

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 III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde 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

EXAMEN DES ARTICLES SECONDE PARTIE

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE I^{ER} AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2015 CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

I. - CRÉDITS DES MISSIONS

- **ARTICLE 32 Crédits du budget général**..... 7
- **ARTICLE 33 Crédits des budgets annexes**..... 13
- **ARTICLE 34 Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers** 14

II. - AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

- **ARTICLE 35 Autorisations de découvert** 15

TITRE II AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2015 PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

- **ARTICLE 36 Plafond des autorisations d'emplois de l'État**..... 17
- **ARTICLE 37 Plafond des emplois des opérateurs de l'État** 20
- **ARTICLE 38 Plafond des emplois des établissements à autonomie financière**..... 21
- **ARTICLE 39 Plafond des emplois des autorités publiques indépendantes**..... 24

TITRE III REPORTS DE CRÉDITS DE 2014 SUR 2015

- **ARTICLE 40 Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement** 25

TITRE IV DISPOSITIONS PERMANENTES

I. - MESURES FISCALES

- **ARTICLE 41 (Art. L. 31-10-2 à L. 31-10-5, L. 31-10-9, L. 31-10-10 et L. 31-10-12 du code de la construction et de l'habitation et art. 244 quater V du code général des impôts) Prolongation et extension du prêt à taux zéro (PTZ)**..... 29
- **ARTICLE 42 (Art. 1387 A du code général des impôts) Exonération temporaire de TFPB et de CFE pour les activités de méthanisation agricole** 45
- **ARTICLE 42 bis (nouveau) (Art. 1384 A, 1384 C et 1384 D du code général des impôts et art. L. 2335-3, L. 5214-23-2, L. 5215-35 et L. 5216-8-1 du code général des collectivités**

<i>territoriales</i>) Prorogation des exonérations de longue durée de taxe foncière sur les propriétés bâties applicables à certains logements	50
• ARTICLE 42 ter (nouveau) (Art. 1388 bis du code général des impôts) Prorogation et extension aux quartiers prioritaires de la politique de la ville de l'abattement sur la taxe foncière sur les propriétés bâties	53
• ARTICLE 42 quater (nouveau) (Art. 1518 bis du code général des collectivités territoriales) Revalorisation des valeurs locatives	58
• ARTICLE 42 quinquies (nouveau) Convergence des bases minimum de cotisation foncière des entreprises	61
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 42 quinquies (Art. L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales) Compensation par l'État du coût des dépenses contraintes imposées aux collectivités territoriales en contradiction avec la circulaire du 9 octobre 2014	63
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 42 quinquies Information du Parlement sur la taxe d'aménagement	65
• ARTICLE 43 (Art. 244 quater C du code général des impôts) Taux majoré de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi en faveur des entreprises exploitées dans les départements d'outre-mer	67
• ARTICLE 44 (Art. 244 quater B du code général des impôts) Taux majoré de crédit d'impôt recherche en faveur des entreprises exposant des dépenses de recherche dans les départements d'outre-mer	74
• ARTICLE 44 bis (nouveau) (Art. L. 2333-26, L. 2333-27, L. 2333-28, L. 2333-29, L. 2333-30, L. 2333-31, L. 2333-32, L. 2333-33 (nouveau), L. 2333-34, L. 2333-35, L. 2333-36, L. 2333-37, L. 2333-38, L. 2333-39, L. 2333-40, L. 2333-41, L. 2333-42, L. 2333-43, L. 2333-44, L. 2333-45, L. 2333-46, L. 2333-47 (nouveau), L. 3333-1, L. 5211-21, L. 5722-6, L. 5722-7 du code général des collectivités territoriales, art. L. 422-3, L. 422-4 et L. 422-14 du code du tourisme) Réforme de la taxe de séjour	82
• ARTICLE 44 ter (nouveau) (Art. L. 2333-66, L. 2333-67, L. 2333-68, L. 2333-70, L. 2333-71 et L. 2333-74 du code général des collectivités territoriales) Suppression du versement transport interstitiel au profit des régions	97
• ARTICLE 44 quater (nouveau) (Art. 154 du code général des impôts)) Suppression de la déductibilité intégrale du salaire du conjoint exploitant adhérent à un centre de gestion agréé	101
• ARTICLE 44 quinquies (nouveau) (Art. 199 quater B du code général des impôts) Suppression de la réduction d'impôt pour frais de tenue de comptabilité des adhérents à un organisme de gestion agréé	104
• ARTICLE 44 sexies (nouveau) (Art 199 undecies B du code général des impôts) Majoration de la réduction d'impôt sur le revenu due au titre des travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtels réalisés à Saint-Martin	107
• ARTICLE 44 septies (nouveau) (Art. 199 unvicies du code général des impôts) Réduction d'impôt accordée au titre du financement en capital d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles	111
• ARTICLE 44 octies (nouveau) (Art. 200 quater A du code général des impôts et art. 7 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013) Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes	116
• ARTICLE 44 nonies (nouveau) (Art. 212 bis du code général des impôts) Exclusion des sociétés d'acquisition de contrats d'approvisionnement d'électricité du dispositif de limitation de la déductibilité des charges financières	121
• ARTICLE 44 decies (nouveau) (Art. 244 quater B du code général des impôts) Précision de la définition du doctorat dans le cadre du calcul de l'assiette du crédit d'impôt recherche	125

• ARTICLE 44 undecies (nouveau) (Art. 244 quater C du code général des impôts)	
Informations relatives à l'utilisation du CICE	131
• ARTICLE 44 duodecies (nouveau) (Art. 1599 quater C et 1599 quater D [nouveaux] du code général des impôts) Taxes perçues au profit de la région Île-de-France	134
• ARTICLE 44 terdecies (nouveau) (Art. 1735 ter du code général des impôts)	
Modification de la sanction pour défaut de présentation de la documentation relative aux prix de transfert	138
• ARTICLE 44 quaterdecies (nouveau) (Art. 1740 C (nouveau) du code général des impôts)	
Amende fiscale pour les conseils apportant leur concours à des montages d'évasion fiscale	143
• ARTICLE 44 quindecies (nouveau) (Art. L. 80 C du livre des procédures fiscales)	
Publication de la liste des organismes ayant reçu une réponse positive de l'administration sur leur éligibilité aux réductions d'impôts au titre des dons	150
• ARTICLE 44 sexdecies (nouveau) (Art. L. 169 et L. 176 du livre des procédures fiscales)	
Suppression du délai de reprise de l'administration de trois à deux ans pour les adhérents d'organismes de gestion agréés	153
• ARTICLE 44 septdecies (nouveau) (Art. 29 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014)	
Association du Parlement à l'observatoire des contreparties	156
• ARTICLE 44 octodecies (nouveau) (Art 200-0 A du code général des impôts)	
Modification du plafond applicable au dispositif « Pinel » en outre-mer	159
• ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 45 Information du Parlement sur les effets du cumul des impositions frappant le patrimoine et les revenus patrimoniaux	163
EXAMEN EN COMMISSION	171

EXAMEN DES ARTICLES

SECONDE PARTIE

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE I^{ER} : AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2015 CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

I. - CRÉDITS DES MISSIONS

ARTICLE 32

Crédits du budget général

Commentaire : le présent article récapitule les ouvertures de crédits du budget général figurant dans le présent projet de loi de finances.

Le présent article récapitule les ouvertures de crédits du budget général figurant dans le présent projet de loi de finances, conformément à la répartition par mission détaillée à l'état B annexé au présent projet de loi.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait des ouvertures de crédits à hauteur de 410 613 652 074 euros en autorisations d'engagements et 395 617 020 335 euros en crédits de paiement.

Ces sommes ont été modifiées par l'Assemblée nationale, établissant les ouvertures de crédits à hauteur de 410 387 355 450 euros en autorisations d'engagement et 395 069 684 054 euros en crédits de paiement, soit une diminution de 226 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 547 millions d'euros en crédits de paiement.

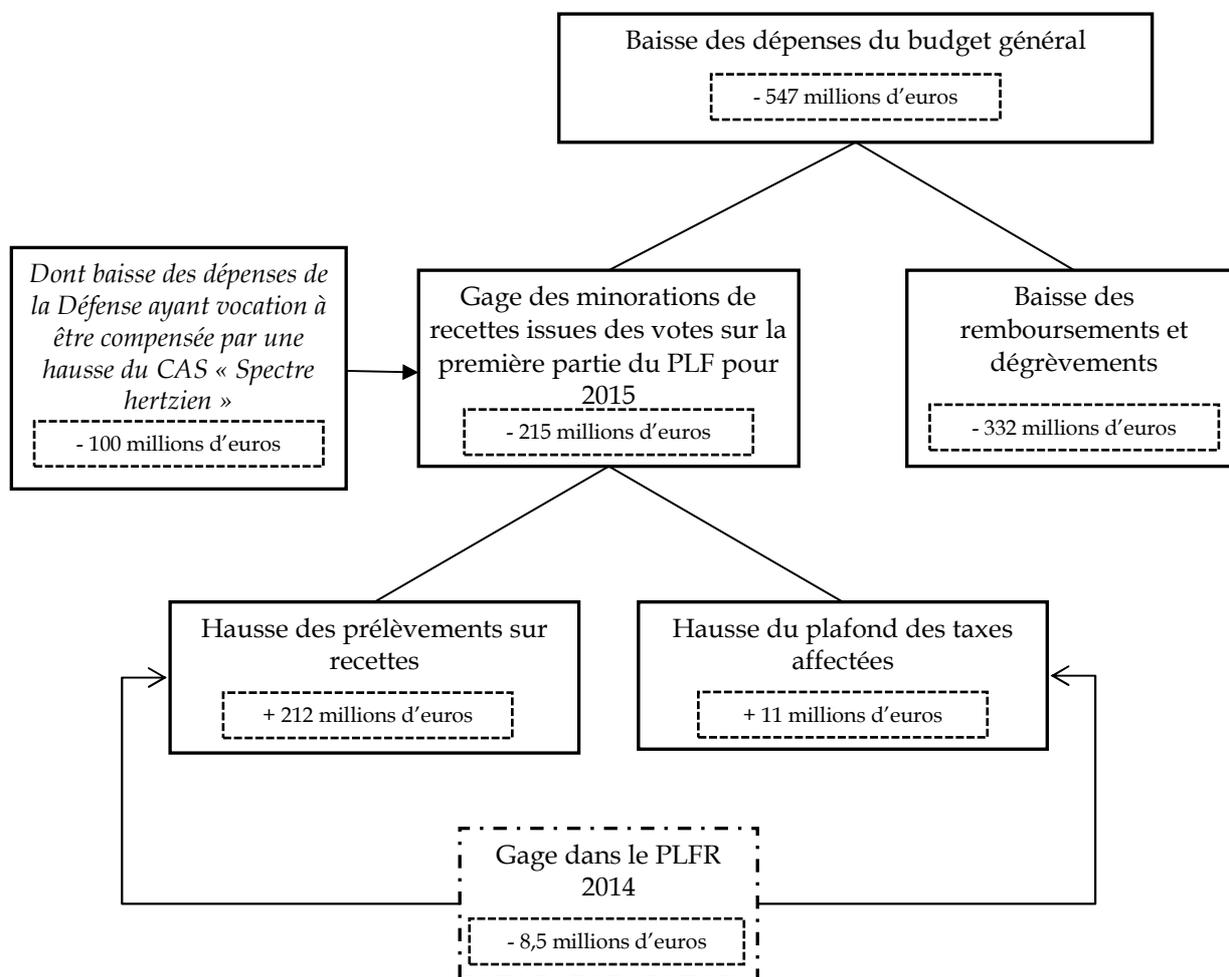
Cette minoration des dépenses **résulte pour sa plus large part d'amendements du Gouvernement adoptés en seconde délibération**, qui visent à **neutraliser les amendements adoptés par l'Assemblée nationale sur les recettes et les dépenses**. En effet, hors amendements de seconde

délibération du Gouvernement, les amendements adoptés, en première partie du présent projet de loi de finances, par l'Assemblée nationale, ont conduit à **accroître la norme de dépenses de 223 millions d'euros**, dont 212 millions d'euros d'ajustement à la hausse des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et 11 millions d'euros de hausse des plafonds de taxes affectées. Cet accroissement de la norme de dépenses est **gagé pour 215 millions d'euros sur le budget général** et pour 8,5 millions d'euros par un prélèvement additionnel sur le fonds de roulement excédentaire de plusieurs agences du ministère de l'Intérieur, qui sera proposé par le Gouvernement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2014.

Deux autres amendements du Gouvernement adoptés lors de la discussion de la première partie du projet de loi de finances ont conduit à **minorer les dépenses de la mission « Remboursements et dégrèvements » de 332 millions d'euros**, compte tenu de la réduction de 4 euros par hectolitre du remboursement de taxe intérieure de consommation sur le gazole (TICPE) dont bénéficient les transporteurs routiers de marchandises.

A également été compensée, dans son intégralité, l'augmentation des dépenses à l'issue des votes de l'Assemblée nationale sur la seconde partie du présent projet de loi de finances (+ 585 millions d'euros).

Répartition des motifs de la baisse de 547 millions d'euros des dépenses du budget général



Source : commission des finances du Sénat (d'après l'amendement II-29 du Gouvernement à l'article d'équilibre, voté par l'Assemblée nationale en seconde délibération sur la seconde partie du projet de loi de finances pour 2015)

Sur les 215 millions d'euros qui compensent les minoration de recettes issues des votes sur la première partie du projet de loi de finances, votre rapporteur général regrette que **près de la moitié, soit 100 millions d'euros**, soit en fait **issue d'une débudgétisation**. En effet, la baisse de 100 millions d'euros observée sur le budget de la Défense est compensée par l'augmentation des crédits prévus sur 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 ».

Or, la perception en 2015 des recettes attendues sur le CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien »

apparaît, en l'état des informations dont dispose votre rapporteur général, incertaine. Se pose dès lors la question des ressources qui seront *in fine* mobilisées pour respecter les engagements pris dans la loi de programmation militaire.

Au total, après seconde délibération, les modifications des crédits des missions issues des travaux de l'Assemblée nationale se répartissent de la façon suivante :

Mission	Rédaction initiale PLF 2015		PLF 2015 tel qu'issu des votes de l'Assemblée nationale		Modifications issues des travaux de l'Assemblée nationale	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action extérieure de l'État	3 093	2 962	3 085	2 954	-8	-8
Administration générale et territoriale de l'État	2 740	2 780	2 883	2 901	143	121
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 120	2 942	3 100	2 921	-21	-21
Aide publique au développement	2 498	2 816	2 487	2 805	-11	-11
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2 751	2 740	2 751	2 740	0	0
Conseil et contrôle de l'État	640	637	639	636	-1	-1
Culture	2 554	2 585	2 556	2 585	2	0
Défense	46 638	36 891	46 538	36 791	-100	-100
Direction de l'action du Gouvernement	1 266	1 247	1 260	1 241	-6	-6
Écologie, développement et mobilité durables	7 880	7 327	7 847	7 294	-33	-33
Économie	3 205	1 798	3 186	1 787	-19	-11
Égalité des territoires et logement	13 660	13 427	13 637	13 404	-23	-23
Engagements financiers de l'État	46 614	45 237	46 606	45 229	-8	-8
Enseignement scolaire	66 318	66 398	66 358	66 438	40	40
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 373	11 261	11 331	11 219	-42	-42
Immigration, asile et intégration	656	666	644	654	-12	-12
Justice	9 240	7 939	9 199	7 899	-41	-41
Médias, livre et	717	714	717	714	0	0

	Rédaction initiale PLF 2015		PLF 2015 tel qu'issu des votes de l'Assemblée nationale		Modifications issues des travaux de l'Assemblée nationale	
industries culturelles						
Outre-mer	2 095	2 064	2 091	2 060	-4	-4
Politique des territoires	708	761	695	748	-13	-13
Pouvoirs publics	988	988	988	988	0	0
Provisions	465	165	453	153	-13	-13
Recherche et enseignement supérieur	25 846	25 982	25 711	25 846	-136	-136
Régimes sociaux et de retraite	6 414	6 414	6 414	6 414	0	0
Relations avec les collectivités territoriales	2 727	2 680	2 726	2 679	-1	-1
Remboursements et dégrèvements	99 307	99 307	98 975	98 975	-332	-332
Santé	1 205	1 205	1 201	1 201	-4	-4
Sécurités	18 186	18 243	18 169	18 226	-17	-17
Solidarité, insertion et égalité des chances	15 755	15 751	15 740	15 735	-15	-15
Sport, jeunesse et vie associative	422	434	443	455	21	21
Travail et emploi	11 533	11 256	11 960	11 378	427	122
Total	410 614	395 617	410 387	395 070	-226	-547

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Deux missions connaissent ainsi des hausses conséquentes par rapport au projet de loi de finances déposé par le Gouvernement :

- la mission « **Travail et emploi** » (augmentation de 427 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 122 millions d'euros en crédits de paiement), principalement du fait de la **majoration des contrats aidés** ;

- la mission « **Administration générale et territoriale de l'État** » (hausse de 143 millions d'euros en autorisations d'engagement, 121 millions d'euros en crédits de paiement) en raison de la **suppression de la dématérialisation prévue de la propagande électorale** dans le cadre des élections régionales, départementales, et des assemblées de Martinique et de Guyane.

A l'inverse, **trois missions voient leurs crédits diminuer de manière importante** :

- la mission « **Remboursements et dégrèvements** » connaît une diminution de 332 millions d'euros liée à la **minoration de 4 euros par**

hectolitre du remboursement de taxe intérieure de consommation sur le gazole (TICPE) dont bénéficient les transporteurs routiers de marchandises ;

- la **mission « Recherche et enseignement supérieur » voit ses crédits réduits de 136 millions d'euros**. Ces diminutions porteront à hauteur de 70 millions sur les opérateurs de l'enseignement supérieur et devraient être permises par des « *économies d'efficience* », selon le Gouvernement ;

- enfin, la **mission « Défense » connaît une diminution de 100 millions d'euros**, mais, comme rappelé plus haut, les crédits du 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 » ont été majorés en parallèle de 100 millions d'euros.

Votre rapporteur général, dans la mesure où cet article procède à la récapitulation des votes intervenus sur les missions, propose de **l'adopter tel que modifié à la suite des votes du Sénat sur la deuxième partie du présent projet de loi de finances**.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes émis par le Sénat.

ARTICLE 33

Crédits des budgets annexes

Commentaire : le présent article récapitule les ouvertures de crédits des budgets annexes figurant dans le présent projet de loi de finances.

Le présent article récapitule les ouvertures de crédits des budgets annexes figurant dans le présent projet de loi de finances, conformément à la répartition détaillée à l'état C annexé au présent projet de loi.

Il prévoit des ouvertures de crédits à hauteur de 2 369 128 125 euros en autorisations d'engagements et 2 340 163 695 euros en crédits de paiement.

Ces montants n'ont pas été modifiés par l'Assemblée nationale.

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

ARTICLE 34

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

Commentaire : le présent article récapitule les ouvertures de crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers figurant dans le présent projet de loi de finances.

Le présent article récapitule les ouvertures de crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers figurant dans le présent projet de loi de finances, conformément à la répartition détaillée à l'état D annexé au présent projet de loi.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait des ouvertures de crédits à hauteur de 183 208 963 328 euros en autorisations d'engagements et 183 066 646 102 euros en crédits de paiement.

Ces sommes ont été augmentées de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement par l'Assemblée nationale, établissant les ouvertures de crédits à 183 308 963 328 euros en autorisations d'engagement et 183 166 646 102 euros en crédits de paiement.

La majoration de 100 millions d'euros porte sur 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 » et vient abonder les crédits du programme 762 « Optimisation de l'usage du spectre hertzien et interception et traitement des émissions électromagnétiques ». Ces financements visent à assurer le respect de la loi de programmation militaire et constituent la contrepartie à la réduction des crédits de la mission « Défense », à hauteur de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, destinée à garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État.

D'après l'exposé sommaire de l'amendement du Gouvernement procédant à la majoration, « *si le produit supplémentaire de 100 millions d'euros attendu des cessions de fréquences ne devait pas être atteint, le ministère de la Défense bénéficierait d'un financement complémentaire assuré par redéploiement au sein des programmes d'investissements d'avenir* ».

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

II. - AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

ARTICLE 35

Autorisations de découvert

Commentaire : le présent article retrace les autorisations de découvert au titre des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires.

Le I du présent article fixe les autorisations de découvert accordées aux ministres, pour 2015, au titre des comptes de commerce, à la somme de 19 881 309 800 euros conformément à la répartition par compte donnée à l'état E annexé au présent projet de loi.

Le II du présent article fixe les autorisations de découvert accordées au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, pour 2015, au titre des comptes d'opérations monétaires, à la somme de 400 000 000 euros, conformément à la répartition par compte donnée à l'état E annexé au présent projet de loi.

Ces montants n'ont fait l'objet d'aucune modification à l'Assemblée nationale.

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

TITRE II : AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2015 - PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

ARTICLE 36

Plafond des autorisations d'emplois de l'État

Commentaire : le présent article détermine le plafond des autorisations d'emplois de l'État pour 2015.

Le présent article fixe le plafond des autorisations d'emplois de l'État pour 2015. Ce plafond était, aux termes du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale, de **1 905 238 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, soit une **diminution à périmètre courant de 3 186 ETPT** par rapport aux plafonds autorisés par la loi de finances initiale pour 2014. **À périmètre constant, cette diminution s'élève à 1 263 ETPT.**

À l'initiative du Gouvernement, ce plafond d'emplois a été **diminué de 15 ETPT et porté à 1 905 223 ETPT** par l'Assemblée nationale afin de tirer les conséquences des éléments détaillés ci-après.

Deux changements concernent la répartition des ETPT entre ministères.

D'une part, à compter du 1^{er} janvier 2015, **la délégation interministérielle à la Méditerranée, actuellement rattachée aux services du Premier ministre, sera placée sous l'autorité du ministre des affaires étrangères** et du développement international. Ce transfert entraîne une hausse de 4 ETPT du plafond d'emplois du ministère des affaires étrangères et du développement international, et minore à due concurrence celui des services du Premier ministre.

D'autre part, **38 emplois actuellement mis à disposition de l'opérateur Atout France**, rattaché au plafond d'emplois du ministère des affaires étrangères et du développement international, sont **transférés sur le plafond d'emplois d'autres ministères** (3 emplois sont transférés au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et 35 emplois sont transférés sur le plafond d'emplois du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique).

Deux autres éléments sont relatifs à la répartition des emplois entre l'État et ses opérateurs. Un amendement du Gouvernement adopté par

L'Assemblée nationale a repoussé au 1^{er} janvier 2016 le transfert des activités de l'ACSé au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Compte tenu du maintien de l'établissement public pour assurer la gestion 2015, il est nécessaire de **rétablir un plafond d'emplois de 12 ETPT pour l'ACSé**. Le plafond d'emplois des opérateurs de la mission « Politique des territoires », (article 37 du présent projet de loi de finances) est donc majoré de 15 ETPT, tandis qu'est minoré de 12 ETPT le plafond d'emplois des services du Premier ministre.

Enfin, il a été procédé à la **régularisation de transferts d'emplois réalisés en projet de loi de finances pour 2015 dans le cadre de la mise en œuvre de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, dite « Sauvadet »**. Trois agents contractuels, en fonction dans des opérateurs relevant du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture », éligibles à une titularisation, ont refusé le bénéfice du concours réservé d'adjoints administratifs. Ces emplois ayant été intégrés au plafond d'emplois du ministère de la culture et de la communication dans le cadre du présent projet de loi de finances, il convenait de minorer de 3 emplois ce plafond d'emplois. Le plafond d'emplois des opérateurs a été majoré de manière symétrique.

Le plafond, tel qu'il résulte des votes de l'Assemblée nationale, est réparti comme suit, en équivalents temps plein travaillés :

I. - Budget général	1 891 614
Affaires étrangères et développement international	14 201
Affaires sociales, santé et droits des femmes	10 305
Agriculture, agroalimentaire et forêt	31 035
Culture et communication	10 958
Décentralisation et fonction publique	-
Défense	265 846
Écologie, développement durable et énergie	33 766
Économie, industrie et numérique	6 502
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	983 831
Finances et comptes publics	139 504
Intérieur	278 591
Justice	78 941
Logement, égalité des territoires et ruralité	12 807
Outre-mer	5 309
Services du Premier ministre	10 268
Travail, emploi et dialogue social	9 750
Ville, jeunesse et sports	-

II. - Budgets annexes	11 609
Contrôle et exploitation aériens	10 827
Publications officielles et information administrative	782
Total général	1 903 223

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

ARTICLE 37

Plafond des emplois des opérateurs de l'État

Commentaire : le présent article détermine le plafond des emplois des opérateurs de l'État pour 2015.

Le présent article est issu de l'article 64 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, dont les dispositions résultent de l'adoption d'un amendement présenté par notre collègue Michel Charasse. Le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs couvre l'ensemble des emplois rémunérés par ceux-ci à l'exception des emplois répondant cumulativement aux deux conditions suivantes :

- un contrat de travail limité dans le temps ;
- un financement intégral par des ressources propres résultant en particulier de conventions entre le financeur et l'opérateur.

Aux termes du projet de loi déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale, le plafond d'emplois pour 2015 s'établissait à **397 664 équivalents temps plein (ETP)**, contre 391 874 ETP prévus par la loi de finances pour 2014, soit une **hausse de 5 525 ETPT**.

À l'initiative du Gouvernement, **l'Assemblée nationale a porté ce plafond d'emplois à 397 682 ETPT (+18 ETPT)**.

Cette augmentation se décompose en deux sous-ensembles : d'une part, **15 ETPT sont liés à des transferts intervenus de l'État en direction des opérateurs** qui sont détaillés dans le commentaire de l'article 36 du présent projet de loi de finances¹.

3 ETPT supplémentaires résultent du lancement du programme URBACT III². Ces recrutements sont, d'après le Gouvernement, intégralement financés par des crédits européens.

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

¹ Transfert des activités de l'ACSé au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et régularisation de transferts d'emplois réalisés en projet de loi de finances pour 2015 dans le cadre de la mise en œuvre de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, dite « Sauvadet ».

² Programme communautaire d'échange et de partage de « bonnes pratiques »n autour du développement urbain durable, entre plusieurs villes européennes.

ARTICLE 38

Plafond des emplois des établissements à autonomie financière

Commentaire : le présent article détermine, pour 2015, le plafond des autorisations d'emplois des établissements à autonomie financière (EAF).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES ÉTABLISSEMENTS À AUTONOMIE FINANCIÈRE (EAF) : UN « ANGLE MORT » DU SUIVI DE L'EMPLOI PUBLIC JUSQU'EN 2009

1. Des établissements participant de l'action culturelle française dans le monde

Les établissements à autonomie financière sont définis à l'article 66 de la loi de finances pour 1974¹ qui prévoit que l' « *autonomie financière pourra être conférée à des établissements et organismes de diffusion culturelle ou d'enseignement situés à l'étranger et dépendant du ministère des Affaires étrangères* ».

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

Depuis la loi de finances initiale pour 2011, **l'ensemble des crédits alloués aux établissements à autonomie financière sont regroupés au sein du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »**. L'unification de leur programme de rattachement est liée à la **rationalisation du réseau d'action culturelle à l'étranger**, qui s'est traduite par la constitution, dans les postes diplomatiques où préexistaient des établissements à autonomie financière (EAF), d'un **dispositif unique intégrant le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) et le ou les établissement(s) culturel(s)** dans un périmètre commun - culture, francophonie et attractivité.

2. Un statut spécifique rendant nécessaire la mise en place d'un dispositif spécifique de suivi des emplois des EAF

Ces établissements ont un **statut particulier qui les exclut des dispositifs de suivi de l'emploi public prévus pour l'État et pour ses opérateurs** : en effet, dans la mesure où ils sont dotés de **l'autonomie financière, seuls les agents expatriés affectés dans ces établissements sont comptabilisés dans le plafond des emplois rémunérés par le ministère des**

¹ Loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 de finances pour 1974.

affaires étrangères. Les agents liés à l'établissement par un contrat de droit local en sont en revanche exclus.

Mais ces établissements ne relèvent pas non plus de la catégorie des opérateurs de l'État car ils ne disposent pas de la personnalité morale : ainsi, **leurs emplois ne sont pas comptabilisés dans les plafonds d'emplois des opérateurs rattachés aux programmes du ministère des Affaires étrangères.**

Cette situation conduisait à ce que les emplois des EAF ne fassent pas l'objet d'un suivi budgétaire systématisé, alors même que ces établissements sont pour une partie financés par dotation budgétaire.

B. LA DÉFINITION D'UN PLAFOND D'EMPLOIS SPÉCIFIQUE AUX ÉTABLISSEMENTS À AUTONOMIE FINANCIÈRE

L'article 76 de la loi de finances initiale pour 2009 a institué, sur proposition de nos collègues Michel Charasse et Adrien Gouteyron, alors rapporteurs spéciaux des missions « Aide publique au développement » et « Action extérieure de l'État », **un plafonnement spécifique aux établissements à autonomie financière et, en leur sein, aux « agents de droit local » (ADL) recrutés à durée indéterminée.**

L'exclusion des agents de droit local recrutés à durée déterminée se fonde sur l'idée que ceux-ci, engagés pour une mission précise, seraient généralement davantage **financés par des ressources propres** dans la mesure où ils contribuent à créer de telles ressources, sous la forme par exemple de cours de langue ou de droits d'entrée à des manifestations culturelles.

Le plafonnement des seuls emplois correspondant à des contrats à durée indéterminée (CDI) vise donc tout à la fois à **inciter les EAF à développer leurs ressources propres** et à n'imposer le **plafond d'emploi qu'aux agents qui sont, indirectement, rémunérés par l'État.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article fixe le plafond, pour 2015, des autorisations d'emplois des agents locaux recrutés à durée indéterminée au sein des établissements à autonomie financière (EAF).

Ce plafond est fixé à 3 489 équivalents temps plein (ETP), intégralement imputés sur le programme « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État ».

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification au présent article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général considère que **l'emploi public, au vu de son poids dans les dépenses de l'État, doit faire l'objet d'un encadrement et d'un suivi attentif.**

Il est donc **favorable à la reconduction pour 2015 du plafond d'emplois des établissements à autonomie financière.**

Le développement, par les établissements à autonomie financière, de ressources propres importantes n'invalide pas la pertinence du plafond d'emplois : d'une part, **le plafond d'emploi a justement pour vocation d'éviter que le dynamisme des ressources n'entraîne automatiquement une augmentation des dépenses de personnel.** D'autre part, il convient de noter que seuls les agents en contrat à durée indéterminée sont visés par le présent plafond. **L'exclusion des emplois à durée déterminée du plafond offre déjà une grande marge de souplesse aux établissements à autonomie financière dans l'exercice de leurs missions.**

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

ARTICLE 39

Plafond des emplois des autorités publiques indépendantes

Commentaire : le présent article détermine le plafond des autorisations d'emplois des autorités publiques indépendantes (API) dotées de la personnalité morale et des autorités administratives indépendantes (AAI) dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État¹ pour 2015.

Le présent article est issu de l'article 38 *bis* de la loi de finances pour 2012, résultant d'un amendement de nos collègues députés Gilles Carrez, alors rapporteur général du budget, Michel Bouvard et Louis Giscard d'Estaing.

Le dispositif proposé fixe, pour 2015, un **plafond des autorisations d'emplois des autorités publiques indépendantes (API) dotées de la personnalité morale et des autorités administratives indépendantes (AAI) dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État.**

Ce plafond était, aux termes du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale, de **2 561 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, soit une **augmentation à périmètre courant de 292 ETPT** par rapport aux plafonds autorisés par la loi de finances initiale pour 2014. Il faut cependant noter que le Conseil supérieur de l'audio-visuel (CSA) y est inclus pour la première année : en effet, la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 lui a conféré le statut d'autorité publique indépendante et ses effectifs ne sont donc plus comptabilisés avec ceux de l'État.

D'après le Gouvernement, à périmètre constant, le plafond serait en diminution de 12 ETPT entre 2013 et 2015.

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

¹ Il convient de rappeler que, lorsqu'une AAI est dépourvue de la personnalité morale, ses effectifs sont compris dans le plafond du programme auquel elle se rattache.

TITRE III : REPORTS DE CRÉDITS DE 2014 SUR 2015

ARTICLE 40

Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement

Commentaire : le présent article vise à majorer les plafonds de reports de certains crédits de paiement de l'exercice 2014 sur celui de 2015.

L'article 15 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que les crédits inscrits sur les autres titres que le titre des dépenses de personnel (titre 2) peuvent être reportés. En principe, ce report ne peut excéder la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut toutefois être majoré par une disposition de loi de finances.

En conséquence, le présent article fixe une liste de programmes qui pourront bénéficier de reports supérieurs au plafond de 3 %, dans la limite du montant des dotations ouvertes sur ces mêmes programmes par la loi de finances initiale pour 2014. Le présent article identifiait, dans sa rédaction initiale, **treize programmes pouvant bénéficier de reports supérieurs au plafond.**

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a ajouté à la liste de ces programmes **treize programmes supplémentaires**. L'ensemble des programmes pouvant bénéficier de reports supérieurs au plafond sont récapitulés dans le tableau suivant. Les programmes ajoutés à la suite de l'examen à l'Assemblée nationale sont indiqués en italique.

Ensemble des programmes pouvant bénéficier de reports, de 2014 à 2015, supérieurs au plafond prévu par la LOLF

Intitulé du programme 2014	Intitulé de la mission de rattachement 2014	Intitulé du programme 2015	Intitulé de la mission de rattachement 2015
Action de la France en Europe et dans le monde	Action extérieure de l'État	Action de la France en Europe et dans le monde	Action extérieure de l'État
<i>Administration territoriale</i>	<i>Administration générale et territoriale de l'État</i>	<i>Administration territoriale</i>	<i>Administration générale et territoriale de l'État</i>
Vie politique, culturelle et associative	Administration générale et territoriale de l'État	Vie politique, culturelle et associative	Administration générale et territoriale de l'État

Intitulé du programme 2014	Intitulé de la mission de rattachement 2014	Intitulé du programme 2015	Intitulé de la mission de rattachement 2015
<i>Aide économique et financière au développement</i>	<i>Aide publique au développement</i>	<i>Aide économique et financière au développement</i>	<i>Aide publique au développement</i>
Conseil d'État et autres juridictions administratives	Conseil et contrôle de l'État	Conseil d'État et autres juridictions administratives	Conseil et contrôle de l'État
Conseil économique, social et environnemental	Conseil et contrôle de l'État	Conseil économique, social et environnemental	Conseil et contrôle de l'État
Cour des comptes et autres juridictions financières	Conseil et contrôle de l'État	Cour des comptes et autres juridictions financières	Conseil et contrôle de l'État
Patrimoines	Culture	<i>Patrimoines</i>	Culture
<i>Environnement et prospective de la politique de défense</i>	<i>Défense</i>	<i>Environnement et prospective de la politique de défense</i>	<i>Défense</i>
Coordination du travail gouvernemental	Direction de l'action du Gouvernement	Coordination du travail gouvernemental	Direction de l'action du Gouvernement
Développement des entreprises et du tourisme	Économie	Développement des entreprises et du tourisme	Économie
<i>Statistiques et études économiques</i>	<i>Économie</i>	<i>Statistiques et études économiques</i>	<i>Économie</i>
Épargne	Engagements financiers de l'État	<i>Épargne</i>	Engagements financiers de l'État
<i>Soutien de la politique de l'éducation nationale</i>	<i>Enseignement scolaire</i>	<i>Soutien de la politique de l'éducation nationale</i>	<i>Enseignement scolaire</i>
<i>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</i>	<i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</i>	<i>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</i>	<i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</i>
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	Gestion des finances publiques et des ressources humaines
<i>Facilitation et sécurisation des échanges</i>	<i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</i>	<i>Facilitation et sécurisation des échanges</i>	<i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</i>
Entretien des bâtiments de l'État	Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Entretien des bâtiments de l'État	Gestion des finances publiques et des ressources humaines
<i>Conduite et pilotage de la politique de la justice</i>	<i>Justice</i>	<i>Conduite et pilotage de la politique de la justice</i>	<i>Justice</i>
Conseil supérieur de la magistrature	Justice	Conseil supérieur de la magistrature	Justice
<i>Conditions de vie outre-mer</i>	<i>Outre-mer</i>	<i>Conditions de vie outre-mer</i>	<i>Outre-mer</i>
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	Politique des territoires	Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	Politique des territoires

Interventions territoriales de l'État	Politique des territoires	Interventions territoriales de l'État	Politique des territoires
<i>Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires</i>	<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	<i>Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires</i>	<i>Recherche et enseignement supérieur</i>
Concours spécifiques et administration	Relations avec les collectivités territoriales	Concours spécifiques et administration	Relations avec les collectivités territoriales
<i>Sécurité civile</i>	<i>Sécurités</i>	<i>Sécurité civile</i>	<i>Sécurités</i>

Source : projet de loi de finances pour 2015

Au total, 26 programmes pourront donc faire l'objet de reports supérieurs au plafond prévu par la LOLF. Ce **chiffre apparaît élevé** au regard des années précédentes : 19 programmes prévus en loi de finances initiale pour 2012, 17 programmes en loi de finances initiale pour 2013 et 19 programmes de nouveau en loi de finances initiale pour 2014.

Cette augmentation pourrait sembler problématique. En effet, les reports de crédits constituent certes un **outil utile aux gestionnaires** et contribue à **éviter une accélération injustifiée de la consommation des crédits en fin d'année**, mais leur augmentation n'en constitue pas moins une atteinte au principe d'annualité budgétaire. Surtout, la multiplication des reports de crédits tend à créer un **décalage entre les dotations budgétaires et les besoins constatés** qui peut interroger quant à la fiabilité de la budgétisation initiale.

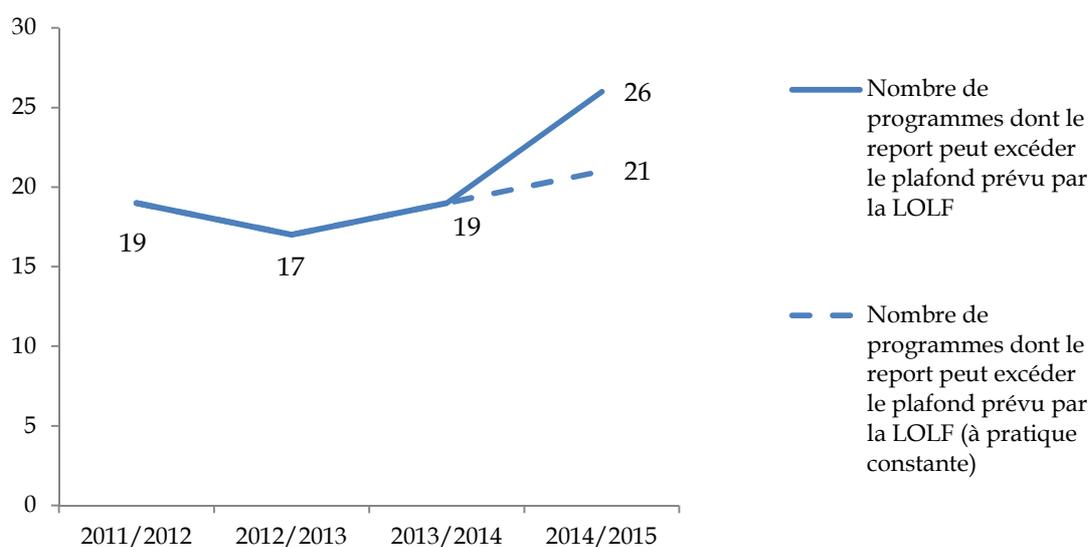
Toutefois, d'après les informations transmises à votre rapporteur général, **la hausse du nombre de programmes concernés par les reports est pour partie liée à une évolution des règles de calcul du seuil des 3 %** au-delà duquel une disposition de loi de finances est nécessaire : ainsi, une part des demandes de déplafonnement est liée à **l'intégration, à partir des reports de 2014 sur 2015, des attributions de produits dans le plafond des 3 %**. Cette évolution reprend une remarque de la Cour des comptes formulée dans son rapport sur les résultats et la gestion du budget de l'État en 2013¹ : dans la mesure où les crédits sur fonds de concours non consommés sont reportés sans limitation sur l'exercice suivant, un suivi trop lâche des dépenses consommées par les fonds de concours était « *susceptible de conduire à des irrégularités au regard des dispositions de l'article 17 de la LOLF selon lequel "l'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante" et de celles relatives à l'article 15 aux reports de crédits* ». À partir de cette année, les fonds de concours et les attributions de produits font l'objet d'un suivi différencié en matière de reports. Cette application plus littérale des règles de l'article 15 de la LOLF est rendue possible par le suivi des demandes de reports au niveau de chaque fonds de concours, en lien avec la

¹ Cour des comptes, rapport sur les résultats et la gestion du budget de l'État en 2013, p. 182.

consommation des crédits qui y sont inscrits. Cette procédure a été initiée lors des reports de l'année 2013 sur l'année 2014.

Le **déplafonnement de 5 programmes serait lié à ces changements** : à pratique constante, le déplafonnement ne concernerait donc que 21 programmes, soit un nombre qui, bien que supérieur à celui constaté les années précédentes, reste du même ordre de grandeur.

Nombre de programmes pouvant faire l'objet d'un report de crédits supérieur au plafond de la LOLF



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Au vu de l'ensemble de ces éléments, votre **rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.**

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

TITRE IV : DISPOSITIONS PERMANENTES

I. - MESURES FISCALES

ARTICLE 41

(Art. L. 31-10-2 à L. 31-10-5, L. 31-10-9, L. 31-10-10 et L. 31-10-12 du code de la construction et de l'habitation et art. 244 quater V du code général des impôts)

Prolongation et extension du prêt à taux zéro (PTZ)

Commentaire : le présent article tend à prolonger le dispositif de prêt à taux zéro (PTZ) consenti afin de financer la primo-accession à la propriété, tout en élargissant son champ d'application, en modifiant ses conditions d'obtention et en augmentant à un milliard d'euros le plafond applicable au crédit d'impôt afférent à ce prêt.

I. LE DROIT EXISTANT

Instauré par l'article 90 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, le prêt à taux zéro (PTZ) est attribué par les établissements de crédits et les sociétés de financement aux personnes physiques pour le financement de leur résidence principale dans le cadre d'une première accession à la propriété. Ces prêts peuvent être émis du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2014.

En contrepartie, les établissements de crédits et les sociétés de financement bénéficient d'un crédit d'impôt prévu à l'article 244 quater V du code général des impôts (CGI).

A. L'OCTROI ET LES MODALITÉS D'APPLICATION DU PRÊT À TAUX ZÉRO

Les modalités d'octroi et dispositions relatives à la mise en œuvre du PTZ sont prévues au chapitre X du titre premier du livre III de la partie législative du code de la construction et de l'habitation (articles L. 31-10-1 à L. 31-10-14) ainsi que par le chapitre X du titre premier du livre III de la partie réglementaire du même code (article R. 31-10-1 à R. 31-10-12).

1. Les conditions liées aux immeubles

En vertu de la loi de finances pour 2011, pouvaient ouvrir droit à prêt à taux zéro les logements neufs ou anciens.

L'article 86 de la loi de finances pour 2012¹ a toutefois réduit le champ du PTZ en prévoyant que ne seraient plus éligibles que les biens neufs ou, s'agissant des logements anciens, seulement ceux issus de la vente du parc social à ses occupants et sous certaines conditions.

En outre, le même article a introduit une condition de performance énergétique pour les logements neufs. Désormais, en vertu de l'article L. 31-10-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH), les prêts émis à compter du 1^{er} janvier 2013 pour l'acquisition d'un logement neuf sont « octroyés sous condition de performance énergétique ». Ainsi, la performance énergétique globale du logement doit être supérieure à un niveau fixé par décret (article L. 1-10-3 du CCH).

L'article R. 31-10-3-2 du CCH précise que les logements satisfaisant la condition de performance énergétique « s'entendent :

« 1° Sous réserve du 2° :

« a) soit de ceux qui bénéficient du label "bâtiment basse consommation énergétique, BBC 2005" mentionné au 5° de l'article 2 de l'arrêté du 3 mai 2007 relatif au contenu et aux conditions d'attribution du label "haute performance énergétique" ;

b) soit de ceux qui respectent les caractéristiques thermiques et conditions mentionnées au I de l'article R. 111-20, selon les prescriptions fixées par l'arrêté prévu au II du même article².

« 2° Pour les logements résultant de l'aménagement de locaux non destinés à l'habitation et pour les logements acquis en vue de leur première occupation après la réalisation de travaux concourant à la production ou à la livraison d'un immeuble neuf au sens du 2° du 2 du I de l'article 257 du code général des impôts :

« a) soit de ceux qui bénéficient du label "haute performance énergétique rénovation, HPE rénovation 2009" ou du label "bâtiment basse consommation énergétique rénovation, BBC rénovation 2009" mentionnés aux 1° et 2° de l'article 2 de l'arrêté du 29 septembre 2009 relatif au contenu et aux conditions d'attribution du label "haute performance énergétique rénovation" ;

« b) Soit de ceux qui respectent les exigences de performance énergétique globale, pour au moins deux des quatre catégories suivantes :

« - isolation de la toiture ou des murs donnant sur l'extérieur ;

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

² Cette réglementation correspond à la réglementation thermique 2012 « RT 2012 », applicable à toutes les constructions de logements neufs faisant l'objet d'une demande de permis de construire ou d'une déclaration préalable à compter du 1^{er} janvier 2013.

- « - fenêtres ;
- « - système de chauffage ;
- « - système de production d'eau chaude sanitaire. »

Cette condition n'est toutefois pas exigée pour des logements acquis pour être occupés par des titulaires de contrats de location-accession (« conclus dans les conditions prévues par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière ») qui font l'objet d'une convention et d'une décision d'agrément prise par le représentant de l'État dans le département avant le 1^{er} janvier 2012.

2. Les conditions liées aux bénéficiaires du PTZ

En vertu de l'article L. 31-10-3 du CCH, sont considérés comme primo-accédants pouvant bénéficier du PTZ les « personnes physiques n'ayant pas été propriétaires de leur résidence principale au cours des deux dernières années précédant l'émission de l'offre de prêt ».

Depuis l'article 86 de la loi de finances pour 2012, **le prêt à taux zéro est accordé sous conditions de ressources**, en fonction de la composition du ménage et de la localisation géographique du logement.

Ainsi, le montant total des ressources (soit les ressources des personnes destinées à occuper le logement à titre de résidence principale), divisé par un coefficient familial prévu à l'article L. 31-10-10 du CCH, doit être inférieur à un plafond fixé par décret, « en fonction de la localisation du logement » (article L. 31-10-3 du CCH). Ce plafond ne peut lui-même être inférieur à 16 500 euros ou supérieur à 36 000 euros.

Coefficient familial applicable pour le calcul de la condition de ressources

Nombre de personnes	1	2	3	4	5 et plus
Coefficient familial	1	1,4	1,7	2	2,3

Source : article L. 31-10-10 du CCH

Les plafonds de ressources ont été très récemment modifiés par le décret n° 2014-889 du 1^{er} août 2014, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2014, afin de favoriser l'octroi des prêts à taux zéro en zone B2 et C. Ils ont ainsi été augmentés dans ces zones, ceux des zones A et B1 étant au contraire restés identiques.

Nombre de personnes	Plafonds de ressources (en euros)					
	Zone A	Zone B1	Zone B2		Zone C	
			Avant le 1 ^{er} octobre 2014	Au 1 ^{er} octobre 2014	Avant le 1 ^{er} octobre 2014	Au 1 ^{er} octobre 2014
1	36 000	26 000	20 000	24 000	18 500	22 000
2	50 400	36 400	28 000	33 600	25 900	30 800
3	61 200	44 200	34 000	40 800	31 450	37 400
4	72 000	52 000	40 000	48 000	37 000	44 000
5	82 800	59 800	46 000	55 200	42 550	50 600
6	93 600	67 600	52 000	62 400	48 100	57 200
7	104 400	75 400	58 000	69 600	53 650	63 800
8 et plus	115 200	83 200	64 000	79 800	59 200	70 400

Source : commission des finances du Sénat d'après l'article R. 31-10-3-1 du CCH dans sa rédaction antérieure au 1^{er} octobre 2014 et postérieure au 1^{er} octobre 2014

En vertu de l'article L. 31-10-5 du CCH, le montant total des ressources à prendre en compte pour l'émission de l'offre de prêt est le plus élevé des deux montants suivants :

- la somme des revenus fiscaux de référence des personnes destinées à occuper le logement à titre de résidence principale ;
- le coût total de l'opération divisé par dix.

3. Un coût d'opération plafonné et la fixation d'une quotité de prêt

Le montant du prêt correspond à une « quotité du coût total de l'opération retenu dans la limite d'un plafond » et ne peut « excéder le montant du ou des autres prêts, d'une durée au moins égale à deux ans, concourant au financement de la même opération » (article L. 31-10-8 du CCH).

Le coût total de l'opération est plafonné en fonction de la localisation du logement et de son caractère neuf ou ancien. D'après la loi, ce plafond ne peut être inférieur à 79 000 euros et supérieur à 156 000 euros pour une personne seule et est déterminé en appliquant le coefficient familial déjà mentionné pour la détermination du plafond des ressources de l'emprunteur.

Le décret précité du 1^{er} août 2014 a modifié les plafonds applicables pour le coût de l'opération, en supprimant la distinction entre logement neuf et ancien et en retenant des montants plus élevés pour les zones B et C. Au contraire, il a réduit celui applicable aux logements neufs dans la zone A.

Ainsi, le plafond du coût de l'acquisition d'un logement neuf pour une personne seule en zone A passe de 156 000 euros à 150 000 euros, tandis qu'il s'élève à 135 000 euros, contre 117 000 euros avant le 1^{er} octobre 2014, en

zone B1, à 110 000 euros à la place de 86 000 euros en zone B2 et à 100 000 euros contre 79 000 euros en zone C¹.

Plafonds du coût de l'opération applicables depuis le 1^{er} octobre 2014

(en euros)

Nombre de personnes	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
1	150 000	135 000	110 000	100 000
2	210 000	189 000	154 000	140 000
3	255 000	230 000	187 000	170 000
4	300 000	270 000	220 000	200 000
5 et plus	345 000	311 000	253 000	230 000

Source : article R. 31-10-10 du code de la construction et de l'habitation

À partir du coût total de l'opération, la quotité du prêt à taux zéro est déterminée en fonction de la localisation du logement et de son caractère neuf ou ancien, sans être ni inférieure à 10 %, ni supérieure à 35 %.

Le décret précité du 1^{er} août 2014 a modifié la quotité du prêt retenue pour un logement neuf en zone A, pour le réduire de 33 % à 26 %, retenant ainsi le même pourcentage que pour la zone B1.

Quotité de prêt retenue par zone géographique pour un logement neuf respectant la condition de performance énergétique

Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
26 %	26 %	21 %	18 %

Source : article R. 31-10-9 du CCH

La quotité de prêt pour un logement ancien est égale à 10 %, quelle que soit la localisation du bien.

4. Durée et conditions de remboursement du prêt

Le remboursement du prêt s'effectue en fonction des ressources de l'emprunteur et sa durée ne peut être supérieure à 25 ans. Aucun frais de dossier, frais d'expertise, intérêt ou intérêt intercalaire ne peut être perçu sur ces prêts.

¹ Pour les logements anciens, les montants du plafond avant le 1^{er} octobre 2014 s'élevaient à 124 000 euros en zone A, 93 000 euros en zone B1, 86 000 euros en zone B2 et 79 000 euros en zone C.

Une fraction du prêt peut faire l'objet d'un différé de remboursement. Le remboursement du prêt s'effectue, en fonction des ressources de l'emprunteur, soit en une seule période, soit, lorsqu'il y a un différé de remboursement sur une fraction ou la totalité de son montant, en deux périodes (article L. 31-10-11 du CCH).

En cas de différé de remboursement, la durée de chacune des périodes de remboursement est alors fixée, selon l'article L. 31-10-12 du CCH, « *suivant un maximum de dix tranches, en fonction de la localisation du logement, de son caractère neuf ou ancien et du montant total des ressources [...] divisé par le coefficient familial [...], majoré de 0,3 par personne destinée à occuper à titre de résidence principale le logement au-delà de la cinquième dans la limite de huit personnes au total.* »

Les décrets du 1^{er} août 2014 précité et du 30 septembre 2014¹ ont modifié les différés d'amortissement ainsi que les plafonds des tranches retenues pour les conditions de remboursement du prêt. Ils ont ainsi renforcé l'aide dans les zones B2 et C, réduit celle des zones A et B1, tout en élargissant le champ d'application du différé de remboursement et en l'allongeant. La distinction entre les logements neuf et ancien a, par ailleurs, été supprimée.

Tranches de revenus déterminant les modalités de remboursement du PTZ

(en euros)

Tranche	Zone A			Zone B1			Zone B2			Zone C		
	Avant le 1 ^{er} octobre 2014		Au 1 ^{er} octobre 2014	Avant le 1 ^{er} octobre 2014		Au 1 ^{er} octobre 2014	Avant le 1 ^{er} octobre 2014		Au 1 ^{er} octobre 2014	Avant le 1 ^{er} octobre 2014		Au 1 ^{er} octobre 2014
	Neuf	Ancien		Neuf	Ancien		Neuf	Ancien		Neuf	Ancien	
1	≤ 23 000	≤ 20 500	≤ 20 000	≤ 18 000	≤ 16 000	≤ 18 000	≤ 14 000	≤ 12 500	≤ 15 000	≤ 11 500	≤ 11 500	≤ 13 000
2	≤ 25 500	≤ 23 000	≤ 22 000	≤ 19 500	≤ 18 000	≤ 19 500	≤ 15 000	≤ 14 000	≤ 16 500	≤ 13 000	≤ 13 000	≤ 14 000
3	≤ 28 500	≤ 25 500	≤ 25 000	≤ 21 500	≤ 19 500	≤ 21 500	≤ 16 500	≤ 15 000	≤ 18 000	≤ 14 000	≤ 14 000	≤ 15 000
4	≤ 31 000	≤ 28 500	≤ 28 000	≤ 23 500	≤ 21 500	≤ 23 500	≤ 18 000	≤ 16 500	≤ 20 000	≤ 15 000	≤ 15 000	≤ 18 500
5	≤ 36 000	≤ 36 000	≤ 36 000	≤ 26 000	≤ 26 000	≤ 26 000	≤ 20 000	≤ 20 000	≤ 24 000	≤ 18 500	≤ 18 500	≤ 22 000

Source : commission des finances du Sénat d'après l'article R. 31-10-11 du CCH avant et après le 1^{er} octobre 2014

¹ Décret n° 2014-1103 du 30 septembre 2014 relatif aux prêts ne portant pas intérêt consentis pour financer la primo-accession à la propriété.

Conditions de remboursements du PTZ

Tranche	Capital différé		Durée de la période 1		Durée de la période 2	
	Avant le 1 ^{er} octobre 2014*	Au 2 octobre 2014	Avant le 1 ^{er} octobre 2014*	Au 2 octobre 2014	Avant le 1 ^{er} octobre 2014*	Au 2 octobre 2014
1	100 %	100 %	14 ans	14 ans	11 ans	11 ans
2	100 %	100 %	5 ans	11 ans	20 ans	14 ans
3	0 %	100 %	20 ans	8 ans	—	14 ans
4	0 %	0 %	16 ans	16 ans	—	—
5	0 %	0 %	12 ans	12 ans	—	—

* Entre le 30 septembre et le 2 octobre 2014, étaient applicables les modifications apportées par le décret du 1^{er} août 2014, qui devaient entrer en vigueur au 1^{er} octobre 2014 et ont été modifiées dès le décret du 30 septembre 2014.

Source : commission des finances du Sénat d'après l'article R. 31-10-11 du CCH avant et après le 2 octobre 2014

5. La modification du zonage géographique A/B/C : l'entrée d'un nombre plus important de communes dans les zones A et B

Un arrêté du 1^{er} août 2014, pris en application de l'article R. 304-1 du CCH, a modifié le zonage géographique distinguant les zones A, B et C.

Cette révision du zonage, qui permet de classer les communes en fonction de la tension constatée sur le marché immobilier, a eu pour effet de faire entrer davantage de communes dans les zones A et B. Applicable dès le 1^{er} octobre 2014 pour le PTZ comme pour le dispositif « Duflot », qui devient « Pinel »¹, 1 180 communes ont été reclassées dans une zone plus tendue, dont 180 d'entre elles, représentant 4 millions d'habitants, en zone A. 670 communes ont été déclassées mais uniquement dans la zone B1 ou B2².

Ce changement de zonage revêt un caractère important pour l'octroi du PTZ et le régime qui lui est applicable. En effet, de nombreuses conditions (plafond de ressources de l'emprunteur et de quotité de prêt, modalités de remboursement...), présentées ci-dessus, sont déterminées en fonction de la zone géographique à laquelle appartient le logement. Ainsi, plus la zone est tendue, plus les plafonds de ressources sont élevés de même que le montant du prêt accordé au regard de la valeur du bien.

¹ Le changement de zonage concerne également l'application du taux de TVA à 10 % pour le logement intermédiaire au 1^{er} octobre 2014 puis, au 1^{er} janvier 2015, de nombreux dispositifs tels que le bénéfice des aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), le dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif « Borloo ancien » ou encore le prêt locatif intermédiaire et la TVA réduite en « zone ANRU ». Il sera enfin applicable au 1^{er} février 2015, aux agréments de prêt social de location-accession.

² Cf. le commentaire de l'article 5 du projet de loi de finances pour 2015 dans le rapport général n° 108 (2014-2015) de M. Albéric de Montgolfier, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi finances pour 2015, tome II, fascicule 1, « les conditions générales de l'équilibre financier ». Voir notamment la carte présentant les différentes zones.

B. LE CRÉDIT D'IMPÔT AFFÉRENT AU PRÊT À TAUX ZÉRO : UN PLAFONNEMENT GLOBAL DE LA DÉPENSE GÉNÉRATIONNELLE NETTE

En vertu de l'article 244 *quater* V du code général des impôts, **les établissements de crédit et les sociétés de financement octroyant des PTZ permettant la primo-accession à la propriété bénéficient d'un crédit d'impôt.**

Le montant de ce crédit d'impôt est « *égal à l'écart entre la somme actualisée des mensualités dues au titre du prêt ne portant pas intérêt et la somme actualisée des montants perçus au titre d'un prêt de mêmes montant et durée de remboursement, consenti à des conditions normales de taux à la date de l'émission de l'offre de prêt ne portant pas intérêt.* »

Ce crédit d'impôt fait « *naître, au profit de l'établissement de crédit ou de la société de financement une créance, inaliénable et incessible, d'égal montant* », qui constitue un « *produit imposable rattaché à hauteur d'un cinquième au titre de l'exercice au cours duquel* » le prêt a été versé et par fractions égales sur les exercices suivants.

La dépense fiscale liée à ce crédit d'impôt fait toutefois l'objet d'un **plafonnement global** puisque **les conditions d'attribution et les modalités des prêts sont fixées chaque année par décret**, auquel est jointe une **étude d'impact** mettant en évidence les mesures prises pour que **le montant des crédits d'impôt afférents aux PTZ émis sur une même période de douze mois ne dépasse pas 820 millions d'euros**. Ce montant plafond s'entend « *du montant brut des crédits d'impôt accordés, diminué de l'impôt sur les bénéfices correspondant.* »

Il convient de noter que, si lors de la création du PTZ dans le cadre de la loi de finances pour 2011, le crédit d'impôt comportait un **plafond de dépense générationnelle** de 2,6 milliards d'euros, son recentrage a ensuite conduit à un abaissement de ce plafond à **820 millions d'euros**.

Dans l'hypothèse où **les conditions de maintien du PTZ n'était plus respectées**, l'article 199 *ter* T du CGI dispose que « *la différence entre le montant du crédit d'impôt correspondant au prêt effectivement octroyé et le montant du crédit d'impôt correspondant au prêt qui aurait dû être octroyé à l'emprunteur est reversée par l'établissement de crédit ou la société de financement.* »

L'établissement de crédit ou la société de financement est alors **autorisé à ajuster l'offre de prêt émise auprès de l'emprunteur**, en vertu de l'article L. 31-10-7 du CCH¹.

¹ Il peut ainsi être prévu « d'ajuster, dans des conditions fixées par décret, le montant ou les conditions du prêt afin que l'avantage correspondant à celui-ci soit équivalent à l'avantage correspondant au prêt qui aurait dû être octroyé à l'emprunteur lorsque les conditions du prêt mentionnées au présent chapitre n'ont pas été respectées et que ce défaut de respect est imputable à l'emprunteur ».

Compte tenu de l'évolution du champ d'application du PTZ et de ses modalités d'octroi, **le nombre de prêts accordé s'est établi à 351 932 en 2011, 79 116 en 2012 et 43 167 en 2013.**

Selon l'évaluation préalable de l'article, « *le coût du PTZ a profité pour plus des deux tiers aux ménages aux revenus les plus modestes (la première tranche représente près de 70 % du crédit d'impôt total)* ». Les aides moyennes s'établissaient à 13 922 euros en 2013 contre 7 715 euros en 2012.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans le cadre du plan de relance de la construction de logements du 29 août 2014, le Gouvernement propose de maintenir le prêt à taux zéro pour trois années supplémentaires, ainsi que d'en élargir le champ d'application et de procéder à plusieurs aménagements.

A. LA PROROGATION DU PTZ POUR TROIS ANS

En modifiant le V de l'article 90 de la loi de finances pour 2011, le III du présent article prévoit la prorogation du prêt à taux zéro pour trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 2017, alors qu'il n'était en principe prévu que du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2014, soit quatre ans.

B. L'OUVERTURE DU CHAMP D'APPLICATION AUX LOGEMENTS ANCIENS SITUÉS DANS CERTAINES COMMUNES RURALES

Le Gouvernement propose, dans le 1^o du I du présent article, **d'étendre le dispositif du prêt à taux zéro à l'acquisition de logements anciens qui feraient l'objet de travaux.**

Ainsi, outre pour l'acquisition de logements du parc social par leurs occupants, le PTZ serait également octroyé pour des **biens situés dans des communes rurales qui répondraient à trois critères :**

- elles n'appartiennent pas à une agglomération ou elles appartiennent à une agglomération de moins de 10 000 habitants.

Selon l'évaluation préalable du présent article, la notion d'agglomération est définie par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) comme étant une « *unité urbaine composée d'une commune ou d'un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions), qui compte au moins 2 000 habitants* ».

Toujours selon l'évaluation préalable, les communes rurales seraient celles qui n'entrent pas dans la constitution d'une agglomération ou d'une unité urbaine, c'est-à-dire les communes « *sans zone de bâti continu de*

2 000 habitants » ou dont « moins de la moitié de la population municipale est dans une zone de bâti continu » ;

- **elles connaissent un niveau de vacance élevé du parc de logement.** L'étude préalable de l'article précise que le Gouvernement envisage de s'appuyer sur le niveau de vacance moyen constaté en France selon les statistiques de l'INSEE ;

- **elles offrent un niveau de service minimal à la population,** apprécié selon des conditions fixées par décret. Encore une fois, le Gouvernement s'appuierait sur les éléments statistiques de l'INSEE, en retenant les communes qui « *présentent d'ores et déjà des équipements de proximité ou intermédiaires selon la classification de [l'institut]* ». L'évaluation préalable précise que la base permanente des équipements de l'INSEE couvre à la fois les services, marchands ou non, les commerces, les domaines de la santé et de l'action sociale, de l'enseignement, du tourisme, du sport et des loisirs. Ainsi, en 2013, 102 équipements sont retenus et répartis en trois gammes :

- 29 équipements de proximité (école maternelle, pharmacie, boulangerie, bureau de poste...) ;

- 32 équipements intermédiaires (collège, orthophoniste, supermarché, police/gendarmerie...) ;

- 41 équipements de gamme « supérieure » (lycée, maternité, hypermarché, agence pôle emploi...).

Les communes visées seraient celles disposant au moins de 6 équipements de proximité ou intermédiaires.

Selon les informations recueillies auprès du Gouvernement, environ 6 000 communes seraient ciblées avec la mise en œuvre de ces trois critères.

Ce « PTZ réhabilitation » est également soumis à la **condition que des travaux soient réalisés**. Ainsi, en insérant un nouveau V dans le III de l'article L. 31-10-3 du CCH, le **c du 2° du I** du présent article précise que la condition de travaux est considérée comme remplie lorsque les logements anciens font l'objet, au moment de l'acquisition, de **travaux d'amélioration représentant « un montant supérieur à une quotité du coût total de l'opération »**. Cette quotité devrait être fixée par décret et doit être **comprise entre 20 % et 30 %** du coût total de l'opération (ni inférieure à 20 %, ni supérieure à 30 %).

L'acquéreur s'engage donc à réaliser des travaux d'amélioration d'une certaine ampleur. Ils doivent, par ailleurs, être **réalisés dans un délai maximum de trois ans** à compter de la date d'émission de l'offre de prêt.

Cette durée de trois ans ne s'applique pas dans le cas de force majeure ou d'une contestation contentieuse de l'opération.

Compte tenu de cette extension du champ d'application du PTZ, le présent article prévoit, par cohérence, que les modalités d'octroi du prêt soient également fonction, dans le cadre de l'acquisition d'un logement ancien, du respect des conditions de localisation et de travaux exigés **(b) du 3° du I** du présent article qui rétablit le *e)* de l'article L. 31-10-4 du CCH.

C. DIVERSES MESURES MODIFIANT LES CONDITIONS D'OCTROI OU DE DÉTERMINATION DU PRÊT

1. La suppression de la condition de performance énergétique pour les logements neufs

En réécrivant le 1^{er} alinéa de l'article L. 31-10-2 du CCH, le **1° du I** a notamment pour conséquence de supprimer la **condition de performance énergétique** pour l'acquisition de logements neufs.

En effet, comme l'indique l'étude d'impact, la réglementation thermique 2012 (RT 2012) s'applique déjà à toutes les constructions des logements neufs depuis le 1^{er} janvier 2013.

Par coordination, le III de l'article L. 31-10-3 du CCH serait abrogé **(a) du 2° du I** du présent article), le *d* de l'article L. 31-10-4 du CCH serait modifié **(a) du 3° du I** du présent article) et le dernier alinéa de l'article L. 31-10-9 du CCH serait supprimé **(b) du 5° du I** du présent article).

2. La suppression de la condition de prix inférieur de 10 % à l'évaluation de France Domaine pour l'acquisition d'un logement du parc social

L'acquisition de logements sociaux par leurs occupants est simplifiée, en proposant que le prix de vente du bien doive être **inférieur** à l'évaluation faite par France Domaine, mais **pas nécessairement d'au moins 10 % comme prévu actuellement** **(b) du 2° du I** qui modifie le IV de l'article L. 31-10-3 du CCH.

Déjà, l'article 117 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR)¹ avait assoupli le dispositif en inscrivant ce minimum de 10 %. Celui-ci est, en effet, bien plus favorable à l'acquisition de logements sociaux que la législation précédente qui imposait que le prix du bien soit égal au minimum autorisé pour la vente de logement sociaux à l'article L. 443-12 du CCH, soit 35 % de l'évaluation faite par le service des domaines.

¹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR).

3. La suppression de la distinction entre logement ancien et logement neuf pour l'établissement du prêt

Le présent article prévoit de supprimer la différence de régime applicable pour l'établissement des PTZ, selon que le logement acquis est neuf ou ancien.

Il en est ainsi pour la détermination :

- de la **quotité de prêt (a) du 5° du I** du présent article qui modifie l'article L. 31-10-9 du CCH) ;

- du **montant maximal d'opération éligible** au PTZ (**6° du I** du présent article qui modifie l'article L. 31-10-10 du CCH) ;

- de la **fraction du prêt** susceptible de faire l'objet d'un **différé de remboursement** et de la **durée** de chacune des périodes de remboursement (**7° du I** du présent article qui modifie l'article L. 31-10-12 du CCH).

Il convient de noter qu'en pratique, **cette distinction a d'ores et déjà été supprimée au niveau réglementaire**. En effet, les nouvelles dispositions applicables au PTZ depuis le 1^{er} octobre 2014, tels qu'issues des décrets précités du 1^{er} août 2014 et du 30 septembre 2014, prévoient une harmonisation des barèmes entre logements anciens et neufs.

Compte tenu de l'ouverture du PTZ aux acquisitions de logements anciens sous condition de travaux par le présent article, cette disposition vise à **favoriser ces opérations en retenant des barèmes plus favorables**.

En revanche, le caractère neuf ou ancien du logement acquis dans le cadre du PTZ continue d'être retenu pour déterminer les conditions d'octroi du prêt (*cf. supra*¹).

4. Un léger durcissement des modalités de calcul du montant des ressources

Le montant total des ressources pris en compte pour l'émission de l'offre de prêt et l'établissement des conditions de remboursement resterait celui le plus élevé des deux entre la somme des revenus fiscaux de référence et un montant proportionnel au coût total de l'opération.

Toutefois, pour ce second montant, le présent article propose, au **4° du I** qui modifie le *b* de l'article L. 31-10-5 du CCH, que **le coût total de l'opération ne soit plus divisé par dix mais par neuf**.

Ainsi, le montant de référence pour le calcul des ressources de l'emprunteur serait nécessairement plus élevé qu'actuellement. Cette mesure vise à faire bénéficier du PTZ les ménages disposant des revenus les plus faibles, au détriment de ceux qui subiront les effets de seuils, notamment en

¹ Cf. le B du II du présent commentaire d'article.

sortant du bénéfice du PTZ lorsque ce second critère leur était appliqué. Elle modifie également les modalités de remboursement du prêt, lesquelles varient en fonction de l'appartenance à l'une ou l'autre des tranches de revenus.

D. LES CONSÉQUENCES SUR LE CRÉDIT D'IMPÔT : L'AUGMENTATION DU PLAFOND DE DÉPENSE GÉNÉRATIONNELLE NETTE

Compte tenu des modifications apportées au PTZ afin de le rendre plus attractif, tant par le présent projet de loi que par l'ensemble des mesures réglementaires entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2014, le II du présent article prévoit de **passer le plafond de dépense du crédit d'impôt à 1 milliard d'euros** (contre 820 millions d'euros actuellement).

Selon l'évaluation préalable, le coût de la mesure serait nul pour 2015, dans la mesure où le crédit d'impôt est versé l'année suivante, de 140 millions d'euros en 2016 et 340 millions d'euros en 2017. Une perte de recettes issue de la prorogation du PTZ et des modifications apportées à sa mise en œuvre serait enregistrée jusqu'en 2021.

L'objectif fixé par le Gouvernement serait d'atteindre l'émission de 80 000 PTZ en 2015 pour une dépense fiscale évaluée à 997 millions d'euros. Selon l'évaluation préalable, les estimations reposent sur l'hypothèse que « *les effectifs seraient situés pour 20 % d'entre eux en zone A, 18 % en zone B1, 16 % en [zone] B2 et 47 % en zone C (contre respectivement 25 %, 26 %, 14 % et 35 % pour les prêts émis en 2014 et enregistrés à la date du 29 août 2014).* » Par ailleurs, le rapport entre l'aide moyenne accordée dans la zone A et celle octroyée dans la zone C serait ramené à 2,4 contre 4 actuellement (avec 20 189 euros en zone A contre 8 403 euros en zone C).

Selon le IV du présent article, la réforme du PTZ proposée serait applicable aux **offres de prêt émises à compter du 1^{er} janvier 2015**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **quatre amendements** présentés par Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, **tendant à améliorer la rédaction et à préciser le dispositif** proposé par le présent article s'agissant de l'application du PTZ pour l'acquisition de logements anciens.

Ainsi, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a **précisé les critères retenus afin de cibler les communes** sur le territoire desquelles le « PTZ réhabilitation » pourrait être utilisé.

Reprenant ainsi ceux qui, présentés dans l'évaluation préalable, devaient être retenus par le Gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre du présent article, l'Assemblée nationale a inscrit que :

- le **niveau de vacance** du parc de logements dans la commune devrait être « **supérieur à la moyenne nationale** », le texte initial se contentant d'un « niveau de vacance élevé du parc de logements » ;

- le **niveau de service minimal** à la population offert par la commune devrait conduire à ce que cette dernière comprenne « *un nombre minimal d'équipements recensés par l'Institut national de la statistique et des études économiques* » prévu dans des conditions fixées par décret.

Enfin, l'Assemblée nationale a **précisé la condition de travaux** nécessaire pour bénéficier du PTZ dans l'ancien, en indiquant qu'au moment de l'acquisition, l'acquéreur devrait présenter un « *programme de travaux d'amélioration* » du logement qu'il souhaite acquérir. L'objet de l'amendement précise que pourrait ainsi leur être demandé un descriptif sommaire des travaux, un budget estimatif et les premiers devis.

La quotité de prêt relatif aux travaux d'amélioration serait, quant à elle, appréciée lors de leur réalisation, dans la période des trois ans suivant la date d'émission de l'offre de prêt.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Avec 43 167 prêts émis en 2013, le dispositif du PTZ a connu une chute de 45 % par rapport à 2012 qui s'explique principalement par son recentrage au 1^{er} janvier 2013 (suppression de la tranche de ressources la plus élevée et catégorie de biens éligibles quasi exclusivement réduite aux logements neufs répondant à des conditions de performance énergétique importantes) qui a suivi celui précité de la loi de finances pour 2012.

Selon les informations recueillies auprès du Gouvernement, le montant prêté s'est élevé à 1,78 milliard d'euros en 2013, pour un montant total d'opérations de 8,67 milliards d'euros.

Le taux d'effort brut moyen des bénéficiaires du PTZ s'est ainsi élevé à 31,7 % en 2013, contre 27 % en 2012 et 28,5 % en 2011.

Les tranches de revenu 1 et 2 (revenus les moins élevés éligibles au prêt) représentent près de 58 % des prêts (dont 45,4 % pour la tranche 1) tandis que la tranche 5 correspond à 20 % du total.

Le PTZ bénéficie principalement à des emprunteurs âgés de 25 ans à 35 ans (54 %) et des familles (avec 28,4 % des emprunteurs mariés et 35,6 % vivant maritalement).

Votre rapporteur général est **favorable à la prorogation du PTZ pour trois années supplémentaires**, considérant qu'il permet **utilement de soutenir l'accession à la propriété** des ménages modestes.

Cela se justifie d'autant plus que le **secteur de la construction** se trouve dans une **situation particulièrement difficile**, avec, à fin octobre 2014, une baisse de 12 % du nombre de logements autorisés sur les douze derniers mois (équivalant à 387 502 logements) par rapport aux douze mois précédents, et de 11,4 % du nombre de mises en chantier, avec 301 240 logements commencés¹. Selon la Fédération des promoteurs immobiliers, moins de 300 000 logements pourraient être mis en chantier pour l'année 2014.

Votre rapporteur général constate que le Gouvernement est **bien loin d'atteindre son objectif de 500 000 logements par an** à l'horizon 2017 et que d'importants efforts doivent être fournis pour relancer un secteur actuellement moribond.

Si le PTZ mérite d'être maintenu, il ne constitue pour autant qu'un **dispositif temporaire** qui ne permettra pas de soutenir la construction de logements sur le long terme.

Plus globalement, le **plan de relance de la construction de logements du Gouvernement arrive trop tard**, alors que 25 000 emplois auraient été détruits dans le secteur de la construction en 2013 et 7 500 emplois le seraient cette année. Selon l'INSEE, la production dans la construction devrait baisser de 2,6 % en 2014 après un recul de 1,2 % en 2013², coûtant ainsi 0,4 point de PIB à la France.

Par ailleurs, votre rapporteur général **prend acte des mesures de simplification** proposées par le Gouvernement dans le présent article.

En revanche, il est **plus sceptique quant aux modalités d'ouverture du PTZ aux logements anciens sous condition de travaux**. S'il comprend que, compte tenu des contraintes budgétaires, il soit nécessaire de restreindre son champ d'application à certaines zones géographiques, il n'est pas nécessairement convaincu par le choix de se concentrer sur les « bourgs centres », selon le terme retenu par Christian Eckert, secrétaire d'État en charge du budget, à l'Assemblée nationale. L'objectif ne serait plus uniquement de relancer la construction mais de revitaliser les communes rurales et les agglomérations de moins de 10 000 habitants par la rénovation de logements anciens.

¹ Construction de logements – résultats à fin octobre 2014 (France entière), Chiffres et statistiques n° 584, novembre 2014, Commissariat général au développement durable.

² Note de conjoncture, INSEE, juin 2014.

Par ailleurs, **les critères retenus** et précisés par l'Assemblée nationale semblent **particulièrement complexes à mettre en œuvre** et pourraient rendre difficile la détermination des communes rurales concernées. Il appartiendra au Gouvernement d'arrêter une **liste susceptible d'évoluer au cours des années**. Votre rapporteur général espère que celle-ci ne sera, pour autant, pas trop modifiée, afin d'éviter une **instabilité** qui risquerait de ne pas être favorable à l'essor du PTZ dans l'ancien.

S'agissant de la **condition de travaux** permettant de bénéficier du PTZ dans le cadre de l'acquisition d'un logement ancien, le présent article prévoit que la période de trois ans pour les réaliser ne puisse être dépassée qu'en cas de force majeure ou de contestation contentieuse de l'opération. Votre rapporteur général considère que cette liste s'avère trop restrictive et propose un **amendement** tendant à l'étendre au décès de l'emprunteur, à l'accident de santé de l'emprunteur entraînant une interruption temporaire de travail au moins trois mois et à l'état de catastrophe naturelle ou technologique.

Enfin, votre rapporteur général constate que le Gouvernement a pris des **mesures réglementaires** applicables depuis le 1^{er} octobre 2014 **qui, si elles favorisent les acquisitions de logements en zones B et C, sont plus restrictives pour la zone A** qui constitue **pourtant** la zone géographique au sein de laquelle le **marché de l'immobilier est, par définition, le plus tendu**. Ce choix, qui repose apparemment sur le fait que le PTZ aurait un effet davantage solvabilisateur dans les zones B et C, paraît assez paradoxal.

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

ARTICLE 42

(Art. 1387 A du code général des impôts)

Exonération temporaire de TFPB et de CFE pour les activités de méthanisation agricole

Commentaire : le présent article vise à exonérer de plein droit de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) les installations et bâtiments affectés à la méthanisation agricole.

I. LE DROIT EXISTANT

Après un déclin dans les années 1980 et 1990, la méthanisation¹ est **revenue une priorité au sein des politiques publiques environnementales**, comme en témoigne le Grenelle de l'environnement et les deux lois qui l'ont suivi en 2009 et 2010 : la loi Grenelle I puis la loi Grenelle II².

Plus récemment, la ministre de l'écologie, de l'énergie et du développement durable et le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ont lancé, le 29 mars 2013, le **plan « énergie méthanisation autonomie azote »**, dans le cadre du débat national sur la transition énergétique. Ce plan vise à **développer un modèle français de méthanisation agricole**, privilégiant des installations collectives, des circuits d'approvisionnement courts et des technologies et savoir-faire français.

Il s'agit, en particulier, **d'encourager les exploitants agricoles à valoriser leurs effluents d'élevage par la méthanisation**, au plus près de leur lieu de production. Le développement de la « méthanisation à la ferme » présente plusieurs avantages : outre la **production d'énergie renouvelable**, il

¹ La méthanisation se définit comme un processus de dégradation de la matière organique, dans un milieu pauvre en oxygène due à l'action de multiples bactéries. Elle peut avoir lieu naturellement dans certains milieux, tels que les marais, ou peut être mise en œuvre volontairement dans des unités dédiées grâce à un équipement industriel. Cette dégradation conduit à la production d'un gaz appelé « biogaz », composé principalement de méthane, qui peut être transformé directement en électricité, en chaleur, en biocarburant, ou être injecté dans le réseau de gaz naturel. La méthanisation présente donc plusieurs avantages : elle permet de réduire les volumes de déchets organiques et les émissions de méthane, puissant gaz à effet de serre, dans l'atmosphère. En outre, elle contribue à la production d'énergie renouvelable, sous forme de biogaz. Cette technologie est donc à la fois une filière alternative de traitement des déchets organiques et une filière de production d'énergie renouvelable.

² La loi dite « Grenelle I » est la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement tandis que la loi « Grenelle II » est la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

favorise la **réduction du coût des intrants** et la **dynamique des territoires ruraux**, qui sont autant de moyens pour répondre aux enjeux environnementaux et énergétiques.

Dans ce contexte, suite à un amendement du Gouvernement, a été adopté l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 2013¹, codifiée à l'article 1387 A du code général des impôts. Cet article a instauré la **possibilité, pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, d'exonérer de TFPB**, pour une durée de cinq ans, les installations et bâtiments affectés à la production de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation.

Cette exonération, temporaire et limitée à la seule TFPB, étant facultative, c'est-à-dire décidée par délibération des collectivités territoriales, **il n'a pas été prévu que l'État compense** aux collectivités territoriales qui choisiraient de l'appliquer **les pertes de recettes engendrées**.

S'agissant des agriculteurs, cette nouvelle exonération venait **compléter l'exonération d'impôt foncier applicable à tous les bâtiments ruraux affectés à un usage agricole**², sachant que la doctrine fiscale avait choisi **d'exclure de son champ d'application les installations et bâtiments dédiés à la méthanisation agricole**.

Du point de vue fiscal, l'activité de méthanisation est donc **considérée comme une activité industrielle** et les installations et bâtiments de méthanisation agricole sont assimilés à des établissements industriels, ce qui conduit à **des montants de TFPB et de CFE élevés** ; en effet, la valeur locative des établissements industriels est accrue parce qu'elle fait l'objet d'un **calcul selon la « méthode comptable »**, prévue à l'article 1499 du code général des impôts³. Ces surcoûts freinent la méthanisation agricole, qui nécessite des investissements conséquents pour les agriculteurs⁴.

¹ Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, Son article 51, issu d'un amendement gouvernemental adopté par l'Assemblée nationale, a fait l'objet d'un commentaire circonstancié de votre commission des finances : cf. le commentaire de l'article 24 quater (nouveau) dans le tome I du rapport de notre collègue François Marc, alors rapporteur général (rapport n° 217, 2013-2014).

² Est considéré bâtiment rural toute construction affectée de façon permanente et exclusive à un usage agricole ainsi que le sol et les dépendances indispensables et immédiates de cette construction, telles que notamment les cours, passages, aires de battage, etc. Pour bénéficier de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, qui s'applique même s'il y a location et quel que soit le lieu de situation de l'immeuble, les bâtiments ruraux doivent faire l'objet d'une affectation permanente et exclusive à un usage agricole. Ainsi les locaux affectés à l'habitation et leurs dépendances demeurent imposables.

³ Pour calculer la valeur locative sur laquelle sont assises la TFPB et la CFE, il est appliqué un taux de 12 % à un prix de revient comptable, qui inclut le coût de la construction ou de l'acquisition et de pose des canalisations faisant corps avec la construction.

⁴ Il existe cependant d'autres soutiens publics tels que des aides européennes, des aides de l'ADEME et des collectivités territoriales, ou, encore, un tarif de rachat de l'électricité issue de la méthanisation, plus élevé que ceux en vigueur pour l'électricité issue d'autres activités. Par ailleurs,

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'ambition de **développement de la méthanisation agricole** a été réaffirmée lors de la communication relative à la transition énergétique pour la croissance verte, présentée en conseil des ministres le 30 juillet 2014 par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Comme le souligne l'évaluation préalable du présent article, il s'agit « *de mettre en place une fiscalité incitative, stable et adaptée à ce type d'activité* ».

Le présent article vise donc à **exonérer de plein droit de TFPB et de CFE les installations et bâtiments affectés à la méthanisation agricole**, pendant les cinq premières années qui suivent leur achèvement¹. À la différence du dispositif actuel en vigueur, l'exonération serait **ciblée sur la seule méthanisation agricole**, à savoir celle qui fait l'objet d'une production dans le cadre d'une ou de plusieurs exploitations agricoles.

Outre cette condition relative au statut d'exploitant agricole, le bénéfice de l'exonération de TFPB et de CFE serait **conditionné par la nature des intrants utilisés**. Ces derniers doivent, aux termes de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime, auquel le présent article renvoie, provenir « *pour au moins 50 % de matières provenant d'exploitations agricoles* ». Selon le Gouvernement, et en vue de tenir compte des variations saisonnières des volumes disponibles sur les exploitations agricoles, ce seuil serait **apprécié sur une année entière** s'agissant des deux exonérations.

Le bénéfice de celles-ci serait **subordonné au respect de la législation européenne en matière d'aides d'État** et, plus concrètement, aux plafonds en vigueur des aides *de minimis*². Cette dernière condition supprime l'obligation de notification, à la Commission européenne, du dispositif prévu par le présent article.

Il est proposé que les modalités de cette exonération temporaire soient codifiées :

- concernant la TFPB perçue par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les départements, dans un nouvel article 1387 A *bis* du code général des impôts ;

il convient de relever qu'il est possible d'injecter le biogaz issu de la méthanisation dans le réseau de gaz naturel.

¹ La durée de l'exonération est fixée à cinq années et se décompte à partir du 1^{er} janvier de l'année suivant celle où est intervenu l'achèvement des travaux, conformément au principe de l'annualité en matière de taxes foncières. Cette durée a été portée à sept ans par l'Assemblée nationale (cf. *infra*).

² Il s'agit des aides *de minimis* telles que définies par le règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 en vigueur, relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ce règlement fixe pour chaque entreprise un plafond global d'aides publiques (dont les exonérations d'impôts) dont elle peut bénéficier, soit 200 000 euros sur trois ans.

- concernant la CFE, dans un nouvel article 1463 *bis* du code général des impôts. Le champ et les conditions de cette exonération de CFE seraient identiques à ceux appliqués à l'exonération de TFPB.

Enfin, le présent article détermine **les bâtiments qui relèveraient du régime d'exonération temporaire facultatif de TFPB et ceux qui relèveraient du nouveau régime d'exonération de plein droit de TFPB et de CFE**. Ainsi, l'exonération facultative ne concernerait que les installations et bâtiments « *achevés avant le 1^{er} janvier 2015* » et un délai courant jusqu'au 31 décembre 2014 serait offert aux collectivités territoriales pour instituer cette exonération.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté sept amendements, dont quatre visent la **durée de l'exonération** prévue par le présent article, la portant **de cinq à sept ans**.

Par ailleurs, deux amendements à l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, visent à tirer les conséquences de l'abrogation, par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, de l'article L. 341-2 du code rural et de la pêche maritime. Il s'agit, tout d'abord, de supprimer au sein du présent article la référence à ce dernier. Ensuite, les deux amendements introduisent des modifications rédactionnelles tenant compte de la correction de cette erreur de référence.

En outre, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de notre collègue député François André qui ajoute au champ des exonérations prévues par le présent article **les installations affectées au stockage des matières entrantes et du digestat pour la production de biogaz, d'électricité, de chaleur et de toute énergie par la méthanisation**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général note que **les organisations professionnelles du monde agricole ont pu être consultées** lors de la préparation du présent article, dans le cadre des assises de la fiscalité agricole, par l'intermédiaire du groupe de travail « fiscalité et agro-écologie ». Il relève cependant que le présent article pourrait entraîner quelques difficultés d'application, s'agissant notamment du contrôle de la condition selon laquelle 50 % des intrants doivent provenir d'exploitations agricoles.

L'objectif poursuivi par le plan « Énergie méthanisation autonomie azote » étant de **1 000 installations de méthanisation agricoles mises en place d'ici 2020**, le dispositif proposé par le Gouvernement pourrait avoir un **impact non négligeable sur les finances des collectivités territoriales**.

Selon les évaluations préalables du présent article, l'exonération se traduirait ainsi par une **perte de recettes de 5 millions d'euros pour les collectivités territoriales en 2016 et de 8 millions d'euros en 2017**. D'après notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, et à condition que l'objectif des 1 000 installations de méthanisation agricole soit atteint, **ce coût culminerait à 17 millions d'euros en 2020**, avant de diminuer.

Or, votre rapporteur général souligne que le présent article ne prévoit **aucune compensation** de cette exonération pour les collectivités territoriales.

Certes, l'on pourrait considérer qu'il **ne s'agit pas d'une perte de recettes par rapport à la situation actuelle**, dans la mesure où les exonérations proposées par le présent article **ne concerneront que des installations nouvelles**, dont la réalisation effective serait pour partie liée aux incitations fiscales introduites. Toutefois, **il s'agit bien de la mise en œuvre, par l'État, d'une politique d'incitation dont le coût est, en pratique, supporté par les collectivités territoriales**.

Sans nier l'intérêt, tant écologique qu'économique, que représente le développement de la méthanisation agricole, votre rapporteur général entend s'opposer à la mise en œuvre d'une décision nationale dont la mise en œuvre pèse sur les finances des collectivités territoriales, par ailleurs grandement fragilisées par la réduction des dotations prévue par le présent projet de loi de finances.

En vertu du principe « qui paye décide », il propose donc, tout en conservant le champ des exonérations prévues par le présent article, de rendre celles-ci facultatives, préservant ainsi la liberté des collectivités territoriales.

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

ARTICLE 42 bis (nouveau)
(Art. 1384 A, 1384 C et 1384 D du code général des impôts et art. L. 2335-3,
L. 5214-23-2, L. 5215-35 et L. 5216-8-1 du code général des collectivités
territoriales)

**Prorogation des exonérations de longue durée de taxe foncière sur les
propriétés bâties applicables à certains logements**

Commentaire : le présent article tend à proroger jusqu'en 2018 les exonérations de longue durée de taxe foncière sur les propriétés bâties applicables à certains logements à caractère social.

I. LE DROIT EXISTANT

Certains logements bénéficient d'une **exonération temporaire** de taxe foncière sur les propriétés bâties **étendue jusqu'à 25 ans, voire même jusqu'à 30 ans**¹, en vertu des articles 1384 A, 1384 C et 1384 D du code général des impôts (CGI), et qui doit prendre fin le 31 décembre 2014.

Ainsi en est-il des catégories de logements suivantes :

- les logements neufs à usage locatif affectés à l'habitation principale financés à plus de 50 % par des prêts aidés et bénéficiant du taux réduit de TVA (article 278 *sexies* du CGI), pour lesquels la durée d'exonération est portée à 25 ans (article 1384 A I *ter*, 1^{er} alinéa du CGI). Cette exonération s'applique également aux départements d'outre-mer pour les logements financés à plus de 50 % par les prêts prévus à l'article R. 372-1 du code de la construction et de l'habitation.

La durée de l'exonération peut être portée à 30 ans si les logements précités respectent en outre quatre des cinq critères de qualité environnementale prévus² (article 1384 A I *ter*, second alinéa du CGI).

Ces exonérations de longue durée s'appliquent aux constructions de logements susmentionnées ayant bénéficié d'une décision d'octroi de subvention ou de prêt aidé prise entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2014 ;

- les logements acquis à compter du 1^{er} janvier 1998 en vue de leur location avec le concours financier de l'État ou avec une subvention de

¹ Alors qu'elle est en principe de 15 ans ou 20 ans selon les cas.

² Les cinq critères de qualité environnementale sont les suivants : modalités de conception, notamment assistance technique du maître d'ouvrage par un professionnel ayant des compétences en matière d'environnement ; modalités de réalisation, notamment gestion des déchets du chantier ; performance énergétique et acoustique ; utilisation d'énergie et de matériaux renouvelables ; maîtrise des fluides.

l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) en application des 3° et 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation ou au moyen d'un financement prévu à l'article R. 372-1 du même code. L'exonération est alors d'une durée de 25 ans lorsque la décision de subvention ou de prêt intervient entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2014 (article 1384 C, premier alinéa du I du CGI) ;

- les logements à usage locatif acquis à compter du 1^{er} janvier 1998 et améliorés, en vue de leur location ou de leur attribution à titre temporaire aux personnes défavorisées éprouvant des difficultés à se loger, au moyen d'une aide financière de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) par des « organismes ne se livrant pas à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif et bénéficiant de l'agrément relatif à l'intermédiation locative et à la gestion locative sociale prévu à l'article L. 365-4 du code de la construction et de l'habitation » (article 1384 C, deuxième alinéa du I du CGI). L'exonération est portée à 25 ans lorsque la décision de subvention de l'ANAH intervient entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2014 ;

- les logements détenus, directement ou indirectement, par le biais d'une filiale à participation majoritaire, par l'établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais, améliorés au moyen d'une aide financière de l'ANAH et faisant l'objet d'une convention avec cette agence ou l'État (article 1384 C II du CGI). L'exonération de 25 ans s'applique lorsque la décision de subvention intervient entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2014 ;

- les logements neufs à usage locatif affectés à l'habitation principale appartenant à l'association Foncière logement ou aux sociétés civiles immobilières dont cette association détient la part majoritaire (article 1384 A I *quater* du CGI). L'exonération de 25 ans s'applique aux constructions ayant bénéficié d'une décision d'octroi de subvention prise entre le 1^{er} mars 2007 et le 31 décembre 2014 ;

- les locaux acquis, aménagés ou construits avec une aide de l'État à la création d'hébergements temporaires ou d'urgence destinés aux personnes défavorisées. L'exonération est portée à 25 ans pour les locaux ayant bénéficié d'une aide dont la décision d'octroi intervient entre le 1^{er} juillet 2005 et le 31 décembre 2014 (article 1384 D du CGI).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En adoptant **trois amendements identiques**, avec l'avis favorable de la rapporteure générale du budget et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a inséré le présent article qui tend à prévoir la prorogation pour quatre ans, soit jusqu'au 31 décembre 2018, des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties applicables à ces catégories de logements (**I du présent article**).

En conséquence, il prévoit que **les modalités de compensation prévues pour les collectivités territoriales** subissant une perte de recettes du fait de l'application de cette exonération **continuent également de s'appliquer jusqu'en 2018 (II du présent article)**. Sont ainsi modifiés les articles L. 2335-3 (pour les communes), L. 5214-23-2 (s'agissant des communautés de communes), L. 5215-35 (pour les communautés urbaines) et L. 5216-8-1 du code général des collectivités territoriales (pour les communautés d'agglomération).

Les exonérations prévues aux articles 1384 A, C et D sont compensées dans le cas où elles entraînent pour les collectivités « *une perte de recettes substantielle* », c'est-à-dire supérieure à 10 % du produit total de taxe foncière sur les propriétés bâties. Depuis 2009, cette compensation entre dans le périmètre des variables d'ajustement de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Selon le tome II du Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2015, l'ensemble des dispositifs d'exonération prévus aux articles 1384 et 1384 A à 1384 D représentait 40 millions d'euros en 2014.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ces exonérations de longue durée profitent à des **logements à caractère social**. Leur maintien pour quatre années supplémentaires figure parmi les mesures du plan de relance de la construction de logements.

L'**objectif de construction de 150 000 logements sociaux** par an à l'horizon 2017 est encore loin d'être atteint et, plus globalement, le **secteur de la construction connaît une importante crise** puisque, selon les chiffres du ministère du logement à fin octobre 2014¹, le nombre de logements autorisés s'élève à 387 502 sur les douze derniers mois, en baisse de 12 % par rapport aux douze mois précédents, tandis que le nombre de mises en chantier diminue parallèlement de 11,4 %, avec 301 240 logements commencés.

Aussi, votre rapporteur général considère que, même si elle ne suffira évidemment pas à soutenir la construction de logements sociaux à elle seule, **la prorogation de ces exonérations est nécessaire**.

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

¹ Construction de logements - résultats à fin octobre 2014 (France entière), Chiffres et statistiques n° 584, novembre 2014, Commissariat général au développement durable.

ARTICLE 42 ter (nouveau)
(Art. 1388 bis du code général des impôts)

Prorogation et extension aux quartiers prioritaires de la politique de la ville de l'abattement sur la taxe foncière sur les propriétés bâties

Commentaire : le présent article a pour objet de proroger jusqu'en 2020, et selon de nouvelles modalités, l'application de l'abattement de 30 % applicable sur la base d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour certains logements sociaux situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

I. LE DROIT EXISTANT

En vertu du I de l'article 1388 bis du code général des impôts (CGI), un **abattement temporaire de 30 %** est applicable sur la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour certains logements sociaux **situés en zones urbaines sensibles (ZUS)**.

Cet abattement concerne les logements :

- à usage locatif mentionnés à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, attribués sous condition de ressources et au titre de résidence principale ;

- appartenant à un organisme d'habitation à loyer modéré (HLM) ou à une société d'économie mixte (SEM), cités à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, ayant bénéficié d'une exonération de TFPB de 15 ans ou 25 ans désormais arrivée à expiration, en vertu des articles 1384 et 1384 A ou du II bis de l'article 1385 du CGI.

Il est également applicable aux logements à usage locatif acquis avant le 1^{er} janvier 1998, en bénéficiant de « formes spécifiques d'aides de l'État ou de prêts » telles que prévues au 3^o de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation, en vue de leur location et ouvrant droit à l'octroi de l'aide personnalisée au logement (APL).

Institué pour être applicable aux logements « faisant l'objet d'une convention passée entre le propriétaire et le représentant de l'État dans le département, relative à l'entretien et à la gestion du parc, ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires » pour les impositions établies de 2001 à 2007, l'abattement a ensuite été appliqué aux impositions établies au titre des années 2008 et 2009 lorsqu'une convention a été conclue ou renouvelée en 2007, puis aux impositions établies au titre de l'année 2010 lorsqu'une convention a été conclue ou renouvelée en 2009 (II de l'article 1388 bis du code général des impôts).

L'abattement a également été étendu aux logements faisant l'objet d'une convention d'utilité sociale (telle que définie à l'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation) passée entre le propriétaire du logement et l'État (II *bis* de l'article 1388 *bis* du code général des impôts). Prévu pour les années 2006 à 2009, puis pour 2010 dès lors qu'une convention d'utilité sociale avait été conclue ou renouvelée en 2009, **il s'applique désormais aux impositions établies au titre des années 2011 à 2014, sous réserve de la signature de la convention d'utilité sociale avant le 1^{er} juillet 2011.**

Initialement prévu pour la période 2011 à 2013, cet abattement a été **prorogé pour l'année 2014 par l'article 83 de la loi de finances pour 2014**¹, dans l'attente de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville telle qu'issue de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine², alors en cours d'examen par le Parlement.

Pour bénéficier de l'abattement, les organismes concernés doivent « adresser au service des impôts du lieu de situation des biens, avant le 1^{er} janvier de l'année suivant celle de la signature de la convention, une déclaration conforme au modèle établi par l'administration comportant tous les éléments d'identification des biens », accompagnée d'une copie de la convention d'utilité sociale ainsi que des « documents justifiant des modalités de financement de la construction ou de l'acquisition ». Si la déclaration est souscrite hors délai, l'abattement s'applique pour la période restant à courir après le 31 décembre de l'année de la souscription.

D'après le tome II du Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2015, **la dépense fiscale associée à cet abattement s'établirait à 89 millions d'euros pour 2013 et 71 millions d'euros en 2014.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de la commission des finances, sous-amendé par nos collègues députés Daniel Goldberg et François Pupponi, avec l'avis favorable du Gouvernement, tendant à **proroger l'abattement de 30 % précité jusqu'en 2020 selon certaines conditions.**

Le **I du présent article** modifie ainsi l'article 1388 *bis* du code général des impôts.

Le **1^o** prévoit la prorogation de l'abattement pour les impositions établies au titre des années 2016 à 2020. Il ne s'appliquerait qu'à **condition que** le propriétaire des logements soit **signataire**, « dans les quartiers

¹ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

concernés », **d'un contrat de ville** prévu à l'article 6 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

L'article 26 de la loi du 21 février 2014 a déjà remplacé, à compter du 1^{er} janvier 2015, la référence aux zones urbaines sensibles par celle des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans le I de l'article 1388 *bis* du code général des impôts.

Le 2^o propose un nouveau II qui, reprenant pour l'essentiel, l'actuel IV de l'article 1388 *bis* du CGI, prévoit que les organismes concernés doivent adresser, au service des impôts du lieu de situation des biens, avant le 1^{er} janvier de l'année suivant celle de la signature du contrat de ville, une déclaration, conforme au modèle établi par l'administration, qui comporte tous les éléments d'identification des biens, à laquelle est jointe une copie du contrat de ville. Lorsque la déclaration est souscrite après cette date, l'abattement « *s'applique pour la période restant à courir après le 31 décembre de l'année de la souscription* ».

En outre, le dispositif proposé par l'Assemblée nationale prévoit que **chaque année**, les organismes concernés doivent **transmettre** aux signataires du contrat de ville, **en contrepartie du bénéfice de l'abattement**, « *les documents justifiant du montant et du suivi des actions entreprises par ces organismes pour l'amélioration des conditions de vie des habitants* ».

Le 2^o, en réécrivant intégralement le II de l'article 1388 *bis* du CGI, et le 3^o, qui abroge les actuels II *bis* à IV de l'article 1388 *bis* du CGI, suppriment ainsi les modalités d'application de l'abattement telles qu'auparavant prévues pour les impositions des années 2001 à 2014.

En vertu du IV du présent article, les dispositions prévues dans le I sont **applicables à compter de 2016**.

Dans l'attente de la mise en œuvre de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville et de la signature des nouveaux contrats de ville, Le **II du présent article** prévoit de proroger l'abattement de 30 % actuellement applicable pour l'année 2015. Ainsi, les « *logements à usage locatif dont la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties due au titre de l'année 2014 a été réduite de 30 % en application de l'abattement prévu à l'article 1388 bis du code général des impôts, dans sa rédaction antérieure à la présente loi, bénéficient de ce même abattement pour les impositions dues au titre de l'année 2015.* »

Le IV du présent article précise que le II s'applique à compter des impositions dues au titre de 2015.

Enfin, le III de l'article abroge le IV de l'article 92 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, qui prévoit les modalités de compensation financière applicables aux pertes de recettes pour les collectivités territoriales résultant du II *bis* que le présent article prévoit de supprimer.

La **compensation aux collectivités territoriales de l'abattement** applicable en vertu du nouveau I de l'article 1388 *bis*, tel que rédigé par le présent article, serait prévue par l'article 42 de la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001.

Elle correspond au produit du montant de l'abattement par le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties voté par la collectivité ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) au titre de l'année précédant celle de l'imposition. Depuis 2009, cette compensation fait partie des variables d'ajustement de l'enveloppe normée des concours de l'État aux collectivités territoriales.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général **ne peut s'opposer au maintien de l'abattement temporaire de 30 %** applicable à la taxe foncière sur les propriétés bâties pour certains logements sociaux dans les ZUS puis dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ce type de disposition **favorise en effet la présence et l'investissement des bailleurs sociaux dans ces quartiers ainsi que le développement de logements sociaux.**

Compte tenu de la nouvelle politique de la ville mise en place par la loi précitée du 21 février 2014, il semble **bienvenu** que le bénéfice de cet abattement soit **soumis à la condition de la signature du contrat de ville** par les bailleurs sociaux.

Votre rapporteur général est, en revanche, plus **sceptique quant à l'obligation inscrite dans la loi d'une transmission annuelle** par les organismes bénéficiaires de l'abattement **de documents justifiant le montant et le suivi des actions** qu'elles ont entreprises pour l'amélioration des conditions de vie des habitants. Indépendamment du fait que la rédaction proposée ne lui semble pas optimale, il s'interroge, en effet, sur l'utilité de prévoir cette disposition au niveau législatif et non des contrats de ville. Aussi, il vous propose un **amendement** tendant à la **supprimer**.

En outre, le présent article prévoit que l'abattement soit **applicable pour les impositions établies jusqu'en 2020**. Or, lors de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, le Sénat a posé, à l'article 21, le principe selon lequel « *Les créations ou extensions de dépenses fiscales, d'une part, et les créations ou extensions d'exonérations ou d'abattements d'assiette et de réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, entrées en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2015, ne sont applicables qu'au titre des quatre années qui suivent leur entrée en vigueur.* » Aussi, **par cohérence**, votre rapporteur général vous propose un **amendement** tendant à **limiter la prorogation de cet abattement jusqu'aux impositions dues au titre de**

l'année 2018. Même si la durée de six ans initialement prévue permettait de couvrir celles des contrats de ville, retenir quatre ans permet d'évaluer plus rapidement l'intérêt du maintien de la dépense fiscale.

Par ailleurs, à l'article 9 du projet de loi de finances pour 2015, le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement tirant les conséquences de la prorogation de l'abattement pour 2015, en prévoyant que sa compensation aux collectivités territoriales par l'État figurerait parmi les variables d'ajustement de l'enveloppe normée des concours de l'État aux collectivités territoriales. Par cohérence, votre rapporteur général vous propose un **amendement** tendant à prévoir que cette compensation reposerait sur les mêmes dispositions que celles actuellement prévues pour l'application de l'abattement.

Il vous propose enfin **cinq amendements de précision ou rédactionnels.**

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

ARTICLE 42 quater (nouveau)
(Art. 1518 bis du code général des collectivités territoriales)

Revalorisation des valeurs locatives

Commentaire : le présent article prévoit une revalorisation de 0,9 % des valeurs locatives cadastrales en 2015.

I. LE DROIT EXISTANT

Les principaux impôts locaux sont calculés à partir des valeurs locatives ; c'est le cas de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la cotisation foncière des entreprises (CFE). Ainsi, 75 % du produit des principaux impôts locaux repose sur les valeurs locatives.

Produit des principaux impôts locaux en 2013

(en millions d'euros)

	Recettes 2013
Cotisation foncière des entreprises	6 935
Taxe foncière sur les propriétés bâties	28 549
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	1 002
Taxe d'habitation	20 248
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	16 323
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau	1 412
Taxe sur les surfaces commerciales	708

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données de l'Observatoire des finances locales

La valeur locative est calculée de façon forfaitaire à partir des conditions du marché locatif de 1970 pour les propriétés bâties et de celui de 1961 pour les propriétés non bâties.

Les articles 1516, 1518 et 1518 bis du code général des impôts prévoient :

- une révision générale tous les six ans ;
- une actualisation tous les trois ans ;
- une revalorisation annuelle.

Toutefois, les dispositions relatives à la révision générale et à l'actualisation régulière des valeurs locatives ne sont pas mises en œuvre. Il est en revanche procédé, chaque année, à la revalorisation des valeurs locatives afin de tenir compte de l'inflation.

Pour l'année 2014, la revalorisation forfaitaire a été fixée¹ à 0,9 %, soit un taux différent du taux prévisionnel d'inflation, estimé à 1,3 % par le projet de loi de finances pour 2014. L'exposé de l'amendement déposé par nos collègues députés précisait que ce taux de 0,9 % correspondait au « *niveau corrigé de l'inflation prévisionnelle pour 2013* ».

Le Sénat ne s'est pas prononcé sur cette revalorisation prévue en seconde partie du projet de loi de finances pour 2014 en raison du rejet de la première partie.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Introduit à l'initiative de la rapporteure générale du budget, avec l'avis favorable du Gouvernement, le présent article fixe la revalorisation forfaitaire à 0,9 % en 2015, correspondant au taux d'inflation prévisionnel pour 2015.

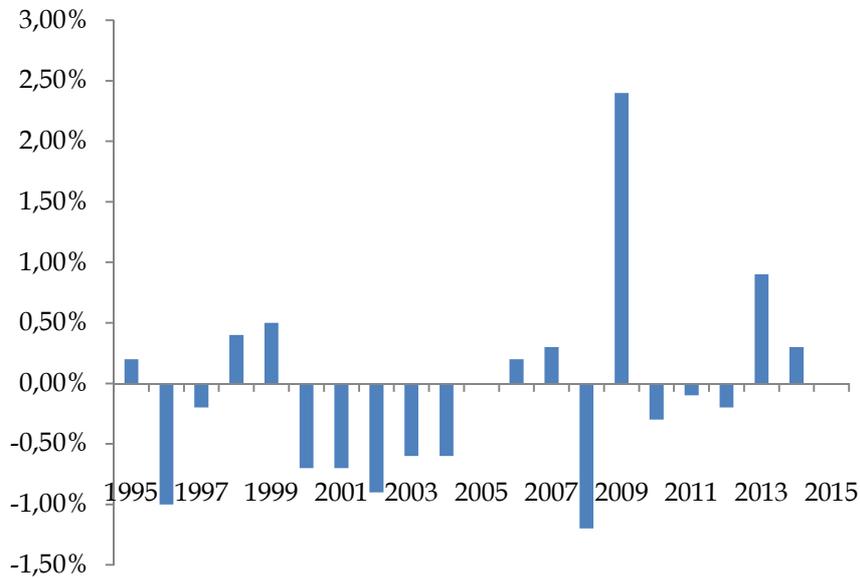
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Lorsque la revalorisation s'avère inférieure à l'inflation effectivement constatée (et toutes choses égales par ailleurs), les collectivités territoriales voient leurs recettes diminuer. Ce fut le cas par exemple entre 2000 et 2004.

Au contraire, dans le cas où l'inflation s'avère inférieure à la revalorisation (et toutes choses égales par ailleurs), les recettes des collectivités territoriales augmentent. Une telle situation s'est produite en 2009, 2013 et 2014.

¹ Article 86 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

**Différence entre la revalorisation des bases locatives (pour les propriétés bâties)
et l'inflation constatée**



Source : commission des finances du Sénat à partir de l'indice des prix à la consommation (IPC) de l'INSEE et de l'article 1518 bis du code général des impôts

Votre rapporteur général prend acte de la fixation du coefficient de revalorisation des valeurs locatives, en cohérence avec la prévision d'inflation du Gouvernement en 2015.

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

ARTICLE 42 quinquies (nouveau)

Convergence des bases minimum de cotisation foncière des entreprises

Commentaire : le présent article permet à certains EPCI, qui ne l'auraient pas fait en 2014, de prévoir sur leur territoire, à compter de 2015, une convergence des bases minimum de cotisation foncière des entreprises.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1647 D du code général des impôts prévoit que les redevables de la cotisation foncière des entreprises (CFE) sont assujettis à une **cotisation minimum**, égale au taux communal - ou intercommunal - multiplié par une base minimum, fixée par le conseil municipal - ou le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) - en fonction du chiffre d'affaires, conformément au tableau ci-dessous.

Montant de la base minimum en fonction du chiffre d'affaires

(en euros)

Montant du chiffre d'affaires ou des recettes	Montant de la base minimum
Inférieur ou égal à 10 000	Entre 210 et 500
Supérieur à 10 000 et inférieur ou égal à 32 600	Entre 210 et 1 000
Supérieur à 32 600 et inférieur ou égal à 100 000	Entre 210 et 2 100
Supérieur à 100 000 et inférieur ou égal à 250 000	Entre 210 et 3 500
Supérieur à 250 000 et inférieur ou égal à 500 000	Entre 210 et 5 000
Supérieur à 500 000	Entre 210 et 6 500

Source : commission des finances du Sénat

Ce tableau a été modifié par l'article 76 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

La délibération fixant la base minimum doit être prise avant le 1^{er} octobre de l'année N pour la cotisation due au titre de l'année N+1.

Par ailleurs, le B de l'article 76 précité a prévu que, par exception, les délibérations prises au titre de l'exercice 2014 pouvaient être modifiées jusqu'au 21 janvier 2014. Ainsi, **les communes et les EPCI qui le souhaitaient ont pu appliquer le nouveau barème dès la CFE due au titre de 2014.**

Enfin, le même article 76 a prévu la possibilité, en cas de création, de changement de régime fiscal ou de fusion d'un EPCI, un dispositif de **convergence progressive des bases minimum**, pendant une durée maximum de dix ans (3 du I de l'article 1647 D du code général des impôts).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de sa rapporteure générale du budget, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **permettant aux EPCI qui ont appliqué le nouveau barème dès l'exercice 2014 mais ont omis de mettre en œuvre le mécanisme de convergence de corriger cet oubli**.

La durée de convergence serait cependant limitée à cinq ans au lieu de dix. Comme le prévoit l'article 1647 D, les écarts de bases doivent être réduits par fractions égales sur la durée de convergence choisie.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ce dispositif permettra d'éviter des augmentations trop brutales de la fiscalité pesant sur certains redevables de la CFE, dans les EPCI qui sont concernés par le présent article. Votre commission des finances y est donc favorable.

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 42 quinquies
(Art. L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales)*

Compensation par l'État du coût des dépenses contraintes imposées aux collectivités territoriales en contradiction avec la circulaire du 9 octobre 2014

Commentaire : le présent article vise à inciter le Gouvernement à respecter la circulaire du Premier ministre du 9 octobre dernier relative à l'allègement des contraintes normatives applicables aux collectivités territoriales.

I. LE DROIT EXISTANT

Les dépenses contraintes imposées par l'État aux collectivités territoriales représentent un coût significatif pour elles, comme le retrace le tableau ci-dessous, qui repose sur les données de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), désormais remplacée par le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

Coût des dépenses contraintes imposées par l'État aux collectivités

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013
Coût en année pleine pour les collectivités	580,4	577,0	727,9	1 580,0	1 853,0
Économies en année pleine pour les collectivités	22,2	133,6	304,3	249,7	181,8
Recettes nouvelles pour les collectivités	28,2	60,0	171,1	139,1	469,3
Coût net pour les collectivités	530,0	383,4	252,5	1 191,2	1 201,9

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la CCEN

Par une **circulaire du 9 octobre 2014** (n° 5743/SG), le Premier ministre s'est engagé à ce qu'à compter du 1^{er} janvier 2015, toute charge financière liée à l'impact d'une loi ou d'une réglementation nouvelle soit compensée par une simplification ou un allègement d'un montant équivalent « de sorte que *l'impact financier net des normes nouvelles sur les collectivités soit nul dès 2015* ».

Seront néanmoins exclues « *les mesures nouvelles en matière de fonction publique territoriale ou à caractère purement financier (impôts et taxes, cotisations et prestations, pénalités)* ».

Votre rapporteur général souligne que les deux secteurs exclus de ce périmètre représentaient plus de 60 % des dépenses contraintes imposées aux collectivités territoriales en 2013.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Malgré l'intention affichée par le Premier ministre, **il n'est pas certain que l'objectif fixé par la circulaire du 9 octobre dernier sera atteint.**

Votre commission des finances propose donc d'inciter le Gouvernement à respecter son propre engagement, en prévoyant qu'un écart à cet objectif se traduirait par un prélèvement sur les recettes de l'État, pour un montant équivalent.

Cette proposition s'inspire du principe de « prescripteur-payeur », présenté dans le rapport de Martin Malvy et Alain Lambert, intitulé « *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun* »¹.

Ce dispositif permettra ainsi de faire reposer le coût des normes établies par l'État sur les finances de celui-ci et non sur celles des collectivités.

Le I du A institue le prélèvement sur recettes et le II prévoit son montant, par référence à celui calculé par le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), sur le périmètre prévu par la circulaire du 9 octobre 2014.

Le III procède à la répartition du montant ainsi prélevé. **Afin de soutenir l'investissement des collectivités territoriales, et pour ne pas créer de dispositif excessivement complexe, il est proposé de répartir ce montant entre les bénéficiaires du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), en proportion des attributions qu'ils ont reçues.**

Le B modifie l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, afin que le CNEN publie chaque année le coût pour les collectivités des normes nouvelles, sur le périmètre retenu par le présent article additionnel.

Enfin, le C constitue le gage de l'amendement, que le Gouvernement, par cohérence avec sa circulaire, devrait accepter de lever ; en effet, **en tout état de cause, le montant de ce prélèvement sur recettes devrait être nul si la circulaire précitée du 9 octobre emporte les effets escomptés.**

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

¹ « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun », *Alain Lambert et Martin Malvy, avril 2014.*

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 42 quinquies

Information du Parlement sur la taxe d'aménagement

Commentaire : le présent article demande la remise d'un rapport au Parlement, avant le 30 juin 2015, permettant d'éclaircir les raisons pour lesquelles certaines collectivités territoriales bénéficient de recettes au titre de la taxe d'aménagement très en-deçà des prévisions.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE TAXE RÉCENTE VISANT À SIMPLIFIER LA FISCALITÉ DE L'URBANISME

La taxe d'aménagement, créée par la loi du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010¹, est **entrée en vigueur le 1^{er} mars 2012**. Elle est régie par les articles L. 331-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Instaurée dans un objectif de simplification, **cette nouvelle taxe a remplacé plusieurs taxes d'urbanisme** : la taxe locale d'équipement (TLE), la taxe complémentaire à la TLE en région Ile-de-France, la taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (TD/CAUE), la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TD/ENS), la taxe spéciale d'équipement du département de la Savoie et la participation pour aménagement d'ensemble (PAE).

La taxe est perçue par les communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), la métropole de Lyon, les départements et la région d'Île-de-France. Instaurée par une délibération de la collectivité territoriale, elle s'applique aux opérations d'aménagement et de construction, reconstruction et agrandissements des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature soumises à un régime d'autorisation.

Son recouvrement est assuré par les services de l'État : les services chargés de l'urbanisme prennent en charge la liquidation et les services fiscaux s'occupent du recouvrement. **La taxe est reversée par l'État aux collectivités pour les montants recouverts nets de frais de gestion (soit 3 %).**

B. DES RECETTES EN-DEÇA DES PRÉVISIONS

Alertée par notre collègue Pierre Camani¹, Sylvia Pinel, ministre du logement et de l'égalité des territoires, indiquait en juin 2014 que des

¹ Article 28 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

difficultés de raccordement entre les logiciels utilisés par les services du ministère du logement à l'interface CHORUS étaient « à l'origine du report de deux mois de l'émission des titres de recettes, initialement prévue pour le mois de mai 2013 ».

Il semble que cette difficulté technique ait été résolue ; pour autant, plusieurs collectivités territoriales – et en particulier des conseils généraux – constatent, fin 2014, un écart important entre les prévisions de recettes communiquées par les services de l'État et les recettes effectivement perçues.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Souhaitant disposer d'informations précises et chiffrées, votre rapporteur général vous propose d'adopter le présent article, qui demande au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur ce sujet avant le 30 juin 2015.

Le rapport devra notamment **présenter les difficultés** en matière de prévision et de recouvrement de la taxe d'aménagement.

Il analysera, pour chaque département, l'écart entre le produit prévisionnel de la taxe et le montant effectivement perçu.

Enfin, il devra **étudier les scénarios envisagés** pour améliorer la qualité des prévisions de recettes communiquées aux collectivités territoriales et le recouvrement de celles-ci.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

¹ Question orale sans débat n° 07915 de Pierre Camani (Lot-et-Garonne) publiée dans le JO Sénat du 22 mai 2014.

ARTICLE 43

(Art. 244 quater C du code général des impôts)

Taux majoré de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi en faveur des entreprises exploitées dans les départements d'outre-mer

Commentaire : le présent article prévoit la majoration progressive du taux de CICE de 50 % en deux ans à compter des rémunérations versées en 2015.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI : UN DISPOSITIF QUI PEINE À S'IMPOSER

Créé par l'article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 et codifié à l'article 244 quater C du code général des impôts, le **crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)** est un crédit d'impôt qui bénéficie à toutes les entreprises assujetties à un régime d'imposition réel et assis sur leur masse salariale. Le CICE s'applique au **taux de 6 %¹ sur la masse salariale n'excédant pas 2,5 SMIC**.

Le CICE est l'une des mesures « phares » du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi annoncé par le Gouvernement le 6 novembre 2012, visant à réduire le coût du travail pour les salaires compris entre 1 et 2,5 SMIC. Cependant, le bénéfice du crédit d'impôt au-delà de l'impôt payé n'étant pas immédiat, le gain financier ainsi apporté aux entreprises est **lissé sur les trois années suivant l'exercice** auquel le crédit se rapporte, sauf certaines entreprises (petites et moyennes entreprises, jeunes entreprises innovantes, entreprises en redressement ou liquidation judiciaire) qui peuvent en demander le remboursement immédiat.

Avec un taux de 4 % applicable sur les salaires versés en 2013, la créance de CICE pour 2013 avait été estimée à 13 milliards d'euros, dont près de 10 milliards devaient être consommés en 2014.

Cependant, d'après le rapport 2014 du comité de suivi du CICE, prévu par l'article 244 quater C précité, **le montant de la créance constatée et le montant de la créance consommée sont significativement inférieurs aux prévisions** : ainsi, la créance constatée en septembre 2014 s'élève à seulement 8,7 milliards d'euros, et la créance effectivement décaissée à seulement 5,2 milliards d'euros.

¹ Pour les salaires versés en 2013, première année d'application, ce taux était fixé à 4 %.

Les départements d'outre-mer représentent environ 1,6 % de la créance de CICE. D'après l'évaluation préalable annexée au présent article, le Gouvernement indique que l'assiette de CICE dans les DOM s'établit à 9,8 milliards d'euros ; ainsi, le CICE est estimé, dans les départements ultramarins, à **590 millions d'euros.**

B. D'AUTRES DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES D'ALLÈGEMENT DU COÛT DU TRAVAIL EXISTENT EN OUTRE-MER

1. Les entreprises situées en outre-mer bénéficient d'allègements de charges sociales spécifiques

Depuis 1994, les entreprises des départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, La Réunion, Guyane) ainsi que de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Martin **bénéficient d'exonérations spécifiques de charges sociales afin de réduire le coût du travail dans le secteur marchand et favoriser la création d'emploi.**

Ce dispositif est codifié à l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale. Les pertes de recettes en résultant pour la sécurité sociale sont compensées par le budget général de l'État, en application des articles L. 131-7 et L.O. 111-3 du même code.

Ces remboursements représentent l'essentiel de l'action 01 « Soutien aux entreprises » du programme 138 « Emploi outre-mer » de la mission « Outre-mer ».

2. Un dispositif modifié par le projet de loi de finances pour 2014

L'article 130 de la loi de finances pour 2014 a prévu une *diminution des exonérations de charges pour les entreprises ultramarines afin de recentrer cette dépense budgétaire sur les bas salaires, pour un gain estimé à 90 millions d'euros la première année (2014) et 108 millions d'euros en régime de croisière.*

L'évolution des modalités de calcul de l'exonération de charges sociales

(en multiples du SMIC)

	Entreprises de moins de 11 salariés		Entreprises d'au moins 11 salariés		Entreprises du secteur renforcé	
	Avant réforme	Depuis 2014	Avant réforme	Depuis 2014	Avant réforme	Depuis 2014
Seuil en-deçà duquel l'exonération est totale	1,4	1,4	1,4	1,4	1,6	1,6
Seuils entre lesquels l'exonération est fixe (montant)	1,4 - 2,2 (563 euros)	1,4 - 1,8 (563 euros)	-	-	1,6 - 2,5 (643 euros)	1,6 - 2 (643 euros)
Seuils entre lesquels l'exonération est dégressive	2,2 - 3,8	2,2 - 2,8	1,4 - 3,8	1,4 - 2,6	2,5 - 4,5	2 - 3
Seuil à partir duquel il n'y a plus d'exonération	3,8	2,8	3,8	2,6	4,5	3

Source : Commission des finances du Sénat

3. L'articulation du CICE avec les dispositifs d'allègements de charges spécifiques et de droit commun

L'évaluation préalable annexée au présent article précise que la mise en œuvre du CICE en outre-mer a été en partie **neutralisée par les allègements de charges spécifiques et de droit commun dont bénéficient ces territoires.**

Dans leur rapport d'information fait au nom de la délégation aux outre-mer¹, nos collègues députés Jean-Claude Fruteau et Daniel Gibbes relevaient que « *malgré son caractère prometteur au niveau national, le pacte de responsabilité risque de n'avoir qu'un impact limité dans les collectivités d'outre-mer* », dans la mesure où ce dispositif y entre en concurrence avec les dispositifs existants. Au total, ils estimaient que l'avantage procuré par le CICE outre-mer serait compris entre 90 et 110 millions d'euros quand une dépense fiscale de 360 millions d'euros serait nécessaire au titre des exonérations de charges pour compenser une partie du déficit de compétitivité.

¹ Rapport d'information n° 2038 sur « la déclinaison outre-mer du pacte de responsabilité », 2014.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE MAJORATION DE 50 % SUR DEUX ANS DU TAUX DU CICE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Le I du présent article vise à compléter le III de l'article 244 *quater* C du code général des impôts et met en place un taux majoré de CICE « *lorsque l'assiette du crédit d'impôt est constituée par des rémunérations versées à des salariés affectés à des exploitations situées dans les départements d'outre-mer* ».

Ce taux passera ainsi de 6 % à 7,5 % pour les rémunérations versées en 2015 et à **9 % pour les rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2016**. Les rémunérations versées en 2014 seront en revanche soumises au taux actuel de 6 %.

B. UNE MISE EN ŒUVRE À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2015

Le II du présent article précise que ce dispositif entrera en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2015 pour les entreprises couvertes par le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) n° 651/2014, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014, qui permet aux États membres d'adopter des régimes d'aide aux entreprises. En vertu de ce règlement, sont autorisées *a priori* les dispositifs les moins susceptibles d'affecter la concurrence, tels que les aides :

- aux PME ;
- à la recherche et au développement ;
- à l'emploi et à la formation ;
- à l'environnement ;
- à finalité régionale.

Dans les DOM, peuvent bénéficier de cette exemption de notification :

- les aides régionales à l'investissement dont le montant annuel ne dépasse pas 150 millions d'euros ;
- les aides régionales au fonctionnement visant à compenser les surcoûts liés au transport de marchandises et les aides au fonctionnement visant à compenser d'autres surcoûts¹.

Les États sont toutefois tenus de transmettre à la Commission, dans un délai de 20 jours ouvrables à compter de la mise en œuvre du régime, un résumé des informations relatives à la mesure d'aide concernée.

¹ Sous réserve que le montant d'aide par bénéficiaire n'excède pas soit 10 % des revenus annuels des ventes ou du chiffre d'affaire net, soit 15 % de la valeur ajoutée brute créée, soit 25 % des coûts de la masse salariale.

Les entreprises qui ne satisferaient pas aux conditions posées par le RGEC ou faisant l'objet d'une exclusion expresse¹, ne pourront bénéficier de ce dispositif qu'à compter d'une **date** « *fixée par décret, qui ne peut être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de regarder le dispositif législatif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État, pour les autres entreprises* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LES ÉCONOMIES DES DÉPARTEMENTS ULTRAMARINS SONT CONFRONTÉES À D'IMPORTANTES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES

Dans un document de travail produit en 2012, l'Agence française de développement (AFD) constatait que « *le niveau moyen de développement des départements et collectivités d'outre-mer en 2010 serait ainsi proche de celui de la France métropolitaine du début des années 1990, accusant une vingtaine d'années de retard* »².

En 2013, dans le cadre du groupe de travail sénatorial, commun à la commission des affaires économiques et à la délégation à l'outre-mer³, nos collègues Éric Doligé et Serge Larcher rappelaient que « *cette moyenne recouvre des réalités différentes d'un territoire à l'autre : 12 et 13 ans respectivement pour la Guadeloupe et la Martinique, mais des retards de l'ordre d'une génération pour d'autres avec 18 ans pour la Nouvelle-Calédonie, 25 ans pour La Réunion, ou encore 27 et 28 ans pour la Guyane et la Polynésie française* ». Ils estimaient en outre que, malgré une grande diversité de situations, les territoires ultramarins présentent plusieurs **caractéristiques communes pénalisant leur développement économique**, parmi lesquelles :

- l'étroitesse de leurs marchés leur empêchant de réaliser des économies d'échelle ;

¹ Relèvent par exemple de cette catégorie les entreprises exerçant leur activité dans les secteurs de la sidérurgie, du charbon, de la construction navale, des fibres synthétiques, des transports et des infrastructures correspondantes, de la production et de la distribution d'énergie et des infrastructures énergétiques.

² Document de travail n° 127 de septembre 2012, « *Quel niveau de développement des départements et collectivités d'outre-mer ? Une approche par l'indice de développement humain* ».

³ « *L'aide fiscale à l'investissement outre-mer, levier incontournable du développement : 10 propositions pour en optimiser l'impact* », Rapport n° 628 – 2012-2013.

- leur fort isolement ;
- leur dépendance aux approvisionnements extérieurs ;
- des normes inadaptées, un coût du travail trop élevé et une rareté du foncier ;
- un tissu économique essentiellement constitué de très petites entreprises, voire de micro-entreprises, et de petites et moyennes entreprises.

L'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances rappelle en outre que les départements ultramarins se caractérisent par un **taux de chômage élevé**, se situant entre 20 % et 30 %, et touchant plus particulièrement les jeunes.

La situation de l'emploi en outre-mer

L'outre-mer affiche un niveau de qualification de sa population plus faible qu'en métropole. En effet, si 17,5 % de la population de métropole de plus de 15 ans ne possédait aucun diplôme en 2011, ce taux s'élevait à 36,7 % en Guadeloupe, à 35,2 % en Martinique, à 50,6 % en Guyane ou encore à 45,6 % à la Réunion. De même, alors que 25,7 % de la population métropolitaine de plus de 15 ans possédait un diplôme du supérieur en 2011, ce taux n'était que de 15,7 % à la Réunion, de 17,1 % à la Guadeloupe, de 18,5 % à la Martinique et de 15 % en Guyane.

En juin 2014, 60 820 demandeurs d'emploi étaient recensés par Pôle Emploi en Guadeloupe (soit un taux de chômage s'élevant à 26,2 %), 44 567 en Martinique (22,8 %), 22 018 en Guyane (21,3 %), 136 060 à La Réunion (29 %) et 7 924 à Mayotte (19,5 %).

Enfin, le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans est près de 2,5 fois plus élevé outre-mer qu'en métropole.

Source : Réponse au questionnaire budgétaire

Dans ce contexte, **le Président de la République a annoncé, le 21 août 2014 à la Réunion, différentes mesures dont la majoration à 9 % du taux du CICE dans les départements d'outre-mer**, mise en œuvre par le présent article.

B. UNE ADAPTATION NÉCESSAIRE DES DISPOSITIFS NATIONAUX AUX SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES ULTRAMARINS

La majoration de taux prévue par le présent article devrait entraîner une **réduction des prélèvements acquittés par les entreprises concernées à hauteur de 110 millions d'euros en 2016 et de 230 millions d'euros en 2017**.

Compte tenu du mécanisme du CICE et de la chronique de son imputation et de sa restitution, le coût global de la mise en œuvre de ce nouveau dispositif pour l'État est estimé à **145 millions d'euros en 2016**, à

230 millions d'euros en 2017 et à 290 millions d'euros par an à compter de 2018.

Les gains pour les entreprises s'ajouteront à ceux du CICE au taux de droit commun (estimé à 590 millions d'euros pour 2014).

Ce dispositif devrait permettre aux départements d'outre-mer de réduire une partie de leur différentiel de compétitivité et bénéficiera notamment aux petites et moyennes entreprises.

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

ARTICLE 44

(Art. 244 quater B du code général des impôts)

Taux majoré de crédit d'impôt recherche en faveur des entreprises exposant des dépenses de recherche dans les départements d'outre-mer

Commentaire : le présent article vise à porter à 50 %, contre 30 % actuellement, le taux de crédit d'impôt recherche (CIR) pour les dépenses exposées à compter du 1^{er} janvier 2015 dans les départements d'outre-mer.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE, UNE DÉPENSE FISCALE IMPORTANTE POUR ENCOURAGER LA RECHERCHE PRIVÉE

1. Un dispositif existant depuis 1983, profondément rénové en 2008 pour en améliorer le caractère incitatif

Si l'existence d'un crédit d'impôt relatif aux dépenses engagées par les entreprises en matière de recherche remonte à 1983, le dispositif actuel est le fruit d'une réforme engagée en 2008 et d'ajustements opérés en 2011 et 2013.

a) Le dispositif initial

À sa mise en place en 1983, le crédit d'impôt recherche (CIR) ne portait que sur l'accroissement des dépenses de recherche et développement engagées par les entreprises, et non sur leur valeur absolue. En d'autres termes, c'était la différence de dépenses de recherche entre l'année n et n-1 qui constituait, si elle s'avérait positive, la base retenue pour le calcul du crédit d'impôt.

Les dépenses prises en compte dans l'assiette du crédit d'impôt recouvraient le personnel (chercheurs et techniciens de recherche), les frais de fonctionnement, les dotations aux amortissements des biens meubles, la prise et maintenance des frais des brevets et la recherche externe confiée à des organismes agréés.

Le crédit d'impôt était égal à un quart de ces dépenses, avec un plafond fixé à trois millions de francs. Le coefficient affecté aux dépenses prises en compte pour calculer le crédit d'impôt ainsi que le plafond du

crédit d'impôt a connu plusieurs modifications entre 1983 et 2008¹, dans le sens de leur augmentation. En outre, un crédit d'impôt portant sur le volume des dépenses de recherche et développement (et non sur leur augmentation) a été introduit une première fois en 1987, supprimé en 1991 puis rétabli en 2004, à un taux de 5 %.

Ainsi, en 2007, à la veille de la réforme de 2008, le plafond du crédit d'impôt était fixé à 16 millions d'euros, avec un taux de 10 % pour les dépenses en volume et de 40 % pour les dépenses en accroissement.

b) La réforme de 2008

Les articles 69 et 70 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 ont modifié substantiellement le dispositif du crédit d'impôt recherche. Ces modifications ont porté sur l'assiette, les modalités de calcul et le contrôle du crédit d'impôt recherche.

Certaines dispositions sont encore en vigueur. Depuis de cette réforme, le CIR ne se calcule plus que sur le volume des dépenses de recherche et développement : il est égal à **30 % des dépenses concernées pour une première tranche jusqu'à 100 millions d'euros, puis à 5 % des dépenses au-delà.** Le seuil des 100 millions d'euros s'apprécie, pour les groupes de sociétés fiscalement intégrés (qui sont alors les bénéficiaires) à l'échelle de chaque filiale (qui demeure le déclarant).

L'assiette repose en quasi-totalité sur les dépenses de recherche et développement, selon une définition inspirée du « manuel de Frascati » de l'OCDE². Les dépenses de fonctionnement sont évaluées de manière forfaitaire. Les dépenses externalisées auprès d'un sous-traitant privé agréé sont éligibles, y compris si le sous-traitant est établi hors de France, dans l'espace économique européen.

D'autres dispositions ont été modifiées depuis. En particulier, des **taux majorés** étaient prévus pour les entreprises qui demandent à en bénéficier la première fois : il s'élevait à 50 % l'année d'entrée dans le dispositif et à 40 % la deuxième année.

c) Le dispositif actuel

Actuellement, le régime du CIR est défini par six textes législatifs, quatre textes réglementaires et neuf instructions fiscales. Le texte fondamental est l'article 244 *quater* B du code général des impôts : c'est lui qui définit les principales caractéristiques du régime du CIR.

¹ Cf. *ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, dossier « Développement et impact du crédit d'impôt recherche : 1983-2011 », avril 2014, annexe 1, p. 72.*

² Selon l'INSEE, « le manuel de Frascati est la référence méthodologique en matière de recueil et d'exploitation des statistiques de recherche et développement. Ce manuel contient les définitions des notions de base, des principes directeurs pour la collecte de données ainsi que les classifications à utiliser pour la compilation des statistiques ».

Si ce régime est, pour l'essentiel, celui qu'a prévu le législateur en 2008, quelques modifications sont intervenues depuis.

Tout d'abord, la loi de finances n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011¹ a **pérennisé, dans le cas des seules PME au sens du droit communautaire, le remboursement anticipé du CIR mis en place dans le cadre du plan de relance**. À l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, alors rapporteur général, deux autres mesures ont été prises dans la loi de finances précitée tendant à réduire le CIR de 200 millions d'euros² en 2011 :

- le **calcul forfaitaire des frais de fonctionnement**, initialement de 75 % des dépenses de personnel, a été ramené à 50 % des dépenses de personnel et 75 % des dotations aux amortissements ;

- les **taux majorés du CIR** durant les deux premières années, initialement de 50 % et 40 %, ont été ramenés à 40 % et 35 %.

L'article 71 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a **assoupli les délais de rescrit et élargi le crédit d'impôt recherche à certaines dépenses d'innovation**. Il a également **supprimé les taux majorés**.

Concrètement, le mécanisme est le suivant³ : de façon générale, le **CIR vient en déduction de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés** dû par l'entreprise au titre de l'année au cours de laquelle les dépenses de recherche prises en compte pour le calcul du CIR ont été exposées. **Cette imputation se fait au moment du paiement du solde de l'impôt**. Si le crédit d'impôt est supérieur à l'impôt ou si l'entreprise est déficitaire, le **reliquat est imputé sur l'impôt à payer des trois années suivantes et, s'il y a lieu, restitué à l'expiration de cette période**. D'après le rapport sur le CIR de notre collègue Michel Berson⁴, « *habituellement, l'État s'acquitte de sa dette pour environ 40 % l'année n+1, 10 % l'année n+2 puis l'année n+3, et 40 % l'année n+4* ».

Le CIR peut aussi donner lieu à un remboursement immédiat, dans des cas nettement plus circonscrits : seules sont concernées les entreprises nouvelles (l'année de création et les quatre années suivantes), celles ayant fait l'objet d'une procédure de conciliation, de sauvegarde, d'un redressement ou d'une liquidation judiciaire (ces entreprises peuvent demander le remboursement de leur créance non utilisée à compter de la date du jugement qui a ouvert ces procédures), les jeunes entreprises innovantes (pendant la durée où elles en remplissaient les conditions), ainsi

¹ Cette disposition figurait dans le texte initial de l'article 15 du projet de loi (devenu article 41 du texte promulgué).

² Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution annexé au projet de loi de finances pour 2012.

³ I de l'article 199 ter B du code général des impôts.

⁴ Rapport d'information n° 677 sur le crédit d'impôt recherche fait au nom de la commission des finances du Sénat par M. Michel Berson, 2011-2012.

que les entreprises qui satisfont à la définition des micros, petites et moyennes entreprises au sens communautaire (moins de 250 salariés et un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros, ou un bilan inférieur à 43 millions d'euros).

2. Un coût total estimé à plus de 5 milliards d'euros en régime de croisière

Les modifications successives du CIR puis la réforme de 2008 ont conduit à un **changement d'échelle du dispositif** : le montant de la créance fiscale a en effet été multiplié par 10 en quelques années. La créance fiscale est ainsi passée de 500 millions d'euros au début des années 2000 à un montant estimé à 5,6 milliards d'euros en 2014. **La créance fiscale du CIR devrait s'approcher des 5,3 milliards d'euros¹ en 2015.**

B. UN DISPOSITIF UNIFORME SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE FRANÇAIS

Le CIR ne connaît pas, sous sa forme actuelle, de dérogations liées à l'implantation géographique des entreprises. Les seuls aménagements relèvent d'un encouragement à l'innovation des petites et moyennes entreprises (PME) au sens communautaire² ou d'une incitation à engager certains types de dépenses.

1. L'encouragement à l'innovation des petites et moyennes entreprises

Le crédit d'impôt innovation créé par l'article 71 de la loi de finances pour 2013³ est une mesure fiscale qui permet aux PME de bénéficier d'un crédit d'impôt de 20 % des dépenses nécessaires à la conception de prototypes ou d'installations « pilotes » de produits nouveaux. L'assiette est plafonnée à 400 000 euros. La déclaration s'effectue avec le même dossier et selon les mêmes modalités que le crédit d'impôt (CIR).

Les PME ont également la possibilité de demander le remboursement anticipé de la créance fiscale qu'elles détiennent sur l'État⁴, à rebours des règles de droit commun prévues au I de l'article 199 *ter* B du code général des impôts qui disposent que le remboursement du solde ne peut intervenir qu'après imputation du crédit

¹ Annexe « Voies et moyens » jointe au projet de loi de finances pour 2015.

² Annexe I au règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission, du 6 août 2008, déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (règlement général d'exemption par catégorie).

³ II.k) de l'article 244 quater B du code général des impôts.

⁴ II de l'article 199 *ter* B du code général des impôts.

d'impôt sur l'impôt dû pendant les trois années qui suivent l'engagement des dépenses de recherche et développement.

Il convient de rappeler **que cette exception est également prévue pour d'autres types d'entreprises**, comme les jeunes entreprises innovantes (JEI) mentionnées à l'article 44 *sexies-0* A du code général des impôts, les entreprises en procédure de liquidation ou encore les sociétés de capital-risque.

2. Des règles spécifiques d'assiette : la prise en compte du double du montant de certaines dépenses

Les dépenses de personnel sont prises en compte pour le double de leur montant réel quand elles se rapportent à des personnes titulaires d'un doctorat (ou diplôme équivalent) pendant les deux premières années qui suivent le premier recrutement de ces salariés. Deux conditions cumulatives sont prévues : le contrat de travail de ces personnes doit être à durée indéterminée et le nombre de personnels de recherche salariés ne doit pas avoir baissé relativement à l'année précédente.

Au surplus, les dépenses exposées pour la réalisation d'opérations de recherche et développement sont également retenues pour le double de leur montant lorsque ces opérations sont confiées à des organismes de recherche publics, des établissements d'enseignement supérieur (délivrants des diplômes de master), des fondations de coopération scientifique...

Ces aménagements ont pour vocation d'encourager les entreprises à orienter leurs dépenses de recherche et développement vers les jeunes doctorants et les organismes publics et à favoriser, ainsi, les rapprochements entre recherche publique et privée.

3. L'absence de prise en compte d'un facteur géographique depuis 1999

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire avait prévu une modulation du taux de prise en compte des dépenses de fonctionnement pour le calcul du CIR selon le lieu d'implantation de l'entreprise¹. Celui-ci était alors égal à 100 % pour les dépenses de personnels affectés exclusivement dans les territoires ruraux de développement prioritaire² (TRDP) et dans les zones

¹ Article 15 de la loi n° 95-115 précitée.

² Article 42 de la loi n° 95-115 précitée : « les territoires ruraux de développement prioritaire recouvrent les zones défavorisées caractérisées par leur faible niveau de développement économique. Ils comprennent les zones de revitalisation rurale confrontées à des difficultés particulières ».

d'aménagement du territoire¹ (ZAT), à 65 % en Île-de-France et à 75 % dans les autres cas.

La loi de finances rectificative 1999 a supprimé la modulation des frais de fonctionnement en fonction de la localisation géographique, qui n'a, depuis, jamais été rétablie.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA MAJORATION DU TAUX DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Le I du présent article vise à modifier le premier alinéa du I de l'article 244 *quater* B du code général des impôts afin de **porter à 50 % le taux du crédit d'impôt recherche pour la fraction des dépenses de recherche inférieure ou égale à 100 millions d'euros, dans les départements d'outre-mer**. Ce faisant, il déroge au taux de droit commun de 30 %.

Les autres paramètres du CIR ne sont pas modifiés afin d'assurer aux entreprises un « *environnement réglementaire stabilisé, condition essentielle à la conduite de travaux de recherche et développement sur la durée* »². Ainsi, le taux du crédit d'impôt pour la fraction des dépenses de recherche supérieure 100 millions d'euros demeure fixé à 5 %.

L'évaluation préalable du présent article précise que le gain attendu pour les entreprises ultramarines et celles ayant des exploitations dans les départements d'outre-mer s'élèvera à 4 millions d'euros en régime de croisière. Ce montant s'ajoutera à celui du CIR de droit commun en outre-mer qui s'élevait en 2012, selon l'évaluation préalable du présent article, à 19 millions d'euros, pour un nombre de bénéficiaires en outre-mer qui s'élevait à 54 (cf. tableau ci-après).

¹ Article 42 de la loi n° 95-115 précitée : « les zones d'aménagement du territoire sont caractérisées notamment par leur faible niveau de développement économique et par l'insuffisance du tissu industriel ou tertiaire ».

² Évaluation préalable annexée au présent projet loi de finances.

**Nombre et pourcentage de bénéficiaires du crédit d'impôt recherche
dans les départements d'outre-mer en 2012**

	Nombre de bénéficiaires 2012 du CIR	Part des bénéficiaires du CIR (%)	Part des dépenses déclarées (%)	Part du CIR (%)
Guyane	5	0,03 %	0,003 %	0,004 %
Martinique	5	0,03 %	0,01 %	0,01 %
Guadeloupe	2	0,01 %	0,001 %	0,001 %
La Réunion	42	0,27 %	0,09 %	0,10 %
Total France	15 281	100 %	100 %	100 %

Source : Ministère des outre-mer, d'après des données du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

B. UNE APPLICATION POUR LES DÉPENSES EXPOSÉES À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2015

Le II du présent article précise que la majoration du crédit d'impôt recherche dans les départements d'outre-mer concernera les dépenses exposées à compter du 1^{er} janvier 2015¹.

Par conséquent, la mise en œuvre de ce dispositif n'aura d'impact budgétaire qu'à compter de 2016 (2 millions d'euros en 2016 puis 4 millions d'euros en année pleine).

*

* *

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans un rapport de 2013, le groupe de travail sénatorial, commun à la commission des affaires économiques et à la délégation à l'outre-mer ², rappelait que les économies ultramarines souffrent d'un **différentiel de compétitivité élevé** résultant de l'étroitesse de leurs marchés, de la rareté du foncier et de la nécessité de respecter des normes européennes, souvent trop exigeantes au regard des économies de ces territoires (cf. article 43 du présent projet loi de finances).

¹ L'application de ce dispositif pourra toutefois être différée pour les entreprises n'entrant pas dans le champ du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) n° 651/2014, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014 (cf. article 43 du présent projet loi de finances).

² « L'aide fiscale à l'investissement outre-mer, levier incontournable du développement : 10 propositions pour en optimiser l'impact », Rapport n° 628 – 2012-2013.

Par ailleurs, les entreprises ultramarines pâtissent d'une insuffisance de fonds propres, qui **limite leur accès au crédit bancaire**, déjà restreint par un manque de concurrence et des tarifs supérieurs à ceux de la métropole.

Le groupe de travail sénatorial évaluait ainsi de 30 % à 50 % le surcoût des investissements en outre-mer.

Dans ce contexte, l'étude d'impact annexée au présent article rappelle que l'effort de recherche et développement en outre-mer figure parmi les plus faibles de France alors que ces territoires pourraient développer de réels savoir-faire en matière de géothermie ou de stockage de l'énergie par exemple.

Cette situation est regrettable dans la mesure où elle ne permet pas aux départements d'outre-mer d'améliorer leur compétitivité, et partant, de réduire l'écart de développement avec les départements métropolitains.

C'est pourquoi votre rapporteur général est favorable à la mise en œuvre d'un dispositif qui devrait permettre de dynamiser les activités de recherche et développement en outre-mer et de renforcer l'attractivité des projets de recherche susceptibles de s'y implanter.

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

ARTICLE 44 bis (nouveau)

(Art. L. 2333-26, L. 2333-27, L. 2333-28, L. 2333-29, L. 2333-30, L. 2333-31, L. 2333-32, L. 2333-33 (nouveau), L. 2333-34, L. 2333-35, L. 2333-36, L. 2333-37, L. 2333-38, L. 2333-39, L. 2333-40, L. 2333-41, L. 2333-42, L. 2333-43, L. 2333-44, L. 2333-45, L. 2333-46, L. 2333-47 (nouveau), L. 3333-1, L. 5211-21, L. 5722-6, L. 5722-7 du code général des collectivités territoriales, art. L. 422-3, L. 422-4 et L. 422-14 du code du tourisme)

Réforme de la taxe de séjour

Commentaire : le présent article vise à ajuster à la hausse le barème applicable à la taxe de séjour, à modifier le régime des exonérations et abattements applicables, et à compléter les dispositions relatives au contrôle et au recouvrement de la taxe, notamment en permettant sa collecte par les plateformes de réservation en ligne.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE DE SÉJOUR : UNE TAXE PERÇUE PAR LES COMMUNES AFIN DE CONTRIBUER AUX DÉPENSES LIÉES À LA FRÉQUENTATION TOURISTIQUE

1. Les dispositions générales applicables à la taxe de séjour

La taxe de séjour a été instituée par la loi du 13 avril 1910 dans le but de **faire contribuer les touristes aux dépenses liées à la fréquentation d'une commune.**

Aux termes de l'article L. 2333-26 du code général des collectivités territoriales (CGCT)¹, **la taxe de séjour est locale et facultative** : son instauration et son recouvrement relèvent de la compétence du conseil municipal ou, le cas échéant, de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)². Ces derniers déterminent la période de perception de la taxe, la nature des hébergements marchands assujettis à celle-ci et les tarifs applicables, dans la limite d'un barème fixé par décret.

La loi n° 88-13 du 5 janvier 1988³ a profondément réformé le régime de la taxe de séjour. Cette loi a tout d'abord étendu le champ de la taxe de séjour, qui peut désormais être instaurée par :

¹ Article créé par l'ordonnance n° 59-110 du 7 janvier 1959 tendant à aménager les ressources des collectivités locales.

² Article L. 5211-21 du CGCT.

³ Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation.

- les stations classées et les communes touristiques ;
- les communes littorales ;
- les communes de montagne ;
- les communes qui réalisent des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels ;
- et plus généralement toutes les communes qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme.

Le produit de la taxe est affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune¹, ou aux dépenses destinées à favoriser la protection et la gestion de leurs espaces naturels à des fins touristiques.

La loi du 5 janvier 1988 précitée a en outre créé un régime spécifique de **taxe de séjour forfaitaire** (cf. *infra*), et réactivé la **taxe additionnelle** qui était tombée en désuétude. Cette dernière, codifiée à l'article L. 3333-1 du CGCT, est affectée aux départements (ou à la métropole de Lyon) et s'élève à 10 % du montant de la taxe de séjour perçue par les communes. Son produit est également affecté aux dépenses destinées à promouvoir le développement touristique.

Les catégories d'hébergements pouvant être soumis à la taxe de séjour sont définies par l'article R. 2333-44 du CGCT, et recouvrent un périmètre très large : hôtels de tourisme, résidences de tourisme, meublés de tourisme, villages de vacances, terrains de camping et de caravanage ainsi que tout autre terrain d'hébergement en plein air, ports de plaisance et les autres formes d'hébergement.

2. Taxe de séjour « au réel » et taxe de séjour forfaitaire

La loi prévoit **deux modalités possibles d'assujettissement** à la taxe de séjour, laissées au libre choix des communes :

- **la taxe de séjour « au réel »**, est codifiée aux articles L. 2333-29 à L. 2333-40 et à l'article L. 2563-7 du CGCT. **Elle est établie sur les touristes², par personne et par nuitée de séjour**, et collectée par les logeurs, hôteliers, propriétaires ou autres intermédiaires en même temps que les autres prestations d'hébergement. Le produit de la taxe de séjour est versé par le

¹ En pratique, le périmètre de ces dépenses est très large, puisqu'elles peuvent couvrir : le fonctionnement des offices de tourisme, l'amélioration du cadre de vie (plages, jardins, voiries etc.), l'embellissement de la commune, le recrutement des personnels saisonniers, le fonctionnement de la police municipale ou d'un service médical, la construction de parcs de stationnement, la signalétique routière et piétonnière, l'entretien des monuments etc.

² Aux termes de l'article 2333-29 du CGCT, les touristes sont définis comme « les personnes qui ne sont pas domiciliées dans la commune et n'y possèdent pas une résidence à raison de laquelle elles sont passibles de la taxe d'habitation ».

logueur, sous sa responsabilité, au comptable public assignataire de la commune ou de l'EPCI, aux dates fixées par l'organe délibérant. Les formalités et les justificatifs à fournir sont fixés par décret ;

- **la taxe de séjour forfaitaire** est codifiée aux articles L. 2333-41 à L. 2333-46-1 du CGCT. Elle est établie sur les logeurs, hôteliers et propriétaires, et assise sur la capacité d'hébergement multipliée par le nombre de nuitées comprises à la fois dans la période d'ouverture de l'établissement et dans la période de recouvrement de la taxe. Son principal avantage est d'éviter aux communes de vérifier le taux de remplissage quotidien des établissements. Le montant dû par chaque redevable est établi par la commune ou l'EPCI qui adresse les titres de recettes correspondants au comptable public, lequel notifie ensuite au redevable le montant qu'il doit acquitter.

Afin de tenir compte du fait que plus la période d'ouverture d'un établissement est longue, plus son taux de remplissage est faible, les capacités d'accueil prises en compte pour le calcul de la taxe forfaitaire peuvent être réduites par un abattement de 20 % à 30 % lorsque la période d'ouverture est comprise entre 60 et 105 nuitées, ou par un abattement de 40 % lorsque la période d'ouverture excède 105 nuitées. En outre, afin de tenir compte de la fréquentation habituelle des établissements, le conseil municipal peut décider de réduire le montant de la taxe à acquitter par l'application d'un coefficient fixé par nature d'hébergement¹.

Au total, 66 % des communes appliquent la taxe de séjour « au réel », 21 % appliquent la taxe de séjour au forfait, et 13 % appliquent un régime mixte, différent selon les catégories d'hébergement².

3. Barème, exemptions et produit de la taxe de séjour

Aux termes de l'article L. 2333-30 du CGCT, le tarif de la taxe de séjour est fixé librement par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI, dans une fourchette comprise entre 0,20 euro et 1,50 euro par personne et par nuitée.

Plus précisément, le barème de la taxe dépend de la catégorie à laquelle se rattachent les hébergements touristiques, en fonction des critères définis par la loi « Novelli » du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques³. Prévu à l'article D. 2333-45 du

¹ L'article L. 2333-42 du CGCT prévoit en outre que si, en raison de circonstances exceptionnelles, la fréquentation des établissements a été anormalement inférieure à leur capacité d'accueil, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI peut autoriser l'exécutif à accorder des dégrèvements aux établissements qui en font la demande.

² Source : enquête réalisée par le cabinet CTR en mars 2012 ; un questionnaire a été envoyé aux 1 100 adhérents de l'Association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques (ANMSCCT) et l'analyse a porté sur un échantillon de 304 communes.

³ Loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques.

CGCT, le barème actuel de la taxe de séjour est fixé par le décret du 6 octobre 2011¹, qui a ajouté une catégorie relative à la cinquième étoile, mais **les tarifs n'ont pas été révisés depuis 2002**. Il convient en outre de noter que **les hôtels 4 étoiles et 5 étoiles, ainsi que les palaces, relèvent de la même catégorie tarifaire**, dont le plafond est de 1,50 euro.

Toutefois, le barème de la taxe de séjour est assorti d'**un grand nombre d'exonérations et de réductions, facultatives et obligatoires**, qui résultent dans leur état actuel de la loi de finances pour 2002².

L'exonération obligatoire de la taxe de séjour s'applique :

- aux mineurs de moins de 13 ans ;
- dans les stations hydrominérales, climatiques et uvales, aux personnes exclusivement attachées aux malades, ainsi qu'aux mutilés, blessés et malades du fait de la guerre ;
- aux colonies et centres de vacances collectives d'enfants ;
- aux fonctionnaires et agents de l'État appelés temporairement dans la station pour l'exercice de leurs fonctions ;
- aux bénéficiaires de certaines aides sociales.

En outre, les organes délibérants des communes et des EPCI peuvent décider d'appliquer une exonération :

- aux personnes qui, par leur travail ou leur profession, participent au fonctionnement et au développement de la station ;
- aux personnes qui occupent des locaux dont le loyer est inférieur à un montant déterminé par l'organe délibérant.
- aux bénéficiaires des chèques-vacances ;
- aux mineurs de moins de 18 ans.

Enfin, les bénéficiaires de la carte « famille nombreuse » de la SNCF bénéficient des mêmes réductions pour la taxe de séjour que pour les transports par chemin de fer. Ces réductions peuvent être augmentées par le conseil municipal.

S'agissant de la taxe de séjour forfaitaire, les établissements exploités depuis moins de deux ans sont exonérés.

En 2014, le produit de la taxe de séjour s'est élevé à 253 millions d'euros, soit 185 millions d'euros au profit des communes et 68 millions d'euros au profit des EPCI. Le produit de la taxe additionnelle, perçue au

¹ Décret n° 2011-1248 du 6 octobre 2011 relatif aux barèmes de la taxe de séjour applicable aux hôtels de tourisme, aux résidences de tourisme, aux terrains de camping et de caravannage et aux villages de vacances classés cinq étoiles.

² Articles 100 à 106 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002.

profit de 35 départements¹, s'est élevé à 9 millions d'euros. Ces montants sont relativement stables sur les trois dernières années.

B. UN DISPOSITIF COMPLEXE ET UN RECOUVREMENT DÉFICIENT

1. Un dispositif peu lisible et inadapté à la réalité économique

Le régime de la taxe de séjour est aujourd'hui régi par **un empilement complexe de dispositions issues de lois successives**, qui rendent son application difficile pour les communes.

C'est notamment le cas s'agissant des **multiples exonérations**, totales ou partielles, obligatoires ou facultatives. C'est également le cas pour les **règles d'abattement** applicables au calcul de la taxe de séjour forfaitaire, qui peuvent aboutir à des situations inadaptées. Ainsi, le taux de remplissage des hôtels parisiens, de l'ordre de 79 % en moyenne, est largement supérieur à ce que suppose l'abattement de 40 %. À l'inverse, un abattement de 20 % peut sembler insuffisant pour des hôtels ouverts sur une longue période mais moins fréquentés.

En outre, le barème actuel, qui n'a pas évolué depuis 2002, apparaît en décalage avec la réalité économique de certains hébergements touristiques. Les hôtels 4 étoiles et 5 étoiles, et les palaces depuis 2011, sont ainsi soumis au même tarif par nuitée.

Compte tenu de ces éléments, la mission d'évaluation et de contrôle de nos collègues députés Monique Rabin, Éric Woerth et Éric Straumann sur la fiscalité des hébergements touristiques² a donc appelé en juillet 2014 à **une simplification des dispositions applicables à la taxe de séjour, qu'il s'agisse de son barème, des abattements, des exonérations ou encore de ses modalités de recouvrement.**

2. D'importantes difficultés de recouvrement qui freinent la mise en place de la taxe de séjour par les communes

Selon la direction générale des collectivités locales (DGCL), **2 474 communes et 633 EPCI avaient institué la taxe de séjour en 2011³**, alors même que la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) estimait à environ 6 000 le nombre de communes qui, compte tenu de leur activité touristique, pourraient décider d'une telle taxe.

¹ Source : Assemblée des départements de France.

² Rapport d'information n° 2108 (quatorzième législature) de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la fiscalité des hébergements touristiques, fait par Monique Rabin, Éric Woerth et Éric Straumann, 9 juillet 2014.

³ Source : rapport d'information n° 2108 précité de Monique Rabin, Éric Woerth et Éric Straumann, 9 juillet 2014.

Cet écart entre le « potentiel » de la taxe de séjour et sa réalité **s'explique principalement par les difficultés qu'éprouvent les communes à recenser les redevables de la taxe, et par conséquent à assurer son recouvrement.**

Ainsi, l'enquête réalisée par le cabinet de conseil CTR à la demande de l'Association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques (ANMSCCT), publiée en juin 2013¹, a montré que :

- **69 % des communes interrogées éprouvent de grandes difficultés pour recenser les établissements redevables**, notamment concernant les résidences secondaires mises en location, les gîtes, les chambres d'hôtes et les locations saisonnières de meublés ;

- **53 % des communes interrogées estiment sous-percevoir la taxe** par rapport à leurs capacités d'hébergement réelles.

De fait, les communes ne disposent ni des outils juridiques ni des outils matériels pour effectuer des contrôles en matière de taxe de séjour, comme l'ont rappelé nos collègues André Ferrand et Michel Bécot dans leur rapport d'information du 29 juin 2011². Il n'existe pas de formulaire de déclaration standardisée, et la dématérialisation est encore embryonnaire.

Enfin, **les sanctions sont largement inopérantes, car limitées à la voie pénale** : le défaut de déclaration est sanctionné par une amende de 2^e, 3^e ou 5^e classe selon le cas, et la contestation du montant de la taxe relève du tribunal d'instance ou de grande instance, selon son montant. Il n'existe pas de procédure de taxation d'office par la collectivité, comme c'est par exemple le cas en matière de taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE).

3. Le cas particulier des plateformes de réservation sur Internet

Les difficultés de recouvrement de la taxe de séjour sont naturellement plus importantes s'agissant de la location, notamment occasionnelle, de biens appartenant à des particuliers. De fait, ces derniers, qui peuvent être de bonne foi, s'acquittent rarement des obligations déclaratives afférentes à la taxe de séjour. Les communes, quant à elles, ne disposent pas des moyens d'effectuer les contrôles qui seraient nécessaires.

La forte croissance des plateformes de réservation par Internet qui, à l'instar d'*Airbnb* (cf. encadré), *Sejourning* ou *Bedycasa*, permettent des locations temporaires entre particuliers, a donné une acuité particulière à ce problème. La mise en location de courte durée de logements appartenant à des particuliers est en plein essor, et s'apparente souvent à une véritable

¹ Enquête réalisée par le cabinet CTR précitée.

² Rapport d'information n° 684 (2010-2011) d'André Ferrand et Michel Bécot sur l'agence de développement touristique Atout France et la promotion de la « destination France » à l'étranger, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et de la commission des finances, 29 juin 2011.

activité commerciale – au point que certains propriétaires acquièrent des biens dans ce seul but. **Les logements loués via ces plateformes constituent une concurrence directe pour les hôtels mais échappent de facto à leur fiscalité spécifique, aboutissant à une attrition de l'assiette fiscale de la taxe de séjour.**

L'exemple d'Airbnb

La société *Airbnb*, créée en 2008 à San Francisco et dont le chiffre d'affaires est aujourd'hui proche d'un milliard d'euros, a profondément transformé le secteur de la location d'appartements et du tourisme sur Internet en permettant à des particuliers de proposer à la location tout ou partie de leur logement grâce à une plateforme sécurisée.

En 2013, la plateforme proposait plus de 100 000 annonces de logements en France, dont plus de la moitié à Paris. De plus, selon les données de la plateforme, plus de deux millions de voyageurs ont déjà séjourné dans un logement *Airbnb* en France.

Airbnb touche aujourd'hui une clientèle similaire à celle des hôtels et constitue donc un concurrent direct aux autres formes d'hébergements touristiques. En effet, les utilisateurs du service ne sont pas soumis aux mêmes règles que les hôteliers en matière de fiscalité mais aussi de normes d'hygiène ou de sécurité.

Source : commission des finances du Sénat

Dans ces circonstances, la mission d'évaluation et de contrôle de nos collègues députés Monique Rabin, Éric Woerth et Éric Straumann¹ a recommandé la mise en place d'un dispositif de recouvrement adapté aux locations par Internet, « qui permette que les gestionnaires de sites qui effectuent de l'intermédiation locative à titre onéreux soient aussi collecteurs de la taxe de séjour ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un **amendement du Gouvernement, modifié par quatre sous-amendements** et adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de la commission des finances. Il consiste en une réécriture des articles L. 2333-26 à L. 2333-47 et des articles L. 3333-1, L. 5211-21, L. 5722-6 et L. 5842-7 du code général des collectivités territoriales et des articles L. 422-3, L. 422-4 et L. 422-14 du code du tourisme. Il tend à **une modernisation de la taxe de séjour et de la taxe de séjour forfaitaire**, fondée notamment sur les préconisations de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale précitée.

¹ Rapport d'informations n° 2108 (quatorzième législature) de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la fiscalité des hébergements touristiques, fait par Monique Rabin, Éric Woerth et Éric Straumann, 9 juillet 2014.

A. LE MAINTIEN DE LA LIBERTÉ DE CHOIX DES COMMUNES

Tout d'abord, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale maintient la liberté de choix des communes et des EPCI s'agissant :

- **du caractère facultatif** de la mise en œuvre de la taxe de séjour ;
- **des deux modalités possibles d'assujettissement**, c'est-à-dire la taxe de séjour « au réel » et la taxe de séjour forfaitaire ;
- **de la libre affectation de ses recettes**, dans le périmètre – très large – des dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique.

B. L'EXTENSION DU RÉGIME DES EXONÉRATIONS ET DES ABATTEMENTS

Le dispositif proposé prévoit **de simplifier le régime des exemptions** applicable à la taxe de séjour « au réel ». Seraient désormais exemptés de la taxe de séjour, **de façon obligatoire** :

- **les mineurs de moins de 18 ans**, et non plus de moins de 13 ans ;
- les personnes qui, par leur travail ou leur profession, participent au fonctionnement et au développement de la station ;
- **les personnes bénéficiant d'un hébergement d'urgence ou d'un relogement temporaire.**

Les autres exonérations de niveau législatif seraient supprimées, de même que la distinction entre exonérations obligatoires et facultatives. **Les exonérations de niveau réglementaire demeurent en revanche en vigueur** ; il s'agit des exonérations applicables aux colonies et centres de vacances collectives d'enfants, aux fonctionnaires et agents de l'État appelés temporairement dans la station pour l'exercice de leurs fonctions, aux bénéficiaires de certaines aides sociales, aux bénéficiaires des chèques-vacances et aux bénéficiaires de la carte « famille nombreuse » de la SNCF.

Le régime des abattements serait également simplifié : le nombre d'unités de capacité d'accueil pris en compte pour le calcul de la taxe de séjour forfaitaire pourrait désormais faire l'objet, selon les modalités déterminées par le conseil municipal, **d'un abattement compris entre 10 % et 50 %**, afin de tenir compte de la durée d'ouverture de l'établissement.

C. L'ACTUALISATION DU BARÈME TARIFAIRES

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale vise également à ajuster le barème tarifaire de la taxe de séjour, qui serait désormais revalorisé en fonction de l'inflation, de la façon suivante :

- **le plafond de la taxe applicable aux hôtels 3 étoiles, 4 étoiles et 5 étoiles est relevé ;**

- une tranche supplémentaire pour les « palaces » et les hébergements équivalents est créée ;

- une catégorie spécifique pour les « meublés de tourisme » et les hébergements assimilés est créée, correspondant essentiellement aux logements loués via des plateformes de réservation sur Internet.

Le nouveau barème de la taxe de séjour tel qu'il résulterait de l'adoption du présent article est exposé dans le tableau ci-dessous.

Évolution du barème de la taxe de séjour et de la taxe de séjour forfaitaire

(en euros, par personne et par nuitée)

Catégorie d'hébergement	Droit existant		PLF 2015	
	Tarif plancher	Tarif plafond	Tarif plancher	Tarif plafond
Palaces et tous les autres établissements présentant des caractéristiques de classement touristique équivalentes	0,65	1,50	0,65	4,00
Hôtels de tourisme 5 étoiles , résidences de tourisme 5 étoiles, meublés de tourisme 5 étoiles et tous les autres établissements présentant des caractéristiques de classement touristique équivalentes	0,65	1,50	0,65	3,00
Hôtels de tourisme 4 étoiles , résidences de tourisme 4 étoiles, meublés de tourisme 4 étoiles et tous les autres établissements présentant des caractéristiques de classement touristique équivalentes	0,65	1,50	0,65	2,25
Hôtels de tourisme 3 étoiles , résidences de tourisme 3 étoiles, meublés de tourisme 3 étoiles et tous les autres établissements présentant des caractéristiques de classement touristique équivalentes	0,50	1,0	0,50	1,50
Hôtels de tourisme 2 étoiles , résidences de tourisme 2 étoiles, meublés de tourisme 2 étoiles, villages de vacances 4 et 5 étoiles et tous les autres établissements présentant des caractéristiques de classement touristique équivalentes	0,30	0,90	0,30	0,90
Hôtels de tourisme 1 étoile , résidences de tourisme 1 étoile, meublés de tourisme 1 étoile, villages de vacances 1, 2 et 3 étoiles, formules d'hébergement « <i>bed and breakfast</i> », emplacements dans des aires de camping-cars et des parcs de stationnement touristiques par tranche de 24 heures et tous les autres établissements présentant des caractéristiques de classement touristique équivalentes	0,20	0,75	0,20	0,75
Hôtels et résidences de tourisme, villages de vacances en attente de classement ou sans classement	0,20	0,40	0,20	0,75
Meublés de tourisme et hébergements assimilés en attente de classement ou sans classement	-	-	0,20	0,75
Terrains de camping et terrains de caravanage classés en 3, 4 et 5 étoiles et tout autre terrain d'hébergement de plein air de caractéristiques équivalentes	0,20	0,55	0,20	0,55
Terrains de camping et terrains de caravanage classés en 1 et 2 étoiles et tout autre terrain d'hébergement de plein air de caractéristiques équivalentes, ports de plaisance	0,20		0,20	

Source : commission des finances du Sénat. Les tarifs modifiés par le présent article sont signalés en gras

D. LE RENFORCEMENT DE L'EFFICACITÉ DU RECOUVREMENT

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale vise en outre à **renforcer l'efficacité du recouvrement et du contrôle** de la taxe de séjour par les communes et les EPCI. Ainsi, le dispositif proposé :

- **permet aux collectivités territoriales de demander aux redevables la communication des pièces comptables** se rapportant aux déclarations qu'ils ont souscrites ;

- **prévoit qu'en cas de départ furtif d'un assujetti**, la responsabilité des hébergeurs ne peut être levée que s'ils en ont avisé le maire ou l'exécutif dans un délai de huit jours, et déposé entre ses mains une demande en exonération adressée au tribunal d'instance. À défaut de signalement, la taxe est due par les collecteurs ;

- **précise les dispositions applicables aux réclamations des redevables** qui contestent le montant de la taxe qui leur est notifiée. Ceux-ci doivent acquitter ce montant à titre provisionnel, sauf à en obtenir le dégrèvement. Le maire dispose de trente jours à compter de la notification de la réclamation pour adresser au redevable une réponse motivée, de manière à lui permettre de formuler ses observations ;

- **précise les procédures applicables en cas de contentieux**, en prévoyant explicitement que ces contentieux sont présentés et jugés comme en matière de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière, de droits de timbre, de contributions indirectes et de taxes assimilées ;

- **institue une procédure de taxation d'office** en cas de défaut de déclaration, d'absence ou de retard de paiement. Faute de régularisation dans un délai de trente jours suivant la notification d'une mise en demeure, un avis de taxation d'office motivé est communiqué au déclarant défaillant trente jours au moins avant la mise en recouvrement de la taxe de séjour. Tout retard dans le versement du produit de la taxe donne lieu à l'application d'un intérêt de retard égal à 0,75 % par mois de retard.

Le transfert à la direction générale des finances publiques (DGFIP) du recouvrement et le contrôle du paiement de la taxe de séjour n'a pas été retenu dans le cadre du dispositif proposé, considérant que l'administration fiscale ne disposerait pas des moyens nécessaires à cette tâche. Toutefois, un sous-amendement proposé par notre collègue député Christophe Caresche et adopté avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} octobre 2015, « un rapport examinant les modalités selon lesquelles la taxe de séjour et la taxe de séjour forfaitaire pourraient être recouvrées et contrôlées par l'administration fiscale, pour le compte des collectivités territoriales concernées et à leur demande. Le rapport s'attache notamment à expertiser les conséquences financières de ce transfert de gestion ».

E. LA POSSIBILITÉ D'UN RECOUVREMENT PAR LES PLATEFORMES INTERNET

Enfin, le dispositif proposé contient une innovation consistant à prendre en compte **le rôle désormais majeur des plateformes de réservation par Internet** qui, à l'instar d'*Airbnb*, *Sejourning* ou *Bedycasa*, permettent des locations temporaires entre particuliers.

Il est ainsi proposé que les plateformes de réservation par Internet **puissent, sous réserve d'avoir été habilitées à cet effet par les logeurs, assurer la collecte de la taxe de séjour et l'exécution des formalités déclaratives afférentes**. Le produit de la taxe serait reversé annuellement au comptable public assignataire de la collectivité territoriale concernée¹. La mise en place de ce dispositif est laissée au libre choix des **communes volontaires**.

Ces plateformes se chargeraient de **déclarer aux communes les informations** concernant le nombre de personnes logées sur le territoire, le nombre de nuitées, le montant total de la taxe collectée et les numéros de transaction afférents.

Ce dispositif concerne seulement la taxe de séjour « au réel », c'est-à-dire en fonction des nuitées effectivement réservées par les touristes. En effet, les intermédiaires n'ayant pas la possibilité de connaître la capacité d'accueil « permanente » d'un logement, l'application de la taxe de séjour forfaitaire aurait posé des difficultés supplémentaires.

Afin de permettre l'application de ce dispositif, **une nouvelle catégorie d'hébergements serait créée, les « meublés de tourisme et hébergements assimilés en attente de classement ou sans classement »**. Le tarif de la taxe de séjour pour cette catégorie serait fixé par l'organe délibérant de la collectivité entre 0,20 euro et 0,75 euro par personne et par nuitée. Il est précisé que *« l'éventuelle différence due au titre de la location d'un hébergement d'une catégorie supérieure ou de l'application d'une taxe additionnelle [départementale] est acquittée par le logeur »*.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE RÉFORME ÉQUILBRÉE QUI RENFORCE LES MOYENS DES COMMUNES SANS COMPROMETTRE L'ATTRACTIVITÉ DU PAYS

La réforme de la taxe de séjour proposée par le présent article, qui constitue la première réforme d'ampleur depuis 1988, résulte de plusieurs mois de concertations menées entre le Gouvernement, les parlementaires,

¹ La proposition formulée par la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale d'affecter les recettes collectées par les plateformes de réservation en ligne à l'opérateur Atout France n'a pas été retenue.

les élus locaux et les professionnels du tourisme. Elle fait suite aux discussions qui ont eu lieu sur le sujet dans le cadre du premier projet de loi de finances rectificative pour 2014, où avait notamment été proposée – puis abandonnée – la création d’une taxe additionnelle spécifique au profit de la région Ile-de-France afin de financer les infrastructures touristiques et de transport.

Votre rapporteur général estime que le compromis proposé par le présent article, qui reprend en grande partie les préconisations de nos collègues députés Monique Rabin, Éric Woerth et Éric Straumann¹, représente un équilibre satisfaisant entre :

- d’une part, le maintien de l’attractivité touristique de la France, au regard notamment des autres pays européens. La France, première destination touristique du monde, a en effet accueilli près de 84,7 millions de touristes étrangers en 2013, et le tourisme représente l’un des premiers excédents de la balance des paiements du pays, à hauteur de 12 milliards d’euros. Plus généralement, le tourisme représente 7,3 % du PIB français, correspondant à plus de 800 000 salariés et au total 2 millions d’emplois directs et indirects, notamment chez les plus jeunes.

- d’autre part, les besoins financiers des collectivités territoriales, pour lesquelles la taxe de séjour représente une ressource indispensable – bien que modeste – pour le financement des actions et des infrastructures destinées à favoriser la fréquentation touristique. Cette nécessité est **plus sensible encore pour les communes très touristiques**, qui peuvent voir leur population multipliée par dix en haute saison, et dont les seuls résidents permanent ne pourraient assumer les dépenses liées aux moyens de transport, aux réseaux d’eau potable ou encore à l’enlèvement des ordures.

Le barème retenu par le présent article représente à cet égard une solution équilibrée, qui devrait permettre **un surcroît de recettes grâce à la hausse du plafond applicable aux hébergements haut de gamme**, et notamment les hôtels 5 étoiles et les palaces. Votre rapporteur général rappelle toutefois que le dispositif proposé n’entraînerait pas une hausse nécessaire de la fiscalité, puisque **les communes et les EPCI demeurerait libres de fixer un tarif inférieur au plafond prévu par la loi**, et que les tarifs planchers ne seraient pas modifiés. Le maintien de la liberté des collectivités territoriales en matière d’instauration de la taxe de séjour et de choix dans le mode d’assujettissement est d’ailleurs un acquis important de la réforme proposée.

La comparaison avec la fiscalité des hébergements touristiques de plusieurs villes européennes montre que le dispositif proposé préserve

¹ Rapport d’informations n° 2108 (quatorzième législature) de la mission d’évaluation et de contrôle (MEC) sur la fiscalité des hébergements touristiques, fait par Monique Rabin, Éric Woerth et Éric Straumann, 9 juillet 2014.

L'attractivité touristique de la France. Bien que les modalités retenues soient très variables selon les pays, on peut citer les exemples suivants¹ :

- **Amsterdam** impose une taxe de séjour de 5 % du prix du logement ;
- **Venise** impose une taxe de résidence touristique de 0,30 euro à 5 euros ;
- **Barcelone** impose une taxe de séjour de 2 euros à 5 euros ;
- **Berlin** impose une « city tax » de 5 % du prix de la chambre depuis 2014.

Par ailleurs, votre rapporteur général estime que **la modification des modalités de contrôle et de recouvrement de la taxe de séjour constitue une amélioration bienvenue.** Celle-ci devrait permettre, selon les termes employés par le secrétaire d'État chargé du budget lors des débats à l'Assemblée nationale, de « *sécuriser le produit de la taxe, en garantissant que les assujettis, c'est-à-dire souvent les professionnels du secteur, la collectent bien* ». De même, la simplification du régime des abattements vient utilement clarifier le dispositif applicable.

Enfin, le « recentrage » des exonérations au profit de certains types de personnes n'est pas incompatible avec un élargissement du nombre de bénéficiaires, notamment en ce qui concerne les familles – puisque c'est l'ensemble des mineurs, et non plus les seuls mineurs de moins de 13 ans, qui seraient désormais exemptés.

B. LA COLLECTE DE LA TAXE PAR LES PLATEFORMES INTERNET : UNE AVANCÉE NOTABLE QUI RESTE À APPROFONDIR

La possibilité de confier la collecte de la taxe aux plateformes de réservation en ligne constitue une autre avancée bienvenue de la réforme proposée. L'essor considérable de la location de courte durée entre particuliers constitue en effet à ce jour **une forme de concurrence déloyale pour le secteur hôtelier traditionnel,** dans la mesure où la taxe de séjour n'est, la plupart du temps, pas acquittée. Si votre rapporteur général ne remet pas en cause l'intérêt que représente cette nouvelle forme d'offre touristique, il estime néanmoins qu'elle doit s'effectuer « à armes égales » avec les acteurs existants, et qu'elle ne doit pas conduire à une réduction des recettes publiques².

Votre rapporteur général relève toutefois trois faiblesses dans le dispositif proposé, qui sont autant de pistes d'amélioration à moyen terme :

¹ Source : rapport d'information n° 2108 précité de Monique Rabin, Éric Woerth et Éric Straumann, 9 juillet 2014.

² S'agissant de la taxe de séjour, et plus généralement de l'imposition des revenus.

- **premièrement, l'efficacité du dispositif reste conditionnée à la bonne volonté des plateformes de réservation.** Lors des débats à l'Assemblée nationale, le secrétaire d'État chargé du budget a déclaré que celles-ci « *ont semblé faire preuve d'ouverture en considérant qu'il n'était pas anormal qu'elles participent à une telle opération* ». Toutefois, dans le cas d'une plateforme non coopérative et hébergée à l'étranger, il n'existe à ce jour aucun moyen juridique d'assurer la collecte de la taxe. **Il n'en demeure pas moins que les progrès permis par le dispositif proposé sont réels**, d'autant que le secteur de la location par Internet se caractérise par une concentration de quelques grands acteurs, qui ont intérêt à maintenir de bonnes relations avec les pouvoirs publics ;

- **deuxièmement, le dispositif reste pour l'instant limité à la taxe de séjour « au réel »**, compte tenu des difficultés d'application que poserait la taxe de séjour forfaitaire. S'il s'agit, là encore, d'une avancée préférable au *statu quo*, votre rapporteur général estime que, si les conditions venaient à être réunies, le dispositif pourrait à terme être étendu à la taxe de séjour forfaitaire ;

- **troisièmement, le choix d'un barème unique pour tous les « meublés de tourisme » réservés par Internet (de 0,20 euro à 0,75 euro) peut paraître inadapté**, compte tenu du caractère haut de gamme de nombreux hébergements proposés sur des sites comme *Airbnb*. Si votre rapporteur général estime que le choix d'une catégorie unique est un premier pas dans cette phase « expérimentale » du dispositif, il convient de **ne pas exclure, pour l'avenir, l'introduction de plusieurs catégories, ou encore l'application du barème de droit commun pour les logements réservés par Internet**. Il n'y a là aucun obstacle technique : le « classement » des appartements en différentes catégories sur les plateformes de réservation est d'ores et déjà une réalité.

D'une manière générale, l'idée de confier aux sites Internet la collecte de certaines taxes mérite d'être sérieusement étudiée, dans un contexte de « fuite » des recettes fiscales du fait de l'essor du commerce en ligne. Constatant que de nombreux produits vendus sur Internet étaient importés en France sans que les droits à l'importation et la TVA soient acquittés, votre rapporteur général, ancien rapporteur spécial de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » avec notre collègue Philippe Dallier, avait ainsi proposé la mise en place d'un système de **prélèvement de la TVA au moment de la transaction en ligne, et non pas au moment de l'importation**¹. La collecte de la taxe serait alors assurée par le vendeur ou l'intermédiaire de paiement, qui disposent de toutes les données relatives à la transaction. **À cet égard, la présente réforme de la**

¹ Rapport d'information n° 93 (2013-2014) fait par Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier au nom de la commission des finances, « Les douanes face au commerce en ligne : une fraude fiscale importante et ignorée », 23 octobre 2013.

collecte de la taxe de séjour constitue un précédent utile, dont il conviendra d'examiner attentivement les premiers résultats.

Votre rapporteur général vous propose d'adopter un amendement visant à apporter diverses précisions rédactionnelles et un surcroît de sécurité juridique au dispositif applicable aux plateformes de réservation sur Internet.

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

ARTICLE 44 ter (nouveau)
(Art. L. 2333-66, L. 2333-67, L. 2333-68, L. 2333-70, L. 2333-71 et L. 2333-74
du code général des collectivités territoriales)

Suppression du versement transport interstitiel au profit des régions

Commentaire : le présent article supprime le versement transport interstitiel perçu au profit des régions, introduit dans la loi portant réforme ferroviaire du 4 août 2014.

I. LE DROIT EXISTANT

Lors de l'examen du projet de loi portant réforme ferroviaire, la commission du développement durable du Sénat, à l'initiative de notre collègue Jean-Jacques Filleul, avait adopté, contre l'avis du Gouvernement, un amendement portant article additionnel tendant à instituer un « versement transport interstitiel » perçu au profit des régions¹.

Jusqu'à présent, le versement transport ne pouvait être décidé et perçu que par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 10 000 habitants, certains syndicats mixtes ou la Métropole de Lyon, dans les conditions fixées par les articles L. 2333-64 et suivants du code général des collectivités territoriales.

En outre, un dispositif spécifique de versement transport pour l'Île-de-France est prévu à l'article L. 2531-2 du code général des collectivités territoriales.

Dans tous les cas, le **versement transport est assis sur les salaires payés par les entreprises employant plus de neuf salariés**. Le taux de droit commun du versement transport est de 0,55 % maximum si la commune ou l'EPCI comprend moins de 100 000 habitants et de 1 % maximum au-dessus de ce seuil².

Le versement transport dit « interstitiel » vise à autoriser les régions à prélever cette taxe sur les territoires situés dans les « interstices » qui ne sont pas encore couverts par une décision d'une commune ou d'un EPCI tendant à établir un versement transport. En effet, à ce jour, seules les entreprises situées dans les territoires urbains les plus importants sont redevables de ce prélèvement.

¹ Article 16 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

² Il existe plusieurs exceptions à ces taux de droit commun (classement de la commune en « commune touristique », réalisation d'une infrastructure de transport collectif en site propre, etc.).

Le produit du versement transport interstitiel, qui était estimé entre 400 et 500 millions d'euros, devait permettre aux régions de financer leurs compétences en matière de transport, notamment ferroviaire.

La rédaction du II de l'article L. 2333-67, tel qu'il résulte de l'article 16 de la loi portant réforme ferroviaire précitée, dispose que « *hors Île-de-France et régions d'outre-mer, le taux du versement est fixé ou modifié par délibération du conseil régional, dans la limite de 0,55 %, dans les territoires situés hors périmètre de transport urbain* ». En application de l'article 20 de la loi portant réforme ferroviaire, les modifications relatives au versement transport interstitiel entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

Or, il est depuis apparu que le texte adopté comporte plusieurs ambiguïtés rédactionnelles. En particulier, si la région se voit reconnaître la possibilité de fixer un taux, elle n'est pas expressément visée à l'article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales parmi les collectivités territoriales qui peuvent établir un versement transport sur leur territoire.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale, en première délibération, a examiné un amendement de notre collègue député Joël Giraud tendant à rectifier la rédaction de la base juridique du versement transport interstitiel afin de le rendre applicable.

En réponse à cet amendement Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, a indiqué que « *le Gouvernement est défavorable à ce versement transport interstitiel. Le Premier ministre s'en est entretenu avec M. Alain Rousset, président de l'Association des régions de France ; le ministre des finances, lui aussi, s'en est entretenu avec l'Association des régions de France (ARF).*

« Pourquoi ce refus ? D'abord parce qu'il paraît curieux de faire participer au versement transport des zones qui ne sont pas couvertes par ces transports ! Ensuite, parce que cela aurait pour effet d'alourdir le coût de la main-d'œuvre, au détriment, notamment, des entreprises qui emploient beaucoup de salariés. Le Gouvernement est donc défavorable à cet amendement.

« Pour être tout à fait honnête avec vous, je présenterai même, dans quelques instants, un amendement de suppression du versement transport interstitiel. En contrepartie, au cours de son dialogue avec les régions, le Gouvernement s'est engagé à leur confier des recettes fiscales dynamiques. À l'heure actuelle, les finances des régions sont essentiellement alimentées par des dotations de l'État, ce qui n'est pas sain, car cela ne responsabilise pas les élus. Les travaux pour élaborer ces nouvelles recettes avancent dans le cadre du groupe de travail entre le Gouvernement et les régions, que j'ai évoqué hier. Ces

travaux sont liés à l'évolution des compétences des régions prévue par le projet de loi NOTRe – projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République – qui est en cours d'examen au Sénat ».

L'amendement de notre collègue député Joël Giraud n'a pas été adopté, de même que l'amendement du Gouvernement tendant à supprimer le versement transport interstitiel, qui avait reçu un avis favorable de Valérie Rabault, rapporteure générale.

Le présent article est donc issu du vote par l'Assemblée nationale, en seconde délibération, d'un amendement présenté par le Gouvernement, identique à celui examiné en première délibération.

L'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement souligne que *« les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) bénéficient d'une ressource fiscale dédiée, le versement transport, qui assure une part importante du financement de leurs transports.*

« Cette ressource fait contribuer les entreprises au financement des réseaux de transport que leurs salariés utilisent. Dans ce contexte, il n'est pas logique que des entreprises situées dans une zone non couverte par ces autorités soient mises à contribution. Dès lors, la mise en place d'un versement transport ne pourrait que s'assimiler à une nouvelle taxe pesant sur la masse salariale, donc l'emploi.

« Un amendement parlementaire a pourtant été déposé et adopté en ce sens à l'occasion de l'examen du projet de loi portant réforme ferroviaire, malgré l'avis défavorable du Gouvernement qui a fait valoir que la disposition devait être discutée dans le cadre d'une loi de finances ».

En pratique, le présent article supprime le II de l'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales, qui établit la base légale du versement transport interstitiel, et procède à diverses coordinations au sein du même code.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans sa rédaction actuelle, le versement transport interstitiel n'est pas applicable. Il convient donc soit de modifier ces dispositions pour les rendre opérantes ; soit de les supprimer. Les deux options ont d'ailleurs été examinées par l'Assemblée nationale qui s'est prononcée pour la suppression.

Le produit du versement transport interstitiel est évalué entre 400 et 500 millions d'euros. Il représenterait une charge supplémentaire pour des entreprises qui ne sont pas, à ce jour, redevables du versement transport. Au surplus, ce prélèvement présente l'inconvénient d'être assis sur la masse salariale : il pèse donc négativement dans la décision d'embaucher.

En tout état de cause, le versement transport est d'abord perçu dans les zones urbaines denses parce que ce sont celles où les salariés empruntent le plus les transports en commun pour se rendre à leur travail. Il correspond à une forme de rémunération pour service rendu par la collectivité publique aux entreprises. Or le versement transport interstitiel, en voulant taxer les entreprises installées dans les zones moins denses, rompt avec cette logique.

Pour ces deux raisons, il semble préférable de supprimer le versement transport interstitiel.

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

ARTICLE 44 quater (nouveau)
(Art. 154 du code général des impôts)

Suppression de la déductibilité intégrale du salaire du conjoint exploitant adhérent à un centre de gestion agréé

Commentaire : le présent article vise à supprimer la déductibilité intégrale à l'impôt sur le revenu du salaire du conjoint de l'exploitant adhérent à un organisme de gestion agréé et de l'aligner sur le régime des non-adhérents, à savoir la déductibilité dans la limite de 13 800 euros.

I. LE DROIT EXISTANT

Les organismes de gestion agréés ont été créés par l'article 1^{er} de la loi n° 74-1114 de finances rectificative pour 1974. Leur mission, définie à l'article 1649 quater C du code général des impôts (CGI) est de « *d'apporter aux industriels, commerçants, artisans et agriculteurs une assistance en matière de gestion et de leur fournir une analyse des informations économiques, comptables et financières en matière de prévention des difficultés économiques et financières* ».

Il s'agissait, dans un contexte politique et social tendu, de faire bénéficier les indépendants d'un **abattement fiscal** identique à celui des salariés¹ et de pacifier les relations entre ceux-ci et l'administration fiscale. En outre, l'amélioration des déclarations et un meilleur contrôle devaient permettre de compenser l'instauration de l'abattement fiscal sur les revenus professionnels (de 10 %, porté ensuite à 20 %). Cet abattement a ensuite été transformé en une **non-majoration de 25 % des revenus imposables** par l'article 76 de la loi de finances pour 2006².

En pratique, les organismes de gestion agréés (OGA) assistent en particulier les **exploitants individuels** (professions libérales, artisans, commerçants, agriculteurs) imposés sur le revenu au régime réel d'imposition (bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices agricoles, bénéfices non commerciaux). Le nombre d'adhérents aux OGA est relativement stable depuis plusieurs années et s'établissait à environ **1,1 million** en 2012.

Pour inciter les entreprises concernées à adhérer aux OGA et, plus récemment, pour favoriser certaines activités accessoires des OGA (notamment en termes de comptabilité), plusieurs **avantages fiscaux**

¹ Cet abattement fiscal de 10 %, applicable aux salariés et à certains dirigeants de société, permet de tenir compte de façon forfaitaire des frais professionnels, dès lors qu'ils n'ont pas opté pour une déduction des frais réels.

² Une telle majoration s'applique pour les entrepreneurs individuels non adhérents.

accessoires ont été consentis aux entreprises adhérentes en sus de la non majoration de 25 % précitée.

Parmi ces avantages fiscaux accessoires figure la **déductibilité intégrale du salaire du conjoint de l'entrepreneur adhérent**. Cette déductibilité intégrale a été mise en place par l'article 12 de la loi de finances pour 2005¹. Quant à eux, on rappellera que les entrepreneurs individuels non adhérents à un OGA bénéficient d'une déductibilité dans la limite d'un **plafond de 13 800 euros annuels**, conformément à l'article 154 du code général des impôts. Ce plafond n'a pas été modifié depuis la loi de finances pour 2005 précitée.

En pratique, le foyer fiscal composé de l'exploitant individuel et de son conjoint devrait, en principe, intégrer les salaires et traitements reçus par l'un ou l'autre dans le résultat imposable de l'exploitation. La déductibilité intégrale permet de **ne pas soumettre à cette imposition les salaires perçus par le conjoint**.

Pour bénéficier de cette déductibilité, les rémunérations versées par un entrepreneur individuel à son conjoint doivent **correspondre à un salaire** : elles ne peuvent être inférieures au SMIC, doivent faire l'objet de cotisations sociales, correspondre à un travail effectif et ne pas être anormalement élevées.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, et Gilles Carrez, président de la commission des finances, avec un avis défavorable du Gouvernement, vise à **modifier l'article 154 du code général des impôts afin de supprimer la déductibilité intégrale**, au titre de l'assiette de l'impôt sur le revenu, du salaire du conjoint de l'exploitant lorsqu'il est adhérent à un organisme de gestion agréé. Ainsi, ce dernier serait soumis au même régime que les non-adhérents, à savoir **la déductibilité dans la limite de 13 800 euros par an**.

Le deuxième alinéa du présent article prévoit que cet article s'applique à compter du 1^{er} janvier 2016.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans sa communication de juillet 2014 sur les organismes de gestion agréés, la Cour des comptes a souligné que « *les avantages fiscaux consentis en*

¹ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005. Depuis 1982 cependant, il existait un plafond de déductibilité plus important pour les salaires des conjoints des adhérents que pour ceux des conjoints des non adhérents.

contrepartie de l'adhésion à un organisme agréé se sont accumulés, notamment sur une période récente, et font l'objet d'une **juxtaposition peu cohérente et mal évaluée**, dictée par des considérations circonstancielles ayant plus à voir avec le souci de préserver et de développer l'activité des organismes agréés que celui de renforcer l'efficacité et l'équité de la politique fiscale »¹. En conséquence, le rapport appelait à **concentrer l'avantage fiscal sur l'avantage « historique » de la non majoration de 25 % des revenus, et à réduire ou supprimer les avantages fiscaux accessoires.**

S'agissant de la déductibilité intégrale du salaire du conjoint, la Cour des comptes soulignait qu'**aucun chiffrage** de son coût n'était fourni par l'administration fiscale.

Sur le fond, elle rappelait que **la différence de traitement entre les exploitants adhérents et non-adhérents du fait de cet avantage fiscal n'était pas justifiée**, dès lors que l'assistance et les contrôles réalisés par les centres de gestion, uniquement comptables et fiscaux, ne permettent pas de vérifier la réalité de la participation du conjoint à l'exploitation. En conséquence, elle appelait à aligner le régime entre adhérents et non adhérents, soit en supprimant la déductibilité intégrale, soit en ouvrant le bénéfice à l'ensemble des exploitants individuels.

Cependant, en supprimant la déductibilité intégrale et en l'alignant sur la déductibilité dans la limite du plafond de 13 800 euros, il existe un risque que **les exploitants soient conduits à diminuer les salaires versés à leurs conjoints, réduisant ainsi la protection sociale et, notamment, les droits à la retraite de ces derniers.**

En outre, le plafond de 13 800 euros, qui correspondait à l'équivalent d'un SMIC annuel brut en 2005, n'a pas été revalorisé depuis lors. Ainsi, un exploitant individuel qui est pourtant dans l'obligation de rémunérer son conjoint à un salaire égal ou supérieur au SMIC, ne peut pas déduire ce salaire intégralement.

En conséquence, votre commission des finances a adopté un amendement visant à **porter le plafond de déductibilité à 17 500 euros, soit un niveau proche d'un SMIC annuel brut.** Cet amendement ne remet pas en cause le principe du présent article, qui est d'aligner le régime des adhérents et des non adhérents.

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

¹ « Les organismes de gestion agréés, 40 ans après », communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juillet 2014.

ARTICLE 44 quinquies (nouveau)
(Art. 199 quater B du code général des impôts)

**Suppression de la réduction d'impôt pour frais de tenue de comptabilité
des adhérents à un organisme de gestion agréé**

Commentaire : le présent article vise à supprimer la réduction d'impôt pour frais de tenue de comptabilité ouverte aux entreprises qui adhèrent à un organisme de gestion agréé.

I. LE DROIT EXISTANT

Les organismes de gestion agréés (OGA) ont été créés par l'article 1^{er} de la loi n° 74-1114 de finances rectificative pour 1974 (voir le commentaire de l'article 44 *quater*).

Parmi les avantages fiscaux associés à l'adhésion à un organisme de gestion agréé figure la **réduction d'impôt pour frais de tenue de comptabilité**, prévue par l'article 199 quater B du code général des impôts (CGI). Cet avantage, introduit par l'article 72 de la loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982, permet à certaines entreprises relevant du régime des **micro-entreprises** et qui ont opté pour un régime réel d'imposition, adhérentes à des OGA, de réduire leur impôt au titre des frais de tenue de comptabilité.

Les frais pouvant faire l'objet d'une réduction d'impôt sont constituées par l'ensemble des dépenses engagées en la matière, en particulier les honoraires versés à des comptables et toutes les sommes (cotisations, honoraires) versés à des OGA. Cette réduction d'impôt est **plafonnée à 915 euros par an**.

Il convient de souligner que les dépenses prises en compte pour la réduction d'impôt doivent être **réintégrées au résultat imposable**, pour éviter de créer une situation de double non-imposition.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, et Gilles Carrez, président de la commission des finances, avec un avis défavorable du Gouvernement, vise à **abroger l'article 199 quater B du code général des impôts, afin de supprimer la réduction d'impôt pour frais de tenue de comptabilité**. Ainsi, ces frais compris entre 0 et 915 euros ne

pourront plus faire l'objet d'une réduction d'impôt, mais ils pourront toutefois être déduits du résultat imposable de l'exploitant.

Le deuxième alinéa du présent article prévoit que cet article s'applique à compter du 1^{er} janvier 2016.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans sa communication de juillet 2014 sur les organismes de gestion agréés, la Cour des comptes a souligné que « *les avantages fiscaux consentis en contrepartie de l'adhésion à un organisme agréé se sont accumulés, notamment sur une période récente, et font l'objet d'une juxtaposition peu cohérente et mal évaluée, dictée par des considérations circonstancielles ayant plus à voir avec le souci de préserver et de développer l'activité des organismes agréés que celui de renforcer l'efficacité et l'équité de la politique fiscale* »¹. En conséquence, le rapport appelait à **concentrer l'avantage fiscal sur l'avantage « historique » de la non majoration de 25 % des revenus, et à réduire ou supprimer les avantages fiscaux accessoires.**

S'agissant de la réduction d'impôt pour frais de tenue de compte, la Cour des comptes a indiqué qu'**environ 6 % des adhérents à un OGA, soit 75 000 entreprises, en avaient bénéficié en 2012.** Elle a également indiqué que **le coût de cet avantage fiscal était en augmentation régulière** depuis plusieurs années, comme l'illustre le tableau suivant.

Perte de recettes liée à la réduction d'impôt pour frais de tenue de comptabilité

(en millions d'euros)

2010	2011	2012	2013	2014
30	34	38	42	46

Source : Cour des comptes

Cet avantage avait obtenu la **note maximale de 3** (dépense efficace et efficiente) dans le rapport du comité Guillaume d'évaluation des dépenses fiscales². La Cour des comptes relativisait toutefois cette note, en considérant que le coût de cette mesure était **dynamique** (+ 4 millions d'euros par an en moyenne sur les 5 dernières années) et, surtout, que son **objectif d'incitation à opter pour le régime réel était redondant avec les outils existants,**

¹ « Les organismes de gestion agréés, 40 ans après », communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juillet 2014.

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

notamment la possibilité de récupérer la TVA payée sur les achats de biens et services, la déductibilité de l'ensemble des frais, etc. En outre, la Cour des comptes soulignait la complexité de cette réduction d'impôt, dont le plafonnement à 915 euros pouvait conduire les entreprises à bénéficier en partie d'une réduction d'impôt et en partie (pour les frais au-dessus du plafond de 915 euros) de la déductibilité à l'assiette de l'impôt.

Votre commission des finances vous propose d'adopter un amendement de coordination.

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

ARTICLE 44 sexies (nouveau)
(Art 199 undecies B du code général des impôts)

Majoration de la réduction d'impôt sur le revenu due au titre des travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtels réalisés à Saint-Martin

Commentaire : le présent article prévoit la possibilité pour les travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtels réalisés à Saint-Martin de bénéficier d'un taux majoré de réduction d'impôt sur le revenu.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU AU TITRE DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS RÉALISÉS OUTRE-MER MAJORÉE POUR LES TRAVAUX DE RÉNOVATION ET DE RÉHABILITATION D'HÔTELS...

Introduit par l'article 19 de la loi de finances pour 2001¹, l'article 199 *undecies* B du code général des impôts prévoit une réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs réalisés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises (Girardin industriel). Cet avantage fiscal s'élève à 38,25 % du montant, hors taxes et hors frais de toute nature, des investissements productifs, diminué de la fraction de leur prix éventuellement financée par une aide publique.

Le taux de la réduction d'impôt est porté à 45,9 % pour les travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtels, de résidences de tourisme et de village de vacances classés réalisés en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises, à Saint-Pierre-et-Miquelon et en Nouvelle-Calédonie.

B. ... DONT EST EXCLUE LA COLLECTIVITÉ DE SAINT-MARTIN

À la suite de la consultation électorale du 7 décembre 2003, approuvée par 76,2 % des votants, Saint-Martin est devenue, à compter du 21 février 2007, une collectivité d'outre-mer (COM) régie par l'article 74 de la Constitution.

Saint-Martin exerce, à ce titre, l'ensemble des compétences dévolues à la commune, au département et à la région, ainsi que celles transférées par l'État.

¹ Loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000.

Malgré ce changement de statut, il n'a pas été prévu d'alignement du régime applicable aux opérations effectuées à Saint-Martin sur celui des autres collectivités régies par l'article 74 de la Constitution au regard du dispositif précité.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de nos collègues députés Patrick Ollier et Daniel Gibbes, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis de sagesse du Gouvernement et défavorable de la commission des finances, le présent article qui vise à permettre aux travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtels réalisés à Saint-Martin de bénéficier du taux majoré de la réduction d'impôt (45,9 % contre 38,25 %) prévu à l'article 199 *undecies* B précité.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA SUPPRESSION DE L'AIDE À LA RÉNOVATION HÔTELIÈRE

Créée par l'article 26 de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM), l'aide à la rénovation hôtelière est octroyée aux établissements hôteliers de plus de 15 ans situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Cette aide budgétaire peut atteindre un montant maximum de 7 500 euros par chambre dans la limite de 100 chambres par établissement, ou 6 500 euros par chambre lorsque l'opération de rénovation n'a pas pour objectif d'améliorer le classement de l'établissement.

Pour répondre à l'objectif de mise à niveau du parc hôtelier ultramarin, trois types de dépenses sont éligibles : les travaux de réhabilitation légère et moyenne, les travaux de rénovation et les travaux d'extension.

Près de 1,75 million d'euros ont été dépensés au titre de cette aide en 2013 (cf. tableau ci-après) sur les 3 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale.

**Consommation 2013 par collectivité des crédits de paiement
consacrés à l'aide à la rénovation hôtelière***(en euros)*

	CP consommés en 2013	Pourcentage du total des CP
Guadeloupe	306 933	17,58 %
Saint-Martin	623 248	35,69 %
Guyane	49 156	2,82 %
Martinique	363 845	20,84 %
La Réunion	156 532	8,96 %
Mayotte	76 002	4,35 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	170 357	9,76 %
Total	1 746 073	100,00 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Compte tenu du faible niveau de consommation de ces crédits, l'article 57 du présent projet de loi de finances prévoit la suppression de cette aide.

Or, cette aide a bénéficié pour plus d'un tiers aux hôtels de Saint-Martin.

**B. UNE ÉCONOMIE FORTEMENT DÉPENDANTE DE L'ACTIVITÉ
TOURISTIQUE**

Le secteur touristique représente une part prépondérante (entre 80 % et 90 %) de l'activité économique de Saint-Martin. En 2013, le secteur de l'hôtellerie et la restauration représentait ainsi 25,1 % des effectifs salariés.

Ce secteur est confronté à une double difficulté résultant, d'une part, d'un vieillissement du parc hôtelier et, d'autre part, d'une concurrence de plus en plus vive de la part des hôteliers néerlandais situés sur la partie sud de l'île.

Dans une note de septembre 2014¹, l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) rappelle ainsi que la partie néerlandaise de l'île (Sint Maarten) « est plus attractive pour les affaires en raison d'une réglementation moins contraignante, de coûts d'exploitation plus faibles et d'une fiscalité moins lourde ». Il notait en outre qu'« à Sint Maarten, le taux de chômage en 2011 [était] de 12 %, soit deux fois moindre » que dans la partie française de l'île.

La suppression de l'aide à la rénovation hôtelière, qui se traduira par une diminution du nombre d'opérations de rénovation, d'amélioration ou de

¹ Note expresse, *Panorama de Saint-Martin*, n° 289, Septembre 2014.

réhabilitation de chambres, pourrait nuire à l'attractivité touristique de la partie française.

Par ailleurs, il n'apparaît pas justifié que Saint-Martin fasse figure d'exception par rapport aux autres collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution qui peuvent prétendre au bénéfice du taux majoré de réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies* B précité.

Le surcoût induit par le dispositif prévu par le présent article devrait en outre être modéré, de l'ordre de 100 000 euros par an.

Aussi, votre rapporteur général est favorable à l'adoption de cet article sans modification.

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

ARTICLE 44 septies (nouveau)
(Art. 199 *unvicies* du code général des impôts)

Réduction d'impôt accordée au titre du financement en capital d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, a pour objet de proroger jusqu'en 2017 la réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire au capital de sociétés anonymes agréées ayant pour seule activité le financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA RÉDUCTION D'IMPÔT AU PROFIT DES SOFICA

Les **sociétés de financement d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles (SOFICA)** sont des sociétés d'investissement créées à l'initiative de professionnels du cinéma et de l'audiovisuel ou d'opérateurs du secteur bancaire et financier, ayant pour objet de collecter des fonds privés consacrés au financement de la production cinématographique ou audiovisuelle. Elles investissent dans les films en **langue française**, mais peuvent investir 20 % de leur financement annuel dans des œuvres de coproduction réalisées dans la langue d'un pays coproducteur de l'Union européenne. Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) a par ailleurs mis en place une charte des SOFICA incitant les sociétés à privilégier **les productions indépendantes, les premiers films, les films à petit budget ou à budget moyen** (inférieur à 8 millions d'euros).

En contrepartie de leurs interventions, les SOFICA bénéficient de droits à recettes tirées de l'exploitation des œuvres dans lesquelles elles investissent.

La **réduction d'impôt**¹ codifiée à l'article 199 *unvicies* du code général des impôts est ouverte à tout contribuable domicilié en France. Elle porte sur les souscriptions en **numéraire**, au capital **initial** ou aux **augmentations de capital** des sociétés anonymes soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun **et qui ont pour activité exclusive le financement en capital d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles agréées**. Le bénéfice de la réduction d'impôt est subordonné à l'agrément du capital de la société par le ministre chargé du budget, délivré sur avis du CNC.

¹ Elle a remplacé, en 2006, une déduction d'impôt créée en 1985 et poursuivant le même objet.

Cette réduction s'applique aux sommes effectivement versées, **retenues dans la limite de 25 % du revenu net global et plafonnées à 18 000 euros**. Ce plafond déroge, avec certains investissements outre-mer, à la règle générale qui fixe à 10 000 euros la diminution d'impôt maximale pouvant être tirée d'avantages fiscaux. La réduction d'impôt est égale à **30 %** des sommes versées et est **portée à 36 %** si la SOFICA s'engage à réaliser au moins 10 % de ses investissements, avant le 31 décembre de l'année suivant celle de la souscription, sous la forme :

1) de souscription au capital de sociétés qui ont pour activité exclusive la **réalisation d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles** entrant dans le champ d'application de l'agrément ;

2) de versements en numéraire réalisés par **contrat d'association à la production**. Ce mode d'intervention est le plus fréquent¹.

La majoration de l'avantage fiscal a pour objet d'inciter les SOFICA à s'orienter vers le **financement en amont** des projets et l'accompagnement en fonds propres de sociétés de production indépendantes. Elle encourage ainsi la constitution de sociétés communes avec des producteurs, destinée à financer le développement des projets, soit les dépenses d'écriture de films ou de programmes télévisés.

Enfin, lorsque tout ou partie des titres ayant donné lieu à réduction d'impôt est cédé **avant le 31 décembre de la cinquième année suivant celle du versement effectif**, la réduction d'impôt fait l'objet d'une **reprise**², sauf en cas de décès de l'un des époux ou partenaires liés par un pacte civil de solidarité soumis à imposition commune.

B. UNE NICHE FISCALE PROLONGÉE DEUX FOIS, MAIS RÉDUITE

Le code général des impôts bornait initialement le bénéfice de la réduction d'impôt aux souscriptions réalisées entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2008. Ce délai **a été prorogé de trois ans** par l'article 87 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, puis à nouveau de trois ans par l'article 9 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Le terme du dispositif est donc désormais le 31 décembre 2014.

Par ailleurs, après chaque prorogation, des décrets ont réduit les taux de la réduction d'impôt SOFICA : le décret n° 2011-520 du 13 mai 2011 (mettant en œuvre la réduction homothétique des avantages fiscaux prévue

¹ Ce contrat doit être conclu et les versements doivent être effectués avant le début des prises de vues. Il permet d'acquiescer un droit sur les recettes d'exploitation d'une œuvre cinématographique ou audiovisuelle agréée et limite la responsabilité du souscripteur au montant du versement. Son titulaire ne jouit d'aucun droit d'exploitation de l'œuvre et ne peut bénéficier des aides financières à la production du Centre national du cinéma et de l'image animée. Le financement par ces contrats ne peut pas excéder 50 % du coût total de l'œuvre.

² Elle est alors ajoutée à l'impôt dû au titre de l'année de la cession.

par l'article 105 de la loi de finances pour 2011) a prévu que **ses taux ne seraient plus de 40 % portés à 48 %, mais de 36 % portés à 43 %** puis le décret n° 2012-547 du 23 avril 2012 (mettant en œuvre la réduction homothétique des avantages fiscaux prévue par l'article 83 de la loi de finances pour 2012) a instauré un taux de **30 % porté à 36 %**.

B. UN DISPOSITIF EFFICACE, AU COÛT PLAFONNÉ

1. Une perte de recettes annuelle d'environ 20 millions d'euros, au profit de près de 7 000 bénéficiaires

La réduction d'impôt représente une perte de recettes annuelle pour l'État d'environ 20 millions d'euros, stable depuis plusieurs années.

6 720 ménages ont eu recours au dispositif en 2013 pour une dépense fiscale de 21 millions d'euros.

L'évolution de la dépense fiscale est directement corrélée à l'enveloppe de collecte allouée annuellement aux SOFICA, soit **63 millions d'euros** (montant stable depuis plusieurs années). Ce mécanisme d'enveloppe fermée **garantit l'absence de « dérapage » du coût de l'avantage fiscal** : lorsque l'enveloppe est saturée, il n'est plus possible de prétendre à la réduction d'impôt.

En 2013 (dernier bilan disponible établi par le CNC), 61,5 millions d'euros ont été collectés et les 11 SOFICA agréées ont réalisé 55,4 millions d'euros¹ d'investissement, à raison de 47,4 millions d'euros dans le cinéma et 8 millions d'euros dans l'audiovisuel. Ces investissements ont bénéficié à 120 films et 32 œuvres audiovisuelles. Ils ont représenté, en moyenne, 7,4 % du budget des films (contre 7,1 % en 2012 et 6,6 % en 2011) et 6,5 % du budget des œuvres audiovisuelles (contre 6 % en 2012).

Le dispositif est donc pleinement utilisé.

2. Une mesure jugée efficace et efficiente par le rapport « Guillaume »

La réduction d'impôt SOFICA a fait l'objet d'une évaluation par la mission d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales dont les conclusions ont été remises courant 2011². **Elle a obtenu le score de 3, soit la meilleure évaluation possible.**

¹ Le reliquat de 10 % finance les frais de gestion des SOFICA.

² Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales présidé par Henri Guillaume, remis en juin 2011.

Les principales observations de la mission étaient les suivantes :

1) le dispositif **produit l'effet économique escompté**, puisque le caractère privé des investissements des SOFICA garantit la meilleure recherche de rentabilité possible des sommes investies. 100 euros souscrits donnaient en effet lieu à 90 euros investis dans le cinéma et à 48 euros de dépense fiscale, soit un **effet de levier de 1,875¹** ;

2) il était jugé **correctement dimensionné et nécessaire**, en ce qu'il « *permet de favoriser le financement du cinéma indépendant et permet le renouvellement de la création et des talents en soutenant de manière significative la production française* » ;

3) enfin, la réduction d'impôt n'engendrait aucune distorsion de concurrence, ne génère ni coût de gestion pour l'État, ni contentieux significatif et fait l'objet d'une surveillance assidue, via l'agrément ministériel et le suivi opéré par le CNC.

Les observations de cette mission paraissent toujours valables aujourd'hui.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2014, la réduction d'impôt SOFICA, destinée aux particuliers, cohabitait avec **un dispositif poursuivant le même objet, conçu pour les sociétés, mais inefficace**. Ce dispositif était codifié à l'article 217 *septies* du code général des impôts et consistait en un **amortissement exceptionnel** de 50 % des sommes investies par les entreprises pour la souscription au capital d'une SOFICA. Selon le rapport « Guillaume », le taux de recours à cet amortissement exceptionnel était très faible (la dépense fiscale était inférieure à 0,5 million d'euros). Il a été abrogé au 1^{er} janvier 2014 par l'article 26 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative des députés François André et Marcel Rogemont, vise à **prolonger jusqu'au 31 décembre 2017 l'application de la réduction d'impôt dite « SOFICA », dont l'échéance est prévue à la fin de l'année 2014**.

Il a été adopté sur avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

¹ Il faut toutefois souligner que cet effet de levier avait été mesuré avant les réductions des taux intervenues suite aux décrets susmentionnés de 2011 et 2012.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'efficacité de cette réduction d'impôt semble avérée et peut justifier cette reconduction. Toutefois cette seconde prorogation porte atteinte au caractère temporaire du dispositif, il conviendra donc en 2017 de procéder à une évaluation précise de son adéquation aux besoins du secteur.

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

ARTICLE 44 octies (nouveau)

(Art. 200 quater A du code général des impôts et art. 7 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013)

Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement, a pour objet de proroger le crédit d'impôt sur le revenu pour les dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes, pour une période de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2015, et de modifier le plafond du crédit d'impôt pour les dépenses prescrites par un plan de prévention des risques technologiques (PPRT).

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN DISPOSITIF EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES OU HANDICAPÉES ET DES MÉNAGES VIVANT À PROXIMITÉ DE SITES INDUSTRIELS À RISQUE

Le crédit d'impôt prévu par l'article 200 *quater* A du code général des impôts a été créé par l'article 91 de la loi du 30 décembre 2004 de finances pour 2005¹. Il concerne **deux types de dépenses** :

- les dépenses d'installation ou de remplacement d'**équipements spécialement conçus pour les personnes âgées ou handicapées** ;

- les dépenses de diagnostics préalables et de travaux prescrits par un **plan de prévention des risques technologiques (PPRT)**².

Le dispositif poursuit donc **deux objectifs différents** : d'une part, l'adaptation des logements aux besoins spécifiques des personnes âgées ou handicapées, d'autre part, la protection des personnes vivant dans des zones du territoire exposées aux risques industriels.

¹ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

² Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) ont été créés par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, adoptée à la suite de l'accident de l'usine AZF de Toulouse survenu le 21 septembre 2001. Les PPRT ont pour objet de permettre aux sites industriels de poursuivre leurs activités tout en protégeant les populations alentours. Au 31 juillet 2013, 404 plans avaient été prescrits et 247 plans avaient été approuvés.

Ce crédit d'impôt s'applique aux dépenses payées **entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2014**, selon des modalités différentes pour les deux types de dépenses :

- le taux du crédit d'impôt est de **25 %** pour les dépenses d'équipements spécialement conçus pour les personnes âgées ou handicapées, dans la limite d'un **plafond global, sur cinq années consécutives, de 5 000 euros pour une personne célibataire**, veuve ou divorcée, et de **10 000 euros pour un couple** marié ou pacsé soumis à imposition commune ;

- le taux du crédit d'impôt est de **40 %** pour les dépenses prescrites dans le cadre d'un PPRT, dans la limite d'un plafond de **10 000 euros pour une personne seule** et de **20 000 euros pour un couple** soumis à imposition commune, ce plafond pluriannuel s'apprécie **sur une durée de trois ans** (entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2014).

Dans les deux cas, le plafond du crédit d'impôt est majoré de 400 euros par enfant ou personne invalide à charge (au sens des articles 196 à 196 B du code général des impôts).

En 2013, le coût de cette dépense fiscale était de **26 millions d'euros pour environ 36 700 bénéficiaires** dont seulement 122 250 euros et 196 bénéficiaires pour les dépenses relatives à la prévention des risques technologiques.

Le coût est évalué à **34 millions d'euros pour les années 2014 et 2015**.

B. UN DISPOSITIF PROROGÉ À TROIS REPRISES

Le crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes a été prolongé une première fois par l'article 80 de la **loi de finances pour 2010**¹, une deuxième fois par l'article 99 de la **loi de finances pour 2011**² et une troisième fois par l'article 82 de la **loi de finances pour 2012**³.

Ce crédit d'impôt a pourtant reçu le score de zéro par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales⁴, ce qui correspond à **une dépense fiscale « inefficace »** en raison de l'absence d'atteinte de l'objectif poursuivi. L'évaluation concernant ce dispositif concluait en effet qu'il s'agissait d'**« une aide pertinente pour les personnes âgées ou handicapées mais dont l'utilisation reste néanmoins plus complexe (déclaration, calcul du crédit d'impôt...) qu'une simple subvention »**⁵. En outre,

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

² Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

³ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

⁴ Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011.

⁵ Annexe J au rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011.

l'évaluation soulignait le faible nombre de bénéficiaires du crédit d'impôt (73 100 en 2009 et 36 700 en 2013, toutes dépenses confondues), alors même que le nombre de personnes dépendantes vivant à leur domicile était d'environ 700 000 fin 2011¹. De plus, il existe un nombre important d'aides au maintien à domicile des personnes âgées ou handicapées (allocation personnalisée d'autonomie à domicile, allocation adultes handicapés, réduction d'impôt sur le revenu pour l'emploi d'un salarié à domicile etc.).

En revanche, **le volet du crédit d'impôt relatif aux travaux de prévention des risques technologiques** – qui représente une part minime de la dépense fiscale – **n'a pas fait l'objet d'une évaluation spécifique**. Il s'agit de l'un des deux types d'aide dont peuvent bénéficier les propriétaires d'habitations situées à proximité d'un site industriel à risque, avec les **participations des collectivités territoriales et des exploitants des installations** à l'origine du risque. Ces participations, prévues par l'article L. 515-19 du code de l'environnement, sont réparties à parts égales entre les collectivités territoriales et les exploitants et financent **50 % du coût des travaux prescrits**. Si le coût des travaux excède 20 000 euros, la participation minimale des collectivités territoriales et des exploitants est de 10 000 euros. Ces participations ne sont pas déduites pour le calcul du crédit d'impôt prévu par l'article 200 *quater* A précité, de façon à limiter au maximum la charge pour les particuliers qui sont dans l'obligation de réaliser les travaux prescrits. Au total, **jusqu'à 90 % du coût des diagnostics et des travaux peut être pris en charge par ces deux dispositifs**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LA PROLONGATION DU CRÉDIT D'IMPÔT

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de la rapporteure générale du budget, Valérie Rabault, et des députés Dominique Lefebvre et Guillaume Bachelay, avec l'avis favorable du Gouvernement, vise en premier lieu à **proroger de trois ans le crédit d'impôt sur le revenu pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes**, à compter du 1^{er} janvier 2015.

¹ Estimation reposant sur le nombre de bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) à domicile. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, Études et résultats, « Les bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie à domicile et leurs ressources en 2011 », n° 876, février 2014.

B. LA DÉFINITION D'UN PLAFOND UNIQUE DE DÉPENSES ÉLIGIBLES PAR LOGEMENT POUR LES TRAVAUX DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES

Pour les travaux prescrits dans le cadre d'un PPRT, le présent article propose de remplacer le double plafond de dépenses éligibles au crédit d'impôt par un **plafond unique de 20 000 euros par logement**, quel que soit le nombre de ses occupants. Ce plafond sera apprécié sur une période de trois ans, allant du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2017. Le montant de 20 000 euros correspond au coût maximal des travaux pouvant être prescrits dans le cadre d'un PPRT pour les biens d'une personne physique¹.

Le coût résultant des modifications proposées par le présent article concernant le volet « PPRT » du crédit d'impôt n'a pas fait l'objet d'évaluation chiffrée par les auteurs de l'amendement dont est issu le présent article. Selon les informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteur général, il serait **inférieur à 1 million d'euros**.

Modalités d'application du crédit d'impôt prévu par l'article 200 *quater* A du code général des impôts

	Droit en vigueur (jusqu'au 31/12/2014)	Droit proposé (à compter du 01/01/2015)
Dépenses d'équipements spécialement conçus pour les personnes âgées ou handicapées	<ul style="list-style-type: none"> • Taux : 25 % • Plafond : 5 000 euros pour une personne seule ; 10 000 euros pour un couple ; 400 euros par personne à charge ; • Appréciation du plafond sur cinq années consécutives (entre le 01/01/2005 et le 31/12/2014). 	<ul style="list-style-type: none"> • Taux : 25 % • Plafond : 5 000 euros pour une personne seule ; 10 000 euros pour un couple ; 400 euros par personne à charge. • Appréciation du plafond sur cinq années consécutives (entre le 01/01/2005 et le 31/12/2017).
Dépenses de diagnostics et travaux prescrits par un PPRT	<ul style="list-style-type: none"> • Taux : 40 % • Plafond : 10 000 euros pour une personne seule ; 20 000 euros pour un couple ; 400 euros par personne à charge. • Appréciation du plafond sur trois années consécutives (entre le 01/01/2012 et le 31/12/2014). 	<ul style="list-style-type: none"> • Taux : 40 % • Plafond : 20 000 euros par logement. • Appréciation du plafond sur trois années consécutives (entre le 01/01/2015 et le 31/12/2017).

En cohérence avec l'article L. 515-16 du code de l'environnement, selon lequel les propriétaires de logements sont tenus de réaliser les travaux rendus obligatoires par un PPRT, le 2^o du I du présent article précise que

¹ Cf. article L. 515-16 du code de l'environnement.

seuls les **contribuables propriétaires** de leur résidence principale ou donnant en location leur logement à titre d'habitation principale peuvent bénéficier du crédit d'impôt au titre des travaux de prévention des risques technologiques.

Enfin, le présent article procède à une réécriture des deux premiers alinéas de l'article 200 *quater* A du code général des impôts afin de mieux distinguer le volet du crédit d'impôt relatif aux dépenses d'équipement des personnes âgées ou handicapées, de celui concernant les dépenses prescrites par un PPRT. Les conditions d'application du volet du crédit d'impôt relatif aux personnes âgées ou handicapées ne sont pas modifiées.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le crédit d'impôt prévu par l'article 200 *quater* A précité constitue l'une des deux aides financières destinées aux propriétaires tenus de réaliser des travaux dans leur logement en vertu d'un PPRT, alors même qu'ils ne sont pas à l'origine du risque. **La reconduction de ce dispositif apparaît nécessaire pour garantir l'acceptabilité des PPRT par les riverains d'installations industrielles à risque.**

La **définition d'un plafond unique de 20 000 euros par logement** semble **plus équitable**. En effet, dans la plupart des cas, le coût des travaux prescrits par un PPRT ne dépend pas du nombre d'occupants du logement mais de son état.

S'agissant du **volet du crédit d'impôt relatif aux dépenses d'équipements spécialement conçus pour les personnes âgées ou handicapés**, qui représente la quasi-totalité de la dépense fiscale, il est délicat de se prononcer sur sa prolongation en l'absence d'évaluation récente. À cet égard, **votre rapporteur général s'étonne qu'aucune évaluation de ce dispositif n'ait été réalisée dans le cadre des travaux préparatoires au projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement**, actuellement en cours d'examen par le Parlement.

Le rapport annexé au projet de loi précité indique pourtant : « *L'amélioration du crédit d'impôt pour adaptation du logement y contribuera également [à l'adaptation des logements]. Le dispositif sera prorogé par la loi de finances pour 2015. Il ciblera les âgés et les personnes en situation de handicap. La liste des travaux éligibles, en vigueur depuis presque dix ans, sera revue afin de permettre aux âgés de bénéficier de ce crédit d'impôt pour des technologies nouvelles de soutien à l'autonomie au domicile* »¹.

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

¹ Alinéa 135 du rapport annexé au projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement.

ARTICLE 44 nonies (nouveau)
(Art. 212 bis du code général des impôts)

Exclusion des sociétés d'acquisition de contrats d'approvisionnement d'électricité du dispositif de limitation de la déductibilité des charges financières

Commentaire : le présent article vise à prévoir que les charges financières des sociétés de capitaux agréées qui ont pour activité l'acquisition de contrats d'approvisionnement à long terme d'électricité soient exclues du dispositif de limitation à 75 % de la déductibilité des intérêts d'emprunts au titre de l'impôt sur les sociétés.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA LIMITATION DE LA DÉDUCTIBILITÉ DES CHARGES FINANCIÈRES

L'article 23 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a créé un article 212 *bis* au sein du code général des impôts. Cet article, qui s'inspire des exemples allemands de « barrière d'intérêts », vise à fixer un plafond de déductibilité des charges financières supportées par les entreprises au titre de l'impôt sur les sociétés. **Ce plafond a été fixé à 85 % au titre de l'année 2013 et à 75 % à compter de l'année 2014.**

Ce dispositif est soumis à plusieurs limites :

- afin de préserver les petites et moyennes entreprises, il ne s'applique que si les charges financières nettes sont supérieures à 3 millions d'euros ;

- afin de tenir compte des produits d'intérêt qui peuvent être perçus par certaines entreprises, le dispositif s'applique aux charges financières nettes, et non aux charges financières brutes ;

- il s'applique également aux groupes de société, conformément à l'article 223 *bis* B.

En outre, **dans le but de tenir compte de la spécificité de certaines entreprises ou catégories d'entreprises** dont le modèle économique est fondé sur un endettement important, **deux exceptions ont été prévues.**

La première concerne les **titulaires de contrats de concession ou de délégation de service public, de contrats de partenariat ou de baux emphytéotiques** ; cette exception, qui se justifie par le fait que la hausse de la fiscalité pourra être compensée par les titulaires par une hausse du tarif sur les usagers, vaut **uniquement pour les charges financières afférentes à**

des contrats signés avant l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2013. Elle a été prévue dès l'origine, dans le cadre de l'article 23 de la loi de finances pour 2013.

La seconde exception est relative aux charges financières « *afférentes aux contrats de financement des stocks de produits faisant l'objet d'une obligation réglementaire de conservation et dont le cycle de rotation est supérieur à trois ans* ». En pratique, sont essentiellement visées les charges liées au financement des **stocks des entreprises de champagne**. Cette exception, qui vaut pour le passé et pour l'avenir, a été introduite par l'article 37 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013. Elle avait alors fait l'objet d'un large débat au Sénat.

B. LE CONSORTIUM D'ACHAT D'ÉLECTRICITÉ DES ENTREPRISES DITES ÉLECTRO-INTENSIVES

1. La création d'Exeltium

La création de consortiums d'achat à long terme d'électricité par des industriels électro-intensifs a été rendue possible par l'article 43 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 – codifié aux articles 238 *bis* HV et suivants du code général des impôts.

Ces dispositions ont abouti, à la suite d'un processus relativement long d'agrément par la Commission européenne, à la constitution d'Exeltium. Ce groupement, qui compte 27 actionnaires-clients, a conclu un accord d'achat auprès d'EDF, applicable depuis le 1^{er} mai 2010. Cet accord porte sur une quantité totale de 148 TWh, étalée sur une durée de 24 ans¹.

Un deuxième accord, portant sur 163 TWh, devait être conclu mais ne l'a pas été depuis lors.

Il est à noter que la Commission européenne, à la suite de son examen, a imposé que les actionnaires-clients disposent d'une option de sortie de leur contrat de livraison, pouvant être exercée gratuitement et sans justification à compter de 2019.

2. Le modèle d'achat du groupement

De manière pratique, l'accord conclu entre Exeltium et EDF prévoit :

- d'une part, un **versement initial de 1,75 milliard d'euros**. Ce versement a été **financé à 90 % par de la dette**, entraînant d'importantes charges financières pour Exeltium, et à 10 % par des fonds propres versés par les actionnaires-clients ;

¹ La consommation d'électricité française s'est établie, en 2013, à 476,2 TWh. Le contrat concerne donc environ 1,3 % de la consommation nationale.

- d'autre part, un **prix d'enlèvement**, payé au moment de la consommation réelle.

Les actionnaires-clients du consortium doivent donc acquitter à celui-ci, au moment de l'achat, un prix comportant une part de remboursement de la dette initiale et une part correspondant au prix négocié avec EDF.

Ce modèle a été bousculé par plusieurs facteurs depuis sa mise en place.

En premier lieu, la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME) a abouti à la **définition d'un accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH)**, qui a donné de la visibilité à l'ensemble des grands industriels consommateurs d'électricité - et non plus aux seuls électro-intensifs membres d'Exeltium. Selon des données transmises à votre rapporteur général, le tarif de l'ARENH se révèle jusqu'à présent plus avantageux que le prix auquel les actionnaires-clients d'Exeltium se fournissent auprès du groupement.

En deuxième lieu, les délais de mise en place du consortium l'ont amené à négocier ses conditions d'emprunt à un moment où la crise financière et bancaire avait déjà éclaté.

En troisième lieu, **la mise en place d'un plafonnement à la déductibilité des intérêts d'emprunt vient naturellement renchérir** de façon significative le coût réel de cet emprunt pour le groupement, et donc *in fine* **de l'électricité achetée par ses membres**. Selon les chiffres transmis à votre rapporteur général, cet impact serait de l'ordre de 2 euros par mégawattheure, soit environ l'écart de prix entre les industriels se fournissant au prix de l'ARENH et les électro-intensifs actionnaires d'Exeltium.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Dominique Lefebvre, avec l'avis favorable du Gouvernement et l'avis défavorable de la commission des finances, vise à instaurer une **nouvelle dérogation au mécanisme de plafonnement de la déductibilité des charges financières** supportées par les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés.

À cette fin, il propose de compléter l'article 212 *bis* du code général des impôts par un paragraphe VI, aux termes duquel **le plafonnement ne s'appliquerait pas aux charges financières supportées par les sociétés de capitaux agréées qui ont pour activité l'acquisition de contrats**

d'approvisionnement à long terme d'électricité, mentionnées à l'article 238 *bis* HV précité.

Ces dispositions s'appliqueraient aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016. Il est précisé qu'elles seraient **applicables aux charges financières supportées dans le cadre des contrats de financement déjà signés ou à signer** à compter de la date de promulgation du présent projet de loi de finances.

Selon les éléments obtenus par votre rapporteur général, le coût de cette mesure pour l'État serait de l'ordre de 10 millions d'euros en 2016.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve le dispositif proposé par le présent article.

Il importe, en effet, que les industriels les plus consommateurs d'électricité puissent bénéficier d'un approvisionnement à la fois prévisible et compétitif, au risque de mettre en péril l'attractivité de la France pour ce type d'industrie. L'augmentation imprévue des charges financières pesant sur le groupement, après la conclusion du contrat et la définition d'un modèle d'achat fondé notamment sur une part d'endettement, était donc particulièrement dommageable.

Au-delà de ce cas particulier, l'ajout, année après année, d'exceptions au principe du plafonnement de la déductibilité des intérêts d'emprunts, illustre bien le caractère nocif de cette mesure de la loi de finances pour 2013, qui a été mal préparée et mal évaluée par les pouvoirs publics. À terme, c'est donc bien la légitimité de ce mécanisme qui devra être remise en question.

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

ARTICLE 44 decies (nouveau)
(Art. 244 quater B du code général des impôts)

**Précision de la définition du doctorat dans le cadre du calcul de l'assiette
du crédit d'impôt recherche**

Commentaire : le présent article vise à préciser la définition du doctorat pouvant donner lieu à une prise en compte pour le double de leur montant, dans l'assiette du CIR, des dépenses de rémunération en faveur d'un titulaire d'un tel diplôme.

I. LE DROIT EXISTANT

***A. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE, UNE DÉPENSE FISCALE
IMPORTANTE POUR ENCOURAGER LA RECHERCHE PRIVÉE***

**1. Un dispositif existant depuis 1983, profondément rénové en 2008
pour en améliorer le caractère incitatif**

Si l'existence d'un crédit d'impôt relatif aux dépenses engagées par les entreprises en matière de recherche remonte à 1983, le dispositif actuel est le fruit d'une réforme engagée en 2008 et d'ajustements opérés en 2011 et 2013.

a) Le dispositif initial

À sa mise en place en 1983, le crédit d'impôt recherche (CIR) ne portait que sur l'accroissement des dépenses de recherche et développement engagées par les entreprises, et non sur leur valeur absolue. En d'autres termes, c'était la différence de dépenses de recherche entre l'année n et n-1 qui constituait, si elle s'avérait positive, la base retenue pour le calcul du crédit d'impôt.

Les dépenses prises en compte dans l'assiette du crédit d'impôt recouvraient le personnel (chercheurs et techniciens de recherche), les frais de fonctionnement, les dotations aux amortissements des biens meubles, la prise et maintenance des frais des brevets et la recherche externe confiée à des organismes agréés.

Le crédit d'impôt était égal à un quart de ces dépenses, avec un plafond fixé à trois millions de francs. Le coefficient affecté aux dépenses prises en compte pour calculer le crédit d'impôt ainsi que le plafond du

crédit d'impôt a connu plusieurs modifications entre 1983 et 2008¹, dans le sens de leur augmentation. En outre, un crédit d'impôt portant sur le volume des dépenses de recherche et développement (et non sur leur augmentation) a été introduit une première fois en 1987, supprimé en 1991 puis rétabli en 2004, à un taux de 5 %.

Ainsi, à la veille de la réforme de 2008, le plafond du crédit d'impôt était fixé à 16 millions d'euros, avec un taux de 10 % pour les dépenses en volume et de 40 % pour les dépenses en accroissement.

b) La réforme de 2008

Les articles 69 et 70 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 ont modifié substantiellement le dispositif du crédit d'impôt recherche. Ces modifications ont porté sur l'assiette, les modalités de calcul et le contrôle du crédit d'impôt recherche.

Certaines dispositions sont encore en vigueur. Depuis de cette réforme, le CIR ne se calcule plus que sur le volume des dépenses de recherche et développement : il est égal à **30 % des dépenses concernées pour une première tranche jusqu'à 100 millions d'euros, puis à 5 % des dépenses au-delà.** Le seuil des 100 millions d'euros s'apprécie, pour les groupes de sociétés fiscalement intégrés (qui sont alors les bénéficiaires) à l'échelle de chaque filiale (qui demeure le déclarant).

L'assiette repose en quasi-totalité sur les dépenses de recherche et développement, selon une définition inspirée du « manuel de Frascati » de l'OCDE². Les dépenses de fonctionnement sont évaluées de manière forfaitaire. Les dépenses externalisées auprès d'un sous-traitant privé agréé sont éligibles, y compris si le sous-traitant est établi hors de France, dans l'espace économique européen.

D'autres dispositions ont été modifiées depuis. En particulier, des **taux majorés** étaient prévus pour les entreprises qui demandent à en bénéficier la première fois : le taux est de 50 % l'année d'entrée dans le dispositif et de 40 % la deuxième année.

c) Le dispositif actuel

Actuellement, le régime du CIR est défini par six textes législatifs, quatre textes réglementaires et neuf instructions fiscales. Le texte fondamental est l'article 244 *quater* B du code général des impôts : c'est lui qui définit les principales caractéristiques du régime du CIR.

¹ Cf. *ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, dossier « Développement et impact du crédit d'impôt recherche : 1983-2011 », avril 2014, annexe 1, p. 72.*

² Selon l'INSEE, « le manuel de Frascati est la référence méthodologique en matière de recueil et d'exploitation des statistiques de recherche et développement. Ce manuel contient les définitions des notions de base, des principes directeurs pour la collecte de données ainsi que les classifications à utiliser pour la compilation des statistiques ».

Si ce régime est, pour l'essentiel, celui qu'a prévu le législateur en 2008, quelques modifications sont intervenues depuis.

Tout d'abord, la loi de finances n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011¹ a **pérennisé, dans le cas des seules PME au sens du droit communautaire, le remboursement anticipé du CIR mis en place dans le cadre du plan de relance**. À l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, alors rapporteur général, deux autres mesures ont été prises dans la loi de finances précitée tendant à réduire le CIR de 200 millions d'euros² en 2011 :

- le **calcul forfaitaire des frais de fonctionnement**, initialement de 75 % des dépenses de personnel, a été ramené à 50 % des dépenses de personnel et 75 % des dotations aux amortissements ;

- les **taux majorés du CIR** durant les deux premières années, initialement de 50 % et 40 %, ont été ramenés à 40 % et 35 %.

L'article 71 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a **assoupli les délais de rescrit et élargi le crédit d'impôt recherche à certaines dépenses d'innovation**. Elle a également **supprimé les taux majorés**.

Concrètement, le mécanisme est le suivant³ : de façon générale, le **CIR vient en déduction de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés** dû par l'entreprise au titre de l'année au cours de laquelle les dépenses de recherche prises en compte pour le calcul du CIR ont été exposées. **Cette imputation se fait au moment du paiement du solde de l'impôt**. Si le crédit d'impôt est supérieur à l'impôt ou si l'entreprise est déficitaire, le **reliquat est imputé sur l'impôt à payer des trois années suivantes et, s'il y a lieu, restitué à l'expiration de cette période**. D'après le rapport sur le CIR de notre collègue Michel Berson⁴, « *habituellement, l'État s'acquitte de sa dette pour environ 40 % l'année n+1, 10 % l'année n+2 puis l'année n+3, et 40 % l'année n+4* ».

Le CIR peut aussi donner lieu à un remboursement immédiat, dans des cas nettement plus circonscrits : seules sont concernées les entreprises nouvelles (l'année de création et les quatre années suivantes), celles ayant fait l'objet d'une procédure de conciliation, de sauvegarde, d'un redressement ou d'une liquidation judiciaire (ces entreprises peuvent demander le remboursement de leur créance non utilisée à compter de la date du jugement qui a ouvert ces procédures), les jeunes entreprises innovantes (pendant la durée où elles en remplissaient les conditions), ainsi

¹ Cette disposition figurait dans le texte initial de l'article 15 du projet de loi (devenu article 41 du texte promulgué).

² Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution annexé au projet de loi de finances pour 2012.

³ I de l'article 199 ter B du code général des impôts.

⁴ Rapport d'information n° 677 sur le crédit d'impôt recherche fait au nom de la commission des finances du Sénat par M. Michel Berson, 2011-2012.

que les entreprises qui satisfont à la définition des micros, petites et moyennes entreprises au sens communautaire (moins de 250 salariés et un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros, ou un bilan inférieur à 43 millions d'euros).

2. Un coût total estimé à plus de 5 milliards d'euros en régime de croisière

Les modifications successives du CIR puis la réforme de 2008 conduisent à un **changement d'échelle du dispositif** : le montant de la créance fiscale a en effet été multiplié par 10 en quelques années. La créance fiscale est ainsi passée de 500 millions d'euros au début des années 2000 à un montant estimé pour 2014 à 5,6 milliards d'euros. **La créance fiscale du CIR devrait approcher 5,3 milliards d'euros¹ en 2015.**

B. LA PRISE EN COMPTE POUR LE DOUBLE DE LEUR MONTANT DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN FAVEUR DES DOCTEURS, SOUS CERTAINES CONDITIONS

1. Le doublement des dépenses de personnel en direction des jeunes docteurs dans l'assiette du CIR

Les dépenses de personnel sont prises en compte pour le double de leur montant réel quand elles se rapportent à des personnes titulaires d'un doctorat (ou diplôme équivalent) pendant les deux premières années qui suivent le premier recrutement de ces salariés. Deux conditions cumulatives sont prévues : le contrat de travail de ces personnes doit être à durée indéterminée et le nombre de personnels de recherche salariés ne doit pas avoir baissé relativement à l'année précédente.

Le « Guide du crédit d'impôt recherche 2014 » précise que « *ne sont pris en compte que les titres et diplômes conférant le grade de docteur ou leur équivalent international, excluant ainsi les diplômes nationaux de docteur en médecine, en pharmacie, vétérinaire* »².

Cet aménagement a pour vocation d'encourager les entreprises à orienter leurs dépenses de recherche et développement vers les jeunes doctorants.

¹ Annexe « Voies et moyens » jointe au projet de loi de finances pour 2015.

² Guide du crédit d'impôt recherche élaboré par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, édition 2014, p. 14.

3. La définition du doctorat

Le doctorat est défini à l'**article L. 612-7 du code de l'éducation**, dans le cadre de la formation « à et par la recherche » établie à l'article L. 412-1 du code de la recherche.

Ce diplôme national est l'**unique diplôme de niveau « bac + 8 »**, dernier échelon du référentiel européen dit de Bologne (également appelé « 3-5-8 » ou « LMD », soit « Licence Master Doctorat »).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de la rapporteure générale Valérie Rabault et de notre collègue députée Karine Berger, vise à **préciser la définition du doctorat pouvant donner lieu à une prise en compte pour le double de leur montant, dans l'assiette du CIR, des dépenses de rémunération en faveur d'un titulaire d'un tel diplôme.**

Ainsi, seuls seraient pris en compte les doctorats au sens de l'**article L. 612-7 du code de l'éducation** qui définit les formations doctorales et les conditions de délivrance d'un diplôme de doctorat.

L'**expression « ou équivalent » est cependant maintenue**, afin de continuer à pouvoir prendre en compte les personnes ayant réalisé leur doctorat dans des universités étrangères.

Le présent article a été adopté sur avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'**incitation faite aux entreprises en faveur de l'embauche de jeunes docteurs paraît pertinente**, dans la mesure où la France constitue l'un des pays où la distance entre le monde universitaire et celui de l'entreprise est la plus grande : d'après une note du Centre d'analyse stratégique de juillet 2010¹, le taux de chômage des doctorants français est ainsi trois fois plus élevé que celui des doctorants des autres pays de l'OCDE, sans que cet écart ne soit dû à une « surproduction » de doctorants par rapport aux autres pays. C'est bien le **sous-investissement des entreprises en recherche et développement qui est en cause, ainsi que la préférence des entreprises pour les ingénieurs.**

Le présent article **permet d'éviter des interprétations par trop extensives du concept de doctorat** qui videraient le dispositif de son sens et

¹ Centre d'analyse stratégique, note n° 189 de juillet 2010.

sécurise juridiquement l'aménagement en faveur des docteurs. Son **coût est nul pour l'État**, puisque son seul impact en termes budgétaires pourrait consister en un resserrement de la dépense fiscale suite à l'exclusion de « docteurs » ne rentrant pas dans la définition proposée. La **lisibilité et la stabilité du système fiscal ne sont pas non plus affectées** : les seules entreprises qui auront à modifier leurs pratiques seront celles dont le comportement fiscal n'aura pas été vertueux jusqu'à présent - sans pour autant qu'elles ne soient pénalisées.

C'est pourquoi votre rapporteur général vous propose d'adopter cet article.

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

ARTICLE 44 undecies (nouveau)
(Art. 244 quater C du code général des impôts)

Informations relatives à l'utilisation du CICE

Commentaire : le présent article vise à prévoir que les informations relatives à l'utilisation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) figurent en annexe du bilan ou dans une note jointe aux comptes des entreprises

I. LE DROIT EXISTANT

Suite au rapport de Louis Gallois « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », le **crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)** a été instauré par l'article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012. Il est codifié à l'article 244 *quater C* du code général des impôts (CGI)

La deuxième phrase de l'article 244 *quater C* précise que « *l'entreprise retrace dans ses comptes annuels l'utilisation du crédit d'impôt conformément* » aux utilisations prévues, à savoir l'investissement, la recherche, l'innovation, la formation, la reconstitution de la trésorerie, etc.

L'instruction fiscale relative au CICE indique que « *ces informations pourront notamment figurer, sous la forme d'une description littéraire, en annexe du bilan ou dans une note jointe aux comptes* »¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, et de nos collègues députés Dominique Lefebvre et Yves Blein, après avis favorable du Gouvernement, vise à **modifier l'article 244 quater C du CGI pour préciser que les informations relatives à l'utilisation du CICE « doivent figurer, sous la forme d'une description littéraire, en annexe du bilan ou dans une note jointe aux comptes ».**

¹ Bulletin officiel des finances publiques du 26 novembre 2013 ; BOI-BIC-RICI-10-150-30-20-20131126, paragraphe 220.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif du CICE a été, depuis sa création, entouré d'une certaine ambiguïté quant à l'existence ou non d'une conditionnalité pour en bénéficier.

Ainsi, l'article 244 *quater* C dispose, de façon précise, que le CICE est utilisé par les entreprises pour financer « *l'amélioration de leur compétitivité à travers notamment des efforts en matière d'investissement, de recherche, d'innovation, de formation, de recrutement, de prospection de nouveaux marchés, de transition écologique et énergétique et de reconstitution de leur fonds de roulement* ».

Cependant, l'instruction fiscale précitée a prévu, dans son paragraphe 230, que « *ces dispositions doivent s'entendre non comme des conditions posées au bénéfice du crédit d'impôt, mais comme des éléments de cadrage permettant aux partenaires sociaux (...) d'apprécier si l'utilisation du crédit d'impôt permet effectivement à celui-ci de concourir à l'amélioration de la compétitivité des entreprises. Ainsi, ces informations correspondent à une obligation de transparence, mais ne conditionnent pas l'attribution du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi* ».

Ce double discours quant à la conditionnalité du CICE n'est sans doute pas sans rapport avec la **sous-consommation du crédit d'impôt**, constatée par le comité de suivi dans son rapport annuel 2014 : en effet, sur une dépense en 2014, liée à la créance 2013, qui avait été estimée initialement à 9,9 milliards d'euros, seuls **5,2 milliards d'euros ont été effectivement consommés en septembre 2014**¹.

Dans son rapport sur le CICE, notre collègue député Yves Blein, auteur de l'amendement ayant créé le présent article, avait regretté l'absence d'instruction précise sur la manière dont l'utilisation du CICE doit être retracée par les entreprises. Reprenant les termes de l'instruction fiscale, il jugeait « *nécessaire de donner des instructions plus précises sur le document dans lequel les utilisations du CICE doivent être retracées dans la comptabilité, en indiquant qu'ils doivent obligatoirement figurer dans l'annexe comptable. Cette clarification permettrait d'assurer une meilleure application des obligations incombant aux entreprises en la matière. De la sorte, les commissaires aux comptes, lorsqu'une entreprise recourt à leurs services, seraient naturellement amenés à signaler à celle-ci les utilisations non conformes du crédit d'impôt* »².

Par ailleurs, les auteurs de l'amendement précisent, dans l'exposé des motifs de ce dernier, que les **représentants du personnel** pourront

¹ S'agissant du total de créance CICE, le secrétaire d'État au budget Christian Eckert a indiqué devant le Sénat qu'elle devrait s'établir, en 2014, « autour de 11 milliards d'euros, si l'on additionne la créance accumulée par les entreprises et la partie versée aux différentes entreprises » (séance du 24 novembre 2014).

² Rapport d'information n° 2239 (XIV^e législature) fait en application de l'article 145 du règlement au nom de la mission d'information sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.

également mieux suivre l'utilisation du crédit d'impôt, « alerter » lorsque l'utilisation n'est pas conforme aux objectifs prévus par la loi et, ainsi, davantage s'approprier la stratégie de l'entreprise.

Votre rapporteur général estime que **le CICE ne doit pas être un dispositif conditionné**. À cet égard, sa transformation en baisse de charges à l'horizon 2017, annoncée par le Président de la République le 6 novembre dernier¹, n'est pas compatible avec l'idée d'un « suivi », euro par euro, de l'utilisation du crédit d'impôt. Un tel suivi, déjà difficile pour un crédit d'impôt, n'est plus possible s'agissant d'une baisse des charges salariales fondue au sein de la comptabilité générale de l'entreprise.

Par ailleurs, votre rapporteur général s'étonne qu'au moment où le projet de loi visant à simplifier la vie des entreprises prévoit, dans plusieurs de ses articles, de **réduire les obligations déclaratives et comptables des entreprises**, le présent article en ajoute une nouvelle, en annexe du bilan ou des comptes annuels.

En conséquence, votre commission des finances a adopté un amendement visant à **supprimer le présent article**.

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

¹ Lors d'une émission de télévision sur TF1, le Président de la République a en effet indiqué : « nous allons faire le CICE pendant trois ans (...) ça va monter en régime, et après, en 2017, tout ce qui a été mis sur l'allègement du coût du travail, ça sera transféré en baisse de cotisations sociales pérennes ».

ARTICLE 44 duodecies (nouveau)
(Art. 1599 quater C et 1599 quater D [nouveaux] du code général des impôts)

Taxes perçues au profit de la région Île-de-France

Commentaire : le présent article institue deux taxes dont le produit, d'un montant annuel d'environ 140 millions d'euros, sera affecté à la région Île-de-France en vue de financer le développement des infrastructures de transport en commun.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans le cadre du projet du Grand Paris, il est prévu un ambitieux chantier de modernisation et d'extension des infrastructures de transports en Île-de-France. Ce chantier repose en réalité sur deux volets distincts : le Plan de modernisation et le Grand Paris Express.

Comme le rappelle la Société du Grand Paris, *« le premier volet porte sur la modernisation et l'extension du réseau existant selon le Plan de mobilisation de plus de 12 milliards d'euros convenu entre la région Ile-de-France, l'État, les départements et le STIF (dont 7 milliards à engager d'ici 2017). Cela comprend notamment le prolongement du RER E à l'ouest, des prolongements de ligne de métro, la création de bus à haut niveau de service et de tramways, la modernisation des RER et l'amélioration des lignes de Transilien.*

« Le second volet repose sur la création de nouvelles lignes de métro automatique, le Grand Paris Express. Le 6 mars 2013, le gouvernement a réaffirmé la réalisation intégrale du Grand Paris Express en demandant que soient étudiées des optimisations permettant d'en réduire le coût. L'objectif des optimisations est de sécuriser le financement du projet et donc sa réalisation en réduisant son coût global de l'ordre de 3 milliards d'euros pour respecter un coût d'objectif arrêté à 22,625 milliards d'euros »¹. Ce second volet est piloté par la Société du Grand Paris (SGP).

Lors d'un discours prononcé le 13 octobre 2014, le Premier ministre a indiqué, que *« l'État apporterait 1,4 milliard d'euros à la mise en œuvre du Plan de mobilisation sur la période 2015-2020.*

« D'autre part, la Société du Grand Paris [...] financera les études permettant l'accélération de projets structurants. [...] L'extension à l'ouest du RER E, l'extension de la ligne 11 à l'est, le réaménagement des gares existantes en correspondance avec le Grand Paris Express : telles les sont les urgences, qui doivent mobiliser tous, la SNCF comme la RATP.

¹ <http://www.societedugrandparis.fr/projet/le-grand-paris/reseau-transport-moderne-etendu>

« [Les] schémas directeurs des RER [...] doivent améliorer le fonctionnement des lignes A, B, C et D. Pour cette dernière, l'ouverture de la gare Pompadour et les travaux prévus sur la branche de Melun et sur celle de Corbeille sont essentiels. Pour ce qui concerne la ligne C, [la SGP financera] les études nécessaires, notamment pour l'amélioration du nœud ferroviaire de Brétigny qui est une priorité.

« Les premières conventions de financement seront soumises au Conseil de surveillance de la SGP dès le mois de novembre.

« Afin de sécuriser le financement à long terme de ses projets, la SGP empruntera à des taux avantageux à la Caisse des dépôts et à la Banque européenne d'investissements. Enfin, la Région Ile-de-France se verra affecter, dans le cadre de la loi de finances pour 2015, 140 millions d'euros de recettes nouvelles, pour la réalisation du Plan de mobilisation ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, sur proposition du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances.

Il crée un nouveau chapitre au sein du code général des impôts intitulé « Taxes perçues au profit de la région Île-de-France », qui comporte les deux nouveaux articles 1599 *quater* C et 1599 *quater* D.

Le produit de ces deux taxes devra être « affecté en section d'investissement du budget de la région, en vue de financer les dépenses d'investissement en faveur des transports en commun ».

L'article 1599 *quater* C institue une taxe sur les surfaces de stationnement, tandis que l'article 1599 *quater* D crée une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises. **Ces deux taxes sont applicables dès l'année 2015.**

A. UNE SURTAXE SUR LES SURFACES DE STATIONNEMENT EN ÎLE-DE-FRANCE

L'article 1599 *quater* C créé par le présent article a pour objet de **taxer les surfaces de stationnement en région Île-de-France**. Le dispositif est quasi-identique, aux adaptations rédactionnelles près, à celui en vigueur pour la « *taxe annuelle sur les locaux de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement perçue dans la région Île-de-France* » (article 231 *ter* du code général des impôts).

Le dispositif peut donc s'analyser comme une taxe additionnelle à la taxe régie par l'article 231 *ter* précité pour la seule partie qui concerne les surfaces de stationnement. À cet égard, la définition des surfaces de

stationnement, les redevables, les exonérations et les modalités de recouvrement sont identiques. Il faut notamment souligner que les surfaces inférieures à 500 mètres carrés ne sont pas taxées, ce qui exclut les parkings des particuliers.

À l'instar du droit applicable au titre de l'article 231 *ter*, un tarif au mètre carré est appliqué par circonscription.

La première circonscription comprend Paris et le département des Hauts-de-Seine. La deuxième circonscription comprend les « communes de l'unité urbaine de Paris, telle que délimitée par l'arrêté pris pour l'application [...] de l'article 231 *ter* autres que Paris et les communes du département des Hauts-de-Seine »¹. Enfin, la troisième circonscription comprend les autres communes de la région Île-de-France.

Le tableau ci-dessous reprend les tarifs au mètre carré actuellement applicables aux surfaces de stationnement en application de l'article 231 *ter* et les tarifs proposé pour le nouvel article 1599 *quater* C.

Tarifs des taxes sur les surfaces de stationnement en Île-de-France

(en euros par mètre carré et par an)

	1 ^{ère} circonscription	2 ^e circonscription	3 ^e circonscription
Taxe actuelle (231 <i>ter</i> CGI)	2,28	1,31	0,66
Surtaxe (1599 <i>quater</i> C CGI)	4,22	2,42	1,22
Total	6,50	3,73	1,88

Source : commission des finances du Sénat

Le III du présent article prévoit que, pour la surtaxe due au titre de 2015, la déclaration accompagnée du paiement doit être déposée avant le 1^{er} septembre 2015 alors que le droit commun renvoie à l'article 231 *ter* précité qui fixe la date au 1^{er} mars 2015.

D'après les estimations du Gouvernement, cette surtaxe devrait rapporter 60 millions d'euros par an.

B. UNE SURTAXE À LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES ET À LA COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES EN ÎLE-DE-FRANCE

Le nouvel article 1599 *quater* D du code général des impôts crée une « **taxe additionnelle spéciale annuelle** », dont le produit est arrêté, avant le 31 décembre de chaque année, par le conseil régional d'Île-de-France, dans la limite d'un plafond de 80 millions d'euros. Les taux de la surtaxe sont déduits à partir du montant de recette fixé par le conseil régional.

¹ Arrêté du 31 décembre 2012 fixant les tarifs de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement perçue dans la région Île-de-France pour l'année 2013 et délimitant l'unité urbaine de Paris mentionnée à l'article 231 *ter* du code général des impôts.

Dans ses modalités, cette taxe s'apparente à une taxe spéciale d'équipement. Elle est acquittée par « *toutes les personnes assujetties à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises dans les communes de la région Île-de-France* ». En pratique, les services fiscaux calculent d'abord le montant de la surtaxe devant être prélevé sur chaque commune, proportionnellement aux montants de taxe foncière et de cotisation foncière des entreprises acquittées l'année précédente. Ils déterminent ensuite un taux additionnel appliqué aux redevables de ces deux impositions.

Enfin, le B du III du présent article autorise le conseil régional d'Île-de-France, pour la taxe additionnelle spéciale due au titre de 2015, à fixer son produit jusqu'au 21 janvier 2015.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les objectifs stratégiques du Grand Paris, en particulier en matière de transports, ont été fixés par le Président de la République, alors Nicolas Sarkozy, à l'occasion d'un discours prononcé le 29 avril 2009 à la Cité de l'architecture. Ils ont été traduits dans une loi qui a créé la Société du Grand Paris¹.

Le 6 mars 2013, le Gouvernement a présenté un projet intitulé « Nouveau Grand Paris » qui, tout en validant les orientations prises jusqu'à présent, a ajouté le Plan de mobilisation aux objectifs du Grand Paris, à savoir la modernisation et l'extension du réseau de transport ferré existant.

Le présent article vise à assurer un financement à ce projet en apportant 140 millions d'euros par an de recettes supplémentaires à la Région Île-de-France, sachant que la Société du Grand Paris financera, de manière exceptionnelle, le Plan de mobilisation pour un montant de 2 milliards d'euros sur la période 2013-2017.

En outre, lors de la présentation du Nouveau Grand Paris, le Gouvernement s'était **engagé à ne pas « accroître à court terme les prélèvements obligatoires sur les entreprises »**². Si le présent article va à l'encontre de cet engagement, puisque les entreprises acquitteront l'essentiel du prélèvement de 140 millions d'euros, votre **rapporteur général comprend les besoins financiers qui s'attachent à la réalisation rapide du Plan de mobilisation.**

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

¹ Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

² Dossier de presse du Premier ministre, « Le Nouveau Grand Paris », 6 mars 2013.

ARTICLE 44 terdecies (nouveau)
(Art. 1735 ter du code général des impôts)

**Modification de la sanction pour défaut de présentation
de la documentation relative aux prix de transfert**

Commentaire : le présent article vise à fixer l'amende applicable en cas de non-transmission à l'administration fiscale de la documentation relative aux prix de transfert à 0,5 % du montant des transactions entre entreprises liées.

I. LE DROIT EXISTANT

*A. LA MANIPULATION DES PRIX DE TRANSFERT, UNE TECHNIQUE
COURANTE D'ÉVASION FISCALE*

Les « prix de transfert » sont les prix des transactions réalisées entre sociétés d'un même groupe, c'est-à-dire « les prix auxquels une entreprise transfère des biens corporels, des actifs incorporels, ou rend des services à des entreprises associées¹ ». Les transactions entre deux entreprises liées, qui font partie de la gestion normale des groupes multinationaux, ont pour effet de **réduire le bénéfice de l'une de ces entreprises et d'augmenter celui de l'autre**. Dans le cas où les transactions ont lieu entre des entités situées dans des pays différents, le recours aux prix de transfert a pour conséquence de modifier le niveau d'imposition sur les bénéfices payé par les entreprises dans ces pays.

Il en découle que **la manipulation des prix de transfert peut permettre de transférer abusivement des bénéfices vers un pays à fiscalité faible**, sinon inexistante. Il s'agit en substance, notamment pour les sociétés multinationales, de localiser les bénéfices là où l'impôt est le moins élevé, et de localiser les charges là où l'impôt est le plus élevé.

Afin d'établir le caractère anormal d'un transfert de bénéfices, il est fait application du **principe de pleine concurrence (PPC)** posé par l'OCDE, en vertu duquel les transactions entre entités liées doivent se faire au même prix que celui qui serait fixé entre deux entreprises indépendantes.

En France, **l'article 57 du code général des impôts (CGI) permet à l'administration fiscale de « réincorporer » aux résultats de l'entreprise vérifiée « les bénéfices indirectement transférés, soit par voie de majoration ou de**

¹ Définition de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

diminution des prix de transfert, soit par tout autre moyen » à des entreprises sous leur dépendance ou sous leur contrôle situées hors de France. **Il appartient à l'administration d'apporter la preuve du caractère anormal de la transaction.** La condition de dépendance ou de contrôle n'est pas exigée lorsque l'entreprise liée est située dans un État au régime fiscal privilégié au sens de l'article 238 A du code général des impôts, ou dans un État ou territoire non coopératif (ETNC) au sens de l'article 238-0 A du même code.

L'article 57 du CGI est le dispositif le plus couramment utilisé par l'administration dans la lutte contre l'évasion fiscale internationale. En 2012, il a été mis en œuvre à 330 reprises, conduisant à des rehaussements de bases pour un montant de 3,5 milliards d'euros.

B. LA PRÉSENTATION DE LA DOCUMENTATION RELATIVE AUX PRIX DE TRANSFERT : UNE OBLIGATION DÉPOURVUE DE SANCTION EFFECTIVE

1. La création d'une obligation de présentation de la documentation relative aux prix de transfert

La loi du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009¹ a créé, à l'article L. 13 AA du livre des procédures fiscales (LPF), **une obligation documentaire en matière de prix de transfert applicable aux grandes entreprises** dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur ou égal à 400 millions d'euros. À l'occasion d'une vérification de compatibilité, ces entreprises doivent tenir à la disposition de l'administration fiscale :

- **d'une part, des informations générales sur le groupe** d'entreprises associées : description de l'activité, des structures juridiques et opérationnelles, des fonctions et des risques, des principaux actifs incorporels (notamment les brevets, marques, noms commerciaux et savoir-faire), et de la politique de prix de transfert ;

- **d'autre part, des informations spécifiques sur l'entreprise vérifiée** : description de l'activité et des opérations réalisées avec les entreprises associées, liste des accords de répartition des coûts et copie des accords préalables en matière de prix de transfert (APPT)², présentation des méthodes de détermination des prix de transfert et éléments de comparaison avec d'autres méthodes.

¹ Article 22 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

² Les accords préalables en matière de prix de transfert permettent aux entreprises d'obtenir une validation juridique de leur politique de prix de transfert de la part d'une administration fiscale, ou conjointement de la part de deux administrations, en application des conventions d'élimination des doubles impositions.

La loi de finances pour 2014¹ a ajouté à cette liste les décisions de même nature que **les interprétations, instructions et circulaires prises par les administrations fiscales étrangères** à l'égard des entreprises associées².

En outre, la loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière³ a ajouté à cette obligation documentaire à l'occasion d'une vérification de comptabilité **une obligation de transmission annuelle de ces mêmes éléments**, dans les six mois suivant la soumission par les entreprises de leur déclaration pour l'impôt sur les sociétés⁴.

Enfin, l'article L. 13 AB du livre des procédures fiscales complète ce dispositif en imposant aux entreprises, lorsqu'elles réalisent des transactions avec des entités établies dans des **États ou territoires non coopératifs (ETNC)**, de fournir en outre, « *pour chaque entreprise bénéficiaire des transferts, une documentation complémentaire comprenant l'ensemble des documents qui sont exigés des sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés, y compris le bilan et le compte de résultat* ».

2. Une sanction largement inopérante

Aux termes de l'article 1735 *ter* du CGI⁵, le défaut de réponse ou la réponse partielle à la mise en demeure de fournir la documentation en matière de prix de transfert prévue aux articles L. 13 AA et L. 13 AB du livre des procédures fiscales entraîne l'application, pour chaque exercice vérifié, l'application « *d'une amende d'un montant de 10 000 euros ou, si le montant correspondant est supérieur à cette dernière somme, et compte tenu de la gravité des manquements, d'un montant pouvant atteindre 5 % des bénéfices transférés* ».

Toutefois, compte tenu des difficultés que peut rencontrer l'administration pour établir le montant des bénéfices indûment transférés – précisément du fait de l'insuffisance de la documentation qui lui est fournie –, la sanction est presque toujours réduite à son montant forfaitaire de 10 000 euros, qui est insuffisamment dissuasif pour une entreprise multinationale. Le dispositif prévu par l'article 1735 *ter* du CGI est donc largement inopérant à ce jour.

¹ Article 98 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² Dans sa décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution ces dispositions, considérant qu'elles n'ont « ni pour objet ni pour effet d'imposer aux entreprises intéressées de tenir à la disposition de l'administration des documents émanant d'administrations étrangères que ces entreprises n'auraient pas en leur possession ».

³ Article 45 de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

⁴ Cette nouvelle obligation figure au nouvel article 223 quinquies B du code général des impôts.

⁵ Créé par l'article 22 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

Pour remédier à cette insuffisance, l'Assemblée nationale avait adopté, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2014 et à l'initiative de notre collègue député Pierre-Alain Muet, **un article visant à fixer l'amende à 0,5 % du chiffre d'affaires de l'entreprise concernée**, à la place de 5 % des bénéfices transférés. Toutefois, dans décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, **le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution** l'article 47 de loi de finances pour 2014 qui portait ce dispositif, considérant que le législateur avait « *retenu un critère de calcul du maximum de la peine encourue sans lien avec les infractions réprimées et qui revêt un caractère manifestement hors de proportion avec leur gravité* ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue députée Sandrine Mazetier, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, visant à **modifier la sanction applicable en cas de non présentation de la documentation relative aux prix de transfert**.

Il est ainsi proposé que l'amende soit égale à **0,5 % du montant des transactions entre entreprises liées**. L'amende minimale de 10 000 euros et de 5 % des bénéfices transférés est conservée dans la nouvelle rédaction.

Il est précisé, comme dans la rédaction actuelle, que l'amende est fixée « compte tenu de la gravité des manquements », ce qui permet de laisser une marge d'appréciation à l'administration fiscale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les transactions internes entre sociétés d'un même groupe constituent **l'un des principaux leviers permettant aux entreprises de minorer leur base imposable**. Par exemple, les grandes sociétés de l'économie numérique telles que *Google, Apple, Facebook* ou *Amazon* réduisent leur bénéfice imposable dans les pays européens par le paiement d'une redevance pour l'usage de leur marque, dont les droits sont détenus par des sociétés basées dans des pays à fiscalité très faible¹. Afin de **tracer clairement la frontière entre l'optimisation légale et la fraude**, il importe, pour les administrations, de disposer de la documentation la plus complète possible en matière de prix de transfert.

La manipulation des transactions internes est identifiée par l'OCDE comme l'un des principaux vecteurs de l'évasion fiscale internationale. Elle

¹ Voir à cet égard le rapport de Pierre Collin et Nicolas Colin sur la fiscalité de l'économie numérique, inspection générale des finances, janvier 2013.

fait ainsi l'objet de deux des premiers éléments du **plan d'action de lutte contre l'érosion des bases fiscales et le transfert de bénéfices, dit « BEPS »** (*base erosion and profit shifting*) rendus publics le 16 septembre 2014 :

- *Action 8 : faire en sorte que les prix de transfert calculés soient conformes à la création de valeur, grâce à des mesures visant à résoudre les problèmes de prix de transfert dans le domaine fondamental des actifs incorporels ;*

- *Action 13 : développer la transparence pour les administrations fiscales et accroître la certitude et la lisibilité pour les contribuables grâce à une amélioration de la documentation des prix de transfert et à l'élaboration d'un modèle-type de communication d'informations pays par pays.*

À cet égard, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale constitue une avancée bienvenue, qui répond aux critiques formulées par le Conseil constitutionnel : contrairement au dispositif adopté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014 qui faisait référence au chiffre d'affaires, la sanction de 0,5 % du montant des transactions entre sociétés liées **présente bien un lien direct avec l'infraction**. Pour autant, elle demeure praticable par l'administration fiscale, car les transactions entre sociétés d'un même groupe sont identifiables, contrairement au dispositif actuel qui fait référence aux bénéfices *indûment* transférés.

La principale vertu de ce dispositif est son caractère dissuasif : en effet, d'après les informations transmises à votre rapporteur général, la sanction prévue à l'article 1735 *ter* du CGI ne trouve que rarement à s'appliquer, puisque les grandes entreprises concernées fournissent systématiquement la documentation demandée. L'élaboration de cette documentation est ainsi devenue une activité à part entière des conseils en matière de fiscalité internationale.

Votre rapporteur général vous propose d'adopter un amendement de précision à cet article.

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

ARTICLE 44 quaterdecies (nouveau)
(Art. 1740 C (nouveau) du code général des impôts)

**Amende fiscale pour les conseils apportant leur concours
à des montages d'évasion fiscale**

Commentaire : le présent article vise à instaurer une amende fiscale spécifique pour les conseils apportant leur concours à la réalisation de montages fiscaux conduisant les contribuables à des redressements sur le fondement de l'abus de droit.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LES CONSEILS PROPOSANT DES MONTAGES ABUSIFS NE S'EXPOSENT
À AUCUNE SANCTION ADMINISTRATIVE EN CAS DE FRAUDE FISCALE**

Les infractions à la loi fiscale sont sanctionnées par des pénalités fiscales, qui comprennent les intérêts de retard, les amendes fiscales (forfaitaires) et les majorations de droits (proportionnelles). Ces pénalités sont déterminées par l'administration fiscale, sous le contrôle du juge de l'impôt. À ces pénalités fiscales peuvent, le cas échéant, venir s'ajouter des sanctions pénales, au titre du délit de fraude fiscale défini à l'article 1741 du code général des impôts. Ces dernières sont prononcées par les tribunaux correctionnels saisis à l'initiative de l'administration fiscale.

Dans les cas les plus graves, la procédure de l'abus de droit permet de sanctionner le détournement de dispositions légales à des fins contraires à l'esprit de leurs auteurs (cf. encadré). Cette procédure rare permet de requalifier une optimisation fiscale « trop » habile en fraude fiscale, et de la sanctionner.

L'abus de droit

Prévue par l'article L. 64 du livre des procédures fiscales (LPF) et modernisée en 2008¹, la procédure de l'abus de droit permet de sanctionner les actes qui, « recherchant le bénéfice d'une application littérale des textes ou de décisions à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs (...), n'ont pu être inspirés par aucun autre motif que celui d'é luder ou d'atténuer les charges fiscales que l'intéressé, si ces actes n'avaient pas été passés ou réalisés, aurait normalement supportées eu égard à sa situation ou à ses activités réelles ». En d'autres termes, l'abus de droit vise à sanctionner les opérations dont le but exclusif est d'échapper à l'impôt.

¹ La rédaction actuelle de l'article L. 64 du LPF est issue de l'article 35 de la loi n° 2008-1443 de finances rectificative pour 2008 du 30 décembre 2008.

L'abus de droit est lourdement sanctionné : le contribuable s'expose en effet à une **majoration de 80 % de l'impôt normalement dû**, qui vient s'ajouter au redressement lui-même et au paiement des intérêts de retard (0,4 % par mois). La sanction est toutefois ramenée à 40 % des droits éludés s'il n'est pas établi que le contribuable a eu l'initiative de l'acte constitutif de l'abus de droit, ou qu'il n'en a pas été le principal bénéficiaire.

La mise en œuvre de l'abus de droit est toutefois délicate dans la mesure où la frontière entre le montage habile (l'optimisation légale) et l'abus de droit est rarement évidente, alors que les conséquences sont majeures pour le contribuable. De plus, l'administration doit apporter la preuve que le but du contribuable est *exclusivement* fiscal, critère qui peut aisément être contourné par l'introduction d'un petit fondement économique. Par exemple, une entreprise peut justifier la création d'une holding dans un État à la fiscalité très faible par la nécessité de coordonner ses opérations internationales, ou de servir une – modeste – clientèle locale.

La mise en œuvre de l'abus de droit relève principalement de la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI). **En 2013, 158 procédures d'abus de droit ont été lancées par l'administration fiscale**, pour un montant de 809 millions d'euros de droits redressés et 676 millions d'euros de pénalités¹.

Source : commission des finances

Toutefois, en l'état actuel du droit, les intermédiaires apportant leur concours à des actes relevant de la fraude fiscale ou de l'abus de droit ne s'exposent à aucune sanction fiscale. Pourtant, de nombreux montages sont élaborés et commercialisés par des tiers, qu'il s'agisse par exemple de **cabinets d'avocats ou de conseil, d'experts comptables, d'institutions financières ou encore de gestionnaires de patrimoine.**

Les intermédiaires s'exposent toutefois à des sanctions pénales, notamment au titre de la complicité au délit de fraude fiscale² ou du blanchiment de fraude fiscale³.

B. LA LOI DE FINANCES POUR 2014 : UNE PREMIÈRE TENTATIVE DE PRISE EN COMPTE DU RÔLE DES INTERMÉDIAIRES

1. La déclaration préalable des schémas d'optimisation fiscale

Une première tentative de prise en compte du rôle des intermédiaires et des conseils dans l'élaboration de montages fiscaux abusifs a vu le jour lors des débats budgétaires de l'année 2013. L'article 96 de la loi de finances pour 2014 prévoyait ainsi de soumettre toute personne commercialisant, élaborant ou mettant en œuvre un « schéma d'optimisation

¹ Source : direction générale des finances publiques.

² Article 1742 du code général des impôts.

³ Arrêt « Talmon » de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 20 février 2008 (n° 07-82977). C'est notamment sur ce fondement que la filiale suisse de la banque HSBC a été mise en examen à Paris le 21 novembre 2014.

fiscale » à **une obligation de déclaration préalable de ce schéma d'optimisation fiscale** à l'administration.

Le manquement à l'obligation de déclaration entraînait l'application d'une amende égale à 5 % du montant des revenus perçus au titre de la commercialisation du schéma, ou à 5 % du montant de l'avantage fiscal procuré par sa mise en œuvre.

Ce dispositif s'inspirait notamment de systèmes mis en œuvre par d'autres pays, notamment le Royaume-Uni avec la loi « DOTAS » votée en 2004 (cf. encadré) ou encore les États-Unis, le Canada et l'Afrique du Sud. L'obligation de déclaration préalable des schémas d'optimisation fiscale était également l'une des propositions (n° 22) du rapport de nos collègues Éric Bocquet et François Pillet au nom de la commission d'enquête sur le rôle des banques et des acteurs financiers dans l'évasion fiscale¹.

L'exemple britannique : la loi DOTAS

Adoptée en 2004, la loi DOTAS (« *Disclosure of Tax Avoidance Schemes* ») instaure **une obligation de déclaration des schémas d'optimisation fiscale pesant sur les promoteurs et les utilisateurs**, afin de permettre une réaction rapide de l'administration fiscale britannique (*Her Majesty's Revenue and Customs* - HMRC). Le fonctionnement du dispositif est le suivant :

- **le promoteur d'un schéma d'optimisation est tenu de le déclarer à l'administration fiscale dans les cinq jours suivant sa commercialisation**. Toutefois, l'obligation déclarative repose sur l'utilisateur du montage lorsque le promoteur est établi hors du Royaume-Uni, lorsque le promoteur est avocat et que certaines obligations légales l'empêchent de le déclarer, ou lorsque l'utilisateur a créé son propre montage. Des **pénalités** (5 000 livres sterling, après décision d'un juge, ainsi que 600 livres sterling par jour de retard) sont prévues en cas de non-respect de cette obligation ;

- **chaque schéma reçoit alors un numéro d'identification individuel** ;

- **tout particulier ou entreprise utilisant ce schéma est tenu de le notifier à l'administration en mentionnant son numéro d'identification dans sa déclaration d'impôts**. Des pénalités sont également prévues en cas de manquement à cette obligation ;

- l'administration peut alors suivre ce schéma et, le cas échéant, prendre les mesures nécessaires pour l'interdire.

Le dispositif repose sur **une définition précise de la notion de schéma d'optimisation fiscale**. L'obligation de déclaration s'applique ainsi dès lors qu'un montage a pour objet principal de procurer un avantage fiscal, et qu'il répond à certains critères, définis par une instruction fiscale, tels que la confidentialité ou le caractère standardisé. La dernière instruction, publiée en avril 2011, comporte plusieurs mesures de renforcement du dispositif.

¹ Cf. rapport n° 87 (2013-2014) d'Éric Bocquet et François Pillet fait au nom de la commission d'enquête sur le rôle des banques et des acteurs financiers dans l'évasion fiscale, 13 octobre 2013.

Sont considérés comme **promoteurs de schémas fiscaux** les personnes physiques ou morales qui conçoivent, offrent ou gèrent ces schémas.

La liste des impôts couverts par DOTAS a été étendue au fil des années. Il existe deux obligations déclaratives : l'une en matière de TVA et l'autre, générale, qui vise l'ensemble des impôts (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, impôt sur les plus-values de capital, cotisations sociales et droits d'enregistrement sur les immeubles non résidentiels). Depuis 2011, le transfert d'actifs à un *trust* est également soumis au régime déclaratoire.

D'après HMRC, 2 289 schémas fiscaux ont été déclarés entre 2004 et 2012, conduisant à l'adoption d'une cinquantaine de mesures anti-abus et au « **maintien** » sur le **territoire d'une assiette fiscale de près de 12 milliards de livres sterling.** HMRC reçoit annuellement des déclarations en provenance de 50 à 100 promoteurs.

Source : *commission des finances, d'après la DGFIP et HRMC* – <http://www.hmrc.gov.uk/aiu>

L'objectif de cette obligation déclarative était de **faire gagner un temps précieux à l'administration fiscale**, en lui permettant de lancer des contrôles sur la base d'une analyse des risques, et le cas échéant d'apporter une réponse législative ou réglementaire aux cas les plus problématiques. Cette réactivité devait permettre d'écourter la durée de vie des schémas d'optimisation fiscale, y compris lorsque ces derniers sont légaux.

L'obligation de déclaration préalable de la loi de finances pour 2014 **ne visait toutefois pas à sanctionner les intermédiaires au titre de la fraude fiscale** qui aurait, le cas échéant, résulté des schémas commercialisés ou élaborés par leurs soins. Seule était sanctionnée l'absence de déclaration de ces schémas.

2. Un dispositif censuré par le Conseil constitutionnel

Outre d'importantes difficultés de mise en œuvre concrète – installation d'un service dédié, formation etc. – le dispositif adopté par l'Assemblée nationale présentait une faiblesse majeure, à savoir **l'absence de définition précise d'un « schéma d'optimisation fiscale »**. L'article 96 de la loi de finances pour 2014 faisait ainsi référence à « *toute combinaison de procédés et instruments juridiques, fiscaux, comptables ou financiers dont l'objet principal est de minorer la charge fiscale d'un contribuable, d'en reporter l'exigibilité ou le paiement ou d'obtenir le remboursement d'impôts, taxes ou contributions* », et renvoyait à un décret en Conseil d'État la définition de critères supplémentaires. Pour mémoire, l'instruction fiscale britannique relative à la loi « DOTAS » fait plus d'une centaine de pages.

Dans sa décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, **le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution le dispositif de déclaration préalable prévu à l'article 96 de loi de finances pour 2014,** considérant « *qu'en égard aux restrictions apportées par les dispositions contestées*

à la liberté d'entreprendre et, en particulier, aux conditions d'exercice de l'activité de conseil juridique et fiscal, et compte tenu de la gravité des sanctions encourues en cas de méconnaissance de ces dispositions, le législateur ne pouvait (...) retenir une définition aussi générale et imprécise de la notion de "schéma d'optimisation fiscale" ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue député Dominique Lefebvre, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, visant à **instaurer une amende fiscale à l'égard des tiers facilitant l'évasion et la fraude fiscales**. À cet effet, un nouvel article 1740 C serait créé dans le code général des impôts.

Cette amende s'appliquerait à « toute personne qui, avec l'intention de faire échapper autrui à l'impôt, s'est entremise, a apporté son aide ou son assistance ou s'est sciemment livrée à des agissements, manœuvres ou dissimulations conduisant directement à la réalisation d'insuffisances, d'inexactitudes d'omissions ou de dissimulations ayant conduit à des rappels ou rehaussements assortis de la majoration prévue au b de l'article 1729 [du CGI] ». En d'autres termes, sont visés par l'amende fiscale **les conseils ayant apporté leur concours à l'élaboration d'un schéma fiscal constitutif d'un abus de droit**, ayant conduit à une majoration de 80 % des sommes dues.

L'amende fiscale prévue par le présent article est égale à 5 % du chiffre d'affaires réalisé au titre des faits sanctionnés (c'est-à-dire la commercialisation du montage), le montant minimal de l'amende étant fixé à 10 000 euros.

Le présent article prévoit que cette nouvelle sanction fiscale est applicable aux insuffisances, inexactitudes, omissions ou dissimulations commises à compter du 1^{er} janvier 2015.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale instaure **une amende fiscale spécifique pour les conseils** apportant leur concours à la réalisation de montages fiscaux conduisant les contribuables à des redressements sur le fondement de l'abus de droit. En posant le principe d'une **responsabilité partagée** entre les contribuables indéliçables et leurs conseils, il constitue **une sorte de pendant « administratif » à la complicité en matière pénale s'agissant de la fraude fiscale**.

À cet égard, votre rapporteur général estime qu'il s'agit d'un **dispositif équilibré, qui évite les écueils relevés par le Conseil constitutionnel**. Ainsi, la limitation du dispositif aux **montages constitutifs d'un abus de droit** permet de :

- **limiter sa portée aux cas les plus graves ;**
- **garantir le caractère intentionnel** de l'évasion fiscale ;
- **instaurer une sanction proportionnelle** à l'avantage pécuniaire retiré de la fraude, et non pas du montage lui-même ;
- **offrir une garantie juridique** : aux termes de l'article L. 80 D du livre des procédures fiscales, la sanction doit être motivée et le contribuable dispose de 30 jours pour présenter ses observations. Le dispositif étant une sanction fiscale, il entraîne la compétence du juge de l'impôt ;
- **dispenser les intermédiaires d'une obligation de déclaration a priori**, difficile à mettre en œuvre compte tenu de l'absence de définition d'un schéma d'optimisation fiscale et problématique quant au respect du principe de la liberté d'entreprendre, dont l'importance a été rappelée par le Conseil constitutionnel dans la décision précitée.

Le dispositif proposé est donc préférable à la mise en place d'une obligation de déclaration préalable des schémas d'optimisation fiscale, étant entendu qu'il **ne remet pas en cause le droit légitime des contribuables à rechercher, y compris avec une aide extérieure, la solution légale la plus avantageuse pour eux**.

Ce dispositif vient en outre **renforcer la portée de l'abus de droit, sans prendre le risque d'en élargir la définition**. En 2013, notre collègue Philippe Marini, alors président de la commission des finances, avait en effet proposé d'élargir la notion d'abus de droit aux montages à but *principalement* fiscal, et non plus *exclusivement* fiscal¹ ; cette proposition, reprise par notre collègue député Pierre-Alain Muet dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014 sous une forme proche – à savoir un motif *essentiellement* fiscal² – avait en effet été censurée par le Conseil constitutionnel au motif que la définition retenue laissait à l'administration fiscale une marge d'appréciation trop importante, compte tenu des lourdes conséquences pécuniaires de l'abus de droit pour le contribuable.

Toutefois, le caractère restreint du dispositif proposé pourrait aussi être sa principale faiblesse : la charge de la preuve reposant sur l'administration, il appartiendra à celle-ci d'établir que le conseil a

¹ Cf. proposition de loi n° 726 (2012-2013) de Philippe Marini tendant à renforcer la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales des entreprises multinationales, 4 juillet 2013.

² Cette formulation constituait la proposition n° 1 du rapport d'information n° 1243 de Pierre-Alain Muet et Éric Woerth sur l'optimisation fiscale des entreprises dans un contexte international, 10 juillet 2013.

intentionnellement proposé un montage frauduleux, le tout sur un ensemble limité d'environ 150 procédures d'abus de droit par an.

Votre rapporteur général vous propose d'adopter un amendement de précision à cet article.

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

ARTICLE 44 quindecies (nouveau)
(Art. L. 80 C du livre des procédures fiscales)

Publication de la liste des organismes ayant reçu une réponse positive de l'administration sur leur éligibilité aux réductions d'impôts au titre des dons

Commentaire : le présent article propose que soit publiée, chaque année, au *Journal officiel* la liste des organismes ayant demandé s'ils relèvent de l'une des catégories mentionnées aux articles 200 et 238 *bis* du code général des impôts et dont la demande a reçu, de manière tacite ou expresse, une réponse positive de l'administration au cours de l'année antérieure.

I. LE DROIT EXISTANT

Les articles 200 et 238 *bis* du code général des impôts régissent les **réductions d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés applicables aux dons à certains organismes de bienfaisance ou reconnus d'utilité publique.**

Il s'agit d'avantages fiscaux puissants, les dons faits par les particuliers ouvrant droit à une réduction d'impôt de 66 % de leur montant dans la limite de 20 % du revenu imposable¹, et ceux faits par les entreprises à 60 % de leur montant dans la limite de 5 %₀ de leur chiffre d'affaires.

Selon le tome II de l'annexe « Voies et moyens » au présent projet de loi de finances, le coût associé à ces dépenses fiscales s'élève, pour 2015, à 1 435 millions d'euros pour la mesure concernant les particuliers et à 790 millions d'euros pour celle concernant les entreprises. **Au total, ces dispositifs fiscaux coûtent donc plus de 2,2 milliards d'euros à l'État.**

Les organismes concernés entrent naturellement dans le champ des dispositions de l'article 1740 A du même code, qui prévoient que la délivrance irrégulière de documents (certificats, attestations, etc.) permettant à un contribuable d'obtenir une réduction d'impôt, entraîne l'application d'une amende égale à 25 % des sommes indûment mentionnées sur ces documents ou, à défaut d'une telle mention, d'une amende égale au montant de la réduction d'impôt indûment obtenue.

¹ Ce taux est porté à 75 % des versements, dans la limite de 524 euros, pour les versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite de soins à des personnes en difficulté.

Cependant, aux termes de l'article L. 80 C du livre des procédures fiscales, **cette amende fiscale n'est pas applicable lorsque l'administration n'a pas répondu dans un délai de six mois à un organisme qui a demandé** s'il relève de l'une des catégories mentionnées aux articles 200 et 238 *bis* précités. De ce fait, l'absence de réponse de l'administration dans un délai de six mois lève la responsabilité de ces organismes à l'égard de leurs donateurs quant à la question de leur éligibilité aux réductions d'impôts.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de la commission des finances et avec un avis de sagesse du Gouvernement, vise à compléter l'article L. 80 C du livre des procédures fiscales, de sorte que **la liste des organismes ayant demandé s'ils relèvent de l'une des catégories mentionnées aux articles 200 et 238 *bis* du code général des impôts et dont la demande a reçu, de manière tacite ou expresse, une réponse positive de l'administration au cours de l'année antérieure soit publiée chaque année au *Journal officiel*.**

Dans l'esprit de ses auteurs, il s'agit par ce moyen d'assurer une plus grande transparence, la liste des organismes d'intérêt général ainsi agréés n'étant actuellement pas connue.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général partage le souci exprimé par l'Assemblée nationale au travers de l'insertion de cet article, à savoir s'assurer du bon pilotage de l'important effort fiscal de l'État en faveur des dons aux associations et autres structures caritatives ou reconnues d'utilité publique. Pour autant, **le dispositif proposé ne semble pas permettre d'atteindre cet objectif de manière satisfaisante.**

En effet, selon les informations communiquées par le ministère des finances et des comptes publics, **environ 6 000 organismes utilisent la procédure du rescrit** seraient donc susceptibles de figurer sur la liste publiée au *Journal officiel*. Les plus gros collecteurs de dons, dont le statut fiscal est clair, ne l'utilisent toutefois pas chaque année. En outre, la réponse positive, tacite ou expresse, de l'administration n'ayant pas de valeur pour une durée déterminée, les contribuables ne sauraient être certains que les dons aux organismes qui figureraient dans la publication annuelle permettent réellement de bénéficier d'une réduction d'impôt. Elle n'assure, en droit, qu'à l'organisme de ne pas payer d'amende pour délivrance irrégulière d'un certificat à ses donateurs.

La liste qui serait publiée au *Journal officiel* en cas d'adoption définitive de cet article **ne serait donc, sans doute, représentative :**

- **ni de l'identité des organismes collecteurs**, une majorité n'utilisant sans doute pas le rescrit ;

- **ni des montants de dépense fiscale en jeu**, à la fois parce que les plus gros collecteurs ne seraient pas cités en qu'en tout état de cause, aucun montant de dons déductibles ne figurerait en face de chaque organisme.

Au bout du compte, il est **difficile de prévoir quel usage concret** pourrait être fait d'une telle publication.

En outre, on ne saurait ignorer que **cette publication pourrait même comporter des effets pervers**, en suscitant de la **confusion dans l'esprit des donateurs**, voire en suscitant des **débats polémiques** sur la légitimité de l'éligibilité des dons à telle ou telle association.

Votre rapporteur général considère donc qu'il est préférable, à ce stade, de supprimer le présent article. Une réflexion devra néanmoins être menée sur la façon d'améliorer les modalités de contrôle du Parlement sur l'efficacité de ces dépenses fiscales.

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

ARTICLE 44 sexdecies (nouveau)
(Art. L. 169 et L. 176 du livre des procédures fiscales)

**Suppression du délai de reprise de l'administration de trois à deux ans
pour les adhérents d'organismes de gestion agréés**

Commentaire : le présent article vise à supprimer la réduction à deux ans (contre trois ans dans le droit commun), du délai dans lequel l'administration fiscale peut procéder à des rectifications sur les déclarations fiscales des adhérents à un organisme de gestion agréé.

I. LE DROIT EXISTANT

Les organismes de gestion agréés (OGA) ont été créés par l'article 1^{er} de la loi n° 74-1114 de finances rectificative pour 1974 (voir le commentaire de l'article 44 *quater*).

Aux avantages fiscaux existants pour inciter les exploitants individuels à adhérer à un OGA, l'article 129 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a ajouté la **réduction à deux ans du délai dans lequel l'administration fiscale peut procéder à des rectifications sur les déclarations fiscales** (déclaration de résultats et déclaration de taxe sur le chiffre d'affaires), contre trois ans dans le régime de droit commun. Pour bénéficier de cette réduction du délai de reprise, l'organisme de gestion agréé doit avoir envoyé à l'administration un **compte-rendu de mission de contrôle** des déclarations réalisées par l'adhérent conformément à l'article 1649 *quater* E du code général des impôts¹.

Cet avantage s'applique aux entreprises individuelles soumises à l'impôt sur le revenu selon le régime réel, ainsi qu'à certaines sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés (lorsque l'associé unique est une personne physique).

Il est prévu aux deuxièmes alinéas de l'**article L. 169** (pour l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés) et de l'**article L. 176** (pour les taxes sur le chiffre d'affaires) **du livre des procédures fiscales**.

¹ Les alinéas 3 et 4 de l'article 1649 *quater* E disposent en effet que « les centres ont l'obligation de procéder aux contrôles de concordance, de cohérence et de vraisemblance des déclarations de résultats et de taxes sur le chiffre d'affaires de leurs adhérents dans les six mois à partir de la date de réception des déclarations des résultats par le centre. Les centres sont tenus d'adresser à leurs adhérents un compte rendu de mission dans les deux mois qui suivent la fin des opérations de contrôle. Dans le même délai, une copie de ce compte rendu est transmise, par le centre, au service des impôts des entreprises dont dépend l'adhérent concerné ».

L'introduction de cette disposition répondait au souci de permettre aux OGA de « *conserver un avantage concurrentiel vis-à-vis des experts-comptables ayant le visa fiscal dans un contexte où les conditions d'exercice de ces derniers étaient allégées (pas de transmission de compte rendu de mission)* ». En effet, cette mesure permet de réduire les rectifications et d'encadrer les possibilités de contrôle fiscal sur les adhérents des OGA.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, et Gilles Carrez, président de la commission des finances, avec un avis défavorable du Gouvernement, vise à supprimer les deuxièmes alinéas précités des articles L. 169 et L. 176 du livre des procédures fiscales. Ainsi, les adhérents des OGA seraient **soumis au délai de reprise de droit commun par l'administration fiscale, soit 3 ans.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans sa communication de juillet 2014 sur les organismes de gestion agréés, la Cour des comptes a souligné que « *les avantages fiscaux consentis en contrepartie de l'adhésion à un organisme agréé se sont accumulés, notamment sur une période récente, et font l'objet d'une juxtaposition peu cohérente et mal évaluée, dictée par des considérations circonstancielle ayant plus à voir avec le souci de préserver et de développer l'activité des organismes agréés que celui de renforcer l'efficacité et l'équité de la politique fiscale* »¹. En conséquence, le rapport appelait à **concentrer l'avantage fiscal sur l'avantage « historique » de la non majoration de 25 % des revenus, et à réduire ou supprimer les avantages fiscaux accessoires.**

S'agissant de la réduction à deux ans du délai de reprise par l'administration fiscale, la Cour des comptes a souligné les **difficultés de mise en application de cette mesure en raison du délai nécessaire à l'OGA pour transmettre le compte-rendu de mission de contrôle.** En raison de ce délai, qui est en moyenne de 6 mois, l'administration fiscale ne dispose plus que de 18 mois pour procéder à des rectifications. Ainsi, d'après la Cour des comptes, cette réduction **nuît à la qualité du contrôle fiscal** en l'enserrant dans des délais trop courts.

En outre, la Cour des comptes souligne que cette réduction n'a pas d'effet incitatif sur l'adhésion à un OGA et qu'elle complexifie donc inutilement la législation fiscale.

¹ « Les organismes de gestion agréés, 40 ans après », communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juillet 2014.

Votre commission vous propose d'adopter un amendement de coordination.

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

ARTICLE 44 septdecies (nouveau)
(Art. 29 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014)

Association du Parlement à l'observatoire des contreparties

Commentaire : le présent article vise à prévoir que le Parlement est associé à l'observatoire des contreparties.

I. LE DROIT EXISTANT

Suite au rapport de Louis Gallois « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », le **crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)** a été instauré par l'article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 et est codifié à l'article 244 *quater* C du code général des impôts. Le IV de l'article 66 précité prévoyait la création d'un **comité de suivi du CICE**, présidé par une personnalité désignée par le Premier ministre et « *composé de deux députés et de deux sénateurs de chaque sexe dont deux appartiennent à l'opposition et, à parts égales, de représentants des partenaires sociaux et des administrations compétentes* ». Ce comité de suivi, dont la présidence a été confiée à l'économiste Jean Pisani-Ferry, a été installé dès 2013 et a d'ores et déjà publié deux rapports annuels en amont de l'examen par le Parlement du projet de loi de finances.

Le « **pacte de responsabilité** » est présenté comme la prolongation du CICE avec, en particulier, des allègements de cotisations patronales mis en œuvre par l'article 2 de la loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014. L'annonce de ce pacte par le Président de la République, le 14 janvier dernier, s'accompagnait de celle d'un « **observatoire des contreparties** », qui devait être présidé par le Premier Ministre et associer partenaires sociaux et parlementaires. Dans ce cadre, à l'initiative de notre collègue député Roger-Gérard Schwartzberg, l'article 29 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 a prévu que le Gouvernement remettre, avant le 1^{er} octobre 2015, un rapport sur la création d'un observatoire des contreparties.

Sans attendre la publication de ce rapport, le 4 novembre 2014, le Premier ministre a installé un « **comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements** » qui prend la suite du comité de suivi du CICE, dont les missions sont « *étendues au suivi et à l'évaluation de l'ensemble des aides publiques aux entreprises* »¹. Ce comité de suivi « élargi » comprend, outre les partenaires sociaux et les représentants des administrations, quatre

¹ Document d'installation du comité de suivi, France stratégie, 4 novembre 2014.

parlementaires (nos collègues Chantal Jouanno et Nicole Bricq et nos collègues députés Guillaume Bachelay et Olivier Carré), ainsi que deux économistes, Philippe Askenazy et Jacques Mairesse.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, et de notre collègue député Roger-Gérard Schwartzberg, vise à **modifier l'article 29 précité de la loi de finances rectificative pour 2014 pour prévoir que « le Parlement est associé à l'observatoire des contreparties »**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Indépendamment de sa position sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et sur les allègements de charges, votre rapporteur général constate que ces mesures ont été accompagnées d'annonces ni précises ni lisibles de mise en place d'un « comité de suivi » puis d'un « observatoire des contreparties ». Ces annonces ont brouillé le message, par ailleurs délivré aux entreprises, selon lequel il n'y avait aucune **conditionnalité** à ces dispositifs.

S'agissant du comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements, mis en place le 4 novembre 2014, votre rapporteur général note qu'il a été **installé par le Premier ministre sans base législative ni réglementaire**. En effet, l'article 29 précité de la loi de finances rectificative pour 2014 – d'origine parlementaire et donc soumis aux contraintes de la recevabilité financière – ne prévoyait que la **remise d'un rapport** sur la création d'un observatoire des contreparties.

Par commodité, le présent article modifie cet article 29, même si le comité mis en place par le Premier ministre n'est pas un observatoire des contreparties mais un simple comité de suivi. Ainsi, afin de rendre le présent article opérant et de mieux correspondre à la réalité du comité de suivi mis en place par le Gouvernement, votre commission des finances vous propose d'adopter un amendement visant à remplacer cet article par une modification des dispositions de l'article 66 de la loi de finances rectificative pour 2012 précitée, dans le but d'élargir les compétences du comité de suivi existant.

En outre, votre rapporteur général regrette que **les parlementaires membres de ce comité de suivi soient désignés par le Gouvernement sans consultation officielle d'aucune des deux chambres**. En conséquence, cet amendement vise également à prévoir que les deux députés et deux sénateurs membres de ce comité de suivi soient nommés respectivement par

les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat sur proposition des commissions chargées des finances.

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

ARTICLE 44 octodécies (nouveau)
(Art 200-0 A du code général des impôts)

Modification du plafond applicable au dispositif « Pinel » en outre-mer

Commentaire : le présent article vise à placer sous le plafond de 18 000 euros spécifique à l'outre-mer les avantages fiscaux perçus au titre des investissements réalisés outre-mer dans le cadre du dispositif « Pinel » de réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DISPOSITIF « DUFLOT » PUIS « PINEL » EN OUTRE-MER

En vertu de l'article 199 *novovicies*, le dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif intermédiaire, dit « Duflot », prévoit une réduction d'impôt de 29 % pour un engagement de location de 9 ans en outre-mer (contre 18 % en métropole). Réservé aux zones les plus tendues, cet avantage fiscal vise à favoriser le développement de logements intermédiaires, en soumettant son bénéfice à des conditions de ressources pour les locataires ainsi qu'à des plafonds de loyers.

Dans le cadre du plan de relance de la construction de logements annoncé le 29 août 2014 par le Gouvernement, le dispositif « Duflot » fait place au dispositif « Pinel » en apportant des modifications significatives ayant pour objet de le rendre plus attractif auprès des investisseurs.

S'agissant de l'outre-mer, l'article 5 du présent projet de loi de finances **prévoit ainsi la possibilité de moduler la durée de l'engagement locatif**, avec l'application des 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.

Comme en métropole, l'investisseur peut ensuite décider de poursuivre la location du logement dans le secteur intermédiaire :

- soit pour une période de trois ans renouvelable une fois, s'il avait fait le choix de la location sur six ans. Le taux de la réduction d'impôt s'élève alors à 6 % pour la première période de 3 ans puis à 3 % pour les trois années suivantes ;

- soit pour trois ans avec une location initiale de neuf ans. Le taux pour cette période de trois années s'élève à 3 %.

Douze années de location aboutissent alors à un **taux maximal de réduction d'impôt de 32 %**.

Compte tenu de ces éléments, **l'avantage fiscal** pour une location de six ans pourrait atteindre jusqu'à 11 500 euros par an¹, mais se trouverait **limité en raison du plafonnement des niches fiscales fixé à 10 000 euros**.

Toutefois, afin d'éviter que la réduction d'impôt applicable pour six ans ne soit plus attractive pour les investisseurs que celle pour neuf ans, **le Sénat a, lors de l'examen de l'article 5 du présent projet de loi de finances, décidé de réduire à 20 % le taux applicable pour 6 ans**, suivant ainsi la proposition de votre commission des finances.

Enfin, le dispositif « Pinel » était prévu pour entrer en vigueur rétroactivement **au 1^{er} septembre 2014**. Sur proposition de votre commission des finances, le Sénat l'a toutefois **reporté au 1^{er} janvier 2015** lors de l'examen de l'article 5 précité.

B. UN PLAFONNEMENT SPÉCIFIQUE DES AVANTAGES FISCAUX PERÇUS AU TITRE DES INVESTISSEMENTS RÉALISÉS OUTRE-MER

L'article 200-0 A du code général des impôts soumet à un plafonnement spécifique les avantages fiscaux perçus au titre de certains investissements réalisés outre-mer. Il s'agit des dispositifs prévus aux articles :

- 199 *undecies* A du code général des impôts (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 du code général des impôts (réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements réalisés dans le logement social) ;

- 199 *undecies* B du code général des impôts (réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs).

Aux termes de l'article 200-0 A précité, le total des avantages fiscaux réalisés en métropole majoré du montant de ceux perçus au titre d'investissements réalisés outre-mer ne peut ainsi dépasser un plafond de 18 000 euros.

¹ Une acquisition, une construction ou une souscription de parts s'élevant à 300 000 euros, plafond d'opération prévu par la loi, pourrait ainsi aboutir à une réduction d'impôt de 69 000 euros sur six ans, correspondant à 11 500 euros par an en outre-mer.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis défavorable de la rapporteure générale du budget, vise à **placer les investissements réalisés outre-mer dans le cadre du dispositif « Pinel » sous le plafond de 18 000 euros** prévu à l'article 200-0 A précité.

Ce plafonnement spécifique à l'outre-mer s'appliquerait *« à compter de l'imposition des revenus de l'année 2015 pour les avantages fiscaux acquis au titre des investissements réalisés à compter du 1^{er} septembre 2014. »*

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE SITUATION DU LOGEMENT OUTRE-MER PARTICULIÈREMENT DÉGRADÉE

Comme le soulignaient l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) dans une note publiée en février 2010¹, *« les départements et les collectivités ultramarines connaissent depuis plusieurs années une crise du logement qui s'illustre à la fois par un déficit en logements, particulièrement dans le parc social, mais également par la persistance de logements insalubres en dépit d'une amélioration récente »*.

Dans un rapport d'information de 2013² nos collègues Éric Doligé et Serge Larcher rappelaient en outre que *« le caractère massif des besoins des outre-mer en logement ne concernent pas uniquement le logement social, mais bien tous les types de logement et notamment le logement intermédiaire »*. Ils estimaient ainsi que *« si le logement social constitue la priorité des priorités, la construction de logements intermédiaires est aussi un enjeu crucial [...] notamment dans des perspectives de mixité sociale et de fluidité du parcours résidentiel »*.

B. MAINTENIR L'ATTRACTIVITÉ DE L'INVESTISSEMENT LOCATIF OUTRE-MER

Selon les informations recueillies par votre rapporteur général, 750 logements supplémentaires pourraient être réalisés grâce au placement du dispositif « Pinel » sous le plafond spécifique à l'outre-mer de 18 000 euros pour un coût estimé à 1,1 million d'euros.

¹ *L'habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux, disparités, Les Notes de l'Institut d'émission, IEDOM, IEOM, février 2010.*

² *L'aide fiscale à l'investissement outre-mer : levier incontournable du développement, Rapport d'information n° 628 (2012-2013) fait au nom de la commission des affaires économiques et de la Délégation sénatoriale à l'outre-mer.*

Lors du débat en séance publique à l'Assemblée nationale, Christian Eckert, secrétaire d'État en charge du budget, a indiqué que, « *dans le cas d'un investissement ultramarin d'une valeur supérieure à 260 000 euros, le montant maximum de la réduction d'impôt au titre d'une année [serait] alors supérieur au plafonnement de 10 000 euros actuellement applicable.* » En plaçant le dispositif « Pinel » sous le plafond spécifique de 18 000 euros, il propose ainsi de remédier à cette difficulté.

Or, comme indiqué précédemment, le Sénat a, sur proposition de votre commission des finances, adopté un amendement tendant à abaisser le taux de réduction à 20 % pour une location de six ans lors de l'examen de l'article 5 du projet de loi de finances pour 2015 relatif au dispositif « Pinel ».

Compte tenu de cet amendement, il ne serait **plus nécessaire** de faire bénéficier le dispositif « Pinel » du plafond spécifique à l'outre-mer de 18 000 euros.

Pour autant, votre rapporteur général considère que l'application de ce plafond spécifique pourrait utilement permettre de **favoriser l'attractivité du dispositif « Pinel » en outre-mer**, en permettant en particulier de cumuler plus aisément avec d'autres réductions d'impôt.

En cohérence avec le décalage au 1^{er} janvier 2015 de l'entrée en vigueur du dispositif « Pinel » décidé par le Sénat lors de l'examen de l'article 5 du projet de loi de finances pour 2015, votre commission des finances vous propose un **amendement** tendant à prévoir que le plafonnement spécifique à l'outre-mer ne s'appliquerait également que pour les avantages fiscaux acquis **au titre des investissements réalisés à compter du 1^{er} janvier 2015** (et non le 1^{er} septembre 2014).

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

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 45

Information du Parlement sur les effets du cumul des impositions frappant le patrimoine et les revenus patrimoniaux

Commentaire : le présent article demande la remise au Parlement, avant le 30 juin 2015, d'un rapport sur les effets, pour les contribuables, du cumul des impositions de toutes natures frappant le patrimoine et les revenus patrimoniaux, au regard, notamment, des évolutions de la législation et du rendement des actifs au cours de ces dernières années.

I. LE MANQUE DE CLARTÉ SUR LES EFFETS DES DIVERSES IMPOSITIONS PATRIMONIALES

A. UNE GRANDE INSTABILITÉ FISCALE EN MATIÈRE PATRIMONIALE

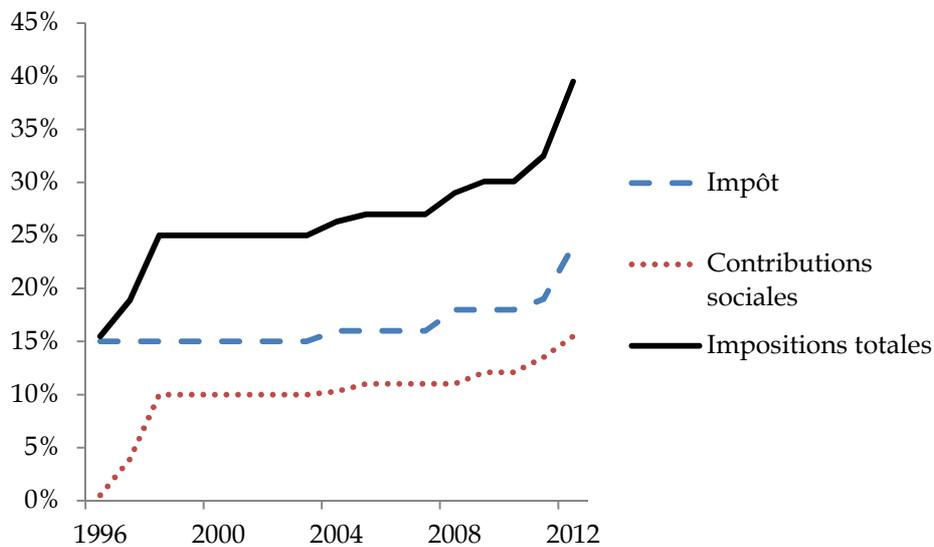
Alors même que les épargnants raisonnent sur le long terme, ils ont été soumis à une forte instabilité des règles du jeu, en particulier fiscales, au cours de ces dernières années.

1. Fiscalité des revenus patrimoniaux : une augmentation continue qui s'est accélérée depuis la rupture de 2012

Les revenus patrimoniaux ont longtemps été imposés sur une **base proportionnelle**, au moins pour ce qui concerne les intérêts et les plus-values mobilières. Cette imposition s'est alourdie au fil des années, principalement sous l'effet de la montée en puissance des contributions sociales, à l'assiette au demeurant plus large que celle de l'impôt.

Le graphique ci-après montre ainsi l'évolution de cette imposition pour ce qui concerne les intérêts.

Imposition totale des intérêts de 1996 à 2012



Source : commission des finances du Sénat

L'actuelle législature a marqué une rupture avec ce système, en passant les revenus patrimoniaux (y compris les plus-values mobilières) au barème progressif de l'impôt sur le revenu.

Le taux d'imposition des contribuables est donc désormais variable. Il peut atteindre 62 %, soit 45 % au titre de l'impôt sur le revenu, 4 % d'impôt sur les hauts revenus, 15,5 % de contributions sociales, total duquel se retranche une CSG déductible de 2,5 %.

2. Fiscalité de la détention du patrimoine : les récents attermolements de l'État

La détention du patrimoine est également imposée par l'État, au-delà d'une valeur vénale de 1,3 million d'euros, au travers de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

L'État a envoyé aux redevables des messages particulièrement contradictoires au cours de ces dernières années. Après une simplification et une forte baisse du barème de l'ISF décidée en 2011, la nouvelle législature s'est caractérisée, successivement, par l'instauration d'une « contribution exceptionnelle sur la fortune », non plafonnée, en 2012, puis par l'alourdissement du barème de l'ISF.

Le tableau ci-après rappelle le barème adopté dans le cadre de la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, puis celui adopté seulement un an et demi plus tard, dans la loi de finances pour 2013.

Comparaison des barèmes ISF adoptés en 2011 puis en 2013

(en pourcentage)

Barème applicable du 31 juillet 2011 au 31 décembre 2012 à l'ensemble de la valeur nette taxable du patrimoine		Barème applicable depuis le 1 ^{er} janvier 2013 par fraction de la valeur nette taxable du patrimoine	
VALEUR NETTE TAXABLE du patrimoine	TARIF applicable	FRACTION DE LA VALEUR NETTE TAXABLE du patrimoine	TARIF applicable
		N'excédant pas 800 000 €	0
		Supérieure à 800 000 € et inférieure ou égale à 1 300 000 €	0,5
Égale ou supérieure à 1 300 000 € et inférieure à 3 000 000 €	0,25	Supérieure à 1 300 000 € et inférieure ou égale à 2 570 000 €	0,7
		Supérieure à 2 570 000 € et inférieure ou égale à 5 000 000 €	1
Égale ou supérieure à 3 000 000 €	0,5	Supérieure à 5 000 000 € et inférieure ou égale à 10 000 000 €	1,25
		Supérieure à 10 000 000 €	1,5

Source : Légifrance, versions successives de l'article 885 U du CGI

B. UNE FISCALITÉ AUX EFFETS CUMULATIFS PEU ÉTUDIÉS QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE DE FORTE DIMINUTION DU RENDEMENT DES PLACEMENTS

Cette fiscalité patrimoniale, fondée à la fois sur les revenus et sur la simple détention, a **des effets importants**, surtout si l'on y intègre les **taxes foncières sur les ménages**, dont le produit s'est élevé à **29,5 milliards d'euros en 2013**.

Ces effets cumulatifs sont d'autant plus sensibles que **la part relative des impositions totalement décorrélées des revenus (ISF et taxes foncières) augmente nécessairement dans les périodes de faible rendement des patrimoines**.

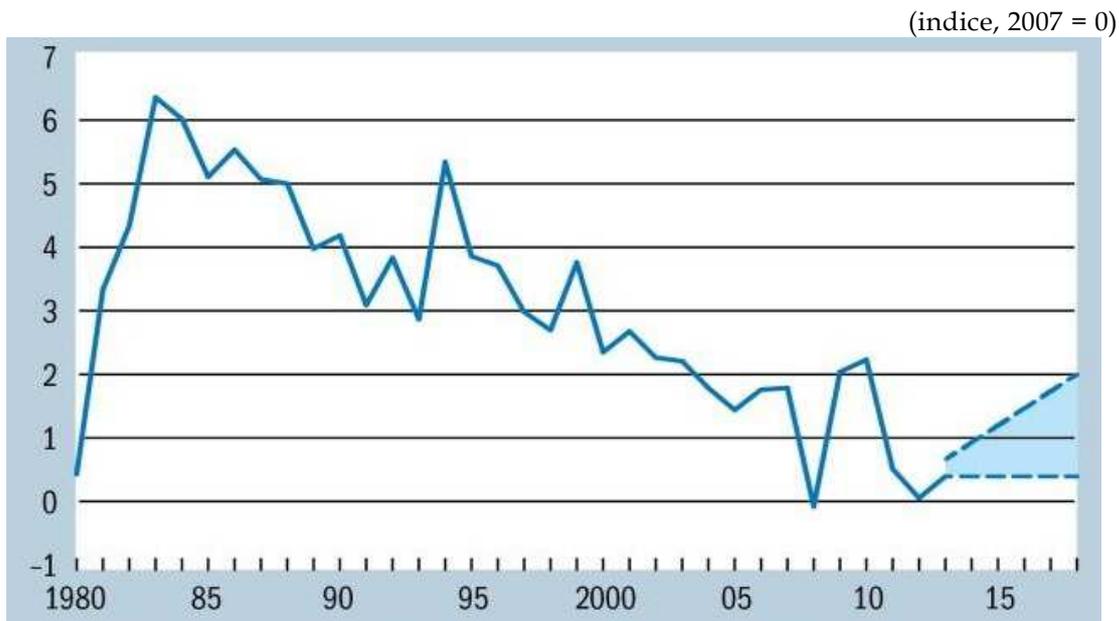
Tel est tout particulièrement le cas en ce moment.

En effet, depuis le début des années 1980, les rendements des différents actifs ont reculé dans le monde entier, à un rythme supérieur à celui de l'inflation. Il en résulte que les taux d'intérêt réels ont diminué. Ainsi, dans l'ensemble des pays, les taux d'intérêt réels à dix ans sont passés

de 5,5 % en moyenne durant les années 1980 à 3,5 % durant les années 1990, puis à 2 % entre 2001 et 2008 et enfin à 0,33 % entre 2008 et 2012¹.

Le Fonds monétaire international (FMI) prévoit que les taux longs réels devraient rester faibles pour la période à venir et se situer dans une fourchette allant de 0,5 % à 2 %.

Évolution des taux d'intérêt mondiaux réels à 10 ans de 1980 à 2014 et prévisions du FMI

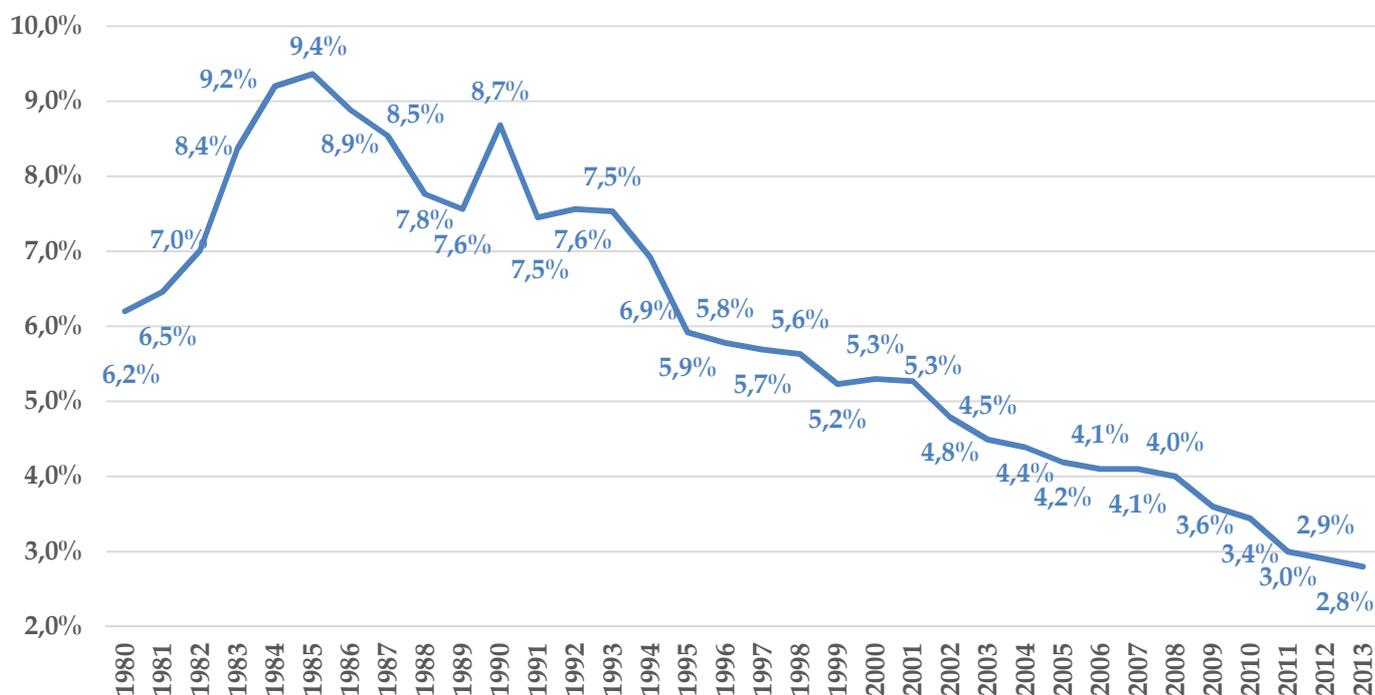


Source : Fonds monétaire international, World Economic Outlook, avril 2014

En France, le phénomène de la baisse des rendements des actifs financiers peut être illustré par l'évolution de la rémunération des fonds en euros des contrats d'assurance vie, qui est passée de 9,4 % en 1985 à 2,8 % en 2013, sans même compter l'alourdissement des prélèvements sociaux auxquels elle est soumise.

¹ Fonds monétaire international, World Economic Outlook, avril 2014.

**Évolution du rendement des supports en euros de contrats d'assurance sur la vie
(net des chargements de gestion et brut des prélèvements sociaux)**



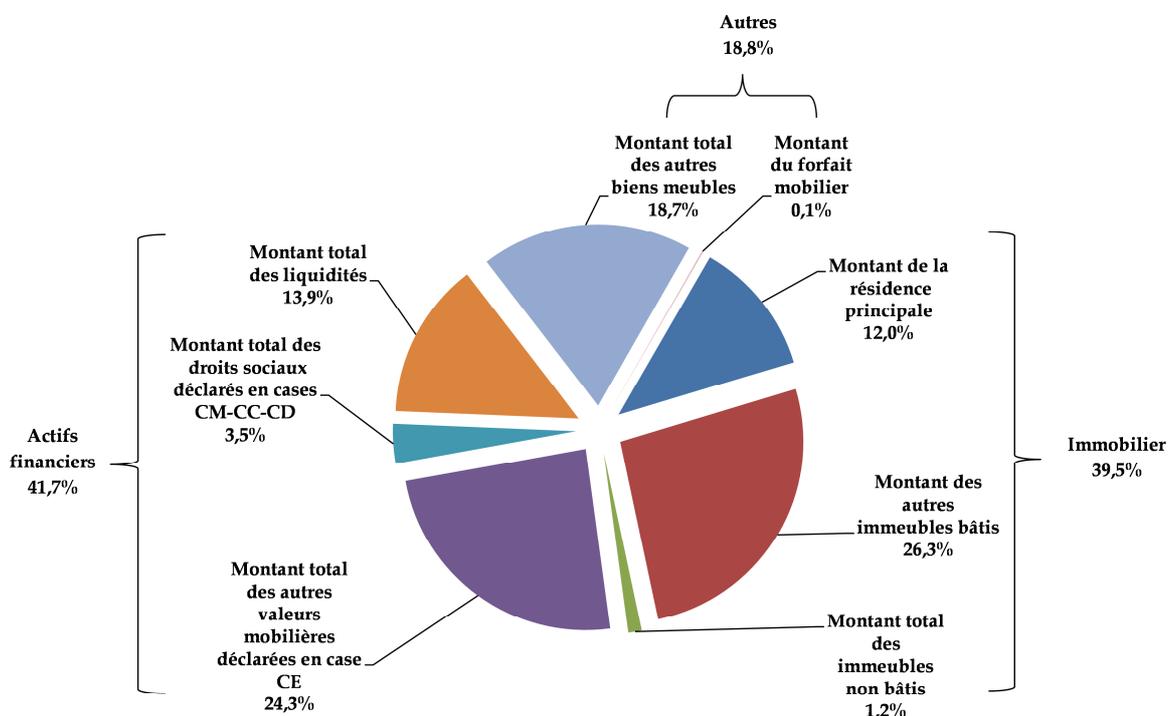
Source : Fédération française des sociétés d'assurances

Le rendement servi en 2014 par les supports en euros n'est pas encore connu, mais il devrait être encore en baisse et pourrait passer sous la barre des 2,5 %. On rappellera que lors de son audition par votre commission des finances le 28 octobre dernier, Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France, a appelé les assureurs à baisser la rémunération de leurs fonds en euros pour tenir compte des risques liés à l'évolution des taux d'intérêt.

Encore faut-il relever que **les biens productifs de revenus ne représentent qu'une fraction de l'assiette de l'ISF et, plus encore, des taxes foncières.**

Le graphique ci-après décrit ainsi la composition de l'assiette de l'ISF.

**Détail de l'actif brut déclaré à l'ISF en 2013
pour les redevables dont le patrimoine excède 2,57 millions d'euros**



Source : Commission des finances du Sénat d'après les données fournies par le ministère des finances et des comptes publics

Le plafonnement de l'ISF, indispensable afin de simplement assurer la constitutionnalité de cette imposition¹, **n'apporte qu'une réponse partielle à la question des effets du cumul d'impositions** : d'une part, le plafonnement de 75 % ne se limite pas aux revenus patrimoniaux mais concerne l'ensemble des revenus des redevables ; d'autre part, son calcul n'intègre pas les taxes foncières.

Or les effets cumulatifs de la taxation du patrimoine n'ont été que peu étudiés jusqu'à présent. Le rapport de mars 2009 du Conseil des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages s'y est essayé. Cependant, il n'est pas allé complètement au bout de la démarche en se plaçant, par exemple, du point de vue de plusieurs « contribuables-types ». Surtout, ce rapport n'étudiait évidemment pas les effets des réformes de ces dernières années.

¹ Cf., en particulier, décisions du Conseil constitutionnel n° 2012-654 DC du 9 août 2012 et n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Sur la base de ces éléments, votre rapporteur général considère qu'**il est temps que le Parlement dispose d'une étude complète et actualisée sur les effets réels sur les contribuables concernés du cumul des impositions patrimoniales existant en France.**

En effet, ces dernières années ont montré à quel point les débats sur les réformes relatives à ce type d'impositions pouvaient reposer davantage sur des slogans que sur des éléments objectifs et rationnels.

Il y a pourtant des enjeux essentiels, à la fois en termes de simple justice fiscale, qui doit aussi concerner nos concitoyens aisés, et en termes d'attractivité et d'image de la France auprès des créateurs de richesses.

C'est pourquoi votre rapporteur général propose que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 30 juin 2015, un rapport analysant les effets, pour les contribuables, du cumul des impositions de toutes natures frappant la détention de biens patrimoniaux et les revenus dégagés, le cas échéant, par ces mêmes biens.

Ce rapport devra également détailler l'évolution de cette fiscalité depuis 2007 ainsi que son poids relatif rapporté aux revenus patrimoniaux depuis cette même année, au regard des rendements des différentes catégories d'actifs.

Les données ainsi recueillies permettront notamment d'étudier l'opportunité de faire varier le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune en fonction du rendement du capital.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 2 décembre 2014, la commission a procédé à l'examen des articles de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2015 non rattachés aux crédits des missions.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je vous propose 23 amendements aux articles non rattachés.

Article 41

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 1 clarifie les dérogations prévues par l'article 41 du projet de loi de finances, qui ouvre sous certaines conditions le bénéfice du prêt à taux zéro à des emprunteurs souhaitant acquérir un logement ancien. En effet, le cas de force majeure ne couvre pas l'éventualité d'un décès de l'emprunteur, d'un accident de santé de l'emprunteur entraînant une interruption temporaire de travail d'au moins trois mois ou celle d'un état de catastrophe naturelle ou technologique.

M. Daniel Raoul. – Les mots « dans des conditions fixées par décret » signifient-ils que l'énumération qui les suit n'est pas exhaustive ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Elle l'est : le décret fixerait simplement les modalités de constatation.

L'amendement n° 1 est adopté.

Article 42

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 2 rend facultative l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) prévue par l'article 42 pour soutenir la production de biogaz, d'électricité et de chaleur par méthanisation réalisée à partir de produits principalement issus d'exploitations agricoles. Il aligne le dispositif afférent à la CFE sur celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), afin de respecter le principe de la liberté communale. Les exonérations obligatoires proposées par le Gouvernement provoqueraient pour les collectivités territoriales une perte de recettes de 5 millions d'euros en 2016, 8 millions d'euros en 2017 et 17 millions d'euros en 2020, sans aucune compensation : inacceptable !

M. Jean-Claude Boulard. – Je partage votre avis. En période de repli des dotations aux collectivités territoriales, il ne faut pas toucher à leurs ressources fiscales ! Déclarer leur indépendance fiscale serait un garde-fou pour l'avenir : en la matière, quelles que soient les majorités, la continuité l'a emporté... Tâchons de convaincre les députés de sanctuariser l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : ce serait une petite révolution culturelle pour Bercy.

M. Charles Guéné. – L'extension de cinq à sept ans concerne-t-elle une durée obligatoire ou modulable ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est la durée standard. Nous rendons l'exonération facultative.

M. François Marc. – Si je partage votre volonté d'assurer aux collectivités territoriales leur autonomie financière, je me demande quels leviers financiers resteront pour développer la méthanisation. Le plan annoncé dans ce domaine tarde à se mettre en place, et les opérateurs voient mal comment financer leurs projets.

L'amendement n° 2 est adopté.

Article 42 ter (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 3 est rédactionnel.

L'amendement n° 3 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 4 effectue une mise en cohérence avec l'article 21 de la loi de programmation 2014-2019, par lequel le Sénat a instauré un principe selon lequel « les créations ou extensions de dépenses fiscales, (...) à partir du 1^{er} janvier 2015, ne sont applicables qu'au titre des quatre années qui suivent leur entrée en vigueur ». Nous limitons à quatre ans la prorogation de l'abattement de taxe foncière dans les quartiers prioritaires.

L'amendement n° 4 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 5 est rédactionnel.

L'amendement n° 5 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 6 supprime une disposition qui ne nous paraît pas de niveau législatif : elle relève plutôt des contrats de ville.

L'amendement n° 6 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 7 est rédactionnel.

L'amendement n° 7 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 8 est de précision.

L'amendement n° 8 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'article 42 ter prévoit la prorogation pour l'année 2015 de l'abattement de 30 % applicable à la taxe foncière sur les propriétés bâties due par les logements sociaux situés en zone urbaine sensible et en ayant bénéficié en 2014. Le Sénat a

adopté, à l'article 9, un amendement du Gouvernement tirant les conséquences de cette prorogation en prévoyant que sa compensation aux collectivités territoriales figurerait parmi les variables d'ajustement de l'enveloppe normée des concours de l'État aux collectivités territoriales. Par cohérence, l'amendement n° 9 prévoit que cette compensation reposera sur les mêmes dispositions que celles actuellement prévues pour l'application de l'abattement.

L'amendement n° 9 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 10 est rédactionnel.

L'amendement n° 10 est adopté.

Articles additionnels après l'article 42 quinquies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Par une circulaire du 9 octobre 2014, le Premier ministre a décidé qu'à compter du 1^{er} janvier 2015, toute charge financière liée à l'impact d'une loi ou d'une réglementation nouvelle serait compensée par une simplification ou un allègement d'un montant équivalent. En seront néanmoins exclues les mesures nouvelles en matière de fonction publique territoriale ou à caractère purement financier qui représentent, d'après le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), plus de 60 % des dépenses contraintes imposées aux collectivités territoriales en 2013.

Afin d'aider le Gouvernement à tenir cet engagement, l'amendement n° 9 demande que tout écart par rapport à cet objectif se traduise par un prélèvement sur les recettes de l'État d'un montant équivalent. Cette proposition s'inspire du principe du « prescripteur-payeur » mis en avant dans le rapport de Martin Malvy et Alain Lambert. La somme ainsi prélevée compléterait les attributions versées au titre du Fonds de compensation pour la TVA afin de soutenir les investissements des collectivités territoriales.

M. François Marc. – Par qui l'impact financier net des nouvelles normes sur les collectivités territoriales sera-t-il évalué ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Par le CNEN. La circulaire du Premier ministre le mentionne explicitement.

L'amendement n° 11 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 12 demande un rapport sur la taxe d'aménagement. Les recettes effectivement perçues par les collectivités territoriales s'avèrent nettement inférieures aux prévisions. S'agit-il d'un problème de calcul ? De logiciel ? *Chorus* est-il en cause ? Aucune explication ne nous a été donnée.

M. Michel Bouvard. – Je ne suis pas favorable à la multiplication des rapports. Pourtant, je comprends la préoccupation du rapporteur : j'avais moi-même déposé des amendements réduisant le délai d'encaissement des

taxes d'équipement, car certaines SCI sont dissoutes aussitôt après la commercialisation, ce qui occasionne des pertes sèches pour les collectivités territoriales, faute de compensation par l'État. Ne vaudrait-il pas mieux procéder nous-mêmes à ce contrôle ? Nous ne savons pas quand le rapport du Gouvernement sera rendu.

M. Alain Houpert. – Je soutiens cet amendement. Président du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de Côte-d'Or, je n'arrive pas à percevoir quelque 600 000 euros de taxe, malgré plusieurs courriers et questions écrites, restés sans réponse.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il s'agit d'un amendement d'appel : nous attendons des explications en séance. Au besoin, nous diligenterons un contrôle pour comprendre les causes de ces difficultés.

Mme Michèle André, présidente. – Absolument.

L'amendement n° 12 est adopté.

Article 44 bis (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet article prévoit que la taxe de séjour forfaitaire pourra être perçue par les sites Internet de réservation, car ce secteur est très difficile à contrôler. L'amendement n° 13 effectue diverses coordinations et modifications rédactionnelles, dont le remplacement de « *bed and breakfast* » par « chambre d'hôtes ». Il prévoit aussi la faculté, pour les assujettis, de récupérer l'éventuel trop-payé auprès des plateformes de réservation.

L'amendement n° 13 est adopté.

Article 44 quater (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 14 porte de 13 800 euros à 17 500 euros le plafond de déductibilité du salaire des conjoints des exploitants individuels. Le plafond de 13 800 euros n'a pas été revalorisé depuis 2005, ce qui incite les exploitants à proposer des salaires faibles à leurs conjoints pour bénéficier de la déductibilité, ce qui réduit leurs droits sociaux, en particulier leurs droits à la retraite.

Mme Michèle André, présidente. – Ce sont d'ailleurs surtout des conjointes.

L'amendement n° 14 est adopté.

Article 44 quinquies (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 15 est de coordination.

L'amendement n° 15 est adopté.

Article 44 undecies (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n°16 supprime l’article. Le crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE) est un allègement du coût du travail qui a vocation à être transformé en abaissement de charges sociales, conformément à l’annonce du Président de la République. Aucune condition ne doit être associée à son utilisation. Retracer son utilisation, de la manière dont le propose cet article, serait très artificiel puisque les gains qu’il procure ne sont pas affectés. Pourquoi imposer aux entreprises cette tâche inutile ?

Mme Marie-France Beaufils. – Les communes qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine (DSU) doivent fournir chaque année un bilan de l’utilisation de ces crédits. Les entreprises peuvent bien faire de même !

M. André Gattolin. – Entièrement d’accord. Je ne suis certes pas un partisan de la suradministration ou de la rigueur plumitive, mais en l’occurrence il s’agit d’une exigence très légère : une note jointe, en annexe du bilan... Je suis contre la suppression de cet article.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’article 66 de la loi de finances rectificative pour 2012, qui a instauré le dispositif, précise bien que l’entreprise doit retracer dans ses comptes annuels l’utilisation du CICE. Pourquoi obliger, en plus, à faire de la littérature sur le sujet ? Cette lourdeur supplémentaire n’a pas été prévue par le Gouvernement, ni en 2012, ni en 2013, ni en 2014.

L’amendement n° 16 est adopté.

Article 44 terdecies (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 17 clarifie les sanctions applicables en cas de non-transmission à l’administration fiscale de la documentation relative aux prix de transfert.

L’amendement n° 17 est adopté.

Article 44 quaterdecies (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 18 ajoute une référence aux recettes brutes en plus du chiffre d’affaires, afin de couvrir tous les intermédiaires pouvant intervenir dans l’élaboration d’un montage fiscal et précise que l’article L. 80 D du livre des procédures fiscales est applicable. Il ne s’agit que des montages fiscaux susceptibles d’être qualifiés d’abus de droit, ce qui est plutôt rare : le comité des abus de droit veille à ce que l’usage de cette qualification soit très encadré.

L’amendement n° 18 est adopté.

Article 44 quindecies (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 19 supprime cet article dont l’objet est que soit publiée, chaque année au *Journal Officiel*, la liste des organismes ayant reçu une réponse positive de l’administration, après avoir demandé si elles pouvaient faire bénéficier

leurs donateurs des réductions d'impôt au titre des dons. La liste prévue ne sera sans doute pas représentative : la plupart des organismes concernés ne demandent pas s'ils relèvent d'une des catégories permettant à leurs donateurs de recevoir une déduction d'impôt sur le revenu.

M. André Gattolin. – Certaines associations collectent des fonds en laissant croire à leurs donateurs qu'ils bénéficieront d'une déduction fiscale, alors qu'il n'en est rien. Il serait bon que ceux-ci puissent savoir facilement quelles associations sont éligibles.

M. Marc Laménie. – C'est vrai que les choses ne sont pas toujours très claires.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Certes, mais l'article ne règle pas ce problème. La publication d'une telle liste ne permettra pas de disposer d'une liste exhaustive des associations ouvrant droit à déduction fiscale. Elle pourrait donc créer de la confusion. De plus, cette publication pourrait aussi susciter des débats inutiles susceptibles de troubler les contribuables.

L'amendement n° 19 est adopté.

Article 44 sexdecies (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 20 est de coordination.

L'amendement n° 20 est adopté.

Article 44 septdecies (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'article 44 *septdecies* modifie l'article 29 de la loi de finances rectificative du 8 août 2014, qui a prévu la remise d'un rapport au Gouvernement sur la création d'un observatoire des contreparties, afin d'y associer le Parlement. Or, cet article semble inopérant : il ne porte que sur un article prévoyant la remise d'un rapport et aucun observatoire des contreparties n'a été créé. L'amendement n° 21 rend cet article opérationnel en étendant les missions du comité de suivi aux allègements de cotisations sociales et en lui associant deux députés et deux sénateurs, respectivement nommés par les présidents des deux Assemblées sur proposition des commissions des finances.

M. Philippe Dallier. – Combien cela coûtera-t-il ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Un comité des aides aux entreprises existe déjà. Nous souhaitons le rendre opérant.

M. Philippe Dallier. – Nous voilà rassurés !

L'amendement n° 21 est adopté.

Article 44 octodecies (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 22 est de coordination.

L'amendement n° 22 est adopté.

Article additionnel avant l'article 45

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 23 fait suite au débat en séance publique sur l'imposition du patrimoine et des revenus patrimoniaux et demande au Gouvernement un rapport sur la question. Quels sont les effets combinés sur les contribuables des diverses impositions sur les revenus du capital et des impositions au titre de la détention de ce patrimoine ? La réponse doit tenir compte de l'évolution du rendement des différentes catégories d'actifs.

M. André Gattolin. – On pourrait demander à la Cour des comptes.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Peut-être faudra-t-il associer le Conseil des prélèvements obligatoires à ce travail.

L'amendement n° 23 est adopté.