise notamment à renforcer l'efficacité économique des secteurs de la production laitière, de l'élevage, de la viticulture et des oléo-protéagineux dans le respect de l'environnement.

B. LE FINANCEMENT DU CAS-DAR PAR UNE FRACTION DE LA TAXE SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES DES EXPLOITANTS AGRICOLES

En application des dispositions de l'article 52 précité, **les actions du CAS-DAR sont financées par une fraction égale à 85 % du produit de la taxe sur la chiffre d'affaires des exploitants agricoles prévue à l'article 302 bis MB du code général des impôts (CGI)**, le reste étant affecté au budget général de l'État.

La taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles

La taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles a été instaurée par l'article 43 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002. Elle est due par les exploitants agricoles au titre de leurs activités agricoles, à l'exclusion de ceux placés sous le régime du remboursement forfaitaire agricole mentionné aux articles 298 *quater* et 298 *quinquies* du CGI, qui réalisent donc moins de 46 000 euros de recettes sur deux années civiles consécutives.

¹ Les ONVAR sont des associations nationales, têtes de réseaux d'associations ayant une action locale telles que l'AFIP, l'ANSGAEC, le FNCIVAM, le FNSR, Inter-Afocq, MRJC, SESAME et TRAME.

² La loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a confié au programme 775 le financement des actions de génétique animale, auparavant portées par le programme 206 – « Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation ».

³ La loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a confié au programme 776 le financement du programme d'expérimentation de FranceAgriMer.

⁴ Ordonnance n° 2009-325 du 25 mars 2009 relative à la création de l'Agence de services et de paiement et de l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer.

Aux termes des dispositions de l'article 302 *bis* MB du CGI précité, cette taxe est assise sur le chiffre d'affaires de l'année précédente ou du dernier exercice clos, auquel sont ajoutés les soutiens directs communautaires, à l'exclusion du chiffre d'affaires issu des activités de sylviculture, de conchyliculture et de pêche en eau douce. Le tarif de la taxe est composé d'une partie forfaitaire comprise entre 76 euros et 92 euros par exploitant et d'une partie variable fixée à 0,19 % jusqu'à 370 000 euros de chiffre d'affaire et à 0,05 % au-delà.

La taxe est constatée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Source : commission des finances

En 2014, le produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles s'est élevé à 147,5 millions d'euros, dont 125,5 millions d'euros ont été affectés au CAS-DAR.

Les recettes du CAS-DAR ont financé à hauteur de 57,5 millions d'euros le programme 775 « Développement et transfert en agriculture » et à hauteur de 68 millions d'euros le programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture ». Les dépenses d'intervention ont représenté 99,6 % des crédits de ces deux programmes.

C. LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

1. L'extension du champ d'action du CAS-DAR par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

La loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a pour objectif de faire **progresser les agriculteurs français sur la voie de l'agro-écologie et de la double performance économique et environnementale.**

Elle a notamment institué des majorations dans l'attribution des aides publiques pour les agriculteurs souhaitant s'engager dans l'agro-écologie à travers la création de groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE), a prévu la création d'un contrat de couverture sociale pour l'installation en agriculture, a limité l'utilisation d'antibiotiques en médecine vétérinaire ou encore, a instauré un dispositif de « pharmacovigilance » pour surveiller les éventuels effets indésirables des produits phytopharmaceutiques.

L'article 4 de la loi précitée **a également étendu les compétences du CAS-DAR aux démarches d'agro-écologie.** Il a ainsi modifié l'article L. 820-1 du code rural et de la pêche maritime pour permettre le soutien du CAS-DAR aux démarches d'agro-écologie « *permettant d'associer performances économique, sociale et environnementale* ».

L'objectif d'affecter 50 % des effectifs financés par le programme 775 à des actions en faveur de l'agro-écologie traduit cette nouvelle orientation de la politique de développement agricole.

2. Les nouvelles actions de recherche appliquée et d'expérimentations définies par le Programme national de développement agricole et rural (PNDAR)

Les orientations du PNDAR 2014-2010, définies par la circulaire CAB/C2013-0003 du 20 juin 2013, s'inscrivent dans le cadre du projet agro-écologique de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt précitée.

La priorité du PNDAR 2014-2015 est ainsi de « *conforter le développement et la diffusion de systèmes de production innovants et performants à la fois du point de vue économique, environnemental et sanitaire* ».

Trois orientations stratégiques ont été fixées pour la période 2014-2020 :

- « *augmenter l'autonomie et améliorer la compétitivité des agriculteurs et des exploitations françaises par la réduction de l'usage des intrants de synthèse ou ayant un impact sur la santé publique ou l'environnement, tout en maintenant des niveaux de production rémunérateurs ;*

- « *promouvoir la diversité des modèles agricoles et des systèmes de production : la diversité au sein des parcelles, au sein des combinaisons entre l'animal et le végétal, au sein des exploitations et des territoires en vue de renforcer leur résilience, et de minimiser les risques économiques et environnementaux ;*

- « *améliorer les capacités d'anticipation et de pilotage stratégique des agriculteurs et des acteurs des territoires.* »

En outre, afin de servir les objectifs stratégiques du PNDAR 2014-2010, **de nouvelles modalités de mise en œuvre ont été introduites :**

- « *actions thématiques transversales pouvant prendre la forme de chantiers nationaux ;*

- « *appel à propositions pour la mise en place des programmes pluriannuels des têtes de réseaux et des ONVAR ;*

- « *l'identification de projets régionaux pilotes de développement agricole et rural* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à affecter la totalité de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles prévue à l'article 302 *bis* MB du code général des impôts (CGI) précité au CAS-DAR.

Cette mesure correspond à une **augmentation de ressources de 22 millions d'euros¹ au profit du CAS-DAR afin de financer les nouvelles actions de recherche appliquée et d'expérimentations** portées par ce compte en application de la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt et des orientations du PNDAR 2014-2020 précités.

Le présent article permet une hausse des crédits du programme 775 « Développement et transfert en agriculture » de 13 millions d'euros et du programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture » de 9 millions d'euros pour 2015. Elle sera notamment consacrée au financement des programmes pluriannuels des ONVAR, du programme d'assistance technique et du programme d'expérimentations mis en œuvre par FranceAgriMer et de projets pilotes régionaux ou d'appels à projets régionalisés en faveur des groupements d'intérêt économique et environnementaux (GIEE).

Cette mesure est neutre pour les exploitants agricoles ; elle est applicable de plein droit aux départements d'outre-mer² mais ne s'applique pas en revanche aux collectivités d'outre-mer³.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La hausse des recettes du CAS-DAR répond à l'attribution à celui-ci de nouvelles compétences par la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt et les orientations du PNDAR 2014-2020 précitées.

La seule fraction de 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles ne permettant pas de financer l'ensemble des actions de recherche appliquée et d'expérimentations identifiées par le PNDAR 2014-2020, la recette supplémentaire de 22 millions d'euros assurera le financement de ces nouvelles orientations portées par le projet agro-écologique pour la France et visant à la modernisation de l'agriculture.

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

¹ L'évaluation du montant supplémentaire affecté au CAS-DAR s'appuie sur la prévision de recettes fiscales générées par la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles dans le projet de loi de finances pour 2014.

² Article 73 de la Constitution.

³ Article 74 de la Constitution.

ARTICLE 26

(Loi n° 95-1251 du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'État dans les plans de redressement du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs)

Dissolution de l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR)

Commentaire : le présent article a pour objet de dissoudre l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR), dont la mission était de porter les financements et de contrôler la gestion de la défaillance du Crédit lyonnais.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'EPFR : UNE STRUCTURE DE CONTRÔLE DE LA GESTION DE LA DÉFAISANCE DU CRÉDIT LYONNAIS

L'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR) a été créé par le Titre 1^{er} de la loi n° 95-1251 du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'État dans les plans de redressement du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs. Il s'agit d'un établissement public administratif doté de l'autonomie financière et placé sous la tutelle du ministre de l'économie.

L'EPFR a reçu en apports l'ensemble des droits, biens et obligations de la Société de participation Banque industrie, qui avait été créée en 1993 dans le cadre du premier plan de redressement du Crédit lyonnais.

Aux termes de l'article 2 de la loi précitée, l'EPFR a « *pour mission de gérer le soutien financier apporté par l'État au Crédit lyonnais dans le cadre du cantonnement de certains de ses actifs au sein de la société chargée d'assurer la réalisation de ceux-ci et dénommée Consortium de réalisation [CDR].*

« À cette fin, il est autorisé à souscrire un emprunt auprès du Crédit lyonnais dans la limite d'un montant de 145 milliards de francs. [...]

« Il veille notamment à ce que soient respectés les intérêts financiers de l'État dans le cadre du plan de redressement du Crédit lyonnais ».

La même loi prévoit que son conseil d'administration comprend trois représentants de l'État, un député et un sénateur.

L'EPFR est actionnaire à 100 % du CDR. Le dernier rapport annuel de l'EPFR¹ rappelle que celui-ci « examine et se prononce sur les orientations stratégiques annuelles du CDR, ainsi que sur les plans annuels de trésorerie et de cession qui en découlent. Les statuts de l'EPFR ne prévoient pas d'intervention de l'établissement public dans des opérations individualisées de cession ou d'investissement envisagées par le CDR. L'EPFR examine toutefois la gestion des "risques non chiffrables" qu'il garantit directement. Il peut être consulté par le CDR sur les plus importants d'entre eux, tels que les contentieux Executive Life ou Adidas ».

B. LES MODALITÉS DE LA DÉFAISANCE DU CRÉDIT LYONNAIS

Le rapport annuel de l'EPFR précité rappelle les principales modalités de la défaillance. Il indique : « les comptes de l'EPFR sont, pour l'essentiel, le reflet des dispositions du protocole d'accord du 5 avril 1995 entre l'État, le Crédit lyonnais et le CDR, ainsi que des différents avenants intervenus entre 1996 et 2003. Celui-ci prévoit :

« - la mise en place d'un financement par le Crédit lyonnais au profit de l'EPFR, grâce auquel il a lui-même accordé un prêt participatif au CDR. Ce dernier a ainsi acquis les actifs compromis du Crédit lyonnais lui permettant de rétablir la pérennité de son activité bancaire ;

« - la réalisation des actifs cantonnés par le CDR, afin de les valoriser au mieux et d'en optimiser le résultat financier pour l'État ;

« - les pertes et risques dégagés lors de la réalisation des actifs par le CDR sont in fine supportés par l'EPFR. En contrepartie, il perçoit une participation au bénéfice du Crédit lyonnais jusqu'en 1994. Cette clause de retour à meilleure fortune a été cédée en 1998 pour les exercices 1999 à 2014. Cette transaction s'est faite par apports de titres Crédit lyonnais évalués à 2,4 milliards d'euros ;

« - l'attribution par le CDR à l'EPFR de l'intégralité de son résultat social positif annuel, après déduction de la rémunération du prêt de l'EPFR. [...] ;

« - la prise en charge des conséquences financières d'une partie des risques non chiffrables du CDR au 1^{er} janvier 1998 grâce à un prêt complémentaire, accordé au CDR. [...] Conformément aux dispositions de l'avenant 20, le CDR a repris dans ses comptes 2002, puis 2003, 87 risques non chiffrables ».

Les « risques non chiffrables » représentent les risques non identifiés ou ne pouvant être évalués au 1^{er} janvier 1998. Comme le souligne le rapport précité, « au 31 décembre 2004, le CDR avait réalisé la quasi-totalité des actifs cantonnés. Aussi les perspectives financières de la défaillance reposent-elles, depuis lors, moins sur les cessions d'actifs que l'éventuelle matérialisation des risques, notamment de "risques non chiffrables" (RNC). Ces RNC sont liés à des contentieux (actions en comblement de passif, en soutien

¹ EPFR, Rapport sur l'exercice 2012 au ministre de l'économie et des finances et au Parlement, transmis le 13 janvier 2014.

abusif, en responsabilité ou autres), soit à des garanties de passif accordées par le CDR.

« Les RNC, qui représentent un enjeu financier pour l'État, sont suivis de manière régulière et attentive par le conseil d'administration de l'EPFR d'une part au travers du rapport détaillé sur les risques qui lui est adressé une fois par an par le CDR et, d'autre part, de points réguliers sur les litiges en cours effectués par le président du CDR lors des réunions du conseil d'administration de l'EPFR. L'EPFR peut ainsi se prononcer à chaque étape importante de l'évolution des dossiers ».

À ce jour, les dossiers Executive Life et AIG ont été clos aux termes de transactions représentant des montants respectifs de 328 millions d'euros et de 110 millions d'euros. L'affaire Clinvest est toujours en cours et le CDR a été condamné en première instance à payer 2,9 millions d'euros. Les contentieux SGN et Fonds Turbo/Auchan ont été tranchés en faveur du CDR.

Le principal dossier toujours en cours est celui de l'affaire Adidas/Tapie, pour laquelle la sentence d'un tribunal arbitral avait condamné le CDR à verser 403 millions d'euros, dont 269,8 millions d'euros ont été décaissés. Une procédure pénale et plusieurs procédures civiles ont été ouvertes suite à cette décision.

En particulier, le 26 juin 2013, le CDR a décidé d'introduire devant la Cour d'appel de Paris un recours en annulation, un recours en révision ainsi qu'un appel-nullité contre la décision du tribunal arbitral. Il a également saisi ce dernier d'un recours en rétractation des sentences. Le 26 juillet 2013, l'EPFR est intervenu en soutien du recours en révision. Au surplus, le 30 septembre 2013, l'État, l'EPFR et le CDR ont engagé des procédures en responsabilité civile à l'encontre de plusieurs personnes en vue d'obtenir la réparation du préjudice qu'ils estiment avoir subi du fait de la décision du tribunal arbitral.

C. LA REPRISE DE LA DETTE DE L'EPFR PAR L'ÉTAT FIN 2013

En pratique, le prêt initial de l'EPFR au CDR s'est élevé à 18,8 milliards d'euros. Depuis 2001, ainsi que le souligne le dernier rapport annuel de l'EPFR, *« les ressources financières de l'établissement dépendent de moins en moins du résultat du CDR, dont l'activité est résiduelle, et de plus en plus des dotations de l'État »*, qui se sont élevées à près de **10,65 milliards d'euros depuis le début de la défaisance**.

En outre, l'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2013¹ a **procédé à la reprise, par l'État, de la dette résiduelle de l'EPFR pour un**

¹ Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

montant total de 4,48 milliards d'euros. Cette dette devait être remboursée avant le 31 décembre 2014 et l'EPFR ne disposait pas des dotations suffisantes. La solution de la reprise de dette est celle qui est apparue comme la plus opportune pour l'État d'un point de vue budgétaire et financier.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article procède à la **dissolution de l'EPFR à compter du 1^{er} janvier 2015**. Il prévoit que *« les éléments de passif et d'actif de l'établissement ainsi que les biens, droits et obligations nés de son activité sont transférés à l'État. La trésorerie détenue [...] est reversée au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »*. Ce transfert est effectué à titre gratuit et ne donne lieu à aucune perception d'impôt. Enfin, le compte financier de l'EPFR est établi par l'agent comptable tandis que les autorités de tutelle arrêtent et approuvent ce compte.

Le II du présent article abroge la loi n° 95-1251 du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'État dans les plans de redressement du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs. En effet, cette loi créait l'EPFR et l'Établissement public de réalisation de défaisance (EPRD)¹, dissous par l'article 84 de la loi de séparation et de régulation des activités bancaires².

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN GAIN DE 108 MILLIONS D'EUROS POUR L'ÉTAT

L'évaluation préalable du présent article indique la dissolution de l'EPFR *« va permettre de réaliser des économies (en supprimant les frais de fonctionnement de l'établissement) et va permettre à l'État de récupérer 107,9 millions d'euros via la remontée de trésorerie de l'EPFR »*.

Le même document évalue les frais de fonctionnement de la structure à 190 000 euros. En réalité, cette somme comprend des frais d'avocat dans le cadre du contentieux Adidas/Tapie pour 159 000 euros, frais qui devront être supportés par l'État y compris après la dissolution de l'établissement. L'économie de fonctionnement peut donc être évaluée à environ 31 000 euros.

¹ Établissement public créé en vue de contrôler la défaisance de la Société centrale des assurances générales de France.

² Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

En revanche, tous les risques portés par l'EPFR, en tant qu'actionnaire du CDR, sont désormais transférés à l'État. Ces risques apparaissent de portée limitée (*cf. infra*).

B. UNE DÉFAISANCE EN PHASE DE GESTION EXTINCTIVE, UNE MISSION RÉSIDUELLE POUR L'EPFR

Le dernier rapport annuel de l'EPFR rappelle que la Cour des comptes avait estimé, dès 2008, que, « *dès lors que les opérations de défaisance sont achevées pour l'essentiel, et que le solde de l'emprunt porté par l'EPFR peut être remboursé à tout moment, il convient de s'interroger sur la nécessité de maintenir l'existence de l'EPFR* ».

En tout état de cause, la défaisance du Crédit lyonnais est entrée en phase extinctive depuis le 1^{er} janvier 2007, date à laquelle la gestion administrative et opérationnelle du CDR a été transférée à la Caisse des dépôts et consignations. À cette date, l'essentiel des actifs avait été réalisé.

Compte tenu de la reprise de la dette opérée l'année dernière, la question du financement de la défaisance apparaît désormais du seul ressort de l'État qui en était déjà le garant en dernier ressort.

La mission de l'EPFR est maintenant principalement circonscrite au contrôle du CDR dans la gestion des « risques non chiffrables ». Fin 2012, le CDR était engagé dans 53 contentieux, dont 32 en défense et 21 en demande.

Le contentieux Adidas/Tapie apparaît être celui qui emporte les enjeux les plus importants en termes financiers. Toutefois, au regard de l'état du dossier, le CDR peut espérer, dans le meilleur des cas, récupérer tout ou partie des sommes versées. En tout état de cause, il est fort peu probable que ces procédures conduisent à revoir à la hausse l'indemnisation due par le CDR.

L'évaluation préalable du présent article souligne que « *la dissolution de l'EPFR va permettre la simplification de la gestion de la défaisance en permettant une représentation directe de l'État au sein du conseil d'administration du CDR et une gouvernance resserrée* ». **Le contrôle du CDR sera donc assuré en direct par l'État, ce qui a surtout pour conséquence que le Parlement ne sera plus représenté au sein des instances de surveillance du CDR.** En tout état de cause, la dissolution intervenant au 1^{er} janvier 2015, le Parlement devrait recevoir les rapports annuels de l'EPFR relatifs aux exercices 2013 et 2014.

Au total, **même si le contrôle de l'État sur la défaisance du Crédit lyonnais ne nécessite plus un établissement public dédié, le présent article semble d'abord motivé par le gain financier réalisé grâce à la remontée de trésorerie.**

C. LE MAINTIEN DE LA MISSION DE CONTRÔLE DU CDR

Le présent article abroge la loi de 1995 qui a créé l'EPFR et l'EPRD (déjà dissous). Ce faisant, il supprime également l'article 13 de cette loi qui établissait une **mission de contrôle**, dont le rôle était d'apporter un appui technique aux conseils d'administration des deux établissements publics dans leur mission de contrôle des défaisances. En pratique, cette mission de contrôle est exercée par le service du contrôle général économique et financier¹.

Compte tenu du fait que le CDR dispose toujours d'un portefeuille d'actifs résiduels et que des risques non chiffrables sont toujours susceptibles d'être mis au jour, il n'apparaît pas inutile de maintenir cette mission de contrôle. **Elle pourrait apporter son expertise au ministre de l'économie et, en pratique, à l'Agence des participations de l'État qui sera désormais en charge de suivre le CDR.**

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

¹ Cf. Arrêté du 4 octobre 2013 portant désignation du responsable de la mission de contrôle des activités financières.

ARTICLE 27

(Article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, art. 1605 du code général des impôts)

Augmentation de deux euros de la contribution à l'audiovisuel public et modalités de financement de TV5 Monde

Commentaire : le présent article tend à augmenter de deux euros la contribution à l'audiovisuel public en métropole, à reconduire le dispositif de garantie de ressources des organismes de l'audiovisuel public et à affecter à TV5 Monde une partie du produit de la contribution à l'audiovisuel public en remplacement de sa subvention budgétaire.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC (CAP)

1. L'assiette et les redevables de la contribution à l'audiovisuel public

Aux termes du 1° du II de l'article 1605 du code général des impôts (CGI), la contribution à l'audiovisuel public – anciennement dénommée « redevance audiovisuelle » – est due par toutes les personnes physiques qui détiennent un « *appareil récepteur de télévision ou un dispositif assimilé permettant la réception de la télévision pour l'usage privatif du foyer* », quel que soit le mode d'acquisition, au 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle la contribution est due.

**Matériels entrant dans le champ d'application de la contribution
à l'audiovisuel public**

Les matériels concernés sont :

- les appareils clairement identifiables comme des téléviseurs ;
- les matériels ou dispositifs associant plusieurs matériels connectés entre eux ou sans fil et permettant la réception de signaux, d'images ou de sons, par voie électromagnétique (dispositifs assimilés).

Sont notamment considérés comme dispositifs assimilés, lorsqu'ils sont associés à un écran (écran souple accroché au mur par exemple), les magnétoscopes, les lecteurs ou lecteurs-enregistreurs de DVD ainsi que les vidéoprojecteurs équipés d'un tuner.

En revanche, **les micro-ordinateurs munis d'une carte télévision permettant la réception de la télévision ne sont pas taxables.**

Source : Bulletin officiel des finances publiques (BOFIP)

De surcroît, ces personnes doivent être **imposables à la taxe d'habitation, au titre d'un local meublé affecté à l'habitation (TH)**. En effet, l'article 41 de la loi de finances pour 2005¹ a réformé le régime de la redevance audiovisuelle afin, notamment, d'adosser son recouvrement à celui de la TH.

Toutes les personnes physiques autres que celles mentionnées au 1^o du II de l'article 1605², ainsi que les personnes morales qui détiennent un appareil récepteur dans un local situé en France sont assujetties.

La contribution est recouvrée auprès des particuliers avec la taxe d'habitation. S'agissant des professionnels, elle est perçue selon les mêmes modalités que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Une seule contribution est due, quel que soit le nombre de téléviseurs, le nombre d'occupants de la résidence ou le nombre de résidences – principales et secondaires – équipées d'un téléviseur.

Ne sont pas redevables de la contribution, non seulement les **personnes exonérées de la taxe d'habitation** qui remplissent certaines conditions de revenus, mais également celles qui n'étaient pas assujetties à la redevance, avant la réforme, et dont les « **droits acquis** » ont été maintenus.

¹ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

² C'est-à-dire les personnes physiques imposables à la taxe d'habitation au titre d'un local meublé affecté à l'habitation.

Il s'agit :

- des **personnes infirmes** non soumises à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ayant un revenu fiscal de référence ne dépassant pas certaines limites, et remplissant certaines conditions de cohabitation ;

- des **personnes âgées de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004** qui étaient non imposables à l'impôt sur le revenu, non soumises à l'ISF et remplissant certaines conditions de cohabitation.

Sont également exonérées les **personnes bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI)** en 2009 et du revenu de solidarité active (RSA) au 1^{er} janvier 2010, sous conditions de ressources et de cohabitation.

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 2015, la dépense fiscale associée au dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste était de **499 millions d'euros en 2014** et devrait s'élever à **487 millions d'euros en 2015**. Le dispositif comptait **3,6 millions de ménages bénéficiaires** en 2013.

Le coût de la dépense fiscale liée au dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste au titre des « droits acquis » est quant à lui estimé à **30 millions d'euros en 2015, contre 34 millions d'euros en 2014, pour 300 000 ménages bénéficiaires en 2013**.

2. Une évolution dynamique du montant de la contribution

Le montant de la redevance a sensiblement augmenté depuis 2008, comme l'indique le tableau ci-après.

Évolution du montant de la contribution à l'audiovisuel depuis 2008

(en euros)

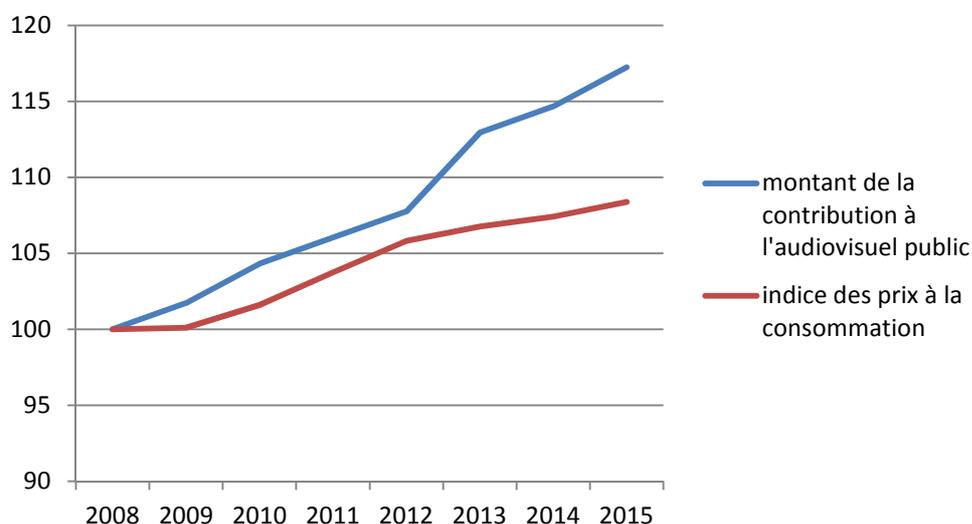
Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Métropole	116	118	121	123	125	131	133
Outre-mer	74	75	78	79	80	84	85

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Le graphique ci-après, qui présente l'évolution du montant de l'inflation et de la contribution à l'audiovisuel public depuis 2008, révèle que le montant de cette dernière a progressé au-delà de l'inflation sur la période considérée.

Évolution du montant de la contribution à l'audiovisuel public et du niveau d'inflation depuis 2008

(en euros, base 100 en 2008)



Source : commission des finances

B. UN FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC PAR UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS

1. La création d'un compte de concours financiers dédié aux avances à l'audiovisuel public

La contribution à l'audiovisuel public finance les organismes de l'audiovisuel public visés par les articles 44, 45 et 49 de la loi de 1986 relative à la liberté de communication¹, via le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », créé par le VI de l'article 46 de la loi de finances pour 2006². Les sociétés concernées sont France Télévisions, Radio France, Arte France, l'Institut national de l'audiovisuel (INA), ainsi que France Médias Monde (FMM)³.

Pour mémoire, ce compte de concours financiers s'est substitué au compte d'avances n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public ». **Il retrace, en dépenses, le montant des avances accordées aux organismes précités.**

Ses ressources proviennent, d'une part, des encaissements du produit de la contribution à l'audiovisuel public (CAP), nets de frais de trésorerie et de recouvrement et, d'autre part, d'une dotation correspondant

¹ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

² Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

³ Anciennement société « Audiovisuel Extérieur de la France » (AEF), qui regroupe France 24, Radio France Internationale (RFI) et la radio Monte Carlo Doualiya.

au montant des dégrèvements de contribution¹, pris en charge par le budget général.

Comme le relevait en mai 2013 la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » pour l'année 2012, « *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 public 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'État – échappent à la norme de dépense* »².

2. Le mécanisme de garantie des ressources au profit des organismes de 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 instauré par le Parlement, à l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, alors rapporteur spécial de la mission « Médias ».

Concrètement, ce mécanisme a pour objet **d'éviter à ces organismes de subir les aléas propres au recouvrement d'une imposition** – en l'occurrence, la CAP –, **dont le produit recouvré peut s'avérer différent du produit prévisionnel. Le risque associé à cet aléa est donc supporté par l'État.** Formellement, l'État garantit un montant minimum d'encaissements nets de contribution à l'audiovisuel public (CAP) et **protège ses propres intérêts financiers en fixant un montant maximal de dégrèvements de CAP qu'il prendrait en charge.** Ces deux montants sont actualisés chaque année **par un article de la loi de finances initiale**, qui modifie en conséquence le VI de l'article 46 de la loi de finances pour 2006.

Dans les faits, en vertu d'un **mécanisme dit de « double garantie »**, si les encaissements de la contribution s'avèrent inférieurs aux prévisions de la loi de finances initiale, l'État est conduit à majorer le remboursement des dégrèvements à due concurrence, afin que les organismes de l'audiovisuel public bénéficient du montant effectif des ressources voté par le Parlement.

Pour mémoire, **le mécanisme de « double garantie » des ressources a été activé en 2005, 2006 et 2010**, pour des montants respectifs de 29,6 millions d'euros, de 65,1 millions d'euros et de 2,3 millions d'euros.

¹ Pour mémoire, ceux-ci sont imputés en dépenses sur le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

² Cette analyse a été reprise dans la note d'exécution budgétaire 2013 du compte de concours financiers réalisée par la Cour des comptes, publiée en mai 2014.

C. LE FINANCEMENT PUBLIC DE TV5 MONDE

TV5 Monde est une **chaîne multilatérale francophone** dont le siège est situé à Paris. Elle associe les radiodiffuseurs publics de la France, de la Belgique, de la Suisse, du Canada et du Québec.

La société France Télévisions est redevenue le premier actionnaire de TV5 Monde en mai 2013, à hauteur de 49 %¹.

La chaîne a vocation à « *servir de vitrine à l'ensemble de la francophonie, à promouvoir la diversité culturelle, à refléter sa dimension multilatérale, à favoriser les échanges de programmes entre les pays francophones et l'exportation internationale de programmes francophones, à être un lieu de coopération entre les radiodiffuseurs partenaires, et veiller à refléter leurs programmes, ainsi qu'à favoriser l'expression de la créativité audiovisuelle et cinématographique francophone*² ».

La société est financée, pour la partie française, par une **dotación budgétaire** imputée sur l'action 02 « TV5 Monde » du programme 115 « Action audiovisuelle extérieure » de la mission « Médias, livre et industries culturelles », pour un montant de **76,2 millions d'euros en 2014**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose plusieurs mesures relatives au financement de l'audiovisuel public :

- une **hausse de deux euros** de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) en métropole, au-delà des effets de l'indexation sur l'inflation prévisionnelle ;

- la **reconduction du dispositif de garantie de ressources** des organismes de l'audiovisuel public et l'actualisation, au regard des prévisions de recouvrement de la CAP pour 2015, des données relatives au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » ;

- **l'affectation à TV5 Monde d'une partie du produit de la contribution à l'audiovisuel public** en remplacement de l'actuelle subvention budgétaire imputée sur la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

¹ Les actionnaires de TV5 Monde sont France Médias Monde (12,64 %) ; France Télévisions (49 %) ; Arte France (3,29 %) ; Radiotélévision Belge Francophone – RTBF (11,11 %) ; Société suisse de radiodiffusion et de télévision – SSR (11,11 %) ; Radio-Canada (6,67 %) ; Télé-Québec (4,44 %) et l'Institut national de l'audiovisuel – INA (1,74 %).

² Source : projet annuel de performances du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » annexé au projet de loi de finances pour 2015, citant la charte de TV5 Monde.

A. UNE HAUSSE DE DEUX EUROS SUPPLÉMENTAIRES DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC EN MÉTROPOLE

Le 2° du II du présent article propose **d'augmenter**, hors indexation sur l'inflation, **le montant de la contribution à l'audiovisuel public de deux euros**, portant son montant de **133 euros à 135 euros en métropole**. **La hausse proposée ne concernerait pas l'outre-mer.**

Pour cela, il modifie le III de l'article 1605 du code général des impôts.

Le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances prévoit pour l'année 2015 une évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac de 0,9 %. Au total, **après indexation, le montant de la contribution à l'audiovisuel public en 2015 serait donc, respectivement, de 136 euros en métropole - soit 3 euros de plus qu'en 2014 - et de 86 euros dans les départements d'outre-mer.**

B. LA RECONDUCTION DU MÉCANISME DE GARANTIE DES RESSOURCES

Le **b) du 1° du I** du présent article modifie le VI de l'article 46 de la loi de finances pour 2006, de façon à actualiser le montant maximal des dégrèvements de la contribution prise en charge par le budget général de l'État. Ce montant est porté à **517,0 millions d'euros en 2015, contre 527,3 millions d'euros en 2014.**

D'après les informations transmises par le Gouvernement, la réduction de ce plafond s'explique par **l'érosion progressive des remboursements au titre des droits acquis.**

Le **2° du I** a pour objet de reconduire le mécanisme de garantie et d'actualiser en conséquence pour 2015 le montant garanti aux organismes de l'audiovisuel public. Ainsi, si les encaissements nets de la contribution s'avèrent inférieurs à 3 149,8 millions d'euros – contre 3 023,8 millions d'euros en 2014 –, la limite de la prise en charge par le budget général de l'État prévue au 1° sera majorée à hauteur de la perte constatée. **Le montant garanti progresse de 4,17 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.**

D'après l'évaluation préalable jointe au présent article, l'évolution du montant de la prévision des encaissements nets de la contribution à l'audiovisuel public se fonde notamment sur :

- une **progression du nombre de foyers assujettis de 0,85 %**, soit 230 000 foyers supplémentaires par rapport à 2014 ;

- **l'indexation du montant de la contribution sur la prévision d'inflation** retenue dans le projet de loi de finances pour 2015 (0,9 %) ;

- une **estimation du montant total des dégrèvements** ;

- un taux de recouvrement effectif de 99,5 % sur deux années, dont 90,73 % la première année ;

- une **hausse de 0,8 %** en volume du montant **de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) due par les professionnels.**

C. L'AFFECTATION D'UNE FRACTION DU PRODUIT DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC À TV5 MONDE EN REMPLACEMENT DE SA SUBVENTION BUDGÉTAIRE

Le **a) du 1° du I** du présent article modifie le 1° du 1 de l'article 46 de la loi de finances pour 2006 de façon à **ajouter TV5 Monde à la liste des bénéficiaires du montant des avances retracées en dépenses par le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».**

De même, et par coordination, le **1° du II** du présent article modifie le I de l'article 1605 du code général des impôts pour **ajouter TV5 Monde à la liste des organismes financés par la contribution à l'audiovisuel public.**

Cette disposition est la traduction, dans le projet de loi de finances pour 2015, d'une annonce effectuée par le Gouvernement en juillet 2014 au moment du débat d'orientation sur les finances publiques, selon laquelle, **à l'horizon 2017, l'ensemble des organismes de l'audiovisuel public seront intégralement financés par la contribution à l'audiovisuel public**, tandis que les dotations budgétaires existantes seront supprimées.

Dans l'évaluation préalable jointe au présent article, le Gouvernement estime que cette mesure *« a pour conséquence de ne plus faire porter à partir de 2015 le financement public de TV5 Monde par les crédits du budget général. La contribution à l'audiovisuel public n'est pas un prélèvement obligatoire¹, et TV5 Monde n'est pas un opérateur. Dans ces conditions, conformément à la charte de budgétisation, c'est l'intégralité de la dotation budgétaire votée en loi de finances initiale pour 2014 qui a été portée en économies pérennes »*, soit 76,2 millions d'euros.

Si cette disposition aura pour effet de substituer une ressource fiscale affectée, via le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », à une dotation budgétaire, **elle ne diminuera pas pour autant la part des recettes publiques dans les ressources de TV5 Monde**, qui sera stable en 2015.

¹ Comme le rappelle la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2012 du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » publiée en mai 2013, « la contribution à l'audiovisuel public, nouvelle appellation de la redevance audiovisuelle, est considéré jusqu'à présent en comptabilité nationale comme une redevance échappant aux prélèvements obligatoires ». On relèvera cependant que le Conseil des prélèvements obligatoires l'a intégrée dans son champ d'analyse dans le cadre de son rapport : « La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes » de juillet 2013.

Par ailleurs, il convient également de relever que, parallèlement au transfert des crédits de TV5 Monde du programme 115 « Action audiovisuelle extérieure » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » vers le compte de concours financiers, **le projet de loi de finances pour 2015 procède également au transfert des crédits budgétaires dédiés à France Médias Monde¹** vers le programme 844 « France Médias Monde » du compte de concours financiers.

Cela signifie que le montant équivalent à la dotation budgétaire de France Médias Monde sera désormais, lui aussi, financé par la contribution à l'audiovisuel public. **En conséquence, le programme 115 précité disparaît de la nomenclature budgétaire.**

Les deux tableaux ci-après retracent, d'une part, l'évolution des ressources du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » et, d'autre part, la répartition des crédits de ce compte entre les différents organismes de l'audiovisuel public depuis la loi de finances initiale pour 2013.

Évolution des ressources du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » pour 2013, 2014 et 2015

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale (LFI) pour 2013	Loi de finances initiale (LFI) pour 2014	Projet de loi de finances (PLF) pour 2015
Encaissements nets de la CAP de l'année (TTC ²)	2 903,6 ³	3 023,8	3 149,8
Crédits budgétaires au titre du remboursement des exonérations	544,1	527,3	517,0
Total disponible pour répartition (TTC)	3 447,7	3 551,1	3 666,8
Taux de croissance des ressources garanties	+ 4,8 %	+ 3,0 %	+ 3,26 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

¹ Ceux-ci sont également imputés sur le programme 115 « Action audiovisuelle extérieure » de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

² Toutes taxes comprises.

³ À noter que ce montant s'est avéré supérieur en exécution, à hauteur de 3 448,3 millions d'euros.

**Évolution de la répartition des crédits du compte de concours financiers
« Avances à l’audiovisuel public entre les organismes de l’audiovisuel public »
entre 2014 et 2015**

(en euros)¹

Programme	LFI 2014	PLF 2015	Écart 2015/2014
Programme 841 « France Télévisions »	2 429 824 798	2 369 360 683	- 2,49 % ²
Programme 842 « Arte France »	265 940 903	267 249 469	+ 0,49 %
Programme 843 « Radio France »	614 524 966	614 392 236	- 0,02 %
Programme 844 « France Médias Monde »	169 857 945	247 082 000	+ 45,46 % ³
Programme 845 « Institut national de l’audiovisuel »	70 950 976	90 869 000	+ 28,07 %
Programme 847 « TV5 Monde » (nouveau)	/	77 834 205	Stabilité ⁴
Total	3 551 099 588	3 666 787 593	+ 3,26 %

Source : commission des finances du Sénat, d’après les documents budgétaires

L’Assemblée nationale a adopté un **amendement rédactionnel** à cet article.

¹ Montants TTC.

² Si l’on additionne l’ensemble des ressources publiques de France Télévisions portées par le compte de concours financiers ainsi que par le programme 313 « Contribution à l’audiovisuel et à la diversité radiophonique » de la mission « Médias, livre et industries culturelles », l’évolution des moyens dédiés à la société entre 2014 et 2015 est de - 0,5 %.

³ La forte hausse s’explique par le transfert des crédits du programme 115 « Action audiovisuelle extérieure » de la mission « Médias, livre et industries culturelles », qui disparaît dans le projet de loi de finances pour 2015, vers le programme 844. À périmètre constant, la dotation de France Médias Monde augmente de 0,9 % entre 2014 et 2015.

⁴ Si l’on rapporte les crédits 2014 de TV5 Monde, portés par le programme 115 « Action audiovisuelle extérieure » de la mission « Médias, livre et industries culturelles », à ceux de la dotation 2015 portée par le nouveau programme 847, on constate la stabilité de la dotation en 2015 par rapport à 2014.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif de garantie de ressources accordées aux organismes de l'audiovisuel public est renouvelé chaque année en loi de finances initiale depuis 2007. Le présent article propose de le reconduire une nouvelle fois. Votre rapporteur général s'interroge cependant sur **l'utilité réelle de cette disposition, la trajectoire financière de chaque société étant fixée, année par année, dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens, et précisant à ce titre le montant de recettes publiques attendues.**

L'affectation à TV5 Monde d'une fraction de la contribution à l'audiovisuel public en remplacement de sa dotation budgétaire paraît une **mesure saine du point de vue de la transparence budgétaire.** En effet, elle permet d'avoir une vision globale des crédits dédiés à la société, plutôt que de devoir reconstituer le montant total des crédits publics attribués à la fois sur la mission « Médias, livre et industries culturelles » et sur le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ». En outre, elle permet de réaliser une économie sur le budget général de l'Etat.

En revanche, **la hausse de la contribution à l'audiovisuel public en métropole paraît beaucoup plus critiquable.** Encore une fois, le Gouvernement fait le choix d'une **mesure « court-termiste »** qui ne règle en rien la question de l'avenir du financement de l'audiovisuel public. En outre, si la contribution à l'audiovisuel public n'est pas considérée comme un prélèvement obligatoire, il n'en demeure pas moins que la hausse de deux euros pèsera bel et bien sur le pouvoir d'achat des ménages, s'ajoutant à d'autres dispositions du projet de loi de finances pour 2015, telle que la hausse de deux centimes par litre sur le gazole.

Votre rapporteur général prend toutefois acte des annonces du Président de la République, qui a indiqué, en septembre dernier, vouloir **réfléchir à l'adaptation de l'assiette de la contribution aux évolutions liées au numérique.** Encore faudrait-il qu'une telle réforme intervienne rapidement et ne soit pas repoussée d'année en année, alors que plusieurs acteurs du secteur sont d'accord pour **élargir l'assiette de la CAP aux appareils connectés.** Cette réforme semble d'autant plus nécessaire que l'assiette de la contribution est de moins en moins adaptée à la réalité des usages, la télévision pouvant désormais être regardée depuis un ordinateur ou un *smartphone*, ce qui pose, aussi, une **question d'acceptabilité sociale.**

Par ailleurs, il importe d'assurer la pérennité du rendement de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public, dans la mesure où, à l'horizon 2017, le financement des sociétés de l'audiovisuel public, et notamment de France Télévisions, passera exclusivement par le compte de concours financiers, à l'exclusion de toute dotation budgétaire.

En tout état de cause, l'ensemble des mesures proposées par le présent article s'avère globalement favorable aux sociétés de l'audiovisuel public et **appelle donc de leur part une nécessaire contrepartie du point de vue de l'assainissement des comptes publics**. Il importe à cet égard qu'elles poursuivent et intensifient les efforts engagés de maîtrise des dépenses, de réforme et de développement de leurs ressources propres.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 28

(Art. L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 351-7 du code de la construction et de l'habitation, art. 1600-0 S du code général des impôts, art. L. 241-2 du code de la sécurité sociale, art. L. 5423-25 du code du travail, art. 22 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, art. 53 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013)

Relations financières entre l'État et la sécurité sociale

Commentaire : le présent article vise à compenser à la sécurité sociale les pertes de recettes entraînées par la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité en 2015. En outre, il procède à l'affectation du prélèvement de solidarité à l'assurance maladie, supprime le compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale » et ajuste la fraction de TVA versée par l'État à la sécurité sociale.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE

Les relations financières entre l'État et la protection sociale¹ recouvrent de **multiples objets**, qui entraînent, selon les cas, des **flux de nature fiscale ou budgétaire, en particulier concernant la sécurité sociale** : versement par l'État en tant qu'employeur de « cotisations » pour ses personnels, participation de l'État au financement de prestations ou de politiques publiques gérées par la sécurité sociale, compensation d'allègements de cotisations sociales ou encore affectations d'impôts ou de taxes venant compléter les recettes « naturelles » de la sécurité sociale que sont les cotisations.

Au total, les crédits du budget général de l'État à destination de la protection sociale atteignent près de **87 milliards d'euros en 2015**, soit 23 % de ses dépenses totales. À cela s'ajoutent **170 milliards d'euros de recettes fiscales affectées** aux organismes de protection sociale.

Parmi les nombreux liens financiers entre l'État et la sécurité sociale, recensés dans l'annexe au projet de loi de finances relative au « Bilan des relations entre l'État et la protection sociale », trois dispositifs, modifiés par le présent article, sont présentés ci-dessous.

¹ La protection sociale recouvre un champ plus large que la sécurité sociale, correspondant à l'ensemble des administrations de sécurité sociale (Unédic et régimes de retraite complémentaires compris).

1. Le compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale »

Créé par la loi de finances pour 2013¹, le compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale » retrace l'ensemble des **transferts de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de l'État vers l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)**, soit au total 12,4 milliards d'euros (7,85 % de TVA nette) en 2014. Plus précisément, les trois programmes du compte correspondent à trois fractions de TVA affectées à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) (programme 837 « Avance à l'ACOSS de la fraction de TVA prévue au 3° de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale »), aux organismes de sécurité sociale en **compensation des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires** (programme 840 « 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 ») et en **compensation de l'exonération de cotisations sociales sur les services à la personne** (programme 849 « Avance à l'ACOSS de la fraction de TVA affectée aux organismes de sécurité sociale en compensation de l'exonération de cotisations sociales sur les services à la personne »).

Fin 2012, la création de ce compte de concours financiers avait été présentée comme un moyen d'améliorer la lisibilité des flux financiers entre l'État et la sécurité sociale. Néanmoins, **la Cour des comptes a préconisé sa suppression**² au motif que ce compte ne répond pas aux critères de l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). En effet, les « avances » aux organismes de sécurité sociale qui y sont retracées ne donnent pas lieu à remboursement et ne sont pas assorties d'intérêts.

2. Le financement partagé de l'aide personnalisée au logement (APL)

L'aide personnalisée au logement (APL) est l'un des trois types d'aides personnelles au logement, servie, sous conditions de ressources, aux ménages modestes occupant des logements conventionnés. Son financement est actuellement **partagé entre l'État, la branche famille de la sécurité sociale et les employeurs** qui versent chacun des **contributions au Fonds national d'aide au logement (FNAL)**. Le financement de l'allocation de logement à caractère familial (ALF) est quant à lui entièrement assuré par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

¹ Article 53 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

² Cour des comptes, Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme – Exercice 2013 – Mission « Santé », mai 2014.

Le financement des aides personnelles au logement

(en millions d'euros)

Prestation	Financier	2010	2011	2012	2013	2014 ⁽¹⁾
Allocation logement familiale (ALF)	CNAF	4 151	4 217	4 248	4 372	4 411
Aide personnalisée au logement (APL)	CNAF	3 901	4 070	4 220	4 430	4 560
	État et cotisation employeur FNAL	2 968	3 073	3 195	3 339	3 456
Allocation logement sociale (ALS)	État et cotisation employeurs FNAL	4 915	5 014	5 093	5 271	5 345

⁽¹⁾ Les dépenses présentées à partir de 2014 correspondent aux prévisions.

Source : rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2014

Le partage du financement de l'APL entre l'État et la branche famille de la sécurité sociale pose des problèmes récurrents de coordination et de clé de répartition. La clé de répartition entre l'État et la CNAF repose en effet sur le principe de l'allocation de logement « virtuelle » : le montant de l'APL est censé correspondre à celui de l'allocation de logement qu'aurait perçu l'allocataire si l'APL n'avait pas été créée.

En 2014, la contribution de la branche famille au financement de l'APL devrait s'établir à 4,56 milliards d'euros, soit un taux de contribution de près de 57 %.

3. Le partage des prélèvements sociaux sur les revenus du capital entre l'État et la sécurité sociale

Créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013¹, le **prélèvement de solidarité** sur les revenus du patrimoine et les produits de placement **au taux de 2 %** est actuellement affecté pour 1,37 point au Fonds national de solidarité active (FNSA), pour 0,53 point au Fonds national d'aide au logement (FNAL) et pour 0,1 point au Fonds de solidarité. Ces trois fonds sont des établissements publics nationaux relevant de l'État.

Parmi les **cinq prélèvements sociaux sur les revenus du capital**, le **prélèvement de solidarité au taux de 2 % est donc le seul à être affecté à l'État** et non à des organismes de sécurité sociale.

¹ Article 3 de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013.

La répartition du produit des prélèvements sociaux sur les revenus du capital

Prélèvement	Taux	Affectataires
Contribution sociale généralisée (CSG)	8,20 %	Sécurité sociale (CNAM, CNAF, CADES, FSV, CNSA)
Prélèvement social	4,50 %	Sécurité sociale (CNAM, CNAV, CADES)
Prélèvement social additionnel	0,30 %	Sécurité sociale (CNSA)
Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS)	0,50 %	Sécurité sociale (CADES)
Prélèvement de solidarité	2,00 %	FNSA, FNAL, Fonds de solidarité
Total	15,50 %	

Source : rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2014

B. LES PERTES DE RECETTES POUR LA SÉCURITÉ SOCIALE CONSÉCUTIVES AU PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ

La loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) pour 2014 a mis en œuvre plusieurs **mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité**, entraînant des pertes de recettes significatives pour la sécurité sociale en 2015, dont :

- le **renforcement des allègements généraux de cotisations patronales** de sécurité sociale à travers la mise en place d'un dispositif « zéro charges au niveau du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) » et d'un taux réduit de cotisation d'allocations familiales (3,45 % au lieu de 5,25 %) pour les rémunérations comprises entre 1 fois et 1,6 fois le SMIC ;

- la baisse du taux de cotisation d'allocations familiales de 1,8 point pour les **travailleurs indépendants** dont le revenu d'activité annuel est inférieur à l'équivalent de 3,8 fois le SMIC ;

- la création d'un **abattement d'assiette de contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (C3S)**.

**Bilan des pertes de recettes pour la sécurité sociale des mesures
du Pacte de responsabilité et de solidarité adoptées dans la LFRSS pour 2014**

(en milliards d'euros)

	2015	2016	2017
Baisse du taux de la cotisation famille entre 1 et 1,6 SMIC	- 3,00	- 3,10	- 3,40
Renforcement des allègements généraux de cotisations patronales	- 1,30	- 1,45	- 1,45
Total allègements de cotisations patronales entre 1 et 1,6 SMIC	- 4,30	- 4,55	- 4,85
Baisse du taux de la cotisation d'allocations familiales pour les travailleurs indépendants	- 1,00	- 1,00	- 1,00
Abattement d'assiette de C3S	- 1,00	- 1,00	- 1,00
TOTAL	- 6,30	- 6,55	- 6,85

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi et de l'étude d'impact annexée au PLFRSS pour 2014)

Au total – compte tenu de la **censure par le Conseil constitutionnel de la réduction dégressive de cotisations salariales de sécurité sociale¹** – les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité entraîneront **une perte de recettes de 6,3 milliards d'euros en 2015** pour les organismes de sécurité sociale.

En vertu de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, l'État est dans l'obligation de compenser intégralement aux régimes de sécurité sociale concernés toute mesure de réduction ou d'exonération de sécurité sociale². Par ailleurs, même si cette disposition ne couvre pas en principe la C3S, le Gouvernement, dans l'annexe A au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, s'était engagé dans les termes suivants : « *l'impact sur la sécurité sociale des différentes mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité figurant dans la présente loi sera intégralement compensé. Les modalités en seront définies dans les lois financières pour 2015* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA COMPENSATION DES MESURES DU PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ

Le présent article prévoit **deux mesures** afin de compenser les effets du Pacte de responsabilité et de solidarité sur les recettes de la sécurité

¹ Décision n° 2014-698 DC du 06 août 2014.

² À l'exception des allègements généraux de cotisations de sécurité sociale dans leur rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2011.

sociale : le transfert vers l'État de la part de l'aide personnalisée au logement (APL) financée par la branche famille et la majoration de 0,02 % de la fraction de TVA affectée au régime général.

Le **reste de la compensation est assuré par une avance de trésorerie** résultant de l'instauration d'une retenue à la source pour les cotisations et contributions de sécurité sociale sur les indemnités de congés payés, proposée dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

1. La rebudgétisation des APL (4,75 milliards d'euros)

Le **II** du présent article prévoit de **supprimer, parmi les recettes affectées au FNAL** en vertu de l'article L. 351-7 du code de la construction et de l'habitation :

- la **contribution des régimes de prestations familiales** (4,75 milliards en 2015) ;

- et la **part de 0,53 % du prélèvement de solidarité** mentionnée à l'article 1600-0 S du code général des impôts (CGI) (671 millions d'euros en 2015).

En contrepartie, le programme 109 « Aide à l'accès au logement » de la **mission « Egalité des territoires et logement »** du budget de l'État **augmente de 4,75 milliards d'euros les crédits affectés au FNAL afin de financer les APL**. Sont également inscrits sur ce programme : 671 millions de recettes supplémentaires afin de compenser l'affectation du prélèvement de solidarité à la sécurité sociale (cf. *infra*) et 300 millions d'euros au titre de la compensation de l'élargissement de la réduction générale de cotisations sociales à la cotisation FNAL pour les salariés entre 1 et 1,6 SMIC.

Seule la suppression de la contribution de la branche famille au FNAL est comptabilisée au titre de la compensation des effets du Pacte de responsabilité et de solidarité.

2. La retenue à la source des cotisations et contributions sociales sur les indemnités versées par les caisses de congés payés (1,52 milliard d'euros)

L'**article 14 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015** prévoit d'instaurer une retenue à la source pour l'ensemble des

cotisations et contributions de sécurité sociale sur les indemnités versées par les caisses de congés payés¹.

Cette mesure, qui entraînera un versement anticipé de cotisations et contributions, aura **un impact positif estimé à 1,52 milliard d'euros en 2015** et à 500 millions d'euros en 2016 **sur la trésorerie du régime général de sécurité sociale**.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une mesure nouvelle en recettes et que le dispositif de l'article 28 ne la mentionne pas, l'exposé des motifs du présent article indique que cette mesure contribuera à compenser à la sécurité sociale les pertes de recettes résultant du Pacte de responsabilité et de solidarité.

3. La majoration de 0,02 % de la fraction de TVA affectée au régime général (30 millions d'euros)

En complément des deux mesures précédentes, la fraction de TVA affectée au régime général de sécurité sociale sera majorée de 0,02 %, soit **30 millions d'euros**. Cette somme correspond à la différence entre le coût du Pacte de responsabilité et de solidarité (6,3 milliards d'euros) et les deux mesures de compensation présentées précédemment.

B. L'AFFECTATION DU PRÉLÈVEMENT DE SOLIDARITÉ À L'ASSURANCE MALADIE

Le III du présent article modifie le IV de l'article 1600-0 S du code général des impôts afin d'**affecter le produit du prélèvement de solidarité à la CNAMTS**, ce qui correspond à une somme estimée à **2,53 milliards d'euros** en 2015.

Cette opération conduit à **inscrire sur le budget de l'État des montants de crédits équivalents au produit du prélèvement de solidarité auparavant affecté entre le FNAL, le FNSA et le Fonds de solidarité**. Ainsi, 671 millions d'euros supplémentaires au profit du FNAL sont inscrits sur la mission « Égalité des territoires et logement », 1,74 milliard d'euros supplémentaire est prévu sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour le FNSA et 127 millions d'euros sur la mission « Travail et emploi » pour le Fonds de solidarité.

L'ensemble des 15,5 points de prélèvements sociaux sur les revenus du capital sera par conséquent affecté à des organismes de sécurité sociale à compter de 2015 ; l'assurance maladie demeurera le

¹ Si l'indemnisation des congés payés relève en principe de la compétence des employeurs, des caisses de congés payés ont été mises en place dans certains branches d'activité (bâtiments et travaux publics, spectacles, transports et manutention portuaire) afin d'assurer la gestion des indemnités à la place des employeurs. Ces caisses versent également, pour le compte des entreprises, les cotisations de sécurité sociales et d'assurance chômage aux organismes de recouvrement au moment du versement de l'indemnité.

premier affectataire de ce type de prélèvements sociaux. La fin du partage des prélèvements sociaux entre l'État et la sécurité sociale, devrait permettre, selon l'évaluation préalable du présent article, de simplifier la gestion et l'estimation de ces recettes « *par nature volatiles* ».

Par ailleurs, le VI du présent article procède à une coordination à l'article 22 de la loi du 29 décembre 2010 de finances pour 2011¹ relatif au versement au profit de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) de prélèvements sur une série de contributions et prélèvement sociaux jusqu'en 2019.

C. LA RÉALLOCATION D'UNE FRACTION DE LA CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE DE SOLIDARITÉ AU PROFIT DU FNSA

Le I du présent article a pour objet de modifier le III de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles relatif aux recettes du FNSA afin de **remplacer la mention d'une part de prélèvement de solidarité** (affectée jusqu'en 2014 au FNSA et transférée à partir de 2015 à l'assurance maladie) **par celle d'une fraction de la contribution exceptionnelle de solidarité.**

Le V du présent article prévoit, en conséquence, que **le Fonds de solidarité** – unique affectataire de la contribution exceptionnelle de solidarité au titre de l'aide aux demandeurs d'emplois qui ne peuvent bénéficier de l'assurance chômage – **reverse au FNSA une fraction de 15,20 % (soit 200 millions d'euros) du produit de la contribution exceptionnelle de solidarité.**

L'exposé des motifs du présent article indique que cette mesure permettra de « *contribuer notamment au financement de la revalorisation exceptionnelle du revenu de solidarité active (RSA) sur cinq ans* ».

Or, aux termes de l'article L. 5423-25 du code du travail², **le produit de la contribution exceptionnelle de solidarité de 1 %, acquittée par les fonctionnaires et les agents publics et parapublics, « ne peut recevoir d'autre emploi » que celui du financement du Fonds de solidarité³.**

D. LA SUPPRESSION DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE »

Le 1° du VIII du présent article prévoit de **clôturer, à la date du 31 décembre 2014, le compte de concours financiers « Avances aux**

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

² Codifiant l'article 1^{er} de la loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 relative à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi.

³ Le Fonds de solidarité a essentiellement financé, pour 2,6 milliards d'euros en 2013, l'allocation de solidarité spécifique (ASS), la prime forfaitaire de reprise d'activité et d'autres allocations du même type.

organismes de sécurité sociale ». En conséquence, le 1^o du VII du présent article prévoit l'abrogation des I et II de l'article 53 de la loi de finances pour 2013.

Pour justifier la suppression de ce compte de concours financiers, l'évaluation préalable du présent article indique qu'il constitue une source de lourdeur en gestion et qu'il n'améliore ni le suivi financier des versements de TVA à la sécurité sociale, ni l'évaluation de la performance. Cette suppression ne remet pas en question l'affectation de fractions de TVA à la sécurité sociale.

Par ailleurs, l'évaluation préalable du présent article indique que la **compensation des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires dans les très petites entreprises** s'effectuera à compter de 2015 par des crédits budgétaires, inscrits sur la mission « Travail et emploi », à hauteur de 515,6 millions d'euros, et non plus par l'affectation à la sécurité sociale d'une fraction de TVA.

E. LA BAISSÉ DE LA FRACTION DE TVA AFFECTÉE À LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le IV du présent article prévoit d'**affecter 7,10 % de TVA nette à la sécurité sociale** (*via* la CNAMTS), au lieu des 7,85 % affectés en loi de finances pour 2014. Cet ajustement tient compte :

- des divers transferts prévus par le présent article (affectation du prélèvement de solidarité à la sécurité sociale, affectation d'une fraction de 0,02 % de TVA au titre de la compensation des heures supplémentaires) ;

- de la rebudgétisation de la compensation de l'exonération sur les heures supplémentaires dans les très petites entreprises (en lieu et place de la fraction de TVA auparavant affectée à la sécurité sociale) ;

- de la compensation du transfert du financement de la formation médicale des internes de la mission « Santé » du budget de l'État vers l'assurance maladie ;

- de **l'affectation du produit d'impôt sur le revenu lié à la fiscalisation des majorations de pensions des retraités ayant eu ou élevé trois enfants** ou plus, estimé à 1,2 milliard d'euros. Pour mémoire, cette mesure a été adoptée en loi de finances initiale pour 2014¹. Elle avait alors été présentée comme l'une des mesures contribuant au financement de la réforme des retraites, définitivement adoptée en janvier 2014². Néanmoins, contrairement aux annonces initiales du Gouvernement, le produit de cette nouvelle taxation n'avait pas été affecté à la sécurité sociale en 2014.

¹ Article 5 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

Détermination de la part de TVA affectée à la sécurité sociale en 2015

	En millions d'euros	Fraction de TVA
Montant TVA budgétaire totale	153 699	
Bouclage TVA pour compenser le montant des pertes de recettes dues au Pacte	30	0,02 %
Transfert du prélèvement de solidarité	- 2 534	- 1,65 %
Transfert du financement des formations médicales à la sécurité sociale	139	0,09 %
Transfert du rendement de la fiscalisation des majorations de pensions	1 200	0,78 %
SOUS-TOTAL MINORATION DE LA FRACTION PRINCIPALE	- 1 165	- 0,75 %
Rebudgétisation de la compensation des exonérations heures supplémentaires	- 516	- 0,34 %
SOUS-TOTAL SUPPRESSION DE LA FRACTION TEPA	- 516	- 0,34 %
TOTAUX	- 1 681	- 1,09 %

Source : exposé des motifs du présent article

*

* *

Au total, l'ensemble des dispositions prévues par cet article se traduit par **un impact négatif sur le solde de l'État de l'ordre de 6,3 milliards d'euros** et par un **gain pour la sécurité sociale de 1,2 milliard d'euros**. Le tableau ci-après détaille l'impact de l'ensemble des mesures.

Compensation du Pacte de responsabilité et de solidarité et mesures de transferts entre l'État et la sécurité sociale

(en milliards d'euros)

Mesures LFRSS 2014	Sphère sociale	État
Renforcement des allègements généraux, impact sphère sociale	- 4,3	0
Renforcement des allègements généraux, impact FNAL	0	0,3
Allègements de cotisations sociales des indépendants	- 1	0
Suppression progressive de la C3S	- 1	0
TOTAL EN LFRSS 2014	- 6,3	0,3

Mesure PLFSS 2015	Sphère sociale	État
Affectation des recettes des caisses de congés payés (plus 0,5 Md€ en 2016)	- 1,52	0
TOTAL EN PLFSS 2015	- 1,52	0,0

Mesures PLF 2015	Sphère sociale	État
Compensation du renforcement des allègements généraux et des allègements de cotisations sociales des indépendants par rebudgétisation des APL	- 4,75	4,75
Majoration de la fraction de TVA affectée pour compléter la compensation des pertes de recettes en 2015	- 0,03	0,03
Transfert du prélèvement de solidarité à la sphère sociale	- 2,534	2,534
Minoration de la TVA affectée à la sphère sociale du fait du transfert du prélèvement de solidarité	2,534	-2,534
Rebudgétisation des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires	- 0,516	0,516
Suppression d'une fraction de TVA affectée à la sphère sociale dans le cadre de la rebudgétisation des exonérations de cotisations sociales	0,516	-0,516
Transfert du financement des formations médicales à la sécurité sociale	0,139	-0,139
Majoration de la TVA affectée pour financer le transfert du financement des formations médicales	- 0,139	0,139
Transfert du rendement de la fiscalisation des majorations de pensions (annoncée en PLF pour 2014)	- 1,20	1,20
TOTAL EN PLF 2015	- 5,98	5,98

TOTAL GENERAL COMPENSATION	-1,2	6,3
-----------------------------------	-------------	------------

Source : évaluation préalable du présent article annexée au projet de loi de finances pour 2015

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE SIMPLIFICATION TOUTE RELATIVE

L'exposé des motifs du présent article présente comme **objectifs**, outre la compensation des effets du Pacte de responsabilité et de solidarité, **la simplification des relations financières entre l'État et la sécurité sociale.**

Certes, **l'affectation de la totalité des prélèvements sociaux sur les revenus du capital à la sécurité sociale** réduit la complexité des flux entre l'État et les organismes de sécurité sociale. De plus, le remplacement des fractions de prélèvement de solidarité par des crédits budgétaires au profit du FNAL, du FNSA et du Fonds de solidarité devrait faciliter le pilotage de ces fonds.

En revanche, l'argument de la simplification du financement de l'APL a une portée limitée dans la mesure où **le financement des aides personnelles au logement, dont l'APL ne représente qu'une partie, demeure partagé entre l'État et la sécurité sociale.**

Surtout, **l'affectation de 200 millions d'euros du produit de la contribution exceptionnelle de solidarité au FNSA est en contradiction avec l'article L. 5423-25 du code du travail** qui prévoit explicitement l'affectation exclusive de cette recette au Fonds de solidarité. Même s'il s'agit d'une imposition de toutes natures et non d'une cotisation, la contribution exceptionnelle de solidarité de 1 % a été créée spécifiquement pour faire participer les fonctionnaires et les agents publics au régime de solidarité géré par l'État, en faveur des demandeurs d'emploi qui ne peuvent bénéficier de l'assurance chômage. Affecter cette contribution au FNSA réduirait donc la lisibilité du financement du RSA « activité ». Par conséquent, votre rapporteur général propose **un amendement visant à supprimer l'affectation d'une part du produit de la contribution exceptionnelle de solidarité au FNSA afin d'appeler l'attention du Gouvernement sur cette incohérence.**

Par ailleurs, la répercussion de la compensation des effets du Pacte de responsabilité et de solidarité entraîne **de nombreuses réaffectations de recettes entre les différentes branches et caisses de la sécurité sociale.** En particulier, le transfert de la part de l'APL financée par la branche famille vers l'État excédant largement la perte de recettes résultant du pacte pour la CNAF, il est prévu de réaffecter une partie de la taxe sur les salaires (1,3 milliards d'euros) de la CNAF vers le Fonds de solidarité vieillesse¹.

¹ Cf. article 21 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

B. DE MULTIPLES TRANSFERTS JUSTIFIANT UN RAPPROCHEMENT ENTRE LOI DE FINANCES ET LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le nombre et la complexité des transferts prévus par le présent article ainsi que les modifications récurrentes des flux entre l'État et la sécurité illustrent la **nécessité d'un rapprochement entre loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale**, en particulier de leurs parties relatives aux recettes. Une fusion de ces deux textes financiers, même si elle nécessiterait une révision constitutionnelle, aurait l'avantage de réunifier le débat et de renforcer la lisibilité des relations entre l'État et la sécurité sociale.

C. UNE COMPENSATION NON PÉRENNE DES MESURES DU PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ

Les mesures proposées permettront de compenser les pertes de recettes liées au Pacte de responsabilité et de solidarité **uniquement pour l'année 2015**. En effet, les **gains de trésorerie** liés à la retenue à la source des cotisations et contributions sur les indemnités gérées par des caisses de congés payés diminueront d'1 milliard d'euros en 2016, pour ensuite disparaître. **Cette mesure ne peut donc pas être assimilée à une véritable mesure de compensation et relève largement du « colmatage »**.

Au titre des années suivantes, il conviendra de prendre de nouvelles mesures de compensation d'un montant au moins égal à 1,52 milliard d'euros.

De plus, la baisse de 1,8 point de la cotisation patronale d'allocations familiales pour les rémunérations comprises entre 1,6 et 3,5 fois le SMIC, annoncée dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, nécessitera de compenser une perte de recettes estimée à 4,5 milliards d'euros en 2016.

D. L'ABSENCE DE REVERSEMENT DU RENDEMENT DU PLAFONNEMENT DU QUOTIENT FAMILIAL VERS LA BRANCHE FAMILLE EN 2015

La loi de finances pour 2014 a **affecté à la sécurité sociale le surcroît de recettes d'impôt sur le revenu lié aux effets de l'abaissement du plafond du quotient familial** de 2 000 à 1 500 euros (*via* une majoration de la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale)¹. Selon le Gouvernement, la répercussion de ce gain budgétaire de **1,03 milliard d'euros** devait permettre de consolider le financement de la politique familiale, en participant au redressement des comptes de la CNAF.

¹ Article 56 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Or aucune réaffectation de ce gain vers la CNAF n'est prévue pour l'année 2015, creusant ainsi le déficit de la branche famille.

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

D. - Autres dispositions

ARTICLE 29

(Art. L. 213-21-1 du code monétaire et financier)

Suppression de la gestion au nominatif des titres d'État

Commentaire : le présent article tend à supprimer la possibilité, pour les investisseurs, de confier à l'État la gestion des titres financiers émis par lui.

I. LE DROIT EXISTANT

La dette négociable de l'État est composée de titres de créance, principalement des obligations assimilables du Trésor (OAT).

Ces titres, comme tous les titres financiers, doivent être inscrits, aux termes de l'article L. 211-3 du code monétaire et financier, dans un compte-titres tenu soit par l'émetteur, en l'espèce l'État, soit par l'un des intermédiaires mentionnés aux 2° à 7° de l'article L. 542-1 du même code, c'est-à-dire essentiellement les établissements de crédit et les entreprises d'investissement.

On parle dans le premier cas de gestion « au nominatif », car l'émetteur connaît le nom du détenteur du titre, et dans le second de gestion « au porteur ».

L'article L. 211-6 du code monétaire et financier dispose que « le compte-titres est tenu par l'émetteur lorsque la loi l'exige ou lorsque l'émetteur le décide. Dans les autres cas, il est tenu au choix du propriétaire des titres par l'émetteur ou par un intermédiaire mentionné à l'article L. 211-3. »

Par ailleurs, l'article L. 213-21-1 du code monétaire et financier¹ permet à « tout propriétaire de titres émis par l'État faisant partie d'une émission comprenant à la fois des titres au porteur et des titres nominatifs a la faculté de convertir ses titres dans l'autre forme ».

La gestion des titres de l'État au nominatif relève de l'Agence France Trésor (AFT), qui s'acquitte de l'essentiel des tâches liées à la tenue des comptes-titres, et du service du contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM) du ministère des finances et des comptes publics, qui assure des

¹ Cet article résulte de la codification, par la loi n° 2006-387 du 31 mars 2006 relative aux offres publiques d'acquisition, des dispositions de l'article 2 du décret n° 55-1595 du 7 décembre 1955 relatif au régime des titres nominatifs.

opérations de liquidation et de paiement du service de la dette relatif aux OAT.

À ce jour, seulement six personnes physiques détenant des titres obligataires pour un montant nominal total d'environ 500 000 euros ont opté pour la gestion au nominatif de leurs titres.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article tend à modifier l'article L. 213-21-1 afin de supprimer la faculté offerte aux détenteurs de titres financiers émis par l'État de demander le changement du mode de gestion de ces titres, qui seraient désormais obligatoirement inscrits dans un compte-titres tenu par un intermédiaire mentionné aux 2° à 7° de l'article L. 542-1 du code monétaire et financier.

Le II prévoit un dispositif transitoire pour les titres actuellement gérés au nominatif par l'AFT, afin que « *tout propriétaire de titres financiers émis par l'État à la date de publication de la présente loi et inscrits dans un compte-titres tenu par l'État procède au changement du mode d'inscription en compte de ces titres avant le 31 décembre 2015* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de sa rapporteure générale, un amendement de précision tendant à ce que les dispositions transitoires prévues au II du présent article visent les titres financiers émis par l'État à la date de publication de la loi et non à la date d'entrée en vigueur de cette dernière.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Compte tenu du faible nombre de propriétaires ayant choisi d'inscrire leurs titres sur un compte directement géré par l'État, les moyens devant être mis en place par l'AFT pour assurer cette mission apparaissent effectivement disproportionnés.

La simplification proposée par le présent article permettra de dégager les agents de l'AFT de tâches annexes au cœur de métier de cette agence¹.

¹ Les propriétaires concernés bénéficieront, à la suite du transfert de leurs titres vers un établissement teneur de compte, d'une prestation qui présentera toutefois l'inconvénient d'être payante, quand la gestion par l'AFT était gratuite.

Il faut également noter que la gestion au nominatif de ses titres de dette ne présente pas d'intérêt particulier pour l'État, contrairement à un émetteur privé qui y trouve le moyen d'établir un lien particulier avec les investisseurs, afin de leur communiquer des informations (rapports annuels, lettres aux actionnaires, date de paiement du dividende) et leur permettre de participer à la vie de l'entreprise (convocations aux assemblées générales...)¹.

S'il ne sera plus possible d'inscrire des OAT sur un compte-titres tenu par l'État dès l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2015, les propriétaires auront jusqu'au 31 décembre 2015, soit un délai d'un an, pour réaliser le transfert de leurs titres vers un intermédiaire. Ce délai paraît d'autant plus raisonnable, que l'évaluation préalable jointe au présent projet de loi de finances indique que les nouvelles dispositions « *feront l'objet d'une communication spécifique de l'Agence France Trésor à l'attention de l'ensemble des [...] détenteurs afin de leur indiquer les démarches à suivre pour opérer la conversion de leurs titres* ».

Le dispositif proposé ne prévoit pas de mesure contraignante pour les titres d'État dont le basculement vers une gestion au porteur n'aurait pas été effectué avant le 1^{er} janvier 2016. L'accompagnement offert par l'AFT devrait en effet permettre d'éviter le maintien d'un reliquat, dont la résorption serait en tout état de cause assurée progressivement par l'amortissement des titres concernés.

À l'initiative de votre rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement rédactionnel.

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

¹ Afin d'encourager ce mode de gestion, qui apparaît souvent comme excessivement contraignant pour les investisseurs car empêchant une centralisation de leurs actifs financiers, certaines entreprises offrent d'ailleurs aux actionnaires qui leur confie leurs titres un dividende majoré d'un maximum légal de 10 %.

ARTICLE 29 bis (nouveau)
(Art. L. 330-5 du code de la route)

Réutilisation des données du système d'immatriculation des véhicules

Commentaire : le présent article donne une base légale à une troisième finalité de réutilisation des données du système d'immatriculation des véhicules.

I. LE DROIT EXISTANT

Introduit par l'article 29 de la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009, l'article L. 330-5 du code de la route a donné une base législative à la **réutilisation par des tiers**, notamment les professionnels de l'automobile, **des données issues des règles d'immatriculation des véhicules automobiles**. Il s'agit de données techniques qui, faute de place, ne figurent pas toutes sur les cartes grises.

Ces informations nominatives, qui figurent dans les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules, **ne peuvent normalement être communiquées qu'à un nombre de destinataires limitativement énumérés**, notamment le propriétaire du certificat d'immatriculation, les autorités judiciaires ou de police dans l'exercice de leurs compétences, les entreprises d'assurance en cas de sinistre et les constructeurs de véhicules, pour les besoins des rappels de sécurité et de mise au point des véhicules.

Depuis 2009, **les tiers peuvent également avoir accès** à ces informations dans deux cas limitativement énumérés :

- à des fins statistiques, ou à des fins de recherche scientifique ou historique, sans qu'il soit nécessaire de recueillir l'accord préalable des personnes concernées mais sous réserve que les études réalisées ne fassent apparaître **aucune information nominative** ;

- à des fins d'enquêtes et de prospections commerciales, **sauf opposition des personnes concernées** à la communication des données les concernant.

L'article 80 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure a modifié l'article L. 330-5 précité, afin de subordonner la communication de ces données à des tiers à leur « *agrément* » préalable par l'administration pour s'assurer du respect de ces dispositions, notamment les règles de **protection des données personnelles**.

Une licence – valant « *agrément* » au sens de l'article L. 330-5 du code de la route – **doit ainsi être demandée au ministre de l'intérieur** dans les conditions prévues à l'article 16 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, lequel dispose que « *lorsqu'elle est soumise au paiement d'une redevance, la réutilisation d'informations publiques donne lieu à la délivrance d'une licence.*

« *Cette licence fixe les conditions de la réutilisation des informations publiques. Ces conditions ne peuvent apporter de restrictions à la réutilisation que pour des motifs d'intérêt général et de façon proportionnée. Elles ne peuvent avoir pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence* »¹.

La licence est dite statistique ou commerciale, selon la finalité de la demande.

La mise à disposition de ces informations a pour contrepartie, pour celui qui y accède, le paiement d'une taxe qualifiée de redevance. Le principe de cette redevance – qui n'est pas propre à l'article L. 330-5 du code de la route, mais existe aussi, par exemple, pour la communication d'extraits de matrices cadastrales – est justifié par l'amortissement des coûts résultant pour l'État de la constitution de bases de données et de la valorisation de son patrimoine immatériel.

Le montant de la redevance est fixé par voie réglementaire, suivant un arrêté en date du 11 février 2011².

Le **montant des redevances perçues en 2013** s'est élevé à **3,9 millions d'euros**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Introduit par l'Assemblée nationale sur l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, le présent article vise à introduire un **troisième cas d'accès des tiers** aux données du système d'immatriculation des véhicules : « *à des fins de sécurisation des activités économiques qui nécessitent une utilisation de caractéristiques techniques des véhicules fiables, sans communication des nom, prénom et adresse des personnes concernées* ».

¹ Source : Légifrance.

² Ce barème est établi en fonction de la nature de la licence (statistique ou commerciale, le principe de gratuité s'appliquant pour les licences statistiques demandées dans le cadre d'une recherche scientifique ou historique), du nombre de lignes de données et du mode de mise à disposition (par envoi postal, courrier électronique ou serveur électronique). Les données sont classées suivant des catégories (ou « blocs »). Le tarif est ainsi compris entre 0,000 6 euro par ligne et 0,12 euro par ligne. Les frais d'envoi sont compris entre 80 euros par voie postale et 25 000 euros par an pour un envoi électronique avec mise à jour quotidienne.

Selon le Gouvernement, ces tiers pourront être :

- les réparateurs automobiles, pour lesquels le besoin d'accès à ces données techniques est jugé important au regard de l'augmentation tant du nombre de versions d'un même véhicule que de références des pièces ; concrètement, les réparateurs automobiles pourront ainsi, en saisissant le numéro d'immatriculation, connaître précisément la version du véhicule et ses caractéristiques détaillées, et déterminer avec certitude les pièces de rechange nécessaires à sa réparation ;

- les assureurs, pour connaître précisément la variante du véhicule et ses caractéristiques, en particulier lors de l'établissement de devis ; selon les informations communiquées à votre rapporteur général par les professionnels de l'assurance, il s'agirait d'éviter des erreurs techniques d'identification des véhicules, et non de lutter contre d'éventuelles fraudes aux assurances.

La troisième finalité proposée entraînerait la **perception d'une recette supplémentaire estimée à 0,3 million d'euros par an** en 2015, 2016 et 2017.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ces dispositions trouvent leur place en loi de finances, dans la mesure où la mise à disposition de ces données donne lieu à la **perception par l'État d'une taxe (appelée redevance)**.

Toutefois les raisons avancées pour introduire cette disposition ne sont pas pleinement convaincantes : pour quelles raisons les informations figurant sur les cartes grises ne seraient-elles plus suffisantes pour répondre aux besoins des réparateurs d'automobiles ?

Compte tenu des risques liés à la multiplication des fichiers de données détenus par des personnes privées et de l'intérêt limité de cette disposition, il est proposé de la supprimer.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

*ARTICLE 30***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 2015 de la contribution française au budget communautaire, estimée à 21 042 millions d'euros.

Le budget communautaire est alimenté par des ressources propres collectées par les Etats membres pour le compte de l'Union européenne (droits de douane, cotisation sur le sucre), par une ressource assise sur une assiette de TVA harmonisée et, enfin, par une contribution de chaque Etat membre fonction du revenu national brut.

Le présent article porte, sous la forme d'un **prélèvement sur recettes (PSR-UE)**, la contribution de la France au titre de ces deux dernières ressources, la première étant directement affectée au budget de l'Union européenne. Elle est estimée à **21,04 milliards d'euros en 2015**, contre une estimation de 20,22 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2014 (+ 820 millions d'euros). S'il convient de noter que l'exécution peut, en raison notamment des variations constatées sur le produit des ressources propres de l'UE et sur les bases de TVA dans les Etats membres, **s'écarter significativement de la prévision initiale**, les dernières estimations du Gouvernement relatives à l'exercice 2014 font état d'un dépassement limité des prévisions initiales (+ 0,2 milliard d'euros).

L'analyse détaillée de la contribution de la France ainsi que des enjeux du projet de budget de l'Union européenne pour 2015 fait l'objet du fascicule 2 du tome II du présent rapport général établi par notre collègue François Marc.

En tout état de cause, votre rapporteur général constate que le Gouvernement a d'ores et déjà annoncé, le 27 octobre 2014, une importante **réduction de la contribution de la France au budget communautaire en 2015**, qu'il estimerait **entre 300 et 600 millions d'euros**. Cette diminution serait notamment issue d'un recalcul méthodologique du revenu national brut opéré à l'échelle de l'Union européenne. Cependant, votre rapporteur général regrette qu'à ce stade, le Gouvernement n'ait pas donné de détail supplémentaire ni sur l'ampleur de cette réduction annoncée du PSR-UE pour 2015, ni sur sa pérennité pour les exercices suivants.

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

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET
DES CHARGESARTICLE 31
(et État 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.

L'article d'équilibre comprend, en application de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, **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 » ;

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 » ;

3) il fixe « le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État » ;

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** ». Cette disposition a une portée davantage politique que contraignante, et n'interdit nullement le recours à d'éventuelles lois de finances rectificatives.

Suite aux votes intervenus en première délibération à l'Assemblée nationale sur la première partie du projet de loi de finances, **le solde de l'État a été amélioré de 5 millions d'euros** par rapport au projet de loi initial déposé par le Gouvernement, portant le déficit du solde général à **75,666 milliards d'euros**.

Ces modifications sont examinées dans le tome I du présent rapport,

Votre commission des finances prend acte des modifications apportées à l'article d'équilibre en conséquence des votes intervenus à l'Assemblée nationale et propose au Sénat plusieurs initiatives de nature à améliorer le solde budgétaire.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article et l'état A annexé compte tenu des modifications qu'elle propose d'apporter aux articles de la première partie du projet de loi de finances.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 novembre 2014 sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2015 - Tome II du rapport général (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général).

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Je vous proposerai trente-cinq amendements ; je vous proposerai de réserver la position de la commission sur deux articles : l'article 2, relatif à l'impôt sur le revenu, pour lequel nous attendons encore les simulations que nous avons demandées à Bercy, et l'article 17, relatif au prélèvement sur les fonds de roulement des chambres de commerce et d'industrie. J'espère pouvoir vous présenter des amendements opérationnels à ces articles la semaine prochaine, lors de l'examen des amendements extérieurs, ainsi qu'un amendement sur lequel je travaille pour favoriser l'investissement des PME.

Article 2

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Comme je vous l'ai expliqué, j'attends les simulations de Bercy sur mes propositions.

La réserve est décidée.

Article 3

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - L'amendement n° 1 abaisse le taux du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) de 30 % à 25 %, afin de contenir une dépense fiscale qui, sans cela, s'élèverait à 230 millions d'euros en 2015, puis à 700 millions d'euros en 2016.

M. André Gattolin. - Je m'oppose à cet amendement : la France n'a que trop tardé à s'engager dans la transition énergétique. Ce crédit d'impôt contribuerait à rattraper ce retard.

L'amendement n° 1 est adopté.

Article 4

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - L'amendement n° 2 supprime le bénéfice de l'abattement exceptionnel de 30 % pour les opérations de démolition-reconstruction dans les zones urbaines denses, inséré par l'Assemblée nationale. Un abattement exceptionnel de 25 % s'applique déjà actuellement à ces opérations.

M. Philippe Dallier. - Pourriez-vous rappeler la définition de « zone urbaine dense » ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - C'est une zone urbaine de plus de 50 000 habitants, où se concentrent des difficultés d'accès au logement.

L'amendement n° 2 est adopté.

Article 5

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 3 modifie les taux de réduction d'impôt du dispositif « Pinel » applicables outre-mer qui, bizarrement, conduiraient les investisseurs à privilégier des locations de six ans plutôt que de neuf ans.

M. Michel Bouvard. – Le dispositif « Pinel », qui ne concerne que l'immobilier locatif traditionnel, engendre des problèmes collatéraux consécutifs à la rupture induite entre les logements locatifs pour la résidence principale et les logements locatifs dans des structures touristiques. Il asséchera inévitablement les investissements privés dans ce secteur.

La durée de mise en location est un sujet extrêmement sensible : les locations longues, évitant la privatisation du bien à brève échéance au bénéfice du propriétaire, sont évidemment préférables. J'approuve pleinement cet amendement, mais j'ajoute que le dispositif « Pinel » doit nous inciter à une réflexion globale sur l'immobilier touristique, qu'il soit neuf ou à réhabiliter, sujet sur lequel ont échoué tous les Gouvernements depuis plus de quinze ans.

M. Jean-Claude Boulard. – Je reviens à l'amendement n° 2 : l'argument du double emploi avec le droit existant n'est pas exact, puisque le taux d'abattement sur les plus-values immobilières dans ces zones urbaines tendues est réduit à 25 %.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le dispositif existant n'a pas le même taux, mais il a le même objet.

L'amendement n° 3 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 4 exprime mon opposition de principe à la rétroactivité fiscale, et en l'espèce à l'application du dispositif « Pinel », qui n'a pas encore été voté, à compter du 1^{er} septembre 2014 sous prétexte de ne pas bloquer le marché. Je propose plutôt sa mise en application à partir 1^{er} janvier 2015, afin que la loi de finances ne s'applique qu'une fois votée.

M. Claude Raynal. – Comme vous l'avez reconnu, il s'agit de ne pas bloquer le marché immobilier pendant plusieurs mois : la mesure contribue à son meilleur fonctionnement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je ne vois pas en quoi elle le débloque : c'est prendre un sérieux risque que d'acheter en n'étant pas sûr que la loi de finances sera votée en l'état.

M. Jean-Claude Boulard. – Évitions de trop faire appel aux grands principes : la non-rétroactivité ne s'applique qu'aux dispositions pénalisantes et non aux dispositions favorables.

M. Michel Bouvard. – Après l'échec complet du dispositif « Duflot », attendre le 1^{er} janvier 2015 n'est pas un bon signal compte-tenu des délais nécessaires pour monter des opérations. Je m'accorde cependant avec le rapporteur général sur le fait que l'anticipation au 1^{er} septembre créera des effets d'aubaine. La mesure devrait entrer en application, selon l'usage fréquemment suivi, au moment de la présentation de la loi de finances au conseil des ministres.

M. Philippe Dallier. – À force de passer les grands principes par pertes et profits, on en vient à se demander à quoi sert le Parlement. Rappelons au Gouvernement que c'est nous qui votons la loi.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est exactement le sens de cet amendement. Les dispositifs relatifs aux plus-values immobilières deviennent complètement illisibles et se compliquent d'instructions fiscales paraissant avant la loi de finances. C'était déjà le cas de celles découlant de l'article 27 de la loi de finances pour 2014. Sommes-nous simplement une chambre d'enregistrement ? Imaginons une seconde que le Conseil constitutionnel censure le dispositif, qu'advient-il de ceux qui auront acquis des terrains ou des logements sur la foi de cette instructions fiscale ou du texte non voté ? Je retirerai sans doute cet amendement en séance, mais j'entends protester publiquement contre cette situation.

M. Jean-Claude Boulard. – Je me contentais de rappeler un principe général du droit fiscal : une disposition favorable au contribuable peut être rétroactive. La position de compromis consistant à appliquer la mesure à compter de la présentation au conseil des ministres était de nature à faire passer un message d'encouragement au secteur du bâtiment.

L'amendement n° 4 est adopté.

Article 6

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 5 propose la suppression de cet article. Les allègements de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) n'ont fait l'objet d'aucune évaluation préalable approfondie ; le dispositif n'est pas opérationnel : que se passera-t-il en cas de retard au-delà du délai de quatre ans prévu ? Comment l'exonération globale de 100 000 euros se répartira-t-elle si plusieurs enfants sont bénéficiaires ? Il paraît en outre souhaitable que de telles mesures, sur l'efficacité desquelles nous n'avons jamais de retour, aient une plus grande stabilité dans le temps.

L'amendement n° 5 est adopté.

Article 6 bis (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet article étend l'exonération temporaire d'imposition des plus-values immobilières à tout acquéreur s'engageant à construire des logements sociaux. Selon la rédaction

de l'Assemblée nationale, cette exonération s'appliquera à proportion de la part de logements sociaux prévus dans le programme. Il serait bien préférable qu'elle soit proportionnelle à la surface de ces logements, et que des sanctions soient prévues en cas de non-respect de cet engagement. L'amendement n° 6 complète l'article 6 *bis* en ce double sens.

M. Jean-Claude Boulard. – Cette observation est judicieuse : la superficie est une donnée bien plus significative que le nombre de logements.

M. Claude Raynal. – La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) ne faisait pas référence à la surface hors œuvre nette (SHON), mais au nombre de logements. Sans doute a-t-on cherché un parallélisme...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Dans ce cas, la rédaction devrait reprendre précisément ce second critère.

M. Philippe Dallier. – Je suis mitigé sur le fond de ce dispositif : il aura une part d'effets d'aubaine. Il n'est pas certain que les rédacteurs de la loi SRU aient été bien inspirés de prendre en compte le nombre de logements plutôt que leur surface : le résultat risque d'en être la construction d'un grand nombre de studios déclarés comme logements sociaux, les grands appartements étant, eux, en loyers libres, ce qui amplifiera encore l'effet d'aubaine.

M. Claude Raynal. – Je m'étonne d'entendre parler d'« effet d'aubaine » à propos du logement social.

M. Philippe Dallier. – Je pense aux opérations mixtes dans lesquelles il n'y aura que 10 % ou 20 % de logements sociaux, d'autant plus qu'il s'agit ici de vente à des investisseurs privés, non plus uniquement aux bailleurs sociaux.

M. Michel Bouvard. – Avez-vous une évaluation du coût de la mesure ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le droit existant comporte une exonération pour les acquisitions des bailleurs sociaux ; ici le vendeur sera exonéré s'il trouve un promoteur prêt à prendre les engagements nécessaires. Le résultat ne sera-t-il pas tout simplement d'augmenter le prix du foncier ? C'est en tout cas une nouvelle niche.

M. Jean-Claude Boulard. – Plus aucun promoteur privé ne peut aujourd'hui boucler un programme sans logements sociaux.

M. Philippe Dallier. – Pas du tout !

M. Vincent Delahaye. – Ce n'est pas vrai !

M. Jean-Claude Boulard. – Je plaide pour que le critère d'exonération soit assez rigoureux : cet amendement va dans le bon sens.

M. Jean Germain. – C'est un sujet crucial dans le présent contexte de crise de la construction : seuls 270 000 logements ont été bâtis cette année. Jean-Claude Boulard a raison de dire que tout programme privé – à l'exception peut-être de ceux de la région parisienne – comporte des logements sociaux. L'effet d'aubaine ? Peut-être, mais l'essentiel, c'est bien la reprise de la construction.

M. Jacques Genest. – Nous parlons de l'arbre qui cache la forêt : pour relancer la construction, mieux vaudrait commencer par assouplir les règles d'urbanisme et donner du travail aux gens.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le coût de l'exonération réservée aux bailleurs sociaux s'établirait à 10 millions d'euros. L'Assemblée nationale n'a fait faire aucune évaluation de celui de l'extension du dispositif.

M. Michel Bouvard. – C'est vraiment de la prévision au doigt mouillé...

L'amendement n° 6 est adopté.

Article 6 sexies (nouveau)

L'amendement rédactionnel n° 7 est adopté.

Article 6 septies (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 8 harmonise l'indexation des droits de mutation à titre gratuit et de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) applicables aux biens ruraux soumis à bail et aux parts de groupements fonciers agricoles dans un sens différent de celui proposé par l'Assemblée nationale. Ces biens sont actuellement exonérés à hauteur de 75 % de leur valeur pour ces deux impôts jusqu'à un certain seuil, puis à hauteur de 50 % au-delà de ce seuil. Jusqu'en 2012, ce seuil, identique pour les deux impôts, augmentait chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu. La loi de finances rectificative du 16 août 2012 ayant désindexé ce seuil pour les seuls droits de mutation, l'Assemblée nationale propose de désindexer également le seuil applicable à l'ISF. Il convient au contraire de réindexer le seuil applicable aux droits de mutation afin de ne pas autoriser, chaque année, un alourdissement rampant de la fiscalité. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs rappelé, dans sa décision du 29 décembre 2013, la nécessité de prendre en compte l'érosion monétaire.

L'amendement n° 8 est adopté.

Article 7

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 37 supprime l'extension, par l'Assemblée nationale, de l'application du taux réduit de TVA aux opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans les quartiers faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine

dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), jusqu'au 31 décembre 2024. Cette précision est inutile s'agissant de quartiers prioritaires de la politique de la ville, qui bénéficient à ce titre du taux réduit de TVA, et elle contrevient au principe de l'annualité de la loi de finances : ce qu'une loi a fait, une autre peut le défaire.

M. Philippe Dallier. – Je souscris à votre second argument, mais pas à celui de l'inutilité : il vaut pour le nouveau programme de renouvellement urbain, pas pour l'ancien.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Un autre dispositif existe pour les quartiers relevant de l'ancien programme, et il n'est pas modifié.

M. Jacques Chiron. – Peut-être la date de 2024 correspond-t-elle à la fin du nouveau programme de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les travaux du NPNRU ne sont toujours pas commencés. Comment viser une date de fin lorsque l'on ne connaît pas la date de début ?

L'amendement n° 37 est adopté.

Article 8

L'amendement de coordination n° 9 est adopté.

Article 9

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le projet de loi de finances réduit de 3,67 milliards d'euros les concours de l'État aux collectivités territoriales. J'ai exprimé ma position sur ce point lors des débats sur l'objectif national d'évolution de la dépense publique locale (Odedel) : si les collectivités territoriales ne peuvent s'exonérer de l'effort de redressement des finances publiques, les spécificités de la dépense locale par rapport à celles de l'État doivent être prises en compte. Comme le souligne le rapport présenté par Charles Guené, Philippe Dallier et Jacques Mézard au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, cette baisse de dotations risque d'avoir un important effet récessif sur l'investissement local. Elle entraînera également une augmentation de la pression fiscale locale, qui s'accroîtra nécessairement d'environ cinq milliards d'euros. On commence d'ailleurs à faire preuve de beaucoup d'imagination pour donner aux collectivités locales la possibilité de lever des impôts nouveaux.

Je vous propose donc de minorer la baisse des dotations prévue par le Gouvernement du coût net des dépenses imposées aux collectivités – du fait de nouvelles normes, de la mise en œuvre des rythmes scolaires, de la revalorisation de la catégorie C de la fonction publique... – en nous fondant sur les chiffres de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). En 2013, dernière année pour laquelle nous disposons des chiffres en année pleine, ces dépenses représentaient environ 1,2 milliard d'euros.

La poursuite d'une hausse importante de la péréquation est d'autant plus sensible dans ce contexte de forte baisse des dotations. Il est regrettable que nous n'en ayons jamais d'évaluation préalable. L'Assemblée nationale a voté la création d'un faux fonds de « soutien à l'investissement local », pris sur les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) ainsi qu'une augmentation de la péréquation verticale. Ni l'un ni l'autre n'ont fait l'objet d'une évaluation. Une solution de prudence s'impose : ne pas porter la péréquation au-delà de son niveau de 2014.

Quant à l'article 9 *ter* créant le fonds de « soutien à l'investissement local », je vous propose de le supprimer : il n'apporte pas un euro supplémentaire aux collectivités territoriales et fragilisera les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) bénéficiant actuellement des FDPTP. Il n'aura probablement aucun effet sur l'investissement des collectivités, car celles qui bénéficient aujourd'hui des FDPTP diminueront leurs investissements en conséquence, et celles qui bénéficieront de la majoration de la dotation de développement urbain (DDU) et de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) n'en verront le fruit que dans un an ou deux, le temps de venir à bout des procédures complexes qui ouvrent droit à ces dotations.

L'amendement n° 10 à l'article 9 augmente donc la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 1,2 milliard d'euros, somme correspondant aux dépenses induites par les 219 textes nouveaux imposés en 2013 par l'État aux collectivités, selon le rapport de la CCEN. La responsabilité doit s'exercer de part et d'autre. Cet amendement revient également sur la hausse de la péréquation verticale prévue par le texte qui nous a été transmis, en minorant la DGF de 163,5 millions d'euros et en majorant du même montant les variables d'ajustement. L'augmentation nette de la DGF, par rapport au texte voté par l'Assemblée nationale, serait donc de 1,04 milliard d'euros, à laquelle s'ajoute la hausse de 163,5 millions d'euros des variables d'ajustement.

L'amendement n° 11 à l'article 9 revient sur l'introduction, par l'Assemblée nationale, d'un régime dérogatoire en matière de compensation d'exonération, favorable aux communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine (DSU), mais pesant sur les autres collectivités. L'amendement n° 12 à l'article 9 *ter* revient sur la suppression des FDPTP ; l'amendement n° 15 à l'article 14, enfin, tire les conséquences des amendements précédents.

L'adoption de ces différents amendements conduirait à ce que les concours de l'État aux collectivités augmentent de 1,2 milliard d'euros par rapport au texte transmis par l'Assemblée nationale. En tenant compte de la sortie du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) de l'enveloppe normée votée par les députés, la baisse des concours de l'État serait donc ramenée de 3,67 milliards d'euros à 2,26 milliards d'euros, soit une réduction de plus de

38 % de la baisse initialement prévue par le Gouvernement. C'est le moins que nous puissions faire.

M. Charles Guené. - Vos arguments en faveur de cette réduction de 1,2 milliard d'euros sont tout à fait convaincants. Je m'interroge en revanche sur le second volet, relatif à la péréquation entre collectivités locales. En tant que rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », et après avoir entendu les associations d'élus du bloc communal, je sais qu'elles sont unanimement favorables à l'équilibre établi entre elles : elles acceptent l'effort qui leur est demandé à condition que la péréquation continue avec une progression de la DSU et la dotation de solidarité rurale (DSR) du même montant qu'en 2014, et non du double comme le prévoit le Gouvernement. Elles sont évidemment hostiles à l'amendement « Pupponi » et à la reprise du FDPTP, mesure extrêmement complexe puisqu'il y a déjà une forme de péréquation entre les territoires et que certaines collectivités locales reçoivent ces sommes en dotations de fonctionnement, d'autres d'investissement. Près de 70 % des collectivités locales sont concernées et reçoivent la péréquation ; elles seraient frappées d'une double peine si ce dispositif d'équité était supprimé. Nous pouvons nous accorder sur une réduction du prélèvement de 1,2 milliard d'euros et sur une limitation de la progression de la péréquation, mais je reste gêné par l'amendement n° 10, puisqu'il forme un tout.

M. François Marc. - L'enjeu de ce débat dépasse le milliard d'euros. Les analyses réalisées ces dernières années à la demande de notre commission montrent que les inégalités entre les communes sont toujours très fortes. L'heure est donc au renforcement de l'effort de solidarité. L'amendement n° 10 prétend réduire cet effort au motif que la situation est difficile. C'est une position de principe que nous ne pouvons tolérer. Vous avez par ailleurs critiqué, dans votre rapport sur la loi de programmation des finances publiques, la répartition des 50 milliards d'euros à économiser entre l'État, les collectivités locales et le secteur social, exprimant là encore une position globale de principe. Nous ne pouvons accepter que vous mettiez ainsi à mal cet effort d'assainissement budgétaire.

M. Vincent Delahaye. - Nous reparlerons en séance de cette prétendue équité : il n'y a pas de comparaison entre l'effort de l'État et celui, colossal, demandé aux collectivités locales. Nous ne voyons aujourd'hui que les prémices de leur réaction. Je souscris à la logique des amendements proposés : les collectivités ne doivent pas devenir les vaches à lait du budget de l'État.

Je ne mets pas en cause le principe de la péréquation, instaurée à une époque où la baisse des dotations était bien moindre : les 200 millions d'euros d'alors avaient arraché des cris d'horreur à la gauche du projet de loi de finances pour 2012. Aujourd'hui, il s'agit de 3,6 milliards d'euros ! Son augmentation viendrait demain se cumuler à l'effort bien plus important

demandé désormais aux collectivités locales. Il me paraît juste de demander une simulation pour les communes les plus modestes.

M. Michel Bouvard. – Le rapporteur général a raison de marquer la nécessité d'une pause et d'une réorientation. La réfaction de la diminution des dotations du surcoût lié aux normes constitue un bon signal.

Il ne s'agit pas de remettre en cause la péréquation mais de redéfinir les communes pauvres et celles qui contribuent. Les communes contributrices sont définies sur la base du potentiel fiscal, mais le critère des charges n'est pas suffisamment pris en compte. Certaines communes qui ont laissé filer leurs dépenses de fonctionnement sont bénéficiaires.

Le remplacement des FDPTP par une dotation de soutien à l'investissement local représente un *hold up*, source de ruptures d'égalité. Comme les communes « concernées », les plus aisées, ont vu leurs retours consolidés dans le Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), ce sont les communes « défavorisées » qui seront les victimes du système. De plus, les communes urbaines, qui perçoivent la DSU, auront une compensation intégrale tandis que les communes rurales, qui perçoivent la DSR, percevront une compensation à hauteur du solde. Enfin on assiste à une recentralisation car l'argent autrefois réparti par les départements le sera désormais par les préfets. Dans certains départements, les sommes réparties par les FDPTP comportaient une dotation de base et une part ajustée pour encourager les investissements des communes défavorisées. L'État s'opposait au report des crédits d'une année sur l'autre car il s'agissait de crédits de fonctionnement. Or le nouveau système, étant donné le temps de traitement des dossiers par l'État, revient à systématiser les reports. Pour certaines communes les FDPTP représentent 15 % des recettes fiscales. Certaines communes défavorisées contribuent au Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). C'est le cas en particulier en montagne, car certains FDPTP étaient issus d'ouvrages hydrauliques : des communes contribuent au FPIC et subiront une triple peine : la disparition du FDPTP, la baisse de la DGF et le prélèvement sur les recettes fiscales. Difficile de boucler le budget dans ces conditions !

M. Philippe Dallier. – Certains disent que comme la DGF diminue, il faut augmenter la péréquation. Or l'étude du cabinet Michel Kopfer, effectuée pour le compte de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, est sans appel : les deux tiers des communes de plus de 10 000 habitants vont plonger dans le rouge, avec une épargne brute inférieure à 7 % et une capacité de remboursement supérieure à quinze ans ! Il est inexact d'affirmer que la baisse des dotations ne tiendrait pas compte de la péréquation : la baisse a été proportionnée aux recettes de fonctionnement ; là aussi ce sont les communes de plus de 10 000 habitants qui seront pénalisées car les recettes provenant des services payants à la population sont comptabilisées. De plus les prélèvements sur les communes

les plus riches destinés à la péréquation sont plafonnés. Ce sont donc les communes moyennes qui seront touchées.

Faut-il pour autant renoncer à augmenter la péréquation ? La proposition de Charles Guené de proportionner l'augmentation des sommes qui lui sont consacrées à la baisse de la DGF, en tenant compte du 1,2 milliard d'euros dû aux dépenses imposées aux collectivités territoriales, est pertinente. Il serait bon aussi d'éviter la « surhausse » de la DSU et de la DSR. Quant aux exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), destinées à encourager la construction de logement social, elles s'avèrent *in fine* préjudiciables aux communes car elles servent, en fait, de variables d'ajustement à l'État. Plus une commune construit de logements sociaux, plus elle est pénalisée par le mécanisme d'écrêtement mis en place par l'État. L'amendement de notre collègue député Pupponi n'est pas la panacée, mais il ouvre le débat.

M. Jean-Claude Boulard. – Plutôt que voter sur les propositions du rapporteur général en bloc, pourquoi ne pas nous prononcer sur chacune des mesures ?

Le fonds de soutien à l'investissement est une supercherie et un *hold up*. Ne votons pas cette mesure opaque de recyclage de fonds publics. Nous ne disposons pas des chiffrages, commune par commune. Cherbourg, par exemple, perdra 400 000 euros, à cause d'un amendement voté à la sauvette, un vendredi soir, par quatre députés... C'est inacceptable. La crainte sous-jacente est que la baisse des dotations n'entraîne une baisse de l'investissement. L'équilibre des finances publiques ne justifie pas la baisse des dotations aux collectivités territoriales. Ne finançons-nous pas déjà le pacte de compétitivité ? La baisse des dotations est passée de 1,4 milliard d'euros à 3,7 milliards d'euros. De plus les professions des secteurs protégés bénéficieront, au titre du pacte de responsabilité, à peu près de 3,7 milliards d'euros. Il faut continuer à plaider pour un étalement dans le temps de la baisse des dotations. De plus, membre du CCEN, je confirme que le coût des nouvelles normes en 2013 est de 1,2 milliard d'euros.

Un plat trop salé n'est pas bon, mais un plat insuffisamment salé manque de saveur. Il en va de même pour la péréquation et l'équilibre est délicat. Il est illusoire de croire que la hausse de la péréquation compensera la baisse des dotations. Attention aussi aux divisions entre élus selon que leur collectivité percevra plus ou moins... Je plaide pour une péréquation modérée alors que ma ville en bénéficie pourtant largement. Le dispositif a été voté en 2010 par la majorité précédente...

M. Philippe Dallier. – A l'époque il n'était pas question de baisse des dotations !

M. Jean-Claude Boulard. – Il faut cesser de changer de position selon que l'on est dans la majorité ou l'opposition ! Le mécanisme de 2010 n'était pas inintéressant. La majorité actuelle d'ailleurs l'a repris. Assumons !

Charles Guené a raison. Les collectivités territoriales attendent une évolution raisonnable en matière de péréquation. L'amendement de François Pupponi va au-delà et il ne suffira pas à compenser, l'an prochain, en cas de nouvelle baisse, les effets sur les plus pauvres.

M. Marc Laménie. – Je voterai l'amendement n° 12 supprimant l'article 9 *ter* car le flou entoure la suppression des FDPTP et la mise en place d'un prélèvement sur les recettes de l'État de 423 millions d'euros. Les FDPTP soutenaient les communes défavorisées. Dans les Ardennes, où est installée une centrale nucléaire, ces fonds représentent 12 millions d'euros. Quels sont, d'ailleurs, les chiffres, département par département ? Toutes les communes sont classées « défavorisées », à l'exception de Chooz où est installée la centrale. Nous sommes inquiets car les recettes issues du FD PTP constituent des recettes sûres non négligeables. Que deviendront-elles ? Certains ont parlé de hold-up : c'est bien le terme.

M. Roger Karoutchi. – Le Gouvernement est malin. Pour éviter les hurlements devant la baisse des dotations, il met en avant la création du fonds de soutien des investissements et un renforcement de la péréquation. La réalité est beaucoup plus triste : le fonds de soutien est une supercherie, et la baisse massive des dotations entraînera une baisse massive de l'investissement des collectivités territoriales qui assument 75 % de l'investissement dans notre pays, avec des conséquences lourdes pour l'emploi et les entreprises. J'approuve totalement le rapporteur général : les transferts de charges dissimulés doivent être décomptés. Ainsi, en Île-de-France, les non-compensations de TVA seront à la charge de la région l'an prochain. De même l'État devait verser 150 millions d'euros pour le Grand Paris Express ; finalement il demande à la région de lever 150 millions d'euros de taxes supplémentaires. L'État se désengage et nous demande d'investir encore ; c'est impossible !

Je soutiens la position du rapporteur général sur la péréquation. Pourquoi ne pas faire un bilan ? Les principes ont été posés en 2010 sous le Gouvernement précédent. Mais à l'époque, on ne prévoyait pas de baisse des dotations ! Aujourd'hui, on ne peut imposer aux collectivités baisse des dotations, transfert de charges et renforcement de la péréquation. Cette combinaison est insoutenable pour elles.

M. Jean Germain. – L'État c'est aussi le Parlement ! Cessons d'opposer les collectivités territoriales et l'État. Quand le pays est dans l'état où il est, l'État, les collectivités territoriales et la sécurité sociale forment un tout ! Lorsque nous devons trouver 110 milliards d'économie, il nous faudra mettre un terme à ce clivage.

Nous voterons contre l'amendement n° 10. Je partage les arguments de Charles Guené et François Marc ; tous les élus que nous avons rencontrés sont favorables à la péréquation. Nous nous abstiendrons sur les amendements n°s 11 et 12, et nous proposerons des amendements en séance.

M. Jacques Genest. – Je suis d'accord avec Michel Bouvard. En Ardèche, le FDPTP contribue fortement à financer l'investissement. En revanche je suis en désaccord avec le rapporteur général sur le FPIC. Il faut qu'il progresse...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il ne s'agit en première partie du projet de loi de finances que de la péréquation verticale. Nous étudierons le FPIC en deuxième partie.

M. Jacques Genest. – La hausse de la DSR pour les communes rurales compense en partie la baisse des autres dotations.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je soutiens la première partie de l'amendement du rapporteur général : il faut prendre en compte le coût des normes. Je suis plus réservé sur la péréquation. Tout est affaire de curseur... Le rapporteur général, fidèle à la position du Sénat, prône le maintien de la situation actuelle ; l'Assemblée nationale veut aller plus loin. Les communes contributrices arguent qu'un nouveau prélèvement est insupportable en raison de la disette budgétaire tandis que les communes bénéficiaires se plaignent d'une aggravation de leurs difficultés. Comme 337 millions d'euros supplémentaires sont consacrés à la péréquation, sans doute pourrions-nous trouver un compromis. Attention aussi à ne pas concentrer la péréquation excessivement sur les communes cibles. Il deviendrait plus avantageux d'être une commune cible qu'une commune moyenne. Le risque est grand de recréer les trappes à pauvreté qui jouent déjà pour les particuliers en matière fiscale.

M. Francis Delattre. – Je n'ai pas changé d'avis depuis 2012 ! La péréquation n'est pas une affaire communale. La DSU Île-de-France que nous avons créé avec Alain Richard à l'Assemblée nationale a bien joué son rôle de rééquilibrage. Aujourd'hui les communes qui ont bénéficié de la DSU en Île-de-France se voient chargées de financer la nouvelle péréquation. Mais qui paie ? Albi et Franconville sont comparables. Vit-on plus mal à Albi qu'à Franconville, commune de taille identique, où les logements sont plus chers, les transports plus longs, le coût de la vie plus élevé ? La péréquation doit être régionalisée. C'est une responsabilité de l'État. Il y a trois ans Bercy nous a trompés avec l'enveloppe normée : nous défendons chacun nos territoires et il sera dur de parvenir à une position unanime. Je soutiendrai les positions du rapporteur général qui sont équilibrées.

M. Dominique de Legge. – Les collectivités territoriales représentent 9 % de la dette publique, la sécurité sociale, 9 %, l'État, 80 %. Avec la baisse des dotations, l'effort n'est pas équilibré ! Je soutiens l'amendement du rapporteur général : il faut cesser les transferts de charges non compensés.

La péréquation, doit-elle être remise en cause avec les difficultés budgétaires ? Son existence même n'est-elle pas la démonstration de l'inefficacité de la DGF ? J'attends les conclusions de la délégation aux

collectivités territoriales. Il faut que notre commission se saisisse de cette question pour l'appréhender de manière globale. Dans l'urgence, il faut tenir compte de la baisse de la DGF et ne pas remettre en cause le principe de la péréquation. Beaucoup de chemin reste à faire pour trouver la solution la moins mauvaise.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Toutes les mesures sont liées, ce qui complique la situation... Je n'ai pas pour intention de diminuer l'effort demandé aux collectivités territoriales, mais de tenir compte des dépenses qu'on ne cesse d'imposer aux collectivités territoriales. Le CCEN les évalue à 1,2 milliard d'euros en 2013. La simplification des normes est un vieux sujet. Le meilleur moyen d'y parvenir est la voie budgétaire : mon amendement a une vertu pédagogique !

Personne n'est hostile à la péréquation. Mais il faut cesser de voter des dispositifs à l'aveugle, sans simulation, sans en connaître les conséquences. Je propose une rectification à l'amendement n° 10, au deuxième alinéa de l'article 9 : plutôt que de suspendre la progression de la péréquation, maintenons la tendance de l'année dernière, soit une hausse de 119 millions d'euros, contre 228 millions dans le texte actuel. Je modifierai les chiffres en conséquence. La hausse de la péréquation verticale sera financée pour moitié par la variable d'ajustement et pour moitié au sein de la DGF.

Je note enfin que vous ne manifestez pas d'enthousiasme sur le dispositif « Pupponi ». Je propose de le supprimer. L'amendement n° 12 supprime quant à lui simplement le soi-disant fonds de soutien à l'investissement de l'article 9 *ter*.

L'amendement n° 10 rectifié est adopté, ainsi que l'amendement n° 11 rectifié.

Article 9 *ter*

L'amendement n° 12 est adopté.

Article 12

L'amendement rédactionnel n° 13 est adopté.

Article 13

L'amendement rédactionnel n° 14 est adopté.

Article 14

L'amendement de coordination n° 15, rectifié, est adopté.

Article 15

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 16 plafonne les deux composantes de la taxe sur les distributeurs de services de télévision (TSTD), principale ressource affectée au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Il s'agit d'appliquer au CNC

un traitement identique à celui des autres opérateurs dont les ressources affectées sont plafonnées. Cet amendement s'inscrit dans la continuité des travaux de notre commission et s'inspire également les préconisations du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires.

M. Vincent Delahaye. – A qui sont reversées les sommes écrêtées ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Elles alimentent le budget de l'État. En l'espèce, l'amendement n'a pas pour objet de diminuer les recettes du CNC, mais de les plafonner au niveau de ses prévisions pour 2015.

M. André Gattolin. – Je suis critique à l'égard du CNC. Ses ressources affectées sont très dynamiques, grâce au succès, non du cinéma français, mais du cinéma dans son ensemble, et aux droits audiovisuels, ce qui aboutit à la multiplication de chaînes dont le programme se limite à des rediffusions. La commission des finances s'était déjà penchée sur cette question. L'argent du CNC ne doit pas servir à financer tout et n'importe quoi ! Les professionnels mènent un lobbying intense en faveur du *statu quo*. Je suis favorable au plafonnement.

L'amendement n° 16 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 17 rétablit le plafond de la taxe affectée aux chambres d'agriculture à 297 millions, et non 282 millions, conformément aux dispositions actuelles. Il n'aura pas d'effets sur le solde budgétaire. Cette baisse s'ajouterait au prélèvement de 45 millions d'euros sur le fonds de roulement des chambres d'agriculture et compromettrait le bon exercice de leurs missions.

M. Michel Bouvard. – Sur ce sujet, il est dommage que nous en soyons réduits à prendre ou à rejeter en bloc le dispositif. Toutes les chambres d'agriculture, en effet, n'ont pas une gestion exemplaire. La baisse des ressources proposée à l'article 15 n'est pourtant pas défendable car elle ne fait pas de distinction entre celles qui ont fait des efforts de gestion et les autres. Il n'est pas illégitime, toutefois, que le Parlement qui vote l'octroi d'une recette affectée s'intéresse à la gestion des chambres d'agriculture. Il faudra revenir sur le sujet. Je voterai l'amendement du rapporteur général.

M. Jean Germain. – Avant de nous prononcer, nous souhaiterions disposer d'une expertise de cette mesure. En attendant, nous nous abstenons.

L'amendement n° 17 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 18 limite à 69 millions d'euros la baisse du plafond de la taxe affectée aux chambres de commerce et d'industrie (CCI). Celles-ci contribuent déjà à hauteur de 500 millions au budget de l'État avec le prélèvement exceptionnel sur leur fonds de roulement.

M. Jean Germain. – Pour les mêmes raisons que précédemment, nous nous abstenons.

M. Philippe Dallier. – Certaines CCI auront du mal à se financer. Il est paradoxal de souhaiter développer l'apprentissage et, en même temps, de fragiliser les CCI !

M. Roger Karoutchi. – Absolument ! La CCI d'Île-de-France, par exemple, joue un rôle considérable en faveur de l'apprentissage, finance de nombreux établissements d'enseignement supérieur et exerce de nombreuses missions d'aménagement du territoire. Elle sera en difficulté. La baisse prévue des recettes est brutale ! Je voterai l'amendement du rapporteur général mais j'en déposerai un autre en séance.

M. Éric Doligé. – Les dispositions du texte mettent en péril tous les programmes d'investissement lancés par les CCI, essentiels pourtant au niveau local.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous reparlerons des investissements des CCI lors de l'examen de l'article 17. L'idée est d'accepter un prélèvement sur les fonds de roulement des CCI, mais en leur permettant tout de même de remplir leurs missions.

L'amendement n° 18 est adopté ainsi que l'amendement rédactionnel n° 19.

Article additionnel après l'article 16

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 20 vise à prélever 61,5 millions d'euros sur le fonds de roulement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Le tome I de l'annexe « Voies et Moyens » au projet de loi de finances pour 2015 mentionne une contribution exceptionnelle de 60 millions d'euros du CNC dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015. Or le CNC n'est concerné ni par un prélèvement sur son fonds de roulement, ni par un plafonnement de ses taxes affectées, contrairement à la plupart des opérateurs de l'État. Mon amendement met donc en cohérence le projet de loi de finances pour 2015 avec les documents budgétaires. Une partie du montant prélevé sur le fonds de roulement du CNC, à hauteur de 1,5 million d'euros, pourrait, en outre, abonder la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI), conformément aux préconisations de notre rapporteur spécial, François Baroin. Tout le monde serait satisfait.

L'amendement n° 20 est adopté.

Article 17

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'accepte le principe du prélèvement, mais souhaite préserver les investissements des chambres de commerce et d'industrie.

L'article 17 est réservé.

Article 18

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 23 tire les conséquences de la suppression de la baisse de la taxe affectée aux chambres d’agriculture.

L’amendement de coordination n° 23 est adopté, ainsi que l’amendement rédactionnel n° 24.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 25 exclut du calcul du prélèvement sur les fonds de roulement les investissements des chambres d’agriculture approuvés avant le 15 septembre 2014.

L’amendement n° 25 est adopté.

Article 19

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 26 réforme le financement de l’aide juridictionnelle. Pour la financer, le Gouvernement majore trois taxes : la taxe spéciale sur les contrats d’assurance de protection juridique, le droit fixe de procédure en matière pénale et la taxe forfaitaire sur les actes des huissiers de justice. Il avait pourtant pris l’engagement de ne pas augmenter les impôts... à la place de ces taxes, je propose de rétablir la contribution pour l’aide juridique, qui était en vigueur entre octobre 2011 et fin 2013, et prenait la forme d’un droit de timbre. Son montant serait modeste, à hauteur de 25 euros, pour ne pas pénaliser les publics les plus fragiles ; de même, les bénéficiaires de l’aide juridictionnelle seraient exclus du paiement de cette contribution, afin de garantir leur accès à la justice.

L’amendement n° 26 est adopté.

Article 20

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’écotaxe ayant été supprimée, le Gouvernement a fait le choix d’affecter, en 2015, à l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) une partie de l’augmentation des taxes sur le diesel. L’amendement n° 27 lui demande de remettre au Parlement un rapport afin de déterminer les recettes susceptibles de remplacer l’écotaxe pour assurer le financement de l’AFITF au-delà de 2015.

L’amendement n° 27 est adopté.

Article 22

L’amendement rédactionnel n° 28 est adopté.

Article 22 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’article 22 bis prévoit la possibilité de cession à l’euro symbolique des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministère de la défense dans le cadre des

opérations de restructuration dont l'exécution débute entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2019, alors que le dispositif en vigueur vise les opérations de restructurations réalisées entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2014. Cela pose un problème de continuité entre les deux dispositifs. C'est pourquoi l'amendement n° 29 étend le dispositif de cession à l'euro symbolique aux biens devenus inutiles dans le cadre d'opérations de restructuration réalisées entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2019, qui auront pu débiter avant cette période.

M. Jean Germain. – Nous nous abstenons.

L'amendement n° 29 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 30 lève la restriction concernant la destination des immeubles de logement cédés à l'euro symbolique par le ministère de la défense. L'article 22 *bis* prévoit en effet que les cessions à l'euro symbolique des immeubles de logement ne peuvent être consenties qu'aux fins de remise de ces immeubles à des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM). Cette rigidité est potentiellement nuisible car, pour la réalisation des opérations d'aménagement, il peut être nécessaire de changer la destination d'éventuels immeubles de logement.

L'amendement n° 30 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° 31.

Article 24

L'amendement rédactionnel n° 32 est adopté.

Article 26

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'article 26 procède à la dissolution de l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR), actionnaire à 100 % du Consortium de réalisation (CDR), chargé de la défaisance des actifs compromis du Crédit lyonnais. Après dissolution de l'EPFR, l'État détiendra en direct le Consortium de réalisation. L'amendement n° 33 maintient la « mission de contrôle » du Contrôle général économique et financier afin qu'elle continue d'apporter une expertise technique et financière sur la gestion du CDR au ministre de l'économie.

L'amendement n° 33 est adopté.

Article 28

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 34 supprime l'affectation d'une fraction de la contribution exceptionnelle de solidarité du Fonds de solidarité – acquittée par les fonctionnaires et les agents publics pour le financement des aides aux demandeurs d'emplois qui ne peuvent bénéficier de l'assurance chômage – vers le Fonds national de solidarité active (FNSA), qui finance le revenu de solidarité active

« activité ». En effet, cette affectation contrevient à l'article L. 5423-25 du code du travail. De plus, ce transfert de ressources réduit la lisibilité du financement du FNSA.

Nous refusons ce détournement de l'objet initial du fonds.

L'amendement n° 34 est adopté.

Article 29

L'amendement rédactionnel n° 35 est adopté.

Article 29 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Depuis 2009, certaines données techniques issues des règles d'immatriculation des véhicules automobiles, ne figurant pas toutes sur les cartes grises, sont accessibles à des tiers, sous réserve d'un agrément et de paiement d'une taxe à l'État. L'article 29 bis élargit l'accès à ces données aux réparateurs automobiles et aux assureurs. L'amendement n° 36 supprime cette disposition car il n'apparaît pas clairement, des explications données par le Gouvernement, que les informations figurant sur la carte grise soient insuffisantes. Il est risqué, en outre, de multiplier les fichiers de données détenus par des personnes privées.

M. Francis Delattre. – Qu'en pense la Commission nationale pour l'informatique et les libertés (CNIL) ? Il est douteux qu'elle approuve le dispositif de l'article 29 bis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'État vend les données du système d'immatriculation des véhicules aux concessionnaires, pour une recette de 3,8 millions d'euros environ. Il est inutile et dangereux d'étendre la consultation par des tiers, d'autant plus que le supplément de recettes attendu est limité, de l'ordre de 300 000 euros. Je ne suis même pas sûr que la mesure rapporterait la somme annoncée... Mais je suis prêt à revoir ma position si le ministre me fournit des arguments convaincants.

Mme Michèle André, présidente. – Par voie d'amendement, il y a quelques années, on a autorisé l'État à vendre les données du fichier d'immatriculation des véhicules. C'est pourquoi nous recevons toute cette publicité avant chaque contrôle technique... Je m'étais opposée à cette mesure, sans succès. Il est inutile d'étendre encore davantage l'accès à ces données. Il serait intéressant en effet de saisir la CNIL, mais elle risque de ne pouvoir statuer avant le vote de la loi.

L'amendement de suppression n° 36 est adopté.

M. André Gattolin. – Une remarque générale. Vous n'avez pas déposé d'amendement sur l'article d'équilibre. Cela signifie-t-il que vous renoncez à proposer des mesures d'économie et de réduction des dépenses en deuxième partie du projet de loi de finances ? Et quel est l'impact budgétaire de vos amendements ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – N'ayez crainte : nous proposerons des mesures d'économies dans le cadre de l'examen des missions ! Et seul le Gouvernement est capable de tirer les conséquences budgétaires, notamment à l'article d'équilibre, des mesures votées.

Mme Michèle André, présidente. – Je vais recueillir la position de la commission sur la première partie du projet de loi de finances, telle qu'elle résulterait de l'adoption des amendements de la commission.

La commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter la première partie du projet de loi de finances pour 2015.

*

* *

Réunie le jeudi 13 novembre 2014 sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen des articles sur lesquelles elle avait précédemment réservé sa position et a déterminé sa position sur la première partie du projet de loi de finances pour 2015.

Mme Michèle André, présidente. – Mes chers collègues, vous avez reçu hier soir un additif à la convocation de ce matin, qui prévoit l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances précédemment réservés ainsi que la définition de la position de la commission sur cette première partie.

Nous avons examiné hier les articles de la première partie. Sur proposition du rapporteur général, nous avons adopté 35 amendements et réservé notre position sur deux articles. Je rappelle que, sur le rapport de François Marc, nous avons auparavant examiné l'article 30 relatif au prélèvement européen et avons préconisé de l'adopter sans modification.

Nous avons conclu notre réunion en proposant au Sénat de ne pas adopter la première partie du projet de loi de finances telle que modifiée par les amendements que nous avons adoptés.

Ce matin, le rapporteur général est en mesure de rapporter sur les deux articles que nous avons réservés. Il va nous proposer des amendements.

À l'issue de l'examen de ces deux articles, nous aurons achevé l'examen de l'ensemble des articles de la première partie et je consulterai à nouveau la commission sur la position que nous devons proposer au Sénat lors du vote sur l'ensemble de la première partie.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous avons, en effet, réservé hier la position de notre commission sur deux articles, dont

l'un revêt une importance toute particulière puisqu'il s'agit de la réforme de l'impôt sur le revenu.

Grâce à la diligence des services du ministère des finances et des comptes publics, que je tiens à remercier, je suis en mesure de formuler ma proposition dès aujourd'hui.

Je vous rappelle que l'article 2 de ce projet de loi de finances vise à réformer cet impôt de deux façons : d'une part, en supprimant sa première tranche et, sur ce point, je vous propose d'aller dans le même sens que les députés ; d'autre part, en instaurant une décote, que je vous propose de réduire afin de rendre du pouvoir d'achat aux familles. En effet, les familles ont été les grandes perdantes de ce quinquennat, avec deux baisses du plafond du quotient familial et d'autres mesures telles que la modulation des allocations familiales, en cours d'examen dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Plus précisément, il s'agit de relever, de 1 508 euros à 1 750 euros, le plafond de la demi-part. Ce premier geste pour les familles ne compenserait pas d'un coup toutes les pertes de pouvoir d'achat qu'elles ont subi, mais il bénéficierait à 1,38 million de ménages, qui y gagneraient, en moyenne, 408 euros - après avoir perdu 1 190 euros en deux ans.

Bien entendu, ce dispositif a un coût : 553 millions d'euros. Et, comme la majorité sénatoriale n'entend pas dégrader le solde budgétaire de l'Etat - ce que nos propositions sur la partie « dépenses » montreront bien - je vous propose de modifier le système de décote proposé par le Gouvernement, en diminuant de 8 % les seuils de revenus en-deçà desquels cette décote s'applique. Le plafond de la décote simple, applicable aux personnes seules, passerait ainsi de 1 135 euros à 1 045 euros, tandis que le plafond de la décote conjugale, applicable aux couples mariés ou pacsés, s'élèverait à 1 720 euros au lieu de 1 870 euros. Même dans ce cadre, près de 6,7 millions de foyers fiscaux demeurerait bénéficiaires des nouvelles décotes pour un gain moyen de 247 euros par rapport à la législation qui s'appliquerait en l'absence de réforme.

Au bout du compte, je pense qu'en votant cet amendement, nous enverrions un signal important aux familles.

M. François Marc. - Je remercie le rapporteur général pour la clarté de son exposé. Cela dit, le groupe socialiste ne pourra évidemment pas suivre la position qu'il propose. Son amendement aboutit à réduire le nombre de bénéficiaires de la décote, ce que nous ne saurions accepter. Nous voterons donc contre cet amendement, dont l'adoption déséquilibrerait la réforme proposée par le Gouvernement.

M. Vincent Delahaye. - Pour ma part, je soutiendrai l'amendement du rapporteur général. La diminution du plafond du quotient familial de ces dernières années a été excessive et a un fort impact sur les familles.

Par ailleurs, je m'interroge sur les prévisions de recettes du Gouvernement. S'agissant de l'impôt sur le revenu, on nous annonce un coût de 3,2 milliards d'euros pour les mesures de ce projet de loi de finances tout en anticipant un produit en hausse de 600 millions d'euros. D'où viennent donc les 3,8 milliards d'euros d'écart, que ne paieront évidemment pas les bénéficiaires de la réforme ? Ce chiffre paraît en tout cas très optimiste au vu de la situation économique.

M. Francis Delattre. – Les sénateurs du groupe Union pour un mouvement populaire (UMP) soutiendront également cet amendement. La politique fiscale du Gouvernement a coûté 2,4 milliards d'euros aux familles, auquel s'ajoute un milliard d'euros de mesures diverses, comme la réforme des allocations familiales.

Dans ce contexte, l'initiative du rapporteur général est une mesure de justice fiscale. Elle sera également bonne pour l'économie car les familles consomment.

De manière un peu plus générale, les impôts intelligents ont une base large et un taux faible. Là, on réduit encore le nombre de redevables de l'impôt sur le revenu. Reconnaissons que notre famille politique, comme les autres, a sa part d'erreur en la matière. En tout cas, l'amendement proposé va dans le sens d'une meilleure compréhension de l'impôt, ce qui est une raison supplémentaire de le voter.

M. Jean-Claude Requier. – Les sénateurs du groupe du rassemblement démocratique, social et européen (RDSE), qui sont les enfants de Joseph Caillaux, souhaitent le maintien de la tranche d'imposition à 5,5 % car, à nos yeux, est souhaitable que le plus grand nombre acquitte un impôt sur le revenu, même de manière symbolique. Il est donc anormal que plus de la moitié des ménages n'en soient pas redevables. Quant à la proposition du rapporteur général, nous nous prononcerons à l'occasion de la séance publique. Par conséquent, je m'abstiendrai ce matin.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous nous expliquerons en séance sur les différents aspects politiques.

Mais je voudrais répondre à la question précise de Vincent Delahaye. Entre 2011 et 2015, le produit de l'impôt sur le revenu doit augmenter de 35 %. Cela ne tient évidemment pas à l'évolution spontanée de l'impôt du seul fait de l'augmentation de sa base... mais d'un cumul de mesures.

Le rapport écrit décompose précisément l'évolution prévue entre 2014 et 2015. Outre l'impact des mesures votées l'année dernière et de celles qui figurent dans ce texte, l'évolution spontanée est estimée à 1,8 milliard d'euros. Il est assez simple de gonfler ainsi artificiellement les recettes de l'Etat, chacun sachant qu'une telle évolution est très improbable. Pour citer le tome I de l'annexe « Voies et moyens » à ce projet de loi de finances, cette prévision optimiste viendrait du retour attendu « à une évolution des

revenus catégoriels plus proche des tendances constatées par le passé, notamment concernant les revenus des capitaux immobiliers ». Je n'ai pourtant pas l'impression que les rendements locatifs augmentent... En réalité, personne n'est capable d'expliquer ce pronostic optimiste de manière satisfaisante.

Il faudra interroger le Gouvernement là-dessus.

En attendant, il convient d'envoyer un signal en adoptant l'amendement que je vous propose.

L'amendement n° 39 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Mon autre amendement concerne les chambres de commerce et d'industrie (CCI). Il s'agit de compléter les dispositions relatives au prélèvement spécifique de 500 millions d'euros sur leur fonds de roulement qu'elles doivent subir au titre de l'article 17 de ce projet de loi de finances, en prenant en compte les investissements qu'elles ont prévu.

Les CCI sont diverses. Elles ont prévu, au total, quelque 3 milliards d'euros d'investissements au cours des prochaines années, qu'il ne conviendrait pas de remettre en cause du fait du prélèvement exceptionnel. A cette fin, et sans toucher au montant total de ce prélèvement, je vous propose de répartir la charge entre elles en déduisant les investissements déjà prévus. Ce serait un signal opportun à envoyer aux CCI.

M. François Calvet. – Vous ne prenez en compte que les investissements décidés en 2014 dans votre amendement. Pour être complet, il faudrait également prendre en compte les investissements décidés en 2013.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'accepte de rectifier mon amendement en ce sens.

M. François Marc. – Cet amendement préserve l'effort demandé aux CCI tout en proposant une correction opportune. Les sénateurs du groupe socialiste comptent déposer des amendements allant dans le même sens. Nous soutiendrons donc l'initiative du rapporteur général.

L'amendement n° 38 rectifié est adopté.

Mme Michèle André, présidente. – Je vais à présent vous consulter sur la position que la commission va proposer au Sénat sur l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances, telle que modifiée par les 37 amendements qu'elle a adoptés.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter la première partie du projet de loi de finances pour 2015, telle que modifiée par les amendements qu'elle a adoptés.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce vote nous permettra d'éclairer le Sénat lors du vote sur l'ensemble de la première partie mais, comme vous le savez, aux termes de l'article 42 de la

Constitution, pour un projet de loi de finances, nous n'adoptons pas de texte en commission ; la discussion en séance portera sur le texte que nous transmettra l'Assemblée nationale.