

N° 159

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 décembre 2014

RAPPORT

FAIT

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

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur
Rapporteur général

Tome I : Rapport

(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 Guéné, 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.) : 2353, 2392, 2408 et T.A. 447

Sénat : 155 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	13
PREMIÈRE PARTIE	
L'EXERCICE 2014 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES	
I. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE DE L'EXERCICE 2014	13
A. LA FAIBLESSE DES MARGES DES ENTREPRISES : QUELLES CAUSES, QUELLES CONSÉQUENCES ?	13
1. <i>La réduction des marges, levier d'ajustement des entreprises</i>	15
2. <i>Des marges réduites, un frein à l'investissement ?</i>	19
3. <i>Les effets attendus du Pacte de responsabilité et du CICE</i>	24
B. LE RALENTISSEMENT INATTENDU DE LA CROISSANCE ET DE L'INFLATION	31
1. <i>Les espoirs déçus d'un rebond de l'activité en 2014</i>	31
2. <i>Un ralentissement de l'inflation plus fort qu'anticipé</i>	34
3. <i>Un scénario économique gouvernemental pour 2014 révisé</i>	35
II. 2014, ANNÉE DE RENONCEMENT AUX OBJECTIFS BUDGÉTAIRES	36
A. L'ABSENCE DE CORRECTION DE L'« ÉCART IMPORTANT » À LA TRAJECTOIRE DE SOLDE STRUCTUREL EN 2014	37
B. LES PRÉVISIONS DE SOLDE EFFECTIF ET DE SOLDE STRUCTUREL POUR 2014	40
C. DES RECETTES PUBLIQUES ENCORE PORTÉES PAR LES MESURES NOUVELLES	42
D. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN 2014	44
E. LA FRANCE ET SES ENGAGEMENTS EUROPÉENS	46
1. <i>Le non-respect des engagements européens de la France en 2014</i>	48
2. <i>Des mesures supplémentaires pour 2015 insuffisantes ?</i>	49
DEUXIÈME PARTIE	
LE BUDGET DE L'ÉTAT	
I. LES RECETTES : DES MOINS-VALUES CONFIRMÉES, UNE POLITIQUE FISCALE QUI MANQUE DE COHÉRENCE	55
A. DES MOINS-VALUES CONFIRMÉES ET AMPLIFIÉES	55
1. <i>Une moins-value de plus de 11 milliards d'euros sur l'ensemble des recettes de l'État par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale</i>	55
2. <i>L'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés portent 90 % des moins-values</i>	56

3. <i>Des facteurs d'évolution des recettes fiscales différenciés</i>	57
a) L'impôt sur le revenu : le poids de l'exécution 2013 et la dégradation des revenus de capitaux mobiliers	57
b) L'impôt sur les sociétés : une prévision d'évolution du bénéfice fiscal trop optimiste.....	58
c) La taxe sur la valeur ajoutée : une révision de l'évolution spontanée conduisant à une baisse de 1,7 milliard d'euros.....	59
d) La taxe intérieure de consommation des produits énergétiques : une relative stabilité	59
e) Les autres recettes fiscales nettes : une faible hausse qui résulte de facteurs d'évolution contrastés	59
B. UNE POLITIQUE FISCALE QUI MANQUE DE COHÉRENCE ET DE STABILITÉ	61
1. <i>Des recettes fiscales supplémentaires pour l'État à hauteur de plus de 600 millions d'euros annoncées dans le présent projet de loi de finances rectificative</i>	61
2. <i>L'impôt sur le revenu : une politique hésitante et sans cesse modifiée</i>	62
3. <i>Pour les entreprises : des dispositifs éparés qui évoluent dans des sens différents</i>	62
II. LES DÉPENSES : DES DÉRAPAGES RÉCURRENTS QUE LES ÉCONOMIES SUR LES MINISTÈRES NE SUFFISENT PAS À GAGER	64
A. DES OUVERTURES D'UN MONTANT IMPORTANT, CONCENTRÉES SUR LES OPEX, LA MASSE SALARIALE ET LES DÉPENSES D'INTERVENTION	64
1. <i>Des dérapages importants : 2,9 milliards d'euros supplémentaires ouverts en fin de gestion</i>	64
2. <i>Des dérapages récurrents : les OPEX, la masse salariale et les dépenses d'intervention</i>	64
a) Les OPEX : des surcoûts récurrents.....	65
b) Les dépenses d'intervention : plus d'un quart du total des ouvertures	66
c) Les dépenses de personnel : des besoins importants concentrés sur l'enseignement scolaire et la défense	70
3. <i>Des refus d'apurement communautaires importants et qui pourraient se répéter dans le futur</i>	72
B. PLUS DE 85 % DES ANNULATIONS DÉCOULENT D'ÉCONOMIES DE CONSTATATION	74
1. <i>Des annulations de fin de gestion d'un montant total de 6,1 milliards d'euros</i>	74
2. <i>Des annulations correspondant majoritairement à des économies de constatation sur les remboursements et dégrèvements et la charge de la dette</i>	76
a) Plus de 1,8 milliard d'euros de crédits annulés sur les remboursements et dégrèvements.....	76
b) Une charge de la dette moindre que prévue, à hauteur de 1,6 milliard d'euros.....	78
3. <i>Une norme de dépenses qui devrait être respectée grâce aux annulations de fin d'année</i>	78
4. <i>Les dérapages qui ne sont pas financés par des économies de constatation le sont grâce à une contrainte accrue sur des dépenses qui préparent l'avenir</i>	79
5. <i>Pour certaines missions, un écart proche de 10 % entre les crédits alloués en loi de finances initiale et les crédits finalement consommés en cours de gestion</i>	79
III. UN SOLDE BUDGÉTAIRE ENCORE DÉGRADÉ QUI AUGMENTE LE BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT	82
A. UNE DÉGRADATION SUPPLÉMENTAIRE DU SOLDE BUDGÉTAIRE	82
B. UN BESOIN DE FINANCEMENT SUPÉRIEUR DE 7,1 MILLIARDS D'EUROS AUX ESTIMATIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE	83

EXAMEN DES ARTICLES	87
---------------------------	----

• <i>ARTICLE LIMINAIRE</i> Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2014	87
---	----

**PREMIÈRE PARTIE
CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER**

TITRE PREMIER - DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES AFFECTÉES.....	88
---	-----------

• <i>ARTICLE PREMIER</i> Actualisation de la fraction du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) relative à la compensation financière des primes à l'apprentissage	88
---	----

• <i>ARTICLE 1^{er} bis (nouveau)</i> Compensation par l'État à la sécurité sociale de la déduction de cotisations sociales sur les heures supplémentaires dans les très petites entreprises	92
--	----

• <i>ARTICLE 1^{er} ter (nouveau)</i> Ajustement des compensations versées aux départements et aux régions en 2014 par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	94
--	----

• <i>ARTICLE 2 (Art. 235 ter ZF du code général des impôts)</i> Modification de l'assiette de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) et création d'une taxe additionnelle à la TREF au titre de l'exercice 2014	96
--	----

• <i>ARTICLE 3 (Art. 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)</i> Élargissement du dispositif de soutiens financiers à l'export à des prêts non concessionnels à des États étrangers	101
--	-----

• <i>ARTICLE 3 bis (nouveau) (article 46 de la loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011)</i> Relèvement du plafond de la taxe sur les spectacles de variétés affectée au CNV	104
---	-----

• <i>ARTICLE 3 ter (nouveau) (Art. 34 de l'ordonnance n° 2013-837 et art. 45 de la loi n° 2013-1278 de finances pour 2014)</i> Ratification et modification de l'ordonnance relative à l'adaptation du code des douanes, du code général des impôts, du livre des procédures fiscales et d'autres dispositions législatives fiscales et douanières applicables à Mayotte	109
--	-----

TITRE II - RATIFICATION D'UN DÉCRET RELATIF À LA RÉMUNÉRATION DE SERVICES RENDUS	115
---	------------

• <i>ARTICLE 4</i> Ratification d'un décret relatif à la rémunération des services rendus par la Direction de l'information légale et administrative	115
--	-----

TITRE III - DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES	117
---	------------

• <i>ARTICLE 5</i> Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois	117
--	-----

**SECONDE PARTIE
MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES**

TITRE PREMIER - AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2015 CRÉDITS DES MISSIONS	119
---	------------

• <i>ARTICLE 6</i> Budget général : ouvertures et annulations de crédits	119
--	-----

• <i>ARTICLE 7</i> Comptes spéciaux : annulations de crédits	123
--	-----

TITRE II - RATIFICATION D'UN DÉCRET D'AVANCE	124
• ARTICLE 8 Ratification d'un décret portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance	124
TITRE III - DISPOSITIONS PERMANENTES	125
I. - MESURES FISCALES NON RATTACHÉES	125
• ARTICLE 9 Prélèvement de 15 millions d'euros sur les ressources de la Caisse de garantie du logement locatif social	125
• ARTICLE 10 (Art. 1609 quatervicies du code général des impôts) Relèvement tarifaire de la taxe d'aéroport	130
• ARTICLE 11 (Art. 1609 quatervicies A du code général des impôts) Modifications des tarifs et des groupes de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA)	133
• ARTICLE 12 (Art. 1609 quintricies du code général des impôts) Diminution du taux de la contribution sur les activités privées de sécurité	137
• ARTICLE 12 bis (nouveau) Modification du potentiel fiscal des départements pris en compte pour calculer les compensations de la CNSA au titre de l'APA et de la PCH	140
• ARTICLE 12 ter (nouveau) (Art. L. 6331-9, L. 6331-38, L. 6331-41 et L. 6331-56 du code du travail) Transposition dans la loi des accords relatifs à la contribution des entreprises de la branche du travail temporaire, du secteur d'activité des intermittents du spectacle et de la branche du bâtiment et des travaux publics au financement de la formation professionnelle et à sa répartition	143
• ARTICLE 12 quater (nouveau) Prélèvements sur le fonds de roulement de trois agences de l'État	147
• ARTICLE 13 (Art. 297 G, 298 sexies A, 302 septies-0 AA et 1734 du code général des impôts, art. L. 81 et L. 85 du livre des procédures fiscales) Mesures de lutte contre la fraude fiscale, en particulier la fraude à la TVA dans les secteurs à risque	150
• ARTICLE 13 bis (nouveau) (Art. 208 du code général des impôts) Suppression de l'exonération d'impôt sur les sociétés pour les sociétés d'investissement professionnelles spécialisées	160
• ARTICLE 13 ter (nouveau) (Art. L. 621-5-3 du code monétaire et financier) Droits et contributions perçues par l'Autorité des marchés financiers	169
• ARTICLE 13 quater (nouveau) (Art. L. 621-5-3 du code monétaire et financier) Contribution à l'Autorité des marchés financiers à l'occasion de l'émission de parts sociales ou de certificats mutualistes	170
• ARTICLE 13 quinquies (nouveau) Rapport sur la mise en place d'une cellule opérationnelle de décèlement précoce des escroqueries à la TVA	171
• ARTICLE 13 sexies (nouveau) Création d'une annexe au projet de loi de finances initiale sur la fraude à la TVA	173
• ARTICLE 14 (Art. 39, 93, 209, 231 ter, 235 ter X, 235 ter ZE, 235 ter ZE bis [nouveau] du code général des impôts) Non déductibilité du résultat de la taxe sur les locaux à usage commercial ou de bureaux d'Île-de-France, de la taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurances de dommages et de la taxe de risque systémique	174
• ARTICLE 14 bis (nouveau) (Art. L. 520-3 du code de l'urbanisme et 34 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011) Aménagements de la redevance pour création de bureaux, locaux commerciaux et locaux de stockage en Île-de-France	192
• ARTICLE 15 (Art. 200 sexies et 200-0 A du code général des impôts et art. L 262-23 du code de l'action sociale et des familles) Suppression de la prime pour l'emploi (PPE)	195

• ARTICLE 15 bis (nouveau) (Art. 197 A du code général des impôts) Application du plafonnement du quotient familial aux contribuables non-résidents	216
• ARTICLE 16 (Art. 1379, 1396, 1527 [nouveau], 1635 sexies et 1641 du code général des impôts) Dispositions favorisant la libération du foncier constructible et la mise sur le marché de logements en zones tendues	219
• ARTICLE 17 (Art. 1501 et 1517 du code général des impôts et 34 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010) Mesures relatives à la valeur locative de certains locaux et immobilisations	232
• ARTICLE 18 (Art. 1609 quinquies BA, 1609 quinquies C, 1609 nonies C, 1638, 1638-0 bis, 1638 bis, 1638 quater et 1640 C du code général des impôts, art. 21 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992 et art. 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) Mesures en faveur de l'intercommunalité fiscale	242
• ARTICLE 19 Report d'un an de la majoration de la redevance due pour l'usage « alimentation en eau potable »	249
• ARTICLE 20 (Art. L. 2333-4, art. L. 3333-3 et art. L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales) Simplification des règles de fixation des coefficients multiplicateurs de taxe locale sur la consommation finale d'électricité	251
• ARTICLE 20 bis (nouveau) (Art. L. 2333-54, L. 2333-55-1, L. 2333-55-2, L. 2333-55-3 [nouveau], L. 2333-56, L. 2333-57, L. 2334-4, L. 2336-2 et L. 5211-21-1 du code général des collectivités territoriales, art. 261 E du code général des impôts, art. L. 172 H [nouveau] du livre des procédures fiscales, art. 422-12 et 422-13 du code de tourisme, art. 14 de la loi du 19 décembre 1926 portant fixation du budget général de l'exercice 1927, décret-loi du 28 juillet 1934 portant modification du régime fiscal des casinos, art. 50 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991 et art. 34 de la loi n° 95-1347 du 30 décembre 1995 de finances rectificative pour 1995) Modification de la fiscalité applicable aux casinos	255
• ARTICLE 20 ter (nouveau) (Art. 302 bis ZG du code général des impôts) Réaffectation à certaines communes de la part du produit du prélèvement sur les paris hippiques actuellement perçue par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)	260
• ARTICLE 20 quater (nouveau) (Art. 795 B [nouveau], 1384 E [nouveau] et 1594-0 G du code général des impôts) Exonérations d'imposition applicables aux opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national	263
• ARTICLE 20 quinquies (nouveau) (Art. 1382 et 1467 du code général des impôts et art. 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000) Impositions locales applicables à un centre de stockage réversible en couche géologique profonde de déchets radioactifs	267
• ARTICLE 20 sexies (nouveau) (Art. 1398 A du code général des impôts) Prorogation d'un dégrèvement de TFNB au profit des associations foncières pastorales	270
• ARTICLE 20 septies (nouveau) (Art L.331-9 du code de l'urbanisme) Possibilité d'exonérer de taxe d'aménagement les pigeonniers et les colombiers	272
• ARTICLE 20 octies (nouveau) (Art. L. 520-8 du code de l'urbanisme) Rétablissement et pérennisation de l'exonération de redevance pour la construction de bureaux en Île-de-France au titre des opérations de démolition-reconstruction	275
• ARTICLE 20 nonies (nouveau) (Art. 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés) Instauration d'une majoration de 50 % de la taxe sur les surfaces commerciales pour les grandes surfaces	277
• ARTICLE 21 (Art. 39 quinquies D, 44 sexies, 44 septies, 44 quindecies, 125-0 A, 239 sexies D, 1465, 1465 A, 1465 B, et 1602 A du code général des impôts) Prorogation de certains dispositifs zonés d'exonérations fiscales (AFR, ZRR)	282

• ARTICLE 22 (Art. 44 octies A du code général des impôts) Prorogation et resserrement du dispositif d'exonération d'impôt sur les bénéfices applicables dans les zones franches urbaines (ZFU)	289
• ARTICLE 22 bis (nouveau) (Art. 1383 C ter [nouveau], 1466 A, 1388 quinquies et 1586 nonies du code général des impôts) Instauration d'exonérations d'impôts locaux applicables à certaines entreprises exerçant une activité commerciale dans l'un des quartiers prioritaires de la politique de la ville.	302
• ARTICLE 23 (Art 220 octies du code général des impôts) Crédit d'impôt en faveur de la production phonographique	308
• ARTICLE 24 (Art. 1655 septies [nouveau] du code général des impôts) Régime fiscal des organismes chargés de l'organisation en France d'une compétition sportive internationale	313
• ARTICLE 25 (Art. 285 du code général des douanes et art. 287 et 1695 du code général des impôts) Autoliquidation de la TVA due à l'importation	320
• ARTICLE 25 bis (nouveau) (Art. 279-0 bis A du code général des impôts) Aménagement de la condition de construction de 25 % de logements sociaux dans un ensemble immobilier permettant de bénéficier du régime fiscal d'incitation à l'investissement institutionnel dans le logement intermédiaire	324
• ARTICLE 25 ter (nouveau) (Art. 279 du code général des impôts) Suppression du taux réduit de TVA sur la distribution de services de télévision comprise dans des offres composites	326
• ARTICLE 25 quater (nouveau) (Art. 726 et 1757 du code général des impôts) Modification des modalités de calcul de l'assiette des droits d'enregistrement dus au titre des cessions de participations pour les personnes morales à prépondérance immobilière	329
• ARTICLE 26 (Art. 302 D bis du code général des impôts et art. 27 de la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012) Mise en conformité avec le droit européen du régime relatif à la vente d'alcool dans les pharmacies	331
• ARTICLE 27 (Art. 119 bis du code général des impôts) Aménagement du 2 de l'article 119 bis du code général des impôts conformément à l'arrêt « Emerging markets »	333
• ARTICLE 27 bis (nouveau) (Art. 199 terdecies-0 A et art. 885-0 V bis du code général des impôts) Critères d'éligibilité des holdings d'investisseurs providentiels aux réductions d'impôt sur le revenu et d'impôt de solidarité sur la fortune au titre des souscriptions au capital de petites et moyennes entreprises	338
• ARTICLE 27 ter (nouveau) (Art. 200 B et art. 244 bis A du code général des impôts) Mise en conformité avec le droit de l'Union européenne du régime d'imposition des plus-values immobilières des personnes physiques résidant hors de l'UE et de l'EEE	343
• ARTICLE 28 (Art. L. 777, art. 795 bis [nouveau], art. 885 G ter et art. 990 I du code général des impôts) Mise en conformité avec le droit européen du régime fiscal applicable en matière de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) des dons et legs consentis au profit de personnes morales de droit public ou d'organismes d'intérêt général établis dans un autre État membre de l'UE-EEE	345
• ARTICLE 29 (Art. 164 D, 223 quinquies A, 244 bis A, 885 X et 990 F du code général des impôts) Mise en conformité avec le droit européen du régime de représentation fiscale pour les contribuables domiciliés ou établis hors de France	350
• ARTICLE 30 (Art. 223 A, 223 A bis, 223 B, 223 D, 223 E, 223 F, 223 I, 223 L, 223 R, 223 S, 235 ter ZCA et 1693 ter du code général des impôts) Mise en conformité communautaire du régime de groupe	355
• ARTICLE 30 bis (nouveau) (Art. 39 bis A du code général des impôts) Prorogation pour trois ans du régime spécial des provisions pour investissements des entreprises de presse	363

• ARTICLE 30 ter (nouveau) (Art. 130 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, art. 44 duodecimes, 1383 H et 1466 A du code général des impôts) Prolongation jusqu'en 2017 d'exonérations dans les bassins d'emploi à redynamiser	365
• ARTICLE 30 quater (nouveau) (Art. 44 quaterdecimes, 199 undecimes A, 199 undecimes B, 199 undecimes C, 199 terdecimes-0 A, 217 undecimes, 217 duodecimes, 244 quater W, 244 quater X, 885-0 V bis, 1388 quinquies, 1395 H, 1466 F et 1586 nonies code général des impôts, et art. 21 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014) Adaptation de différents dispositifs fiscaux en faveur de l'outre-mer	368
• ARTICLE 30 quinquies (nouveau) (Art. 71 du code général des impôts) Plafond de la déduction pour aléas pour les groupements agricoles d'exploitation en commun	373
• ARTICLE 30 sexies (nouveau) (Art. 72 D bis du code général des impôts) Actualisation de l'épargne non utilisée au titre de la déduction pour aléas	375
• ARTICLE 30 septies (nouveau) (Art. 72 D ter du code général des impôts) Plafond de la déduction pour aléas pour les exploitations agricoles à responsabilité limitée	378
• ARTICLE 30 octies (nouveau) (Art. 145, 216, 223 A et 223 T du code général des impôts) Neutralité fiscale applicable aux fiducies	380
• ARTICLE 30 nonies (nouveau) (Art. 145, 208 et 208 C du code général des impôts) Restriction du champ du régime mère-fille afin d'éviter les doubles exonérations	384
• ARTICLE 30 decies (nouveau) (Art. 208 C bis du code général des impôts) Coordination en matière d'obligation de distribution des sociétés d'investissement immobilier cotées	388
• ARTICLE 30 undecimes (nouveau) (Art. 209 du code général des impôts) Aménagement du régime des plus-values de cession de navires détenus par des entreprises ayant opté pour le régime de la taxe au tonnage	390
• ARTICLE 30 duodecimes (nouveau) (Art. 209-0 B du code général des impôts) Mise en conformité communautaire du régime de la taxe au tonnage	393
• ARTICLE 30 terdecimes (nouveau) (Art. 212 bis et 223 B bis du code général des impôts) Fiscalité des sociétés concessionnaires d'autoroutes	398
• ARTICLE 30 quaterdecimes (nouveau) (Art. 217 octies du code général des impôts et art. 15 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013) Mise en conformité communautaire du régime d'amortissement exceptionnel des investissements des entreprises dans les PME innovantes	403
• ARTICLE 30 quindecimes (nouveau) (Art. 220 sexies et 220 quaterdecimes du code général des impôts) Renforcement des crédits d'impôt pour dépenses de production déléguée d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles (« crédit d'impôt cinéma national » et « crédit d'impôt cinéma international »)	408
• ARTICLE 30 sexdecimes (Art. 244 quater E du code général des impôts et art. 39 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011) Prorogation et doublement du crédit d'impôt pour investissement en Corse	415
• ARTICLE 30 septdecimes (nouveau) (Art. L. 62 A [nouveau] du livre des procédures fiscales) Création d'une procédure de régularisation applicable aux transferts de bénéficiaires	419
• ARTICLE 30 octodecimes (nouveau) Rapport sur la rupture unilatérale par l'État des contrats de concession d'autoroutes	424
• ARTICLE 31 (Art. L. 2333-69 et L. 2531-6 du code général des collectivités territoriales) Modalités d'exécution du versement transport en commun au titre des militaires	426
• ARTICLE 31 bis (nouveau) (Art. 258 nonies [nouveau] du code des douanes) Redevance sur les importations de denrées alimentaires d'origine non animale dans le cadre des mesures d'urgence prises au niveau communautaire	428
• ARTICLE 31 ter (nouveau) (Art. L. 156 -4 du code forestier) Indemnité de défrichement affectée au fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB)	431

• ARTICLE 31 quater (nouveau) (Art. L. 2333-64 et L. 2531-2 du code général des collectivités territoriales) Modalités d'exonération du versement transport	434
• ARTICLE 31 quinquies (nouveau) (Art. L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales) Augmentation du versement transport en Île-de-France	437
• ARTICLE 31 sexies (nouveau) (Art. 112, art. 120, art. 150-0 A, art. 150-0 D, art. 160 quater, art. 161 et art. 209 du code général des impôts) Modification du régime d'imposition des sommes perçues par l'actionnaire ou l'associé lors d'un rachat, par la société émettrice, de ses propres actions	440
• ARTICLE 31 septies (nouveau) (Art. 125-0 A, 125 ter [nouveau], 150-0 A, 757 B, 990 I, 990 bis I [nouveau] du code général des impôts, art. L. 136-7 du code de la sécurité sociale) Modification du régime fiscal des sommes issues d'avoirs en déshérence et restituées par la Caisse des dépôts et consignations à leurs destinataires	444
• ARTICLE 31 octies (nouveau) (Article 156 bis du code général des impôts) Modification des conditions d'agrément ouvrant droit à réduction d'impôt sur le revenu pour les propriétaires de monuments historiques et assimilés	449
• ARTICLE 31 nonies (nouveau) (Art. 220 quaterdecies du code général des impôts) Mise en conformité communautaire du crédit d'impôt cinéma international	453
• ARTICLE 31 decies (nouveau) (Art. 302 bis K et 1609 quaterdecies du code général des impôts et art. 45 de la loi n° 2007-1822 de finances pour 2008) Exonération des passagers en correspondance de la taxe de l'aviation civile	457
• ARTICLE 31 undecies (nouveau) (Art. 568 ter, 1810, 1811 et 1817 du code général des impôts, art. L. 39 du livre des procédures fiscales et art. 38 du code des douanes) Renforcement de la lutte contre les importations illégales de tabac	461
• ARTICLE 31 duodecies (nouveau) (Art. 575 du code général des impôts) Nouveau mode de détermination de la fiscalité sur le tabac	466
• ARTICLE 31 terdecies (nouveau) (Art. 575 A du code général des impôts) Fixation des taux proportionnels et des parts spécifiques applicables aux groupes de produits soumis aux droits de consommation sur le tabac	471
• ARTICLE 31 quaterdecies (nouveau) (Art. 575 E bis du code général des impôts) Droits de consommation sur le tabac en Corse	472
• ARTICLE 31 quindecies (nouveau) (Art. 888, 899, 900, 900 A et 900 B du code général des impôts) Mise en place du timbre fiscal dématérialisé	474
• ARTICLE 31 sexdecies (nouveau) (Art. 1731 bis du code général des impôts) Extension de l'interdiction d'imputer les déficits et réductions d'impôts sur les rehaussements de droits	476
• ARTICLE 31 septdecies (nouveau) (Art. L. 221-31 du code monétaire et financier et art. 157 du code général des impôts) Éligibilité des certificats mutualistes et paritaires à un plan d'épargne en actions	479
• ARTICLE 31 octodécies (nouveau) (Art. L. 236-2 du code rural et de la pêche maritime) Aménagement de la redevance pour contrôle vétérinaire	482
• ARTICLE 31 novodécies (nouveau) Taxe pour la certification sanitaire ou phytosanitaire	485
• ARTICLE 31 vicies (nouveau) (Art. L. 253-8-2 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime) Création d'une taxe sur la vente des produits phytopharmaceutiques	487
• ARTICLE 31 unvicies (nouveau) (Art. L. 136-7 du code de la sécurité sociale, art. 16 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, art. 8 de la loi n° 2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014 et art. 9 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013) Coordonnations nécessaires à l'application des dispositions du III bis de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale	491
• ARTICLE 31 duovicies (nouveau) (Art. 100 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire) Prolongation du moratoire sur l'encellulement individuel	492

• <i>ARTICLE 31 ter</i> vicies (nouveau) (Art. 113 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 et art. 54 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006) Aménagement des modalités d'information du Parlement sur les opérations retracées sur les comptes de commerce relatifs à la gestion de la dette, de la trésorerie et de la couverture des risques financiers de l'État	494
• <i>ARTICLE 31 quater</i> vicies (nouveau) Rapport sur les avantages accordés par les conventions fiscales aux institutions financières publiques des pays étrangers	498
II. - GARANTIES	499
• <i>ARTICLE 32</i> Apport de la garantie de l'État à un prêt de l'Agence française de développement au fond vert pour le climat	499
• <i>ARTICLE 33</i> Garantie par l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2015	501
• <i>ARTICLE 34</i> (Art. 82 de la loi n°2012-1510 de finances rectificative pour 2012 et 79 de la loi n° 2013-1279 de finances rectificative pour 2013) Garantie de l'État accordée aux emprunts souscrits par l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL)	506
• <i>ARTICLE 34 bis</i> (nouveau) Garantie de l'État sur les emprunts souscrits par la Société du Grand Paris	511
• <i>ARTICLE 35</i> Garantie par l'État de la responsabilité civile nucléaire du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)	513
EXAMEN EN COMMISSION	523

EXPOSÉ GÉNÉRAL

PREMIÈRE PARTIE

L'EXERCICE 2014 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

I. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE DE L'EXERCICE 2014

L'année 2014 a été marquée par de nombreuses désillusions. Tout d'abord, l'évolution de la conjoncture économique à la fin de l'année 2013 avait laissé espérer un rebond de l'activité en 2014 ; cependant, contre toute attente, **la croissance du produit intérieur brut (PIB) est restée atone et l'inflation a accentué son ralentissement**, faisant réapparaître les craintes d'une entrée en déflation¹. De même, selon le *Point de conjoncture* de l'Insee d'octobre dernier², **le taux de marge des entreprises continuerait à reculer**, devant s'établir à 29,4 % en 2014, contre 29,8 % en 2013, alors même que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) était accordé pour la première fois aux entreprises cette année. Cette évolution est d'autant plus inquiétante que **la faiblesse actuelle des marges des entreprises est susceptible de freiner la reprise de l'activité économique et de ralentir le potentiel de croissance à plus long terme de la France**, ayant des incidences sur le volume et la nature des investissements.

A. LA FAIBLESSE DES MARGES DES ENTREPRISES : QUELLES CAUSES, QUELLES CONSÉQUENCES ?

La publication des comptes nationaux pour le troisième trimestre par l'Insee le 14 novembre dernier³ a fait apparaître **un net recul du taux de marge des sociétés non financières⁴ (SNF), qui est passé de 29,9 % à 29,4 % entre les premier et deuxième trimestres de cette année**. Ces données

¹ Les évolutions de l'inflation au cours de la période récente en France et dans la zone euro, de même que leurs incidences économiques et budgétaires, font l'objet d'une analyse approfondie dans le rapport de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2015 (cf. rapport n° 108 (2014-2015) sur le projet de loi de finances pour 2015 fait par Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances du Sénat).

² Insee, « La reprise différée », Point de conjoncture de l'Insee, octobre 2014.

³ Insee, « Au troisième trimestre 2014, le PIB augmente de 0,3 % », Informations Rapides, n° 259, novembre 2014.

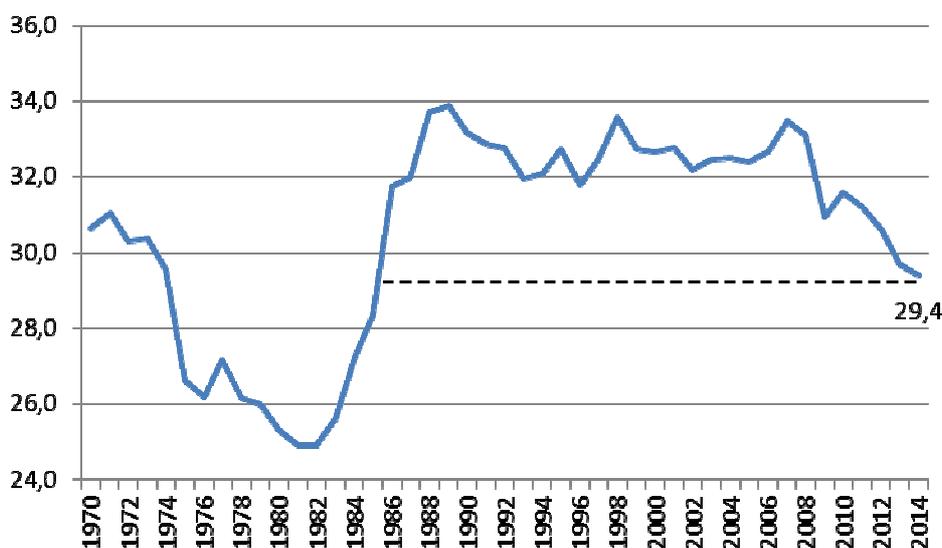
⁴ Le taux de marge des entreprises dans une économie est communément approché à travers celui des sociétés non financières (SNF). Si le périmètre des sociétés non financières présente l'inconvénient d'être moins exhaustif que le secteur marchand non agricole, il est néanmoins plus robuste sur le plan statistique, dès lors qu'il ne nécessite pas de correction liée au traitement des non-salariés.

viennent corroborer les prévisions précitées de l'Insee, qui anticipe un taux de marge de 29,4 % en 2014, plus faible de 0,4 point à celui constaté en 2013.

Ce faisant, **le taux de marge des entreprises s'établirait à un niveau comparable à celui observé en 1985** au sortir du processus de chute des marges débuté avec les crises pétrolières de 1973 et 1979, en raison, notamment, d'une inflation élevée et de l'indexation automatique des salaires à l'indice des prix - désignée sous les termes d'« échelle mobile des salaires »¹ -, conduisant à un fort recul du taux de marge des entreprises qui s'établissait à 24,9 % en 1981 et 1982. Ainsi, **le taux de marge serait à son plus bas niveau depuis le début de la crise économique et financière**, après avoir affiché une relative stabilité tout au long des années 1990, succédant à la remontée intervenue au cours de la seconde moitié de la décennie 1980 du fait, essentiellement, du contre-choc pétrolier de 1986 (cf. graphique ci-après).

Graphique n° 1 : Évolution du taux de marge des sociétés non financières (1970-2014)

(en % de la valeur ajoutée ; dernier point : deuxième trimestre 2014)



Source : commission des finances du Sénat (données de l'Insee)

Les développements qui suivent s'attachent à **analyser les causes du recul du taux de marge des entreprises au cours des dernières années, de même que ses possibles conséquences économiques** ; en effet, de trop faibles marges peuvent compromettre une reprise de l'activité, voire réduire le potentiel de croissance de l'économie française.

¹ Introduite en France en 1952 à l'initiative du gouvernement dirigé par Antoine Pinay, l'« échelle mobile des salaires » a été supprimée au début des années 1980 par le deuxième gouvernement dirigé par Pierre Mauroy.

C'est l'une des raisons pour lesquelles le Gouvernement a souhaité **la création du crédit pour la compétitivité et l'emploi (CICE), puis la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité**. Aussi, il convient de s'interroger sur la capacité de ces dispositifs à « compenser » le recul significatif des marges des entreprises – ce qui n'est pas sans susciter quelques doutes eu égard au calendrier et aux modalités de mise en œuvre de ces derniers.

1. La réduction des marges, levier d'ajustement des entreprises

Le taux de marge est, en quelque sorte, la « part » de la **richesse produite revenant aux entreprises** – le reste allant à la rémunération du travail, qui comprend tous les versements directs ou indirects aux salariés. En comptabilité nationale, il correspond au rapport entre l'excédent brut d'exploitation (EBE), soit les « profits bruts » des entreprises, et la valeur ajoutée¹.

Comment expliquer le recul de la part des profits des entreprises dans la valeur ajoutée au lendemain du déclenchement de la crise économique et financière ? Les déterminants les plus communément retenus par l'analyse économique pour expliquer les évolutions du partage de la richesse sur le long terme sont le **progrès technique**, en ce qu'il peut être « économe » en main d'œuvre, ou encore le **coût du capital**, dont le taux d'intérêt réel est l'une des composantes – étant supposé qu'en tant que facteur de production le plus mobile, le capital « impose » la répartition de la richesse produite. De même, les chocs pétroliers des années 1970 et le contre-choc pétrolier du milieu des années 1980 ont montré que les **variations du prix de l'énergie**, et notamment du pétrole, pouvaient avoir une incidence sur le partage de la valeur ajoutée^{2,3}.

Pour autant, d'autres déterminants du partage de la valeur ajoutée semblent également intervenir à court et moyen termes⁴. À cet égard, doit être souligné le rôle joué par les rigidités qui peuvent exister sur le marché du travail, susceptibles de produire une **inertie des ajustements salariaux**. En particulier, en cas de ralentissement conjoncturel, la rigidité des salaires

¹ L'Insee définit la valeur ajoutée comme le « solde du compte de production. Elle est égale à la valeur de la production diminuée de la consommation intermédiaire ».

² M. Baghli, G. Cette et A. Sylvain, « Les déterminants du taux de marge en France et quelques autres grands pays industrialisés : analyse empirique sur la période 1970-2000 », Note d'étude et de recherche de la Banque de France n° 99, janvier 2003.

³ L'influence du prix de l'énergie, conçu comme un troisième facteur de production, sur le partage de la valeur ajoutée serait imputable à des degrés différents de substituabilité de ce facteur de production avec le capital et le travail. Par ailleurs, une hausse du prix de l'énergie peut contraindre les entreprises à réduire leur taux de marge afin de préserver leur compétitivité-prix.

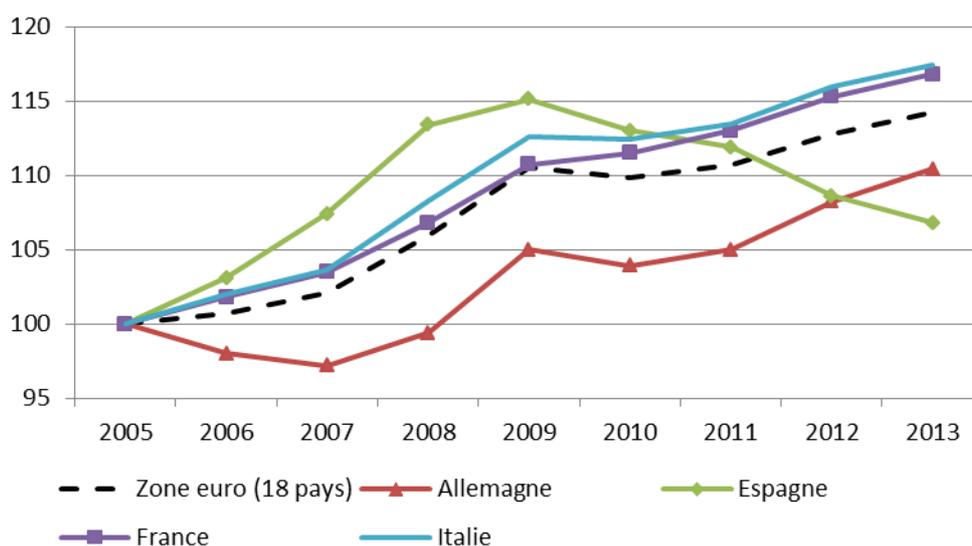
⁴ Le « recensement » des déterminants du partage de la valeur ajoutée proposé dans le présent rapport ne vise aucunement à être exhaustif ; en effet, ces déterminants sont multiples et peuvent également concerner le degré d'ouverture internationale, la fiscalité, etc.

peut conduire à une « déformation » de la répartition de la valeur ajoutée en faveur du travail.

Tel est, vraisemblablement, le phénomène qui est intervenu en France lors des années qui ont suivi la crise. Comme le montre le graphique ci-après, **les coûts salariaux unitaires (CSU)¹ français ont continué à croître sur toute la période 2008-2013**, en dépit d'un ralentissement constaté en 2010.

Graphique n° 2 : Évolution des coûts salariaux unitaires (CSU) dans la zone euro (2005-2013)

(2005 = 100)



Source : commission des finances du Sénat (données d'Eurostat)

À cet égard, une récente publication de la direction générale du Trésor² a permis de faire ressortir clairement les ressorts des évolutions des coûts salariaux unitaires (CSU) intervenues dans la zone euro à la suite du déclenchement de la crise économique et financière.

Le graphique qui suit fait apparaître, **entre 2009 et 2010, une progression des coûts salariaux en France à un rythme proche de celui constaté en Allemagne et supérieur à la moyenne de la zone euro**. Dans le cas de la France, la hausse des coûts salariaux a été portée par l'accroissement de la rémunération par tête dans un contexte de variation quasi nulle de la productivité. En cela, la situation française est proche de

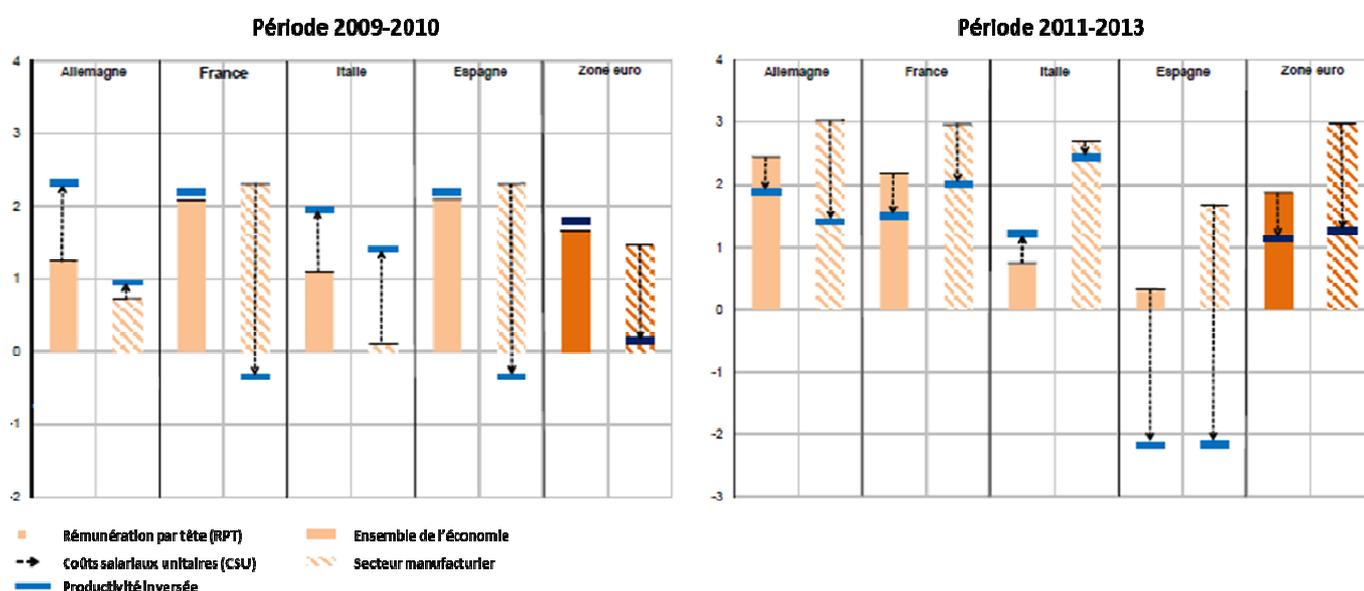
¹ Les coûts salariaux unitaires (CSU) correspondent aux coûts unitaires de la main d'œuvre rapportés à la productivité horaire du travail.

² C. Ciornohuz et M. Darmet-Cucchiari, « Comment l'évolution des coûts salariaux unitaires en France se situe-t-elle par rapport aux partenaires de la zone euro ? », Trésor-Éco, n° 134, septembre 2014.

celle de la zone euro dans son ensemble où, toutefois, la rémunération par tête a crû moins rapidement. À l'inverse, en Allemagne, l'augmentation de la rémunération des salariés est restée contenue et la productivité a chuté – en particulier du fait de la mise en œuvre de dispositifs visant à préserver l'emploi, comme le chômage partiel, le compte épargne temps, etc. –, ce qui a provoqué un sursaut des coûts salariaux unitaires.

Au cours de la période 2011-2013, les coûts salariaux unitaires (CSU) français ont maintenu leur progression, les salaires ayant conservé leur relatif dynamisme ; toutefois, contrairement à la période précédente, la hausse de la rémunération par tête a été partiellement compensée par un léger rebond de la productivité. En Allemagne, malgré le retour des gains de productivité, la fin de la période de modération salariale a favorisé une progression des coûts salariaux unitaires. S'agissant de l'Italie, celle-ci n'est pas parvenue à améliorer sa productivité, ce qui explique la croissance des coûts salariaux unitaires nonobstant une augmentation modérée des salaires. L'Espagne, enfin, a affiché de forts gains de productivité, liés aux destructions d'emplois et à une recomposition sectorielle ce qui, dans un contexte de ralentissement de la rémunération par tête, a conduit à une nette baisse des coûts salariaux unitaires.

Graphique n° 3 : Contributions au taux de croissance annuel moyen des coûts salariaux unitaires dans l'ensemble de l'économie et dans le secteur manufacturier (2009-2013)



Note de lecture : Les coûts salariaux unitaires (CSU) manufacturiers en Allemagne ont augmenté en moyenne de 1,4 % sur la période 2011-2013, du fait d'une progression plus dynamique des salaires (+ 3,0 %) que de la productivité (+ 1,6 %).

Source : C. Ciornohuz et M. Darmet-Cucchiari (2014)

Au total, la France est, avec l'Italie, l'un des pays de la zone euro où les coûts salariaux unitaires (CSU) affichent leur plus forte progression au

cours de la dernière décennie (cf. graphique n° 2), et ce en dépit de la crise économique et financière. Dans le cas français, cette évolution semble s'expliquer principalement par **la résilience des salaires, malgré le ralentissement des gains de productivité**. À ce titre, l'étude précitée de la direction générale du Trésor a relevé que, pendant la crise, les entreprises avaient, notamment en France, « *suivi une stratégie de réduction des coûts axée principalement sur la réduction de l'emploi, via l'intérim, et sur la baisse des coûts non salariaux* », soulignant en outre que « *le recours à la réduction des salaires de base, mais aussi, plus surprenant, à la réduction de la part variable des salaires a été beaucoup plus rare* »¹.

Pour la France, ceci peut être imputé à **une relative rigidité des salaires**. Au-delà de l'encadrement légal des baisses de salaires et de l'existence du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) ainsi que de minima conventionnels, cette rigidité peut être attribuée à la nécessité, pour certaines entreprises, de conserver des salaires élevés afin de maintenir inchangée la motivation de leurs salariés, voire préserver ou attirer les « profils » requis par leur activité.

Malgré cela, de toute évidence, **les salaires se sont ajustés au cours des années qui ont suivi la crise, quoique très progressivement**². Toutefois, les salaires moyens ont pu être portés par **la recomposition de main d'œuvre** qui intervient généralement en période de crise : en phase de ralentissement économique, les salariés les plus précaires et les moins payés sont les premiers à perdre leur emploi, ce qui a pour conséquence d'augmenter le salaire moyen³. Il en ressort que les effets de l'ajustement – modéré – des salaires intervenu en France ont pu être, du moins en partie, atténués par cette recomposition de la main d'œuvre, contribuant à la hausse des coûts salariaux unitaires.

Quoi qu'il en soit, **les coûts salariaux unitaires (CSU) français ont progressé, tout au long de la période postérieure au déclenchement de la crise économique et financière**. Ceci a contribué à alourdir les coûts de production des entreprises. Aussi ces dernières ont-elles été amenées, **de manière à préserver leur compétitivité-prix, à consentir un recul de leur marge** – permettant ne pas répercuter les hausses de coûts de production sur les prix de vente. Cette tendance a pu être renforcée par l'appréciation du taux de change de l'euro, notamment au cours des derniers mois, qui a accru le prix des exportations françaises hors zone euro.

Par suite, tout semble indiquer que **la réduction du taux de marge a constitué un levier permettant aux entreprises françaises de préserver leur compétitivité-prix** dans un contexte d'augmentation des coûts salariaux unitaires et de hausse de l'euro. Ceci ne saurait surprendre dans la mesure

¹ C. Ciornohuz et M. Darnet-Cucchiaroni, op. cit., septembre 2014, p. 4.

² G. Verdugo, « Les salaires réels ont-ils été affectés par les évolutions du chômage en France avant et pendant la crise », Bulletin de la Banque de France, n° 192, 2013.

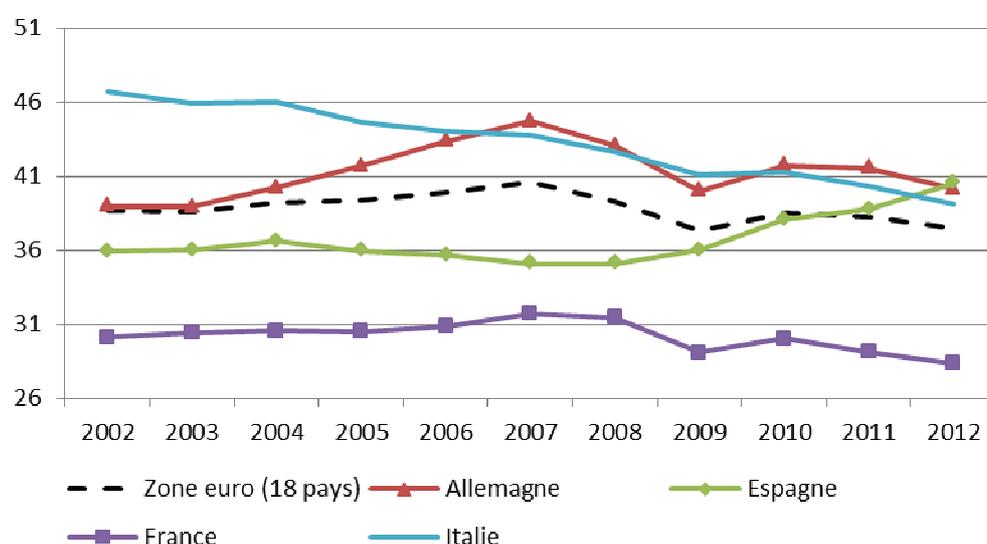
³ Ibid.

où la France affiche des coûts horaires de la main d'œuvre parmi les plus élevés d'Europe, ces derniers s'élevant à 34,3 euros en 2013, contre 28,2 euros dans la zone euro et 23,7 euros dans l'Union européenne¹. Par ailleurs, bien plus que celles d'un pays comme l'Allemagne, les performances à l'exportation de la France sont sensibles à la compétitivité-prix².

Il en résulte que le taux de marge des sociétés non financières (SNF) françaises figure parmi les plus faibles de la zone euro. Selon Eurostat, la part des profits dans la valeur ajoutée atteignait, pour la dernière année dont les données sont les plus complètes, soit 2012, 37,5 % dans la zone euro, 40,1 % en Allemagne, ou encore 39,1 % en Italie. Ainsi, la France a maintenu – voire accru – son retrait en ce domaine par rapport aux autres pays de la zone euro (cf. graphique ci-après). Dès lors, il convient de s'interroger sur les conséquences possibles de l'actuelle faiblesse des marges des entreprises françaises.

Graphique n° 4 : Part des profits dans la valeur ajoutée des sociétés non financières dans la zone euro (2002-2012)

(en % de la valeur ajoutée)



Source : commission des finances du Sénat (données d'Eurostat)

2. Des marges réduites, un frein à l'investissement ?

Le partage de la valeur entre profits et rémunération du travail constitue, depuis longtemps déjà, une préoccupation économique, mais

¹ Communiqué de presse 49/2014 d'Eurostat du 27 mars 2014.

² R. Sautard, A. Tazi et C. Thubin, « Quel positionnement "hors-prix" de la France parmi les économies avancées », Trésor-Éco, n° 122, janvier 2014.

également politique¹. Néanmoins, aucune réponse n'a jamais été apportée à la question du partage « optimal » de la richesse produite. D'ailleurs, force est de constater l'existence d'importantes différences entre les pays en la matière, ce qui se justifie souvent par les conditions économiques propres à chacun d'eux. Aussi, le seul principe qui semble devoir structurer toute réflexion portant sur le partage de la valeur ajoutée, et donc le « poids » des profits dans la richesse produite, a été formulé dans un rapport du Conseil d'analyse économique de 2009 : « *Le "bon" partage de la richesse produite est celui qui garantit au mieux la croissance la plus forte et la plus durable à long terme. Ce "bon" partage de la valeur ajoutée entre la rémunération des salariés et celle des apporteurs de capital est ainsi celui qui, à la fois, assure une rémunération suffisante au capital pour inciter ses détenteurs à investir et qui, par une rémunération adéquate du travail, incite également les travailleurs à l'effort et simultanément assure une progression du niveau de vie des salariés en rapport avec leurs gains de productivité et une croissance de la demande finale cohérente avec le développement de l'économie* »².

Or, de toute évidence, **l'actuel partage de la valeur ajoutée, dans lequel les profits occupent une place déclinante, constitue un frein à une croissance dynamique et hypothèque la progression de l'activité à long terme.** Avant d'en examiner les causes, deux remarques doivent être préalablement formulées.

Tout d'abord, **la « déformation » de la répartition de la valeur ajoutée depuis le début de la crise ne s'est pas, à proprement parler, faite au bénéfice des salariés entendus au sens large.** En effet, les ajustements survenus en raison du ralentissement de l'activité ont, en grande partie, reposé sur une réduction de l'emploi – notamment des moins qualifiés et des plus précaires – et par un recours accru au travail intérimaire. Aussi, le recul du taux de marge des entreprises n'a pas « profité » aux salariés, dès lors qu'il a été concomitant à une hausse du chômage et à une dégradation de l'emploi. À ce titre, il faut rappeler qu'au deuxième trimestre de cette année, le taux de chômage s'élevait à 10,2 % et que le sous-emploi, qui intègre notamment le temps partiel subi, concernait, en outre, 6,2 % des personnes en emploi³.

Ensuite, **le « profit brut », qui permet le calcul du taux de marge des entreprises, ne doit pas être confondu avec la rémunération des**

¹ À cet égard, il convient de rappeler qu'au début de l'année 2009, le Président de la République, Nicolas Sarkozy, avait engagé une réflexion sur le partage de la valeur ajoutée, et notamment des profits bruts des entreprises ; dans ce cadre, un rapport avait été demandé à la mission présidée par Jean-Philippe Cotis, alors directeur général de l'Insee (cf. infra).

² G. Cette et A. Sylvain, « Que peut-on dire du partage de la valeur ajoutée en France ? Analyse empirique depuis 1949 », in G. Cette, J. Delpla et A. Sylvain (éd.), *Le partage des fruits de la croissance en France, Rapport du Conseil d'analyse économique*, La Documentation française, Paris, 2009, p. 10-11.

³ Insee, « Le taux de chômage au sens du BIT est quasiment stable au deuxième trimestre 2014 », *Informations Rapides*, n° 203, septembre 2014.

propriétaires du capital, ni même des créanciers de l'entreprise. Comme le rappelle, en effet, le rapport de la mission présidée par Jean-Philippe Cotis, alors directeur général de l'Insee, sur le partage de la valeur ajoutée¹, l'excédent brut d'exploitation (EBE) se répartit entre cinq usages principaux : **le paiement de l'impôt sur les bénéfices des sociétés ; le versement d'intérêts**, net des intérêts reçus ; **la distribution de revenus aux propriétaires du capital**, nette des mêmes revenus reçus ; **diverses autres opérations**, comme les prestations sociales versées au titre des régimes d'employeurs, ou encore les primes d'assurance-dommages ; **l'épargne brute**, qui correspond au revenu qui reste disponible pour l'autofinancement des investissements ou l'alimentation de la trésorerie².

Au total, la « part » de la richesse produite revenant aux entreprises assure des fonctions économiques multiples et joue, notamment, un rôle déterminant en matière d'investissement. En ce qu'il permet d'approcher la rentabilité moyenne des investissements³, le taux de marge révèle la **capacité des entreprises à rémunérer leurs investisseurs et, donc, à attirer des capitaux** qui bénéficient à l'investissement. En outre, le « résidu » d'excédent brut d'exploitation (EBE), soit l'épargne brute, peut être consacré à **l'autofinancement des entreprises.**

Aussi, **un faible taux de marge peut réduire l'attractivité des entreprises à l'égard des investisseurs et limiter les capacités d'autofinancement ;** en effet, un recul du taux de marge s'accompagne généralement d'une diminution de l'épargne brute dans la mesure où les autres « usages » des profits – soit la distribution de revenus aux propriétaires du capital, le versement des intérêts, etc. – sont plus contraints. Par conséquent, **une diminution du taux de marge a tendance à « peser » sur l'investissement des entreprises.**

Toutefois, **les données relatives aux sociétés non financières (SNF) françaises font apparaître des évolutions surprenantes au cours de la période récente.** La contraction du taux de marge durant les années postérieures au déclenchement de la crise a conduit au recul du taux d'épargne⁴ et du taux d'autofinancement⁵ – en dépit d'un « rebond » momentané en 2010 ; **pourant, le taux d'investissement des entreprises est, étonnement, resté relativement stable** (cf. graphique ci-après).

¹ J.-P. Cotis (pt.), Partage de la valeur ajoutée, partage des profits et écarts de rémunérations en France, rapport au Président de la République, 13 mai 2009.

² Ibid., p. 65.

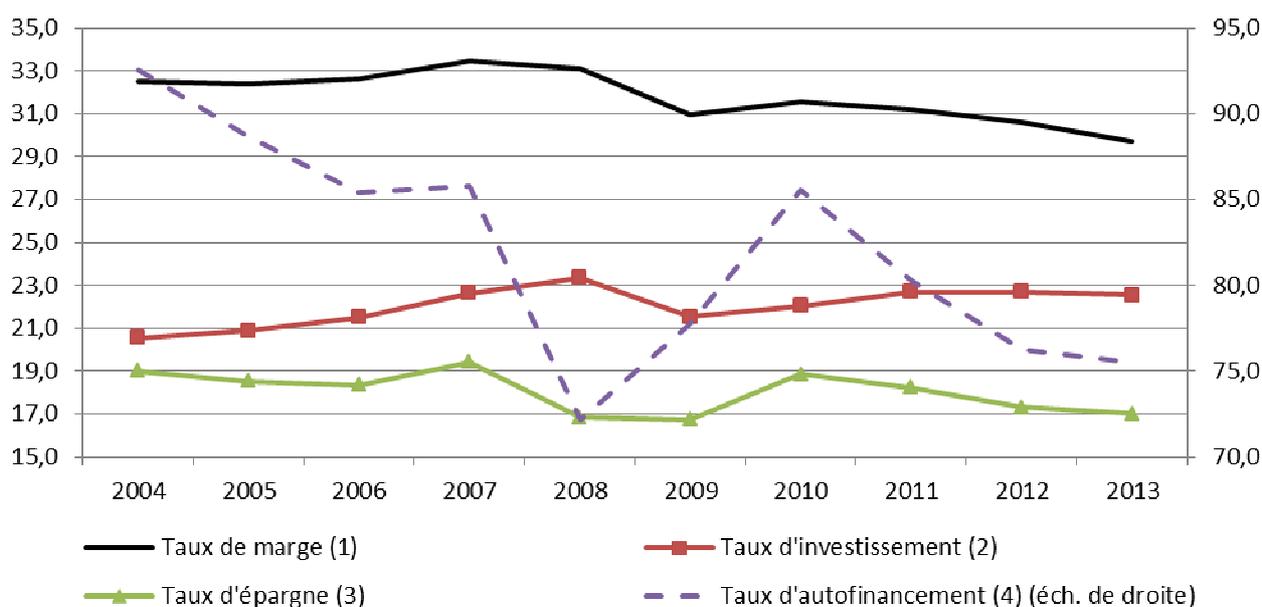
³ Toutefois, une étude publiée par la direction générale du Trésor a mis en évidence les limites du taux de marge comme mesure de la rentabilité des entreprises (cf. S. Pamies-Sumner, « La rentabilité des entreprises a-t-elle pu justifier le dynamisme de l'investissement ? », Trésor-Éco, n° 44, octobre 2008).

⁴ Le taux d'épargne des entreprises correspond au rapport entre l'épargne brute et la valeur ajoutée.

⁵ Le taux d'autofinancement des entreprises correspond au rapport entre l'épargne brute et la formation brute de capital fixe (FBCF).

Comment expliquer ce phénomène *a priori* peu intuitif ? Il est possible qu'il trouve sa source, d'une part, dans la **baisse des coûts de financement** et, d'autre part, dans les **différentes mesures destinées à soutenir, directement ou indirectement, l'investissement des entreprises**¹. La taxe professionnelle, qui reposait exclusivement sur le capital, a été remplacée, à compter de 2010, par une imposition sur la valeur ajoutée, qui affecte autant le capital que l'emploi. En outre, le crédit d'impôt recherche (CIR) a été significativement étendu en 2008 – d'ailleurs, dans le cadre du plan de relance, les entreprises ont pu obtenir en 2008 et 2009 un remboursement anticipé du crédit d'impôt, mesure qui a été reconduite en 2010^{2,3}. À cela sont également venus s'ajouter les programmes d'investissements d'avenir et diverses mesures de soutien à la trésorerie des entreprises – par l'intermédiaire d'Oséo, puis de Bpifrance, entre autres.

Graphique n° 5 : Évolution des principaux ratios des comptes des sociétés non financières (2004-2013)



- (1) Excédent brut d'exploitation (EBE) / valeur ajoutée brute
 (2) Formation brute de capital fixe (FBCF) / valeur ajoutée brute
 (3) Épargne brute / valeur ajoutée brute
 (4) Épargne brute / Formation brute de capital fixe (FBCF)

Source : commission des finances du Sénat (données de l'Insee)

¹ J.-F. Eudeline, Y. Gorin, G. Sklénard et A. Zakhartchouk, « En France, l'investissement des entreprises repartira-t-il en 2014 ? », Note de conjoncture de l'Insee, décembre 2013, p. 19-39.

² Dans le cadre du plan de relance, les entreprises pouvaient obtenir le remboursement du crédit d'impôt recherche (CIR) dès la première année si celui-ci était supérieur à l'impôt dû – alors même que ce remboursement n'intervient, normalement, qu'à l'issue de la quatrième année.

³ Ainsi, selon les annexes « Voies et moyens » aux projets de loi de finances, le coût du crédit d'impôt recherche (CIR) est passé de 1,5 milliard d'euros en 2008 à 6,2 milliards d'euros en 2009, puis à 4,5 milliards d'euros en 2010.

Certes, l'investissement des entreprises françaises a ralenti avec l'activité économique, en raison de la faiblesse de la demande. Pour autant, **ce ralentissement a été moindre que ce qu'aurait pu laisser anticiper le recul du taux de marge et des capacités d'autofinancement des entreprises** – et ce pour les raisons qui viennent d'être évoquées, à savoir le coût du financement et les mesures publiques de soutien à l'investissement.

Il n'en demeure pas moins que **la diminution continue du taux de marge des entreprises limite les possibilités de rebond de l'investissement à court et moyen termes** ; la faiblesse du taux d'épargne restreint la faculté des entreprises à autofinancer leurs investissements, ce qui apparaît, dans une certaine mesure, à travers le recul du taux d'autofinancement des sociétés non financières (cf. *supra*), et accroît leur dépendance au financement externe.

D'ailleurs, **l'attrition des capacités d'autofinancement des entreprises françaises peut avoir des incidences sur la nature de leurs investissements**. En effet, les activités « risquées » dépendent plus étroitement de l'autofinancement. Cela s'applique notamment aux dépenses de recherche et développement (R&D) et aux activités innovantes de manière générale, qui éprouvent plus de difficultés à trouver des financements externes¹ – qu'il s'agisse de prêts bancaires ou encore de fonds apportés par des investisseurs.

Aussi la faiblesse des possibilités d'autofinancement des entreprises françaises constatée aujourd'hui **hypothèque-t-elle leur capacité à engager des dépenses de recherche et développement et à innover**. Cela a une conséquence à court et moyen termes, venant **peser sur la compétitivité hors-prix des entreprises** qui peuvent plus difficilement engager une montée en gamme ou commercialiser de nouveaux produits – dans un contexte déjà marqué par un recul des parts de marché de la France à l'exportation. Ceci conduit à porter un regard nouveau sur une récente enquête menée par l'Insee auprès des chefs d'entreprise de l'industrie², qui prévoyaient une légère baisse de leurs investissements en 2015 ; un peu plus de la moitié d'entre eux (53 %) projeteraient de consacrer les dépenses d'investissement au renouvellement et à la modernisation des équipements, un quart seulement (26 %) déclarant vouloir étendre les capacités de production ou introduire de nouveaux produits.

À ce titre, il est intéressant de relever que dans son rapport du mois de novembre³, **la banque centrale allemande – la Bundesbank – a souligné**

¹ Ce phénomène est analysé par la littérature économique notamment à travers la notion de « déficit de financement » (« funding gap ») de la recherche et développement (R&D) et de l'innovation (cf. B. Hall et J. Lerner, « The Financing of R&D and Innovation », NBER Working Paper 15325, 2009).

² Insee, « Les chefs d'entreprise de l'industrie prévoient une légère baisse de l'investissement en 2015 après une stabilité en 2014 », Informations Rapides, n°255, novembre 2014.

³ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, 66. Jahrgang, n° 11, novembre 2014, p. 38-40.

le faible autofinancement des sociétés non financières françaises en comparaison avec les entreprises allemandes. Ainsi, au quatrième trimestre 2013, la part des investissements financés par des ressources propres s'élevait à 92 % en Allemagne, contre 49 % en France.

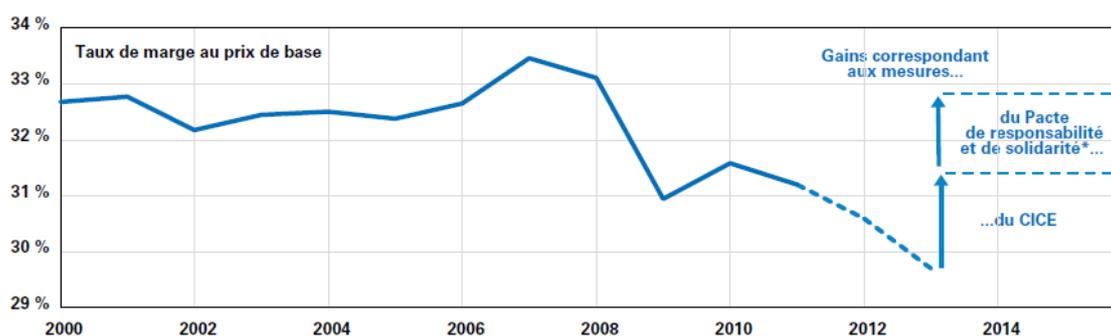
En outre, **l'insuffisance des dépenses de recherche et développement (R&D), dont dépend en partie le progrès technique, réduit les perspectives de croissance à long terme.**

Par divers canaux, **la faiblesse actuelle du taux de marge des entreprises peut, ainsi, gêner la reprise de l'activité économique et réduire le potentiel de croissance de l'économie française.** Il s'agit de l'une des questions de politique économique les plus importantes à ce jour. Elle appelle donc une réponse à la hauteur de l'enjeu.

3. Les effets attendus du Pacte de responsabilité et du CICE

Face au recul du taux de marge des entreprises et à la perte de compétitivité enregistrée par ces dernières, le Gouvernement a créé le crédit pour la compétitivité et l'emploi (CICE), puis mis en œuvre le Pacte de responsabilité et de solidarité. **Celui-ci laisse entendre que ces dispositifs compensent intégralement et immédiatement une large partie de la dégradation du taux de marge observé depuis le déclenchement de la crise,** comme le fait apparaître le graphique ci-après, issu du rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2015.

Graphique n° 6 : Taux de marge des sociétés non financières et mesures de baisse de coût du travail



(*) Partie cotisations employeurs + suppression de la C3S.

Note : Les données pour 2012 et 2013 peuvent faire l'objet de révisions à la publication des comptes nationaux définitifs et semi-définitifs.

Source : rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2015

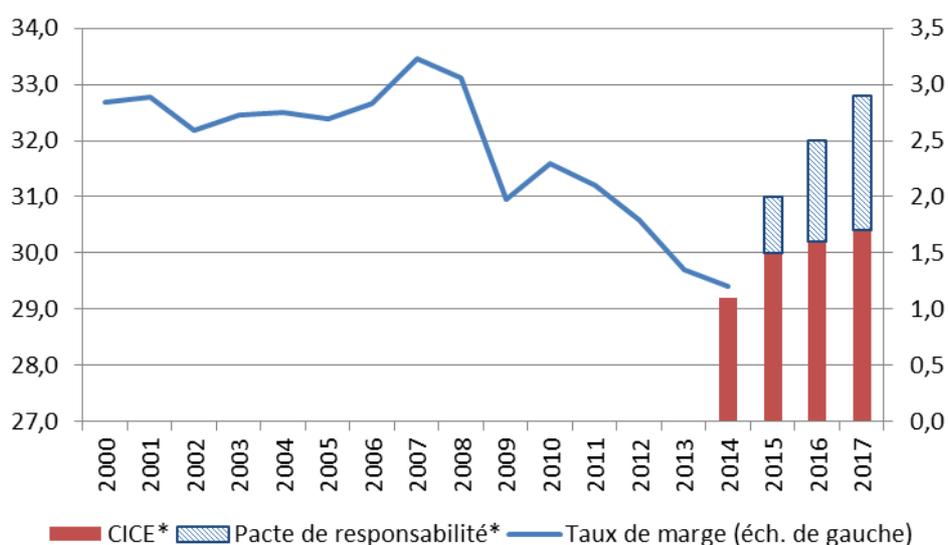
Néanmoins, **il ne faut pas perdre de vue que la montée en charge du Pacte de responsabilité et de solidarité et du CICE ne se fera que très progressivement.** Certes, le Gouvernement espère, à l'aide de ces dispositifs, avoir une influence sur les anticipations, voire la confiance des entreprises.

Cette perspective paraît toutefois des plus fragiles alors que leur environnement économique, mais également réglementaire et fiscal demeure heurté et, à bien des égards, incertain.

Dans ces conditions, **le Gouvernement eût fait preuve de davantage de transparence s'il avait fait clairement ressortir le caractère progressif de la montée en charge des dispositifs visant à alléger le coût du travail** – ce que s'attache à faire le graphique ci-après. Ce dernier fait apparaître la part de la valeur ajoutée transférée aux sociétés non financières (SNF) par l'intermédiaire du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité¹ – soit de la suppression progressive de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et des allègements de cotisations patronales – entre 2014 et 2017.

Graphique n° 7 : Taux de marge des sociétés non financières, CICE et Pacte de responsabilité et de solidarité

(en % de la valeur ajoutée ; dernier point du taux de marge : deuxième trimestre 2014)



* L'évaluation de la part de la valeur ajoutée transférée aux sociétés non financières (SNF) par le biais du CICE et du Pacte de responsabilité repose sur l'hypothèse que la valeur ajoutée des SNF évolue avec l'activité. Pour les années 2015 à 2017 est présentée la part cumulée de valeur ajoutée restituée aux sociétés non financières par l'intermédiaire des dispositifs précités.

Source : commission des finances du Sénat

Ainsi, **entre 2014 et 2017, le CICE et le Pacte de responsabilité permettraient de « restituer » environ 3 points de valeur ajoutée aux sociétés non financières.** Toutefois, deux précisions doivent être apportées. Tout d'abord, il apparaît que **la créance de CICE dont ont bénéficié les**

¹ Les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité et leurs effets au cours de la période 2015-2017 sont précisés dans le rapport de la commission des finances sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (cf. rapport n° 55 (2014-2015) sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 fait par Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances du Sénat, p. 71-73).

entreprises en 2014 a d'ores et déjà été « absorbée » par le recul du taux de marge ; en effet, en application des règles de la comptabilité nationale, cette créance a été comptabilisée en tant que subvention sur les rémunérations au premier trimestre de cette année¹ (cf. encadré ci-après). C'est donc en dépit du CICE que le taux de marge a continué son déclin en 2014.

Il en découle qu'entre 2015 et 2017, **le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité permettront, au mieux, une amélioration du taux de marge des sociétés non financières de 1,8 point de valeur ajoutée**. Par conséquent, toutes choses égales par ailleurs, le taux de marge des sociétés non financières demeurerait, en 2017, inférieur à son niveau antérieur au déclenchement de la crise.

Le traitement du crédit pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en comptabilité nationale

Créé par la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012², **le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) bénéficie, à compter du 1^{er} janvier 2013, à l'ensemble des entreprises employant des salariés**. Son assiette est constituée des rémunérations brutes soumises aux cotisations sociales versées au cours d'une année civile dans la limite de 2,5 SMIC. Le taux de ce crédit d'impôt est de 4 % au titre de l'année 2013 et de 6 % pour les années suivantes. Le CICE s'impute sur les sommes dues par les entreprises au titre de l'impôt sur les sociétés (IS) ou de l'impôt sur le revenu (IR).

En principe, le CICE perçu une année donnée vient s'imputer sur l'impôt dû cette même année. Néanmoins, si le CICE ne peut être utilisé intégralement, dès lors qu'il excède le montant de l'impôt dû, il peut être déduit de l'imposition au cours des trois années suivantes. Au terme de ces trois années, la fraction non imputée du CICE est reversée à l'entreprise par le Trésor³.

Pour autant, en application des règles du nouveau système de comptes nationaux, dit « SEC 2010 », **le CICE doit être enregistré en dépenses en une seule fois l'année où l'entreprise fait valoir sa créance sur l'État**. Ce traitement du CICE induit donc un décalage temporel en termes d'incidences sur le déficit de l'État, selon qu'il est considéré le solde d'exécution budgétaire ou le déficit en comptabilité nationale. À titre d'exemple, le CICE dû au titre de l'année 2013 est enregistré en une seule fois en vertu des règles de la comptabilité nationale, alors que son impact sur les recettes budgétaires s'étale sur plusieurs années.

En outre, **en comptabilité nationale, le CICE est enregistré en subvention sur les rémunérations** ; ceci explique qu'il ait une incidence positive sur le taux de marge des entreprises, ne venant pas en déduction des impôts sur les bénéfices.

¹ Selon l'Insee, en 2014, le crédit pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a contribué à hauteur de 1,1 point à la hausse du taux de marge des sociétés non financières (SNF).

² Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

³ À titre dérogatoire, le remboursement immédiat et intégral de la créance est possible pour certaines entreprises, comme les petites et moyennes entreprises (PME), les jeunes entreprises innovantes (JEI), ou encore les entreprises en difficulté.

Ensuite, **les transferts financiers effectifs consentis aux entreprises sont plus progressifs encore**. En effet, pour les raisons évoquées dans l'encadré ci-avant, l'enregistrement du CICE en une seule fois du montant de la créance conduit à **surestimer les montants effectivement perçus par les entreprises**. À titre d'exemple, le CICE dû en 2014 vient abonder à hauteur de 10,8 milliards d'euros l'excédent brut d'exploitation (EBE) des entreprises, conformément aux règles de la comptabilité nationale, alors que les montants réellement perçus au titre des imputations et restitutions d'impôt s'élèveraient à 6,5 milliards d'euros, comme le montre le tableau ci-après, issu du bilan d'étape du CICE réalisé par la mission d'information sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi de l'Assemblée nationale¹.

Tableau n° 8 : Prévion du coût actualisé du CICE

(en milliards d'euros)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A	Créance des entreprises vis-à-vis de l'État	10,8	16,6	18,0	19,8	20,6	21,5	22,4
<i>Consommation des créances de CICE (décaissements budgétaires par imputations et restitutions)</i>								
B	Créance 2013		6,5	0,8	0,0	3,3	0,2	
C	Créance 2014			9,2	1,3	0,0	5,9	0,3
D	Créance 2015				10,0	1,4	0,0	6,4
E	Créance 2016					10,9	1,5	0,0
F	Créance 2017						11,3	1,6
G	Créance 2018							11,8
	Coût budgétaire total [B+C+...+G]	0,0	6,5	10,0	11,2	15,6	18,9	20,1
	Coût en comptabilité nationale (SEC 2010)	0,0	10,8	16,6	18,0	19,8	20,6	21,5

Source : direction générale des finances publiques (DGFIP) (septembre 2014)

Par conséquent, la « **bouffée d'oxygène** » que devait apporter le **crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) aux entreprises en 2014 ne serait « que » de 6,5 milliards d'euros²**. Il en ressort que la dégradation des conditions financières des entreprises en 2014 est plus importante encore que ce que laisse entrevoir l'évolution du taux de marge cette année - qui, lui, est calculé à partir de la créance détenue par les entreprises vis-à-vis de l'État. Au total, **les marges financières effectivement rendues aux entreprises par l'abaissement du coût du travail à l'horizon 2017 représenteraient un peu plus de 30 milliards d'euros**, soit un montant inférieur de près de 5 milliards d'euros à celui affiché si sont considérées les créances de CICE et non les sommes réellement restituées aux entreprises.

¹ Rapport d'information n° 2239 (XIV^e législature) fait par Olivier Carré, président, et Yves Blein, rapporteur, au nom de la mission d'information sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi de l'Assemblée nationale, p. 47.

² Le décalage entre la constitution de la créance de CICE et son imputation, voire sa restitution, n'est que très partiellement compensée par les dispositifs de « préfinancement », qui ont porté sur 1,5 milliard d'euros au titre de l'année 2013, selon le rapport 2014 du comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.

Dès lors, **le CICE et le Pacte de responsabilité ne contribueraient que de manière limitée à l'amélioration des conditions financières des entreprises à court terme et ne permettraient qu'une amélioration réduite du taux de marge** - en tout cas plus faible que ce que laisse croire le Gouvernement.

Aussi, eu égard aux conséquences qui se rattachent à la faiblesse des taux de marge des entreprises (cf. *supra*), **les mesures adoptées par le Gouvernement ne semblent pas être à la hauteur des enjeux**. À ce titre, il apparaît que la solution qui avait été retenue dans la loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012, consistant à faire reposer une baisse des cotisations sociales sur une hausse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de la contribution sociale généralisée (CSG), était plus appropriée à la situation. Si elle n'avait pas été supprimée par la nouvelle majorité, celle-ci aurait permis de restituer près de 13 milliards d'euros en année pleine aux entreprises dès son entrée en vigueur, soit le 1^{er} octobre 2012.

En tout état de cause, au regard des conditions financières actuelles des entreprises et de l'ampleur de la contraction de leur taux de marge, **une action énergique doit être engagée afin de leur restituer des marges de manœuvre en termes d'investissement et de développement**. Cela appelle, de toute évidence, un effort fiscal accru en faveur des entreprises et de la baisse du coût du travail. Néanmoins, **ceci nécessiterait l'engagement de réformes de structure permettant de réduire durablement le rythme d'évolution des dépenses publiques, ce que l'actuel gouvernement semble peiner à faire...** D'ailleurs, il est intéressant de relever que le Président de la République a bien compris le caractère insuffisant des mesures adoptées depuis le début de la présente législature puisque, lors d'une allocution télévisée au début du mois de novembre, celui-ci a annoncé souhaiter une transformation du CICE en « *baisse de cotisations sociales pérenne* » ; il n'en demeure pas moins que cette évolution n'interviendrait pas avant 2017, ce qui n'est qu'une façon habile de reporter la définition des modalités de financement de cette mesure sur la prochaine législature !

De manière générale, **les conséquences macroéconomiques du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité, que cela soit sur l'emploi ou l'investissement des entreprises, sont difficiles à anticiper**. À cet égard, au début du mois de novembre, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective - France Stratégie - a lancé un appel à projets de recherche pour évaluer les effets du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Selon le Commissariat, les premières études quantitatives devraient être disponibles en 2015-2016 et les évaluations macroéconomiques seront menées en 2016-2017. Le Gouvernement estime que le CICE permettrait la création de 280 000 emplois d'ici 2017 et que le Pacte de responsabilité et de solidarité serait à l'origine d'un surcroît de croissance de 0,5 point ainsi que de la création de 190 000 emplois à la même échéance. Pour autant, **les tendances actuellement à l'œuvre - en particulier en termes d'investissement et de créations d'emplois - indiquent que les**

effets des dispositifs précités pourraient être plus limités que prévu¹, ce qui ne saurait surprendre eu égard à ce qui a été indiqué précédemment.

Malgré le caractère lacunaire des données disponibles relatives aux effets économiques du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité, quelques remarques générales peuvent être formulées. À titre de rappel, le rapport Gallois, présenté au Premier ministre en novembre 2012, indiquait que *« les allègements effectués depuis 20 ans ont concerné les plus bas salaires et ont, pour cette raison, très peu impacté directement l'industrie qui se situe à des niveaux de rémunération plus élevés. Pour atteindre de manière privilégiée l'industrie et les services à haute valeur ajoutée qui sont liés (bureaux d'études, ingénierie, informatique, conseils...), il conviendrait que le transfert de charge porte sur les salaires jusqu'à 3,5 fois le SMIC (dégressivité autour de ce niveau). Dans ces conditions, 35 % de l'avantage créé irait directement vers l'industrie et les services à haute valeur ajoutée associées »*².

Toutefois, dans le cadre du CICE, le Gouvernement a fait le choix d'un champ d'application plus restreint, puisque l'assiette du dispositif est composée des rémunérations versées aux salariés jusqu'à 2,5 SMIC ; aussi, mécaniquement, **le crédit d'impôt bénéficie-t-il de manière plus limitée à l'industrie³ et aux services à haute valeur ajoutée**. Persistant dans cette logique, le Gouvernement a prévu, dans le cadre de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, des allègements de cotisations patronales pour les salaires compris entre 1 et 1,6 SMIC, pour un montant de 4,5 milliards d'euros, à compter de 2015. Certes, une baisse des cotisations patronales, de 4,5 milliards d'euros, est également projetée en 2016 pour les salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC et la suppression de la C3S diminue, dans les entreprises concernées, la charge salariale dans son ensemble. Il n'en demeure pas moins, cependant, que la majeure partie des efforts de réduction du coût du travail portent sur les salaires inférieurs à 2,5 SMIC. Au-delà des **effets de substitution du travail peu qualifié au capital** qui, s'ils créent des emplois, défavorisent potentiellement les gains de productivité, cette « orientation » du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité **ne permet pas d'apporter le soutien massif aux secteurs soumis à la concurrence internationale et à haute valeur ajoutée que les circonstances semblent appeler**.

Pour conclure, il semble important de souligner que **la restauration du taux de marge des entreprises et des capacités financières de ces dernières ne saurait exclusivement reposer sur des baisses de**

¹ Les premiers résultats des enquêtes menées par l'Insee sur les effets attendus du CICE ont notamment été commentés dans le rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 de la commission des finances (cf. rapport n° 55 (2014-2015), op. cit., p. 31-33).

² L. Gallois (dir.), Pacte pour la compétitivité de l'industrie française, rapport au Premier ministre, 5 novembre 2012, p. 23.

³ Selon le rapport 2014 du comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, l'industrie manufacturière représentait 19,4 % de l'assiette du dispositif en 2013.

prélèvements. En effet, le rebond de l'activité économique, de même que le renforcement de notre potentiel de croissance nécessite des réformes structurelles ambitieuses. À cet égard, une récente publication du Conseil d'analyse économique¹ a recommandé un **accroissement de la concurrence dans les secteurs non manufacturiers** – notamment à travers une évolution de la réglementation concernant les secteurs des transports et certaines professions libérales –, de manière à réduire les prix des services intermédiaires qui pèsent sur les profits des entreprises. Surtout, **une réforme du marché du travail ne semble plus pouvoir être reportée.** Sur ce point, plusieurs pistes ont été avancées par Henrik Enderlein et Jean Pisani-Ferry dans un rapport remis le 27 novembre dernier aux ministres de l'économie allemand et français². Ainsi, ce rapport propose, entre autres, de **modifier l'indexation du salaire minimum**, afin qu'il évolue avec la progression globale de la productivité de l'économie, d'**accroître la flexibilité du temps de travail et des rémunérations**, et ce par l'extension des possibilités d'accords de maintien de l'emploi, ainsi que la **mobilité des salariés**, grâce à la portabilité des droits sociaux. À n'en pas douter, ces différentes mesures concourraient au **renforcement de la résilience financière des entreprises, donc de leur capacité de rebond en cas de retournement conjoncturel.** Par ailleurs, elles contribueraient à la **réduction de la dualité du marché du travail**, qui porte avant tout préjudice aux plus jeunes, aux 55-64 ans, et aux moins qualifiés ; ceci impliquerait également de rendre le contrat à durée indéterminée plus attrayant. À ce titre, il est intéressant de citer, pour clore ce développement, les propos tenus par le prix Nobel d'économie Jean Tirole lors de son audition par la commission des affaires économiques du Sénat le 19 novembre 2014³ :

En France, il existe une précarité, une dualité, et une inégalité incroyable. Les moins de 25 ans sont exclus de l'emploi et subissent un chômage massif et souvent déguisé. Les jeunes vont de CDD, en chômage et en emploi aidé, etc., et n'obtiennent jamais de CDI. Quant aux 55-64 ans, leur taux d'activité se situe aux environs de 40 %, contre plus de 70 % en Suède [...].

L'Europe du Nord a compris qu'il fallait protéger les salariés et non l'emploi. On vit dans un monde différent, où l'évolution technologique est très rapide, où les emplois changent ; ce n'est pas la faute des salariés. Il faut donc les protéger, les indemniser en cas de chômage, ce qui va de pair avec une surveillance du chômage.

¹ P. Artus, C. Garcia-Peñalosa et P. Mohnen, « Redresser la croissance potentielle de la France », Les notes du Conseil d'analyse économique, n° 16, septembre 2014.

² H. Enderlein et J. Pisani-Ferry, Réformes, investissement et croissance : un agenda pour la France, l'Allemagne et l'Europe, rapport remis à Sigmar Gabriel, ministre fédéral de l'économie et de l'énergie, et Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, 27 novembre 2014.

³ Audition de Jean Tirole, Prix 2014 de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel, le 19 novembre 2014 par la commission des affaires économiques du Sénat.

Protéger les emplois constitue une perte de richesse importante pour la nation, et nous conduit dans le mur, avec les conséquences que l'on connaît, à la fois fiscales – emplois aidés, CDD, qui sont de mauvais emplois, précaires, qui bénéficient d'assez peu de formations. Disons le franchement : les CDD sont des « mouchoirs jetables ». On a donc cette situation absurde où l'on crée volontairement du chômage de long terme. Même les CDI ne sont pas pleinement heureux, eux qui sont supposés être les bénéficiaires du système.

On peut comprendre les CDI : ils sont extrêmement protégés mais, le jour où ils perdent malgré tout leur emploi – faillite, licenciement – ils n'ont plus rien. Les Scandinaves nous ont montré la voie ; les Allemands aussi, avec quelques inconvénients. Il ne faut toutefois pas se voiler la face : la France crée beaucoup de précarité.

B. LE RALENTISSEMENT INATTENDU DE LA CROISSANCE ET DE L'INFLATION

En dépit d'une « embellie » de la conjoncture économique à la fin de l'année 2013, **la croissance et l'inflation se sont révélées plus faibles, en 2014, qu'anticipé**. Ceci a conduit le Gouvernement à réviser son scénario macroéconomique pour l'année 2014 dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015 – dont les hypothèses sont reprises dans le présent projet de loi.

1. Les espoirs déçus d'un rebond de l'activité en 2014

Le rebond de l'activité constaté aux deuxième et quatrième trimestres de l'année 2013, de respectivement 0,7 % et 0,2%, avait conduit le Gouvernement à **réviser à la hausse ses perspectives de croissance pour l'année 2014 à 1 % dans le cadre du programme de stabilité 2014-2017**, contre 0,9 % dans celui du projet de loi de finances pour 2014. La prévision gouvernementale avait, d'ailleurs, reçu l'aval du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) qui avait jugé qu'elle « [était] réaliste et que le scénario sur lequel elle repos[ait] n'était affecté d'aucun risque baissier majeur »¹. Il faut, en outre, rappeler que cette hypothèse de croissance était alors partagée par la Commission européenne², l'OCDE³ ainsi que par le Fonds monétaire international (FMI)⁴ et était proche de la projection du *Consensus Forecasts* d'avril 2014 (+ 0,9 %).

¹ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-01 du 22 avril 2014 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2014 à 2017.

² Commission européenne, « European Economic Forecast. Winter 2014 », *European Economy*, 2/2014, février 2014.

³ OCDE, *OECD Economic Outlook*, novembre 2013.

⁴ Fonds monétaire international, *World Economic Outlook. Recovery Strengthens, Remains Uneven*, avril 2014.

De nombreux éléments laissent entrevoir un redémarrage de l'activité économique en 2014, l'Insee anticipant même, dans sa *Note de conjoncture* de mars, qu'à la « *mi-2014, le PIB afficherait un acquis de croissance de + 0,7 %* »¹ du fait d'une croissance trimestrielle de 0,1 % puis de 0,3 % au cours des premier et deuxième trimestres de l'année.

Cependant, **tous les espoirs d'un sursaut de l'activité en 2014 ont disparu avec la publication par l'Insee, en août dernier**², **des résultats du deuxième trimestre**, qui faisaient apparaître une croissance nulle. À la suite de cela, le Gouvernement, les organisations internationales, de même que le *Consensus Forecasts* ont substantiellement révisé à la baisse leurs anticipations de croissance pour 2014 pour les rapprocher de 0,3-0,4 % (cf. *infra*).

La publication des comptes nationaux trimestriels par l'Insee au mois de novembre³ **n'a pas modifié la perspective d'une progression très limitée de l'activité au cours de l'année 2014**, et ce en dépit d'une augmentation de 0,3 % du PIB au troisième trimestre – qui n'avait pas été anticipée, le *Point de conjoncture* de l'Insee d'octobre 2014⁴ prévoyant une hausse du PIB de 0,1 % pour chacun des deux derniers trimestres.

**Tableau n° 9 : Évolution trimestrielle du PIB en 2014
(aux prix de l'année précédente)**

(niveaux en milliards d'euros, variations en %)

	2013-T4	2014-T1	2014-T2	2014-T3	2013	2014 (Acquis)
PIB	514,94	515,09	514,57	515,99	2 054,10	
<i>en évolution</i>	+ 0,2 %	0,0 %	- 0,1 %	+ 0,3 %	+ 0,4 %	+ 0,4 %

Source : Insee (novembre 2014)

La progression du PIB au troisième trimestre 2014 est principalement imputable à un léger rebond des stocks (cf. graphique ci-après) – sachant que la contribution des stocks à la croissance trimestrielle du PIB est particulièrement volatile, donc, moins prévisible. Selon les informations disponibles à ce jour, ceci serait essentiellement lié à **un phénomène de restockage des entreprises**⁵, l'enquête mensuelle de conjoncture dans l'industrie de septembre dernier faisant, en effet, apparaître que les stocks de produits étaient jugés inférieurs à la normale par les chefs

¹ Insee, Note de conjoncture, mars 2014, p. 12.

² Insee, « Stabilité du PIB au deuxième trimestre 2014 », Informations rapides, n° 186, août 2014.

³ Insee, « Au troisième trimestre 2014, le PIB augmente de 0,3 % », Informations Rapides, n° 259, novembre 2014.

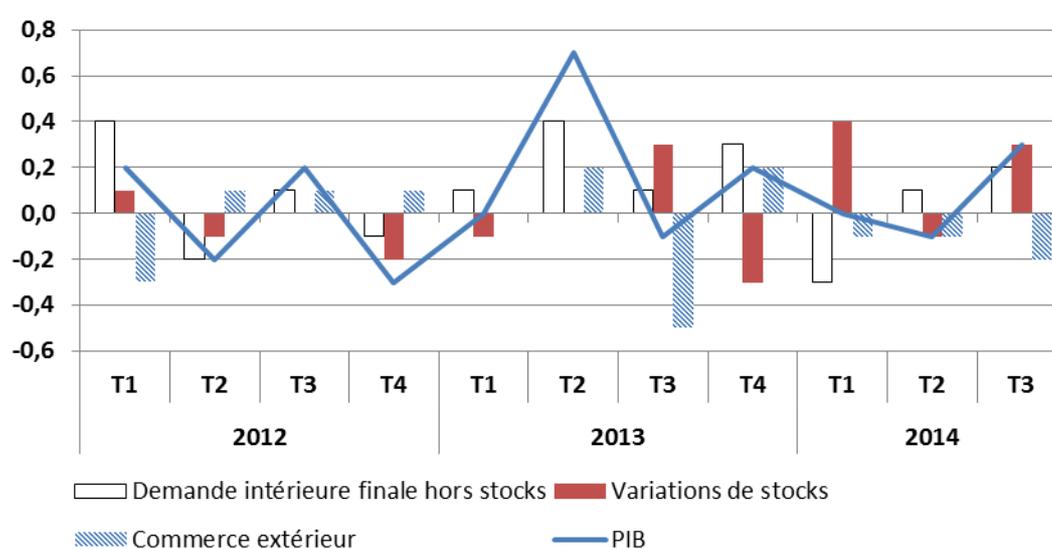
⁴ Insee, op. cit., octobre 2014.

⁵ D'autres facteurs peuvent être envisagés afin d'expliquer le rebond des stocks au troisième trimestre de cette année, parmi lesquels figure, notamment, la chute des prix du pétrole – et d'autres matières premières – engagée à l'été dernier, qui a pu encourager l'accroissement des stocks de matières premières des entreprises.

d'entreprise interrogés¹. Il ne saurait être exclu que les stocks contribuent à nouveau positivement à la croissance au dernier trimestre de cette année ; si la dernière enquête mensuelle de conjoncture dans l'industrie montre que « le solde relatif aux stocks de produits finis est stable et reste proche du niveau jugé normal »², l'indicateur de climat des affaires dans l'industrie s'est amélioré en octobre et en novembre – ce qui pourrait inciter les entreprises du secteur à augmenter leurs stocks.

Graphique n° 10 : Produit intérieur brut (PIB) et ses composantes

(en %)



Source : Insee (novembre 2014)

Quoi qu'il en soit, les autres composantes du PIB demeurent atones, **l'investissement des entreprises ayant encore reculé de 0,1 % au troisième trimestre**, après 0,5 % au deuxième trimestre. À cet égard, dans le *Point de conjoncture* précité d'octobre 2014³, l'Insee anticipait une nouvelle baisse de l'investissement des entreprises au dernier trimestre. De même, **la consommation des ménages a légèrement ralenti**, ne progressant que de 0,2 % contre 0,3 % au cours du trimestre précédent. Selon les prévisions de l'Insee, la consommation des ménages évoluerait au quatrième trimestre à un rythme proche de celui constaté au troisième trimestre – dans un contexte de faiblesse persistante de l'activité économique et du marché du travail⁴. **Les**

¹ Insee, « En septembre 2014, le climat des affaires dans l'industrie manufacturière est stable », Informations Rapides, n° 216, septembre 2014.

² Insee, « En novembre 2014, le climat des affaires continue de s'améliorer dans l'industrie manufacturière », Informations Rapides, n° 263, novembre 2014, p. 1.

³ Insee, op. cit., octobre 2014.

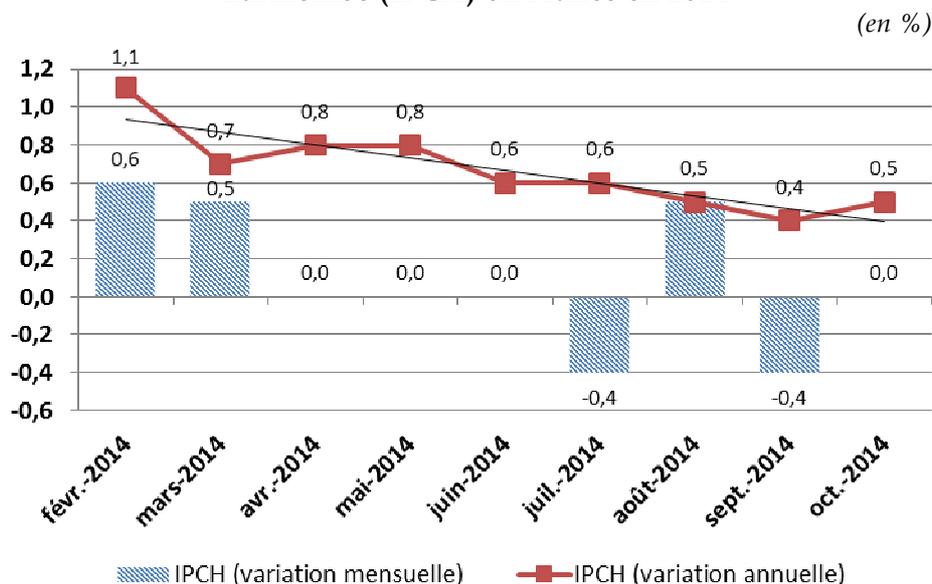
⁴ Dans le *Point de conjoncture* d'octobre 2014, l'Insee prévoit une légère hausse du taux de chômage d'ici la fin de l'année 2014, celui-ci devant atteindre 10,3 %, contre 10,1 % en 2013.

échanges commerciaux, enfin, ont continué, au troisième trimestre, à contribuer négativement au PIB, les importations (+ 1,1 %) ayant été plus dynamiques que les exportations (+ 0,5 %). Dans ces conditions, les indicateurs conjoncturels publiés par la Banque de France le 5 décembre dernier¹ montrent que celle-ci a maintenu sa **prévision de croissance du PIB de 0,1 % au dernier trimestre de l'année 2014**.

2. Un ralentissement de l'inflation plus fort qu'anticipé

L'atonie de la croissance du PIB s'est accompagnée, en 2014, d'**un ralentissement plus fort qu'anticipé de l'inflation**. Dans un contexte marqué par un repli des prix à la consommation débuté à l'été 2012, le Gouvernement prévoyait, dans le cadre du programme de stabilité présenté en avril dernier, une légère progression de l'inflation en 2014 (+ 1,2 %), considérant la perspective d'une reprise progressive de l'activité ainsi que l'atténuation des effets de l'appréciation de l'euro et de la baisse du prix des matières premières. Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) avait, toutefois, jugé qu'« *au vu du rythme observé sur les douze derniers mois [...], la prévision d'une hausse des prix de 1,2 % en moyenne annuelle pourrait se révéler un peu élevée* »².

Graphique n° 11 : Évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) en France en 2014



Source : commission des finances du Sénat (données d'Eurostat)

¹ Banque de France, Indicateurs conjoncturels – France, 5 décembre 2014.

² Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-01 du 22 avril 2014, op. cit.

De toute évidence, les faits ont donné raison au Haut Conseil des finances publiques. En effet, comme le montre le graphique ci-avant, **l'inflation a ralenti de manière continue tout au long de l'année 2014**. En dépit de hausses ponctuelles et modérées de l'inflation, qui s'expliquent essentiellement par des facteurs saisonniers, **la variation annuelle de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) s'est établi à + 0,5 % en octobre**. L'Insee n'entrevoit pas de rebond de l'inflation avant la fin de l'année 2014¹.

3. Un scénario économique gouvernemental pour 2014 révisé

En raison des évolutions conjoncturelles qui viennent d'être décrites, le Gouvernement a significativement révisé son scénario macroéconomique dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, dont les hypothèses sont maintenues dans le présent projet de loi. Ainsi, **la prévision d'évolution du PIB en 2014 est désormais de + 0,4 %** ; celle-ci paraît d'autant plus plausible que l'acquis de croissance² s'élevait, à la fin du troisième trimestre, à + 0,4 %. D'ailleurs, cette anticipation de croissance a été qualifiée de « réaliste » par le Haut Conseil des finances publiques dans son avis du 26 septembre 2014³, jugement réitéré dans son avis du 6 novembre 2014 relatif au présent projet de loi⁴.

Tableau n° 12 : Prévisions d'évolution du PIB et des prix à la consommation pour la France de la Commission européenne, du FMI et de l'OCDE

(évolution en %)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Commission européenne ⁽¹⁾	PIB	0,3	0,7	1,5			
	Prix à la consommation	0,6	0,7	1,1			
FMI ⁽²⁾	PIB	0,4	1,0				1,9
	Prix à la consommation	0,7	0,9				1,3
OCDE ⁽³⁾	PIB	0,4	0,8	1,5			
	Prix à la consommation	0,6	0,5	0,9			

⁽¹⁾ Commission européenne, « European Economic Forecast. Autumn 2014 », *European Economy* 7/2014, novembre 2014.

⁽²⁾ Fonds monétaire international, *World Economic Outlook. Legacies, Clouds, Uncertainties*, octobre 2014.

⁽³⁾ OCDE, *OECD Economic Outlook*, novembre 2014.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

¹ Insee, op. cit., octobre 2014.

² L'acquis de croissance du PIB pour l'année en cours correspond au taux de croissance annuel qui serait observé si le PIB restait, jusqu'à la fin de l'année considérée, stable à son dernier niveau trimestriel observé.

³ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-05 du 26 septembre 2014 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2015.

⁴ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-06 du 6 novembre 2014 relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2014.

Par ailleurs, il convient de relever que **les dernières publications du Fonds monétaire international (FMI) et de l'OCDE prévoient également une progression du PIB français de 0,4 % en 2014** (cf. tableau ci-avant). La Commission européenne anticipe, quant à elle, une croissance de 0,3 % cette année, comme le *Consensus Forecasts* de novembre.

S'agissant de l'inflation, **le Gouvernement retient désormais une hypothèse d'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) de + 0,6 % en 2014**. Une telle prévision semble crédible dans la mesure où elle est en ligne avec celles du Fonds monétaire international (FMI), de l'OCDE, de la Commission européenne et du *Consensus Forecasts*.

II. 2014, ANNÉE DE RENONCEMENT AUX OBJECTIFS BUDGÉTAIRES

L'année 2014 a été marquée par **le renoncement du Gouvernement aux objectifs budgétaires qu'il s'était fixé au cours des premiers mois de la présente législature**. Ce renoncement a été confirmé par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019¹. Celui-ci prévoit, en effet, **le report du retour du déficit public effectif en deçà de 3 % du PIB de 2015 à 2017**, en contradiction avec les engagements pris par la France dans le cadre de la procédure de déficit excessif (PDE)².

De même, **l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel, arrêté en application du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), est significativement modifié**. Alors que, conformément à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, l'équilibre structurel devait être atteint en 2016, le nouvel OMT correspond à un solde structurel de - 0,4 % du PIB en 2019. Ainsi que l'avait relevé votre rapporteur général, cette nouvelle trajectoire des finances publiques conduit à **faire reposer près de la moitié des efforts budgétaires nécessaires à l'atteinte de l'objectif à moyen terme (OMT) - pourtant moins ambitieux que le précédent - sur la prochaine législature**³.

En tout état de cause, **les renoncements du Gouvernement en matière budgétaire sont largement imputables aux écarts apparus, au cours des deux dernières années, entre les orientations pluriannuelles des finances publiques et la réalisation**. À cet égard, dans un avis publié en mai

¹Cf. rapport n° 55 (2014-2015), op. cit.

²La conformité de la nouvelle trajectoire pluriannuelle des finances publiques proposée par le Gouvernement aux engagements européens de la France est examinée dans les rapports de la commission des finances sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 et sur le projet de loi de finances pour 2015 (cf. rapport n° 55 (2014-2015), op. cit., p. 46-56 et rapport n° 108 (2014-2015), op. cit., p. 29-37).

³Dans son rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, votre rapporteur général a souligné que l'atteinte du nouvel objectif à moyen terme reposait, en creux, sur la réalisation de près de 40 milliards d'euros d'économies en 2018 et 2019, seulement « évoquées » par le Gouvernement (cf. rapport n° 55 (2014-2015), op. cit., p. 58).

dernier¹, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a constaté, au titre de l'exercice 2013, l'existence d'un « écart important »² entre le solde structurel observé et les cibles arrêtées par la loi de programmation 2012-2017. Ceci avait conduit, en application de l'article 23 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques³, au déclenchement du « mécanisme de correction »⁴ ; sur ce point, l'article 5 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoit que les mesures de correction proposées par le Gouvernement « *permettent de retourner à la trajectoire de solde structurel [...] dans un délai de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés* »⁵. Pour autant, **le Gouvernement n'a aucunement engagé de correction de l'écart apparu avec la trajectoire de solde structurel, comme le prévoyait le « mécanisme de correction » et contrairement aux engagements pris dans la loi de finances initiale pour 2014.**

A. L'ABSENCE DE CORRECTION DE L'« ÉCART IMPORTANT » À LA TRAJECTOIRE DE SOLDE STRUCTUREL EN 2014

En application de l'article 23 de la loi organique précitée, le « *Gouvernement tient compte d'un écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année* » ; par suite, en principe, les mesures tendant à corriger l'écart constaté au titre de l'exercice 2013 auraient dû trouver leur place dans les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2015. Néanmoins, **le Gouvernement avait, semble-t-il, « anticipé » cette correction**, projetant un ajustement structurel de 0,9 point de PIB en 2014 dans le cadre de la loi de finances pour 2014, supérieur à celui prévu par la programmation 2012-2017 (0,6 point de PIB). De même, dans la première loi de finances rectificative pour 2014, le Gouvernement avait réaffirmé sa volonté de procéder à la correction de l'« écart important » apparu en 2013.

¹ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-02 du 23 mai 2014 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2013.

² L'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques dispose qu'« un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives ».

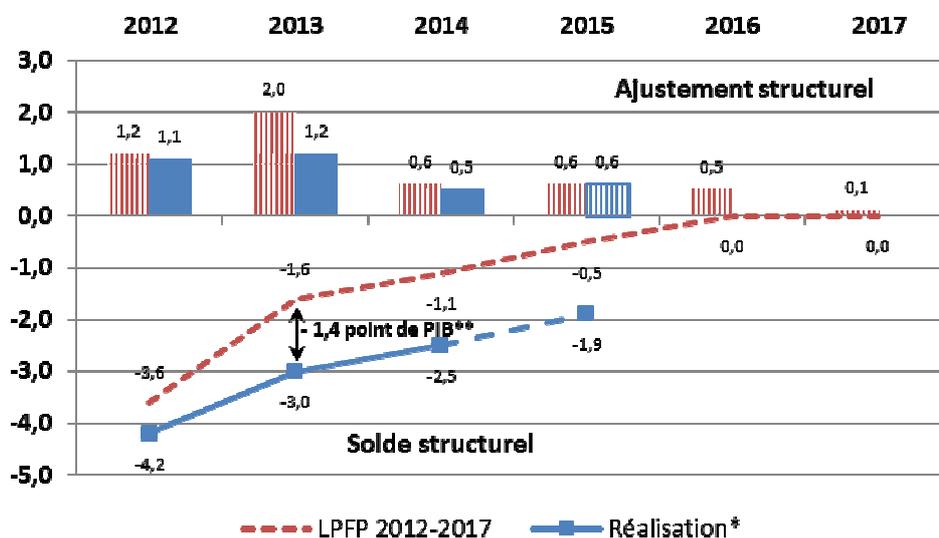
³ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

⁴ Les modalités de mise en œuvre du mécanisme de correction font l'objet d'un examen approfondi dans le rapport n° 716 (2013-2014) sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013 fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

⁵ Cette disposition est maintenue par l'article 6 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Graphique n° 13 : L'évolution du solde structurel avec les hypothèses de la LPFP 2012-2017

(en points de PIB)



Note de lecture : le solde structurel et l'ajustement structurel sont calculés à partir des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle retenues dans le cadre de la LPFP 2012-2017, ainsi qu'en application de l'ancien système de comptes nationaux (« SEC 95 ») qui s'appliquait lors de l'adoption de cette dernière. En effet, les hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ont été modifiées par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 et le nouveau système de comptes nationaux dit « SEC 100 » est désormais en vigueur ; ce sont ces hypothèses qui sont retenues dans le présent projet de loi de finances rectificative.

* Pour l'exercice 2015, le solde structurel et l'ajustement structurel correspondent à la prévision retenue par le Gouvernement.

** Au titre de l'exercice 2013, le Gouvernement a révisé l'estimation du solde structurel de - 3,1 % du PIB, retenue dans la loi de règlement pour 2013, à - 3,0 %, ce qui explique la minoration de l'écart constaté au titre de cette année de 0,1 point de PIB.

Source : commission des finances du Sénat (à partir de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 et du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019)

Malgré tout, **force est de constater que le Gouvernement n'a nullement engagé une correction de l'écart à la trajectoire de solde structurel comme il s'y était engagé**. Selon les données gouvernementales les plus récentes, le solde structurel s'élevait à - 3,0 % du PIB en 2013¹, révélant à un écart de - 1,4 point de PIB avec les orientations 2012-2017. **En retenant les mêmes hypothèses que celles sur lesquelles se fonde la loi de**

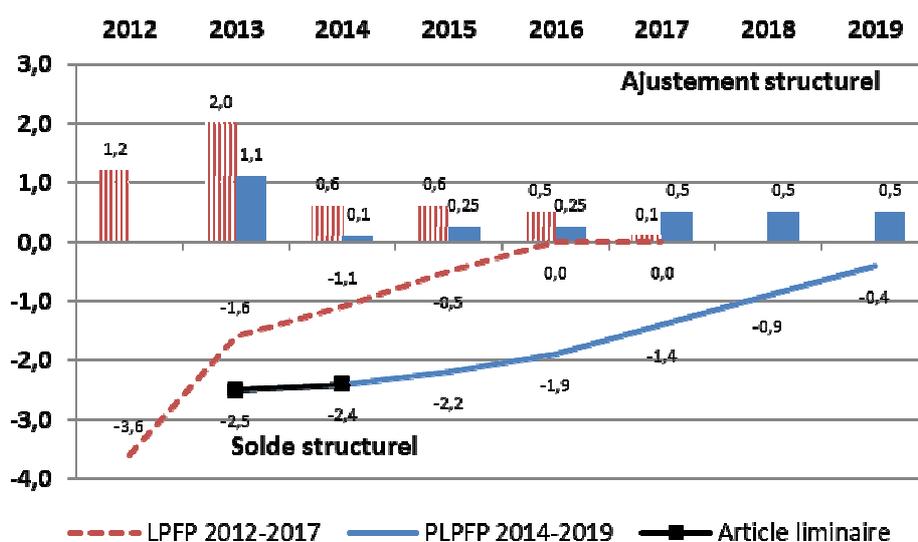
¹ Il convient, toutefois, de rappeler que le solde structurel au titre de l'exercice 2013 était estimé à - 3,1 % du PIB dans la loi de règlement pour 2013.

programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017¹, il apparaît que cet écart demeure inchangé en 2014, le solde structurel s'élevant à - 2,5 % du PIB, contre un objectif de - 1,1 % du PIB. Comme le fait apparaître le graphique ci-avant, un constat identique peut être fait s'agissant de l'année 2015.

En réalité, comme l'a souligné le président du Haut Conseil des finances publiques, Didier Migaud, lors de son audition par la commission des finances du 15 octobre 2014, la « correction du Gouvernement consiste en une nouvelle loi de programmation »². Ce dernier a proposé, en quelque sorte, de faire table rase du passé et des écarts constatés jusqu'à présent avec une nouvelle loi de programmation des finances publiques, qui abroge les orientations fixées par la loi de programmation 2012-2017.

Graphique n° 14 : L'article liminaire du PLFR pour 2014 et les trajectoires de solde structurel de la LPFP 2012-2017 et du PLPFP 2014-2019

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

¹ Dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, il a été procédé à une révision significative des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle de la France. De même, le Gouvernement a dû tenir compte de l'évolution du système de comptes nationaux, avec le passage du « SEC 95 » au « SEC 10 ». Ces différents éléments font l'objet d'un examen approfondi dans le rapport de la commission des finances sur le projet de loi de programmation des finances publiques (cf. rapport n° 55 (2014-2015), op. cit.).

² Audition de M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis rendu par le Haut Conseil sur le projet de loi de finances sur 2015 et sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, le 15 octobre 2014 par la commission des finances du Sénat.

Aussi, par construction, l'article liminaire du présent projet de loi fait-il apparaître une prévision de solde structurel pour l'année 2014 conforme à la trajectoire fixée par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (cf. graphique ci-avant).

B. LES PRÉVISIONS DE SOLDE EFFECTIF ET DE SOLDE STRUCTUREL POUR 2014

Ainsi que le fait apparaître l'article liminaire du présent projet de loi (cf. tableau ci-après), le solde effectif s'élèverait, en 2014, à - 4,4 % du PIB et le solde structurel à - 2,4 % du PIB.

Tableau n° 15 : Tableau de synthèse de l'article liminaire du PLFR pour 2014

(en points de PIB)

	Prévision d'exécution 2014
Solde structurel (1)	- 2,4
Solde conjoncturel (2)	- 1,9
Mesures exceptionnelles (3)	-
Solde effectif (1+2+3)	- 4,4

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

Le solde structurel ne s'améliorerait donc que de 0,1 point de PIB entre 2013 et 2014, passant de - 2,5 % du PIB à - 2,4 % du PIB. L'ajustement structurel serait significativement plus limité que celui calculé selon les hypothèses retenues dans le cadre de la loi de programmation 2012-2017, qui s'élèverait à 0,5 point de PIB (cf. *supra*). En effet, la révision à la baisse des hypothèses relatives à la croissance potentielle – utilisées dans le calcul de l'effort structurel en dépenses¹ – par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, de même que le nouveau système de comptes nationaux (SEC 2010), en vertu duquel les crédits d'impôts dits « restituables »² sont désormais comptabilisés en tant que dépenses publiques, ont pour effet de minorer comptablement l'effort et l'ajustement structurels consentis (cf. tableau ci-après).

¹ Les modalités de calcul de l'effort structurel et les incidences de la révision des hypothèses relatives à la croissance potentielle sont explicitées dans le rapport de la commission des finances sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (cf. rapport n° 55 (2014-2015), op. cit., p. 48-53).

² Dans le cadre du système européen de comptabilité (SEC 2010), les crédits d'impôts « restituables » correspondent aux crédits d'impôts tels qu'ils sont conçus dans le droit français ; il s'agit des dispositifs qui « peuvent être "à payer", dans le sens où tout montant du crédit qui dépasse la créance fiscale est payé à son bénéficiaire ». À l'inverse, les crédits d'impôts qui ne sont pas exigibles, comme les abattements ou les déductions, sont décrits comme « non récupérables ».

Ainsi, **l'effort structurel réalisé en 2014 s'élèverait à 0,4 point de PIB**, correspondant à un effort en recettes de 0,1 point de PIB et à un effort en dépenses de 0,2 point de PIB. À titre de rappel, la loi de finances initiale pour 2014 prévoyait un effort en recettes de 0,2 point de PIB et un effort en dépenses de 0,7 point de PIB ; à cet égard, la révision des hypothèses de croissance potentielle serait à l'origine d'une minoration de l'effort en dépenses de $\frac{1}{4}$ de point de PIB. Il en ressort que, **même en tenant compte des incidences de la modification des hypothèses sous-jacentes au calcul de l'effort structurel, ce dernier a été inférieur à la prévision en 2014**. Ceci résulterait essentiellement, si l'on en croit le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2015, de ce que l'effort structurel « *serait comptablement réduit du fait de la persistance d'une inflation faible [...] et malgré une maîtrise de la croissance de la dépense en valeur* ». Aussi, comme l'avait déjà souligné votre rapporteur général dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2015¹, il ressort clairement de ce constat que **le redressement des comptes publics aurait dû et devrait reposer sur des réformes de structure**, permettant d'agir « en profondeur » sur la dynamique des dépenses publiques ; en effet, de telles mesures, pour des effets macroéconomiques à court terme similaires, auraient permis d'éviter les déconvenues liées à l'inefficacité des « gels » et autres mesures superficielles sur la consolidation budgétaire dans un contexte de faible inflation.

Tableau n° 16 : Évolution du solde structurel en 2014

(en points de PIB)

Solde structurel 2013	- 2,5
Effort structurel, dont :	0,4
<i>Effort en recettes</i>	0,1
<i>Effort en dépenses</i>	0,2
Composante non discrétionnaire	- 0,1
Clef en crédits d'impôts	- 0,1
Prévision de solde structurel 2014	- 2,4

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019)

Quoi qu'il en soit, les incidences de l'effort structurel accompli en 2014 sur la variation du solde structurel seraient contrebalancées par la **composante non discrétionnaire de l'ajustement structurel**² (- 0,1 point de PIB), liée à la faiblesse de l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB – qui s'est élevée à 0,7 en 2014, contre une moyenne de 1 à

¹ Cf. rapport n° 108 (2014-2015), op. cit., p. 22.

² La composante non discrétionnaire de l'ajustement structurel, qui est hors de contrôle du Gouvernement, est définie comme l'effet du décalage entre les élasticités spontanées des recettes à la variation du PIB et les élasticités usuelles auxquelles s'ajoute l'évolution des recettes hors prélèvements obligatoires.

long terme -, et par la **clef en crédits d'impôts** (- 0,1 point de PIB), qui retrace la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)¹.

Le solde public effectif, quant à lui, se creuserait, passant de - 4,1 % du PIB en 2013 à - 4,4 % du PIB en 2014. L'amélioration de 0,1 point du solde structurel serait, en effet, compensée par **une nouvelle dégradation du solde conjoncturel**, qui atteindrait - 1,9 % du PIB contre - 1,6 % en 2013, la croissance effective du PIB restant bien inférieure à son potentiel. Enfin, il convient de relever que **les mesures ponctuelles et temporaires - ou mesures exceptionnelles - seraient sans effet notable sur le solde public en 2014** ; ceci est à attribuer aux « retards » pris dans le traitement des contentieux OPCVM et « précompte », dont le coût s'élèverait à 0,7 milliard d'euros cette année, alors qu'il était estimé à 2,7 milliards d'euros dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2014.

Au total, dans son avis précité du 6 novembre 2014², le Haut Conseil des finances publiques a considéré que « *les prévisions de finances publiques du collectif, et notamment d'un déficit public de 4,4 % du PIB, [étaient] vraisemblables* » - tout en soulignant que le respect de l'objectif de dépenses de l'État risquait d'être plus difficile cette année et que des doutes non négligeables subsistaient quant au produit de l'impôt sur les sociétés et à l'investissement des collectivités territoriales.

C. DES RECETTES PUBLIQUES ENCORE PORTÉES PAR LES MESURES NOUVELLES

Contrairement aux années passées, **l'ajustement budgétaire mené au cours de l'exercice 2014 a principalement reposé sur un effort en dépenses**. Pour autant, il convient de relever que **les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires ont représenté près de 2,7 milliards d'euros en 2014^{3,4}**, selon les estimations actualisées transmises par le Gouvernement à la commission des finances.

¹ L'estimation du coût du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en comptabilité nationale et en comptabilité budgétaire pour la période 2014-2019 est précisée supra dans le présent rapport.

² Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-06 du 6 novembre 2014, op. cit.

³ Le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2015 estimait les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires pour 2014 à 2,8 milliards d'euros ; toutefois, cette estimation a été revue la baisse par le Gouvernement, dès lors qu'une partie des ressources attendues au titre du Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), d'un montant de 0,1 milliard d'euros, seraient composées de recettes non fiscales qui ne sont pas considérées comme des prélèvements obligatoires.

⁴ Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires se répartissent entre l'État (- 5 milliards d'euros), les administrations de sécurité sociale (+ 5,5 milliards d'euros), les administrations publiques locales (+ 1 milliard d'euros) et les organismes divers d'administration centrale (+ 1,1 milliard d'euros).

Cette évolution est à attribuer, notamment, à la **réforme des régimes de retraite général et complémentaires**, à la **réforme des taux de taxe sur la valeur ajoutée** et aux **recettes du Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)**. Celle-ci est, en partie, compensée par la montée en charge du crédit pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Ainsi, les mesures nouvelles joueraient à la hausse sur le taux de prélèvements obligatoires. Elles seraient contrebalancées par une évolution spontanée des prélèvements obligatoires inférieure à celle du PIB¹. Par suite, **le taux de prélèvements obligatoires serait stable entre 2013 et 2014, s'établissant à 44,7 % du PIB.**

Comme le fait apparaître la partie du présent exposé général spécifiquement dédiée au budget de l'État (cf. *infra*), **les recettes fiscales nettes de ce dernier s'élèveraient à 272,9 milliards d'euros en 2014**, en recul de 3,9 % par rapport à 2013. Dans un contexte macroéconomique dégradé, **l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes serait de nouveau négative (- 0,4 %)**, tendance renforcée par **les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires prévues dans le champ de l'État (- 5,0 milliards d'euros)**, qui intègrent notamment la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Le Haut Conseil des finances publiques a jugé que « *les recouvrements des recettes fiscales à fin septembre [étaient] globalement en ligne avec les prévisions du présent PLFR* »², ce qui tend à crédibiliser la prévision gouvernementale, même si le montant du cinquième acompte d'impôt sur les sociétés (IS) versé au mois de décembre, qui représente généralement près de 30 % du produit de cette imposition, demeure encore incertain. **Les recettes non fiscales de l'État**, quant à elles, s'élèveraient à 14,2 milliards d'euros. Par suite, **le montant total des recettes de l'État serait de 287,1 milliards d'euros en 2014.**

S'agissant des **administrations de sécurité sociale (ASSO)**, les recettes augmenteraient de 2,3 % en 2014, contre 2,9 % en 2013. Cette progression serait portée par une **hausse de la masse salariale de 1,6 %**, en ligne avec l'évolution de la masse salariale constatée au deuxième trimestre 2014³, ainsi que par les **mesures nouvelles en prélèvements obligatoires, d'un montant de 5,5 milliards d'euros** – liées, comme le rappelle le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2015, à la réforme des retraites, à celle des carrières longues, à la hausse du taux des régimes de retraite complémentaires (Agirc-Arrco), à la rétrocession à la sécurité sociale d'un montant équivalent aux recettes perçues au titre de l'abaissement du quotient familial et de la fiscalisation de la participation de l'employeur aux contrats collectifs supplémentaires.

¹ À titre de rappel, l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB s'élèverait 0,7 en 2014, contre une moyenne de 1 à long terme.

² Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-06 du 6 novembre 2014, op. cit.

³ Acof, « La masse salariale et l'emploi du secteur privé au deuxième trimestre 2014 », Acof Stat, n° 197, septembre 2014.

Pour ce qui est des **administrations publiques locales** (APUL), enfin, celles-ci verraient **les concours financiers versés par l'État reculer de 1,5 milliard d'euros en 2014**, baisse partiellement compensée par la hausse du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) du fait des dépenses d'équipement réalisées en 2012 et 2013. Pour autant, **les ressources totales des collectivités territoriales progresseraient de 2 % en 2014**, sous l'effet d'une évolution spontanée des prélèvements obligatoires plus rapide que l'activité (+ 2,4 %) et des **mesures nouvelles d'un montant de 1 milliard d'euros**, portées notamment par la modification du plafond des taux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de la hausse des taux d'imposition des impôts directs locaux.

D. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN 2014

En 2014, **la dépense publique progresserait de 1,4 % en valeur** – ce qui correspond à une hausse de 16 milliards d'euros par rapport à 2013 – **et de 0,9 % en volume**¹. Dans l'exposé général du présent projet de loi, le Gouvernement souligne que cette « *progression historiquement faible de la dépense publique traduit un important effort sur l'ensemble des dépenses publiques* ». Il n'en demeure pas moins que **le rythme de progression des dépenses publiques en valeur demeure supérieur en France à celui constaté dans les autres pays de la zone euro** ; comme l'avait déjà relevé votre rapporteur général lors de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019², la dépense publique a progressé, en moyenne dans la zone euro, de 1,2 % en 2012 et 2013 et de 0,8 % pour la seule année 2013.

Aussi en ressortirait-il **une légère hausse du ratio de la dépense publique sur le PIB de 56,4 % à 56,5 % entre 2013 et 2014**.

Les dépenses totales de l'État progresseraient modérément en 2014 (+ 0,6 %), s'établissant à 375,4 milliards d'euros, contre 373,1 milliards d'euros en 2013. Cette hausse maîtrisée des dépenses de l'État reposerait sur **un objectif de diminution de 3,3 milliards d'euros des dépenses de l'État hors charge de la dette et des pensions** par rapport à la loi de finances initiale pour 2013³ – soit dans le champ de la norme « zéro valeur » ; toutefois, le respect de cet objectif nécessite l'annulation de près de

¹ Les taux d'évolution en valeur et en volume de la dépense publique sont calculés hors crédits d'impôts afin de permettre les comparaisons avec les exercices précédents, les crédits d'impôts dits « restituables » (cf. supra) étant, en vertu du nouveau système de comptes nationaux (SEC 2010) entré en vigueur cette année, comptabilisés en tant que dépenses publiques, alors qu'ils l'étaient auparavant comme moindre recettes.

² Cf. rapport n° 55 (2014-2015), op. cit., p. 75-76.

³ La loi de finances initiale pour 2014 prévoyait une baisse de 1,7 milliard d'euros des dépenses de l'État hors charge de la dette et des pensions, objectif qui a été renforcé à hauteur de 1,6 milliard d'euros dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2014.

2,1 milliards d'euros en fin d'exercice, par le biais d'un décret d'avance¹ et du présent projet de loi, afin de compenser des ouvertures de crédit d'un montant équivalent - le Haut Conseil des finances publiques a, à cet égard, jugé le montant de ces annulations important « *compte tenu des annulations de crédits déjà opérées en loi de finances rectificative cet été* ». Ces différents mouvements sont analysés plus avant dans la partie du présent exposé général consacrée au budget de l'État (cf. *infra*). À cela s'ajoute l'**annulation de 1,6 milliard d'euros sur la charge de la dette** sous l'effet de l'évolution constatée des taux d'intérêt et de l'inflation.

Les dépenses des **administrations de sécurité sociale** (ASSO) croîtraient, en 2014, au même rythme qu'en 2013 (+ 2,3 %). Les prestations versées ralentiraient (+ 2,2 % après + 3,0 % en 2013), tendance particulièrement marquée pour les **pensions de retraite** (+ 2,4 % après + 3,4 %) en raison du report de la revalorisation des pensions de base du 1^{er} avril au 1^{er} octobre et de la non-revalorisation des pensions de base et complémentaires ; les **dépenses d'indemnisation du chômage** ralentiraient également (+ 2,6 % après + 5,7 %) du fait d'une évolution moins défavorable du marché du travail en 2013. Enfin, l'**objectif national de dépenses d'assurance maladie** (ONDAM) progresserait de 2,6 % par rapport aux dépenses exécutées en 2013, s'établissant à 178,3 milliards d'euros, conformément à la prévision de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 ; selon l'avis du Comité d'alerte sur le respect de l'ONDAM du 7 octobre 2014², « *un dépassement de l'ONDAM 2014 devrait [...] pouvoir être évité grâce aux mesures proposées en PLFSS pour 2015 pour encadrer l'évolution des dépenses de médicaments, notamment ceux contre l'hépatite C, et par la mobilisation à due concurrence des réserves constituées, notamment sur les crédits hospitaliers, et les crédits non encore délégués* ».

Concernant les dépenses des **administrations publiques locales** (APUL), celles-ci décélèreraient, progressant de 1,2 % en 2014, contre 3,4 % en 2013. Cette évolution résulterait d'**un fort recul de la formation brute de capital fixe (FBCF) des collectivités territoriales** (- 5,0 %), les dépenses hors investissement continuant à croître à un rythme proche de l'année passée, soit de 2,7 % en 2014 contre 2,9 % en 2013. Cette contraction des dépenses de FBCF serait liée au cycle électoral municipal, qui est généralement marqué par un ralentissement de l'investissement lors de l'année des élections³. Néanmoins, le Haut Conseil des finances publiques a considéré, dans son

¹ Cf. rapport d'information n° 121 (2014-2015) sur le projet de décret d'avance relatif au financement de dépenses urgentes fait par Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances du Sénat.

² Cf. avis du Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie n° 2014-3 du 7 octobre 2014 sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

³ Le cycle électoral et ses incidences sur l'investissement des administrations publiques locales (APUL) fait l'objet d'un examen approfondi dans le rapport de la commission des finances sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (cf. rapport n° 55 (2014-2015), op. cit., p. 60-65).

avis relatif au présent projet de loi¹, que l'ampleur de la baisse des dépenses d'investissement des collectivités anticipée par le Gouvernement restait « incertaine à ce stade de l'année ». À cet égard, dans le rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, votre rapporteur général s'était interrogé sur la « solidité » des hypothèses du Gouvernement concernant l'évolution des dépenses d'investissement au cours du cycle électoral, les variations de ces dernières ayant montré une grande irrégularité lors des derniers cycles électoraux.

Tableau n° 17 : Solde public par sous-secteur des administrations publiques

(en % du PIB)

	2013	2014	2015
État	- 3,3	- 3,6	- 3,6
Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	0,1	0,0	- 0,1
Administrations publiques locales (APUL)	- 0,4	- 0,3	- 0,3
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	- 0,5	- 0,5	- 0,3
Solde public	- 4,1	- 4,4	- 4,3

Source : rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2015

E. LA FRANCE ET SES ENGAGEMENTS EUROPÉENS

Depuis le 27 avril 2009, la France fait l'objet d'une procédure de déficit excessif (PDE) au titre du volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) ; à ce titre, celle-ci devait ramener son déficit public effectif en deçà de 3 % du PIB en 2012 au plus tard, délai qui avait été reporté à 2013 par le Conseil de l'Union européenne le 2 décembre 2009.

Néanmoins, en raison de la « forte détérioration de la position budgétaire due à une position globale de l'économie moins favorable que celle sur laquelle se fonde la recommandation du Conseil de 2009 », **la Commission européenne a proposé, en mai 2013, d'accorder à la France une prolongation jusqu'à 2015 du délai pour corriger son déficit excessif** – proposition validée par le Conseil de l'Union européenne le 21 juin 2013. Ce report s'est accompagné de recommandations du Conseil portant sur la trajectoire de solde public de la France jusqu'à 2015, comprenant des cibles de déficit effectif et des objectifs d'ajustement du solde structurel. Ces différents éléments sont repris dans le tableau ci-après.

¹ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-06 du 6 novembre 2014, op. cit.

Tableau n° 18 : Recommandations du Conseil concernant la trajectoire des finances publiques de la France dans le cadre de la procédure de déficit excessif

(en % du PIB)

	2013	2014	2015
Cibles de déficit effectif	3,9	3,6	2,8
Objectifs d'ajustement structurel	1,3	0,8	0,8

Source : Conseil de l'Union européenne (2013)

Ainsi, il était attendu de la France qu'elle ramène son déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2015 et qu'elle améliore son solde structurel de 0,8 point de PIB en 2014 et 2015. Ces recommandations avaient été prises en compte dans le cadre du programme de stabilité 2014-2017¹ (cf. tableau ci-après).

Tableau n° 19 : Trajectoires des soldes effectif et structurel du programme de stabilité 2014-2017

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde effectif	- 4,9	- 4,3	- 3,8	- 3,0	- 2,2	- 1,3
Solde structurel	- 4,0	- 2,9	- 2,1	- 1,2	- 0,8	- ¼
Ajustement structurel	1,1	1,1	0,8	0,8	0,5	0,5

Source : commission des finances du Sénat (à partir du programme de stabilité 2014-2017)

Toutefois, dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, **le Gouvernement a unilatéralement décidé de reporter le retour du déficit effectif en-dessous de 3 % du PIB de 2015 à 2017** et significativement modifié la trajectoire d'ajustement structurel – ce dernier devant désormais s'élever à 0,1 point de PIB en 2014 et à 0,25 point de PIB en 2015 (cf. *supra*).

Aussi, s'est posée la question des conséquences du non-respect, par la France, des cibles budgétaires fixées par le Conseil de l'Union européenne dans le cadre de la procédure de déficit excessif (PDE) ; ceci a, d'ailleurs, fait craindre **la formulation d'un « avis négatif » par la Commission européenne sur le projet de plan budgétaire français pour 2015 dans le cadre de la procédure de surveillance instituée par le *Two Pack***².

Toutefois, afin de faire bonne figure et éviter une situation qui eut été délicate aussi bien pour la France que pour la Commission européenne, le

¹ Cf. rapport d'information n° 483 (2013-2014) sur le projet de programme de stabilité 2014-2017 fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

² La procédure d'examen des projets de plans budgétaires par la Commission européenne créée par le *Two Pack* est précisée dans le rapport de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2015 (cf. rapport n° 108 (2014-2015), op. cit., p. 33-37).

ministre des finances et des comptes publics, Michel Sapin, a adressé, le 27 octobre dernier, une lettre au vice-président de la Commission européenne Jyrki Katainen dans laquelle il présentait **une série de mesures supplémentaires et d'estimations actualisées venant compléter le projet de plan budgétaire pour 2015** et réviser à la hausse l'ajustement structurel prévu au titre de cette année.

Si ces mesures supplémentaires ont permis à la France d'éviter qu'un « avis négatif » ne soit formulé à l'encontre de son projet de plan budgétaire pour 2015, celles-ci **ne semblent pas avoir emporté la conviction de la Commission européenne qui a seulement réservé son jugement dans son avis du 28 novembre 2014**¹. Ceci ne saurait surprendre dès lors que ni en 2014, ni en 2015 – et ce même en tenant compte des mesures précitées –, la France ne respecte les objectifs arrêtés en juin 2013 par le Conseil de l'Union européenne.

1. Le non-respect des engagements européens de la France en 2014

En application des recommandations précitées du Conseil de l'Union européenne en date du 21 juin 2013, le déficit public de la France devait revenir à un niveau inférieur à 3,6 % du PIB en 2014 ; dans le cadre du programme de stabilité 2014-2017, la France s'était engagée à ramener son déficit à 3,8 % du PIB cette même année. Cependant, **le présent projet de loi fait apparaître une prévision de déficit public de 4,4 % en 2014**, soit un niveau bien supérieur à l'objectif fixé par le Conseil et à la cible arrêtée dans le programme de stabilité présenté en avril dernier. Pourtant, il y a quelques mois encore, lors de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2014, **le Gouvernement avait confirmé son objectif de déficit public de 3,8 % du PIB en 2014** ; devant le Sénat, le secrétaire d'État chargé du budget, Christian Eckert, avait, à cet égard, déclaré : « *Comme le rappelle l'article liminaire du projet de loi de finances rectificative pour 2014, le déficit public connaîtrait une diminution, pour s'établir à 3,8 % du PIB, soit une baisse continue depuis 2012* »². **Non seulement cet objectif est abandonné, mais le déficit public se dégrade par rapport à 2013**, où il était de 4,1 % du PIB.

¹ Cf. avis de la Commission européenne du 28 novembre 2014 relatif au projet de plan budgétaire de la France, C(2014) 8805 final.

² Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 7 juillet 2014.

Au regard des nouvelles règles de gouvernance budgétaire, qui accordent une importance renforcée à la notion de solde structurel, en particulier depuis l'adoption du *Six Pack*¹, le non-respect de l'objectif de déficit public aurait pu se justifier si l'ajustement structurel avait été conforme aux recommandations du Conseil. Néanmoins, cette exigence n'est pas plus respectée, **le Gouvernement prévoyant un ajustement structurel de 0,1 point de PIB en 2014, contre une cible de 0,8 point de PIB.**

Certes, ainsi que cela a été indiqué précédemment, la modification des hypothèses relatives à la croissance potentielle et l'entrée en vigueur du nouveau système de comptes nationaux (SEC 2010) ont pour effet de **réduire, d'un point de vue comptable, l'ajustement structurel constaté en 2014.** Pour autant, l'avis du 28 novembre susmentionné indique que, pour 2014, « *la Commission table, dans ses prévisions de l'automne 2014, sur une amélioration du solde structurel de 0,3 point de pourcentage du PIB. Après prise en compte de l'incidence négative du passage au SEC 2010, ainsi que des variations de croissance potentielle et des augmentations/réductions imprévues de recettes, l'effort structurel en 2014 s'établit à 0,5 point de pourcentage du PIB, ce qui est inférieur à l'objectif fixé dans la recommandation émise au titre de la PDE (0,8 point de pourcentage du PIB)* ». Ainsi, en tout état de cause, **la Commission juge que la France n'a pas respecté ses engagements budgétaires au titre de l'exercice 2014.**

2. Des mesures supplémentaires pour 2015 insuffisantes ?

En l'état des informations disponibles à ce jour, **les engagements européens de la France ne seraient pas plus respectés en 2015 qu'en 2014**, et ce y compris en tenant compte des mesures supplémentaires annoncées par le Gouvernement dans le cadre de la procédure prévue par le *Two Pack*. En effet, comme cela a été indiqué, la France a fait parvenir une lettre à la Commission européenne, le 27 octobre dernier, précisant qu'elle **serait en mesure de « présenter un ajustement budgétaire structurel supérieur à 0,5 point de PIB en 2015 »**. Il y était indiqué : « *les informations les plus récentes dont nous disposons nous permettent de réviser un certain nombre de nos estimations, qu'il s'agisse principalement des moindres charges d'intérêt dans un contexte de baisse continue des taux depuis l'été, ou d'un moindre prélèvement sur recettes à venir au titre du budget de l'Union européenne* » ; à cela vient s'ajouter de « *nouvelles mesures pour accélérer et renforcer la lutte contre la fraude et l'optimisation fiscale* », complétées de « *quelques dispositions de justice* ».

¹ La réforme du Pacte de stabilité et de croissance a été réalisée, dans le cadre du Six Pack, par trois règlements (UE) du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 n° 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, n° 1175/2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques et n° 1177/2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ainsi que par la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

Ces différentes mesures contribueraient **pour 3,6 milliards d'euros à l'amélioration du solde public**. Selon l'avis de la Commission du 28 novembre dernier, le train de mesure correspondant « *est censé être adopté dans un prochain budget supplémentaire pour 2014 ou dans le budget pour 2015* ».

Selon les informations communiquées par le Gouvernement, cette amélioration du solde structurel serait, tout d'abord, permise par de **nouvelles informations sur les recettes et les dépenses**, à hauteur de 1,6 milliard d'euros environ. Celles-ci concerneraient les **dividendes versés par les entreprises dans lesquelles l'État détient une participation** (+ 0,35 milliard d'euros), les **recettes de cotisations sur la valeur ajoutée (CVAE)** (+ 0,42 milliard d'euros), la **charge de la dette** (+ 0,40 milliard d'euros), qui est revue à la baisse en raison de la diminution continue des taux d'intérêt depuis le mois de septembre, la **créance de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)** (+ 0,10 milliard d'euros), qui serait plus faible qu'anticipé et le **prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE)** (+ 0,30 milliard d'euros), également révisé à la baisse.

Tableau n° 20 : Nouvelles informations sur les recettes et les dépenses pour 2015

(en milliards d'euros)

Dividendes versés au titre des participations de l'État (PLF 2015)	+ 0,35
Recettes de cotisations sur la valeur ajoutée (CVAE) (PLFR 2014)	+ 0,42
Coût du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) (PLFR 2014)	+ 0,10
Charge d'intérêt sur la dette publique (PLF 2015)	+ 0,40
Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE) (PLF 2015)	+ 0,30
TOTAL	+ 1,57

Source : Gouvernement

À cela viennent s'ajouter **les mesures nouvelles supplémentaires intégrées au budget 2015**, pour près de 1,2 milliard d'euros. Elles intègrent la **majoration de la taxe d'habitation en zone tendue pour les résidences secondaires** (+ 0,15 milliard d'euros), sur décision des collectivités territoriales, la **majoration de la taxe foncière sur les terrains constructibles** (+ 0,10 milliard d'euros), la **non déductibilité de la taxe sur les locaux à usage commercial ou de bureaux en Île-de-France** (+ 0,10 milliard d'euros), la **non déductibilité de la taxe sur les risques systémiques (TRS)** (+ 0,30 milliard d'euros), qui est acquittée par le secteur bancaire, la **non déductibilité de la taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurance** (+ 0,03 milliard d'euros), la **majoration de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)** (+ 0,20 milliard d'euros), au profit de

l'État, et des mesures relatives à la taxe sur les parkings et à la taxe spéciale d'équipement en Île-de-France ainsi qu'à la taxe de séjour (+ 0,30 milliard d'euros).

Tableau n° 21 : Mesures nouvelles supplémentaires intégrées au budget 2015

(en milliards d'euros)

Majoration de la taxe d'habitation en zone tendue pour les résidences secondaires (PLFR 2014)	+ 0,15
Majoration de la taxe foncière sur les terrains constructibles (PLFR 2014)	+ 0,10
Non déductibilité de la taxe sur les locaux à usage commercial ou de bureaux en Île-de-France (PLFR 2014)	+ 0,10
Non déductibilité de la taxe sur les risques systémiques (PLFR 2014)	+ 0,30
Non déductibilité de la taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurance (PLFR 2014)	+ 0,03
Taxe sur les surfaces commerciales (PLFR 2014)	+ 0,20
Mesures relatives à la taxe sur les parkings, à la taxe spéciale d'équipement en Île-de-France et à la taxe de séjour	+ 0,30
TOTAL	+ 1,18

Source : Gouvernement

Enfin, la lutte contre la fraude et l'optimisation fiscales serait à l'origine de 0,85 milliard d'euros supplémentaires. Ceci tient compte du recouvrement accéléré par le Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) (+ 0,40 milliard d'euros), la mise en place d'une procédure permettant une perception plus rapide des montants de redressement dans les cas de transferts artificiels de bénéfices vers les filiales étrangères ou vers les entreprises situées dans les paradis fiscaux (+ 0,25 milliard d'euros), des mesures de lutte contre la fraude fiscale (+ 0,10 milliard d'euros), en particulier en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), et une mesure de lutte contre l'optimisation dans le cadre du régime dit « mère-fille » (+ 0,10 milliard d'euros).

Tableau n° 22 : Lutte contre la fraude et l'optimisation fiscales

(en milliards d'euros)

Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) (circulaire)	+ 0,40
Mesures de lutte contre la fraude à la TVA (PLFR 2014)	+ 0,10
Mesure relative aux prix de transfert (amendement au PLFR 2014)	+ 0,25
Mesure relative au régime « mère-fille » (amendement au PLFR 2014)	+ 0,10
TOTAL	+ 0,85

Source : Gouvernement

Il devait résulter de ces mesures une amélioration supplémentaire du solde structurel de 0,2 point de PIB ; toutefois, la Commission a jugé, après évaluation, que « *cette amélioration ne devrait être que de 0,1 point de pourcentage du PIB* ». Ainsi, selon la Commission, « *sur la base des prévisions de l'automne 2014 de la Commission, corrigées pour tenir compte de l'évaluation du nouveau train de mesures et de l'incidence du passage au SEC 2010, l'ajustement du solde structurel représentera 0,3 point de pourcentage du PIB en 2015* ». Par suite, **l'ajustement structurel consenti en 2015 serait très inférieur à la recommandation du Conseil de l'Union européenne de 2013**, qui prévoyait un ajustement de 0,8 point de PIB, alors même que le retour du déficit public en deçà de 3 % du PIB a été reporté de 2015 à 2017.

Loin de donner son quitus au projet de budget de la France pour 2015, la Commission européenne a précisé qu'elle « *réexaminera au début du mois de mars 2015, à la lumière de la version définitive de la loi de finances du programme détaillé des réformes structurelles annoncé par les autorités, sa position sur les obligations qui incombent à la France au titre du pacte de stabilité et de croissance* ». En bref, **la France a obtenu un répit, mais elle ne rattrapera pas aux sanctions prévues dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) si les mesures nécessaires au redressement des finances publiques, conformément à ses engagements européens, ne sont pas prise rapidement.**

D'ailleurs, soucieux de faire acte de bonne volonté, le Premier ministre, Manuel Valls, a adressé, le 21 novembre 2014, une lettre au président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, dans laquelle est mis en avant le « *sérieux budgétaire* » de la France et où sont détaillées les réformes économiques engagées ou projetées afin **d'optimiser la concurrence sur le marché des biens et des services, d'améliorer le fonctionnement du marché du travail, de maîtriser les prélèvements obligatoires**, en particulier par une réduction de ceux pesant sur le travail et de **simplifier l'organisation territoriale.**

En tout état de cause, il devra être tenu compte des éléments qui viennent d'être développés et procédé à **l'actualisation de l'estimation du solde public effectif, et notamment de sa composante structurelle, figurant à l'article liminaire du projet de loi de finances pour 2015**. En outre, **la trajectoire de solde structurel inscrite dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 devra également être révisée** en conséquence.

Selon le Gouvernement, **l'estimation du solde public effectif pour 2015 devrait être révisée de -4,3 % du PIB à -4,1 %**. Toutefois, des interrogations demeurent quant à celle du solde structurel ; en effet, ainsi que cela a été indiqué, la Commission européenne a considéré que **les mesures présentées par le Gouvernement ne permettraient une amélioration du solde structurel que de 0,1 point de PIB** - soit un ajustement structurel total de 0,3 point de PIB entre 2014 et 2015.

DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT

I. LES RECETTES : DES MOINS-VALUES CONFIRMÉES, UNE POLITIQUE FISCALE QUI MANQUE DE COHÉRENCE

A. DES MOINS-VALUES CONFIRMÉES ET AMPLIFIÉES

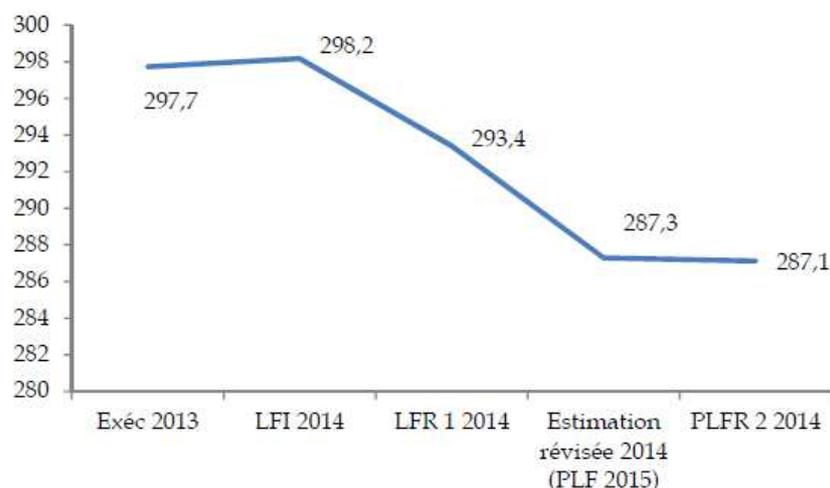
1. Une moins-value de plus de 11 milliards d'euros sur l'ensemble des recettes de l'État par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale

Les prévisions associées à la loi de finances initiale pour 2014 se sont **rapidement révélées erronées** : dès la première loi de finances rectificative, était effectuée une révision à la baisse de 4,8 milliards d'euros. L'estimation révisée présentée à l'occasion du projet de loi de finances pour 2015 a été revue à la baisse de 6,1 milliards d'euros supplémentaires. Le présent projet de loi de finances rectificative ne déroge pas à cette tendance et **confirme la baisse par rapport aux anticipations** puisque le total des recettes de l'État devrait s'élever à 287,1 milliards d'euros, contre une prévision initiale de 298,2 milliards d'euros.

Au total, les recettes de l'État en 2014 seraient **en baisse de 10,6 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2013** et de **11,1 milliards par rapport à la loi de finances initiale pour 2014**.

Graphique n° 23 : Évolution des prévisions de recettes de l'État entre l'exécution 2013 et le présent projet de loi de finances rectificative

(en milliards d'euros)



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

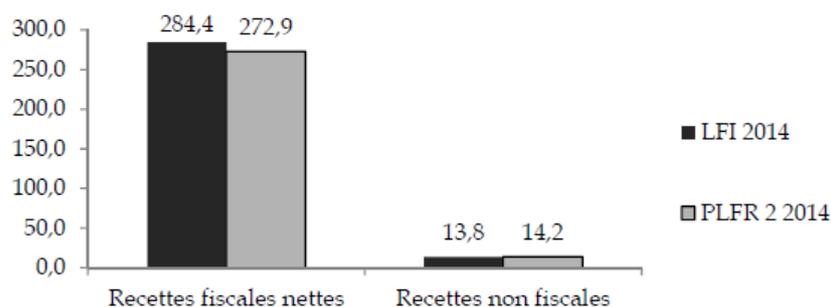
L'ampleur des moins-values constatées sur les recettes de l'État amène à s'interroger sur la **fiabilité des modèles de prévision utilisés**. Le fait que les hypothèses à partir desquelles sont construites les estimations figurent, à partir de cette année, dans l'annexe « Voies et moyens » jointe au projet de loi de finances de l'année, devrait être favorable à une plus grande transparence – sinon une plus grande prudence – dans l'élaboration des prévisions.

D'autre part, l'ampleur de ces moins-values conduit à souligner combien un **ajustement par les recettes apparaît, dès lors que la croissance est durablement faible, difficile à réaliser**.

La **totalité de la moins-value est portée par les recettes fiscales**, alors que les recettes non fiscales connaîtraient une très légère augmentation par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

Graphique n° 24 : Évolution des recettes fiscales et non fiscales entre la loi de finances initiale pour 2014 et le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2014

(en milliards d'euros)



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

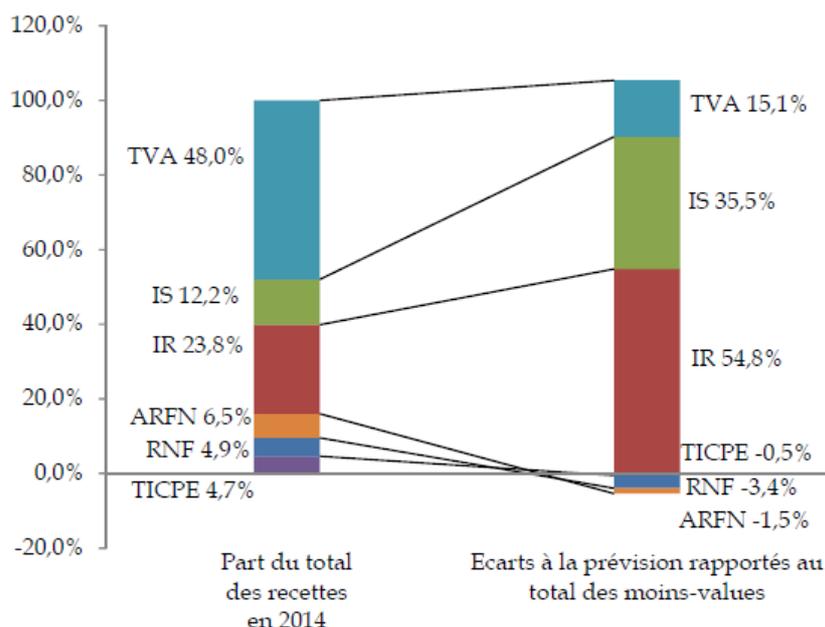
2. L'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés portent 90 % des moins-values

Au sein des recettes fiscales, **les moins-values sont inégalement réparties**. Ainsi, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui représente près de la moitié du total des recettes fiscales de l'État et qui est sensible à la conjoncture du fait de la corrélation entre croissance et consommation, ne constitue que 15 % des moins-values fiscales avec un différentiel de l'ordre de 1,7 milliard d'euros entre l'estimation de la loi de finances initiale et celle du présent projet de loi de finances rectificative.

Comme le montre le graphique ci-après, ce sont l'impôt sur le revenu (IR) et l'impôt sur les sociétés (IS) qui expliquent la plus grande partie des différences observées entre la prévision initiale et l'estimation

associée au présent projet de loi de finances rectificative : à eux deux, ils expliquent 90 % des moins-values observées.

Graphique n° 25 : Poids relatif de chaque ressource de l'État dans le total des recettes et dans le total des moins-values constatées en 2014



Note de lecture : TVA : taxe sur la valeur ajoutée ; IS : impôt sur les sociétés ; IR : l'impôt sur le revenu ; TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ; ARFN : autres recettes fiscales nettes (dont l'ISF) ; RNF : ressources non fiscales.

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

3. Des facteurs d'évolution des recettes fiscales différenciés

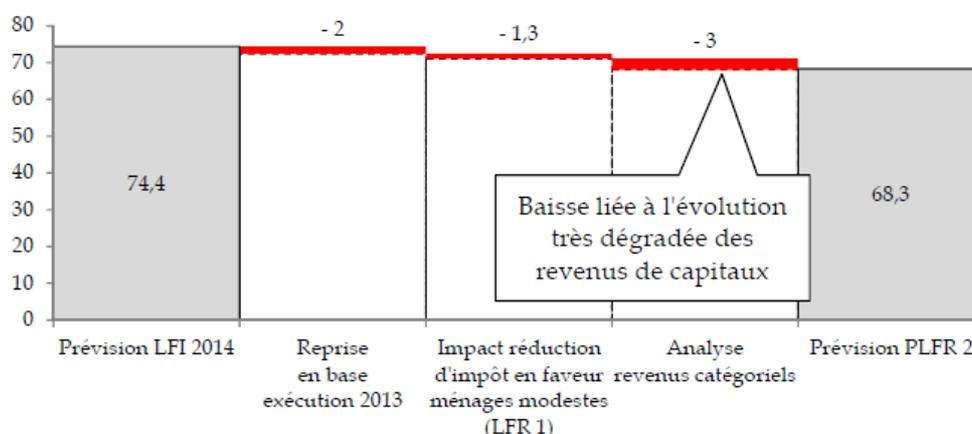
a) L'impôt sur le revenu : le poids de l'exécution 2013 et la dégradation des revenus de capitaux mobiliers

La prévision de recettes d'impôt sur le revenu est **inférieure de 6,3 milliards d'euros aux estimations de la loi de finances initiale (- 9 %)** et explique plus de la moitié du total des moins-values fiscales observées en 2014. D'après les informations transmises à votre rapporteur général, ce différentiel s'explique principalement par la **reprise en base de l'exécution 2013** (- 2 milliards d'euros) ainsi que par **l'analyse actualisée des revenus catégoriels** (- 3 milliards d'euros), qui fait notamment apparaître une dégradation marquée des revenus de capitaux mobiliers en 2013, dont l'impact se fait sentir sur les recettes 2014 du fait du décalage d'un an entre la création de la base taxable et la liquidation de l'impôt.

La réduction exceptionnelle d'impôt sur le revenu en faveur des ménages modestes, prévue par la loi de finances rectificative du 8 août 2014, contribue également à la moins-value, dans une moindre proportion cependant (à hauteur de 1,3 milliard d'euros).

Graphique n° 26 : Facteurs d'évolution des prévisions d'impôt sur le revenu entre la loi de finances initiale pour 2014 et le présent projet de loi de finances rectificative pour 2014

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses au questionnaire du rapporteur général)

Votre rapporteur général veillera, dans le cadre de l'analyse de l'exécution 2014 lors de l'examen du projet de loi de règlement, à expertiser les raisons qui expliquent que les recettes sont moindres qu'attendues.

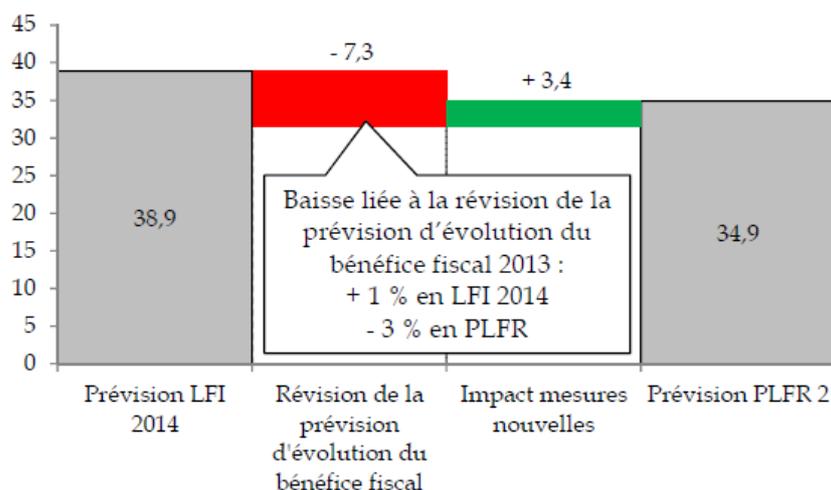
b) L'impôt sur les sociétés : une prévision d'évolution du bénéfice fiscal trop optimiste

Le produit de l'impôt sur les sociétés serait inférieur de 3,9 milliards d'euros aux estimations de la loi de finances initiale pour 2014, soit une **baisse de 8,3 %**.

Comme le met en exergue le graphique ci-après, la différence entre les estimations de la loi de finances initiale et la prévision associée au présent projet de loi de finances rectificative tient à une **erreur importante de prévision d'évolution du bénéfice fiscal en 2013** : alors qu'il devait croître de 1 %, c'est une baisse de 3 % environ qui est désormais prévue sur l'ensemble de l'exercice.

Graphique n° 27 : Facteurs d'évolution des prévisions d'impôt sur les sociétés entre la loi de finances initiale pour 2014 et le présent projet de loi de finances rectificative pour 2014

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses au questionnaire du rapporteur général)

c) La taxe sur la valeur ajoutée : une révision de l'évolution spontanée conduisant à une baisse de 1,7 milliard d'euros

La prévision de produit de la taxe sur la valeur ajoutée a été révisée à la baisse de **1,7 milliard d'euros**, soit une moins-value de 1,2 % par rapport aux estimations de la loi de finances initiale qui est certes significative mais moins importante que ce n'est le cas pour l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés.

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, la **prévision d'évolution des emplois taxables a en effet été revue de + 1,3 % en loi de finances initiale pour 2014 à - 0,6 %** dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative.

d) La taxe intérieure de consommation des produits énergétiques : une relative stabilité

Le produit de la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE) devrait s'élever à **13,4 milliards d'euros en 2014**, soit une prévision proche des estimations de la loi de finances initiale pour 2014 (13,3 milliards d'euros), en hausse de 0,4 %.

e) Les autres recettes fiscales nettes : une faible hausse qui résulte de facteurs d'évolution contrastés

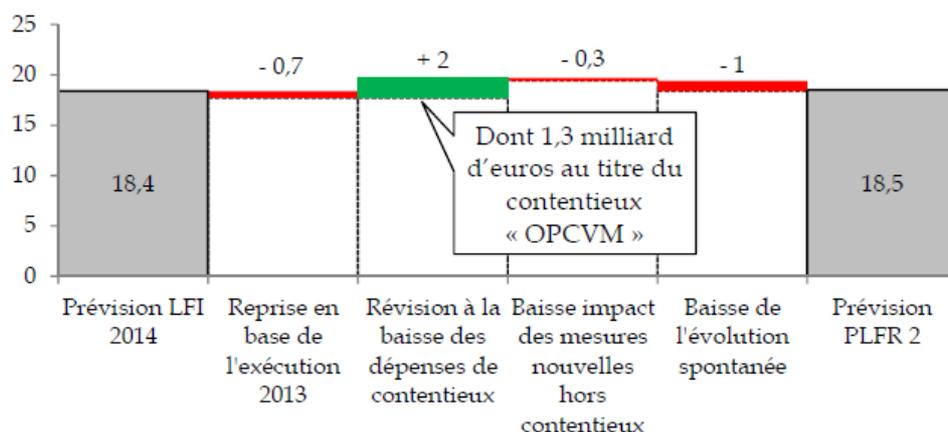
Le produit des autres recettes fiscales nettes, qui s'élèverait au total à 18,5 milliards d'euros en 2014 et qui inclut notamment l'impôt de solidarité

sur la fortune (ISF), connaîtraient une **légère hausse de 0,2 milliard d'euros**, soit + 0,8 % par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

Celle-ci résulte de deux mouvements en sens contraires : d'une part, une diminution des recettes principalement liée à la **reprise en base de l'exécution 2013** et à la **révision à la baisse de l'évolution spontanée** au vu de la dégradation de l'environnement macroéconomique (- 1,7 milliard d'euros au total), d'autre part, la révision à la **baisse des dépenses nettes effectuées au titre des contentieux « OPCVM¹ » et « Précompte »** (+ 2 milliards d'euros).

Graphique n° 28 : Facteurs d'évolution des prévisions des autres recettes fiscales nettes entre la loi de finances initiale pour 2014 et le présent projet de loi de finances rectificative pour 2014

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses au questionnaire du rapporteur général)

Cet agrégat intègre notamment **l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)**, dont les recettes ont été revues à la **hausse de 11 millions d'euros** (+ 0,2 %) pour un **produit total de 5,03 milliards d'euros**. L'impôt sur la fortune aura ainsi connu une **forte hausse** entre 2013 et 2014 à hauteur de + **21 %**. Cette augmentation ne paraît **pas soutenable et interroge d'autant plus que le rendement des actifs qui sont taxés tend, lui, à diminuer**.

¹ Organismes de placement collectif en valeurs mobilières.

B. UNE POLITIQUE FISCALE QUI MANQUE DE COHÉRENCE ET DE STABILITÉ

1. Des recettes fiscales supplémentaires pour l'État à hauteur de plus de 600 millions d'euros annoncées dans le présent projet de loi de finances rectificative

Plus d'un milliard d'euros de recettes nouvelles découlent du présent projet de loi de finances rectificative, dont plus de 600 millions sont destinées à l'État, résultant de la non-déductibilité de certaines taxes et de l'alourdissement de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

Si le montant de ces nouvelles recettes peut paraître limité, votre rapporteur général considère en revanche que **ces modifications fréquentes, le plus souvent à la hausse, sur autant d'impôts différents portent atteinte à la stabilité de notre système fiscal**, pourtant essentielle à la restauration de la « confiance » des citoyens et des entreprises fréquemment évoquée par le Gouvernement.

En outre, force est de constater que la « pause fiscale » annoncée par le Gouvernement se fait attendre et peine à faire sentir ses effets : la stratégie affichée au début du quinquennat consistait en effet à procéder, de façon très temporaire, à un nouvel ajustement à la hausse des recettes avant de **recentrer, dans un second temps, l'effort sur les dépenses et de stabiliser concomitamment la fiscalité**. Ce « second temps », d'abord annoncé pour 2014 a été ensuite repoussé en 2015, à l'issue d'une succession de volte-face médiatiques. La « pause fiscale » est cependant partiellement remise en cause par les diverses augmentations auxquelles procède le présent projet de loi de finances rectificative et qui semblent répondre davantage à une nécessité comptable de dégager des recettes qu'à une volonté politique s'inscrivant dans une stratégie économique claire.

Au surplus, **ne plus procéder à de nouvelles hausses d'impôts ne veut pas dire que ceux-ci ne poursuivront pas un mouvement d'augmentation sur la base des décisions précédemment prises par le Gouvernement**. Alors même que le ministre des finances et des comptes publics, Michel Sapin, annonçait lors de sa conférence de presse du 3 décembre 2014 sur la stratégie économique, budgétaire et fiscale du Gouvernement qu'il « *n'y aura plus de hausse d'impôt décidée par le Gouvernement à partir de 2015* », aussitôt précisait-il les mesures déjà prises dont le rendement était appelé à augmenter dans de très importantes proportions : hausse de la **contribution « climat énergie »** de 1,7 milliard d'euros en 2016, de la **contribution au service public de l'électricité**, des **cotisations retraite** (1,2 milliard en 2016)... Dans ces conditions, le « haut-le-cœur fiscal », évoqué par le Premier ministre à l'occasion de l'annonce de la réforme du barème de l'impôt sur le revenu, ne touche sans doute pas à sa fin.

2. L'impôt sur le revenu : une politique hésitante et sans cesse modifiée

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu (IR), le Gouvernement a d'abord procédé, depuis le début du quinquennat, à des **hausse sans précédent** : si son rendement a stagné aux alentours de 50 milliards d'euros tout au long des années 2000 et 2010, il a en revanche connu une forte augmentation à partir de 2011. Ainsi, les recettes d'impôt sur le revenu se sont élevées à près de 67 milliards d'euros en 2013 et la **prévision pour 2014** s'établit à **69,5 milliards d'euros, soit une hausse de 35 % par rapport à 2011**.

Après avoir augmenté dans de fortes proportions l'imposition des revenus, **le Gouvernement s'est attelé à défaire les effets de ses propres réformes concernant les ménages modestes**. Sans même soulever la question de la **concentration accrue de l'impôt sur le revenu** qui en découle (en 2014, 52 % des foyers fiscaux ne paient pas d'impôt sur le revenu), force est de constater que ces différentes réformes renforcent l'instabilité du système fiscal. Ainsi, l'impôt sur le revenu acquitté par les contribuables au titre de l'année 2013 a vu ses règles redéfinies en cours d'année 2014 par l'application d'une réduction exceptionnelle, et les règles applicables au titre des revenus de 2014 font l'objet d'une nouvelle modification dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015.

Est également annoncée **la suppression de la prime pour l'emploi (PPE)** afin de remplacer ce crédit d'impôt et le revenu de solidarité (RSA) « activité » par une nouvelle prestation sociale, « *nouveau dispositif de soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes et d'incitation à l'activité* », dont les **modalités exactes de mise en œuvre ne sont pas, à ce stade, précisées**.

Ainsi, bien loin de la « *remise à plat de la fiscalité* » promise le 18 novembre 2014 par Jean-Marc Ayrault, alors Premier ministre, **les différentes mesures adoptées depuis l'été 2014 défont ce qui a été en partie fait par le Gouvernement lui-même et accentuent encore la complexité du système fiscal français**.

3. Pour les entreprises : des dispositifs épars qui évoluent dans des sens différents

Le Gouvernement entend procéder à un **allègement des prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises** dans le cadre du **Pacte de responsabilité et de solidarité**, à travers les baisses de cotisations patronales et la mise en œuvre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Celui-ci devrait d'ailleurs, d'après des annonces récentes du Président de la République, être transformé en baisse de charges, selon des modalités qui restent peu claires, et ce alors même que le dispositif n'existe que depuis deux ans.

L'effort effectué en faveur des entreprises est mis en avant par le Gouvernement, notamment au regard de son impact sur le coût du travail en France : d'après le rapport pour 2014 du comité de suivi du CICE, « *au total, l'effet cumulé du CICE au premier trimestre 2014 est tel que l'indice de coût du travail (ICT) est inférieur de plus de 3 points à ce qu'il serait sans prise en compte du CICE. Le CICE a ainsi contribué à stabiliser cet indice depuis fin 2012* »¹.

Plusieurs observations amènent cependant à nuancer la baisse de la fiscalité pesant sur les entreprises : d'une part, **le CICE est monté en charge de façon moins rapide que prévu** pour des raisons qui ne sont pas encore éclaircies – la distinction étant délicate à faire entre un simple effet de report qui verrait la restitution de la créance fiscale décalée dans le futur, et une moindre créance fiscale dans l'absolu. D'autre part, le **Gouvernement semble parfois reprendre d'une main ce qu'il octroie de l'autre** : outre la hausse des cotisations de retraite, décidée en amont, le présent projet de loi de finances rectificative intègre plusieurs mesures fiscales dont l'impact sur les entreprises est loin d'être négligeable. La création d'une surtaxe sur les surfaces commerciales, et la non-déductibilité de plusieurs taxes permettent à l'État de dégager un **surcroît de recettes fiscales sur les entreprises de plus d'environ 600 millions d'euros**, soit l'équivalent d'une hausse de 1,4 % du produit de l'impôt sur les sociétés.

Ces incohérences **ne permettent pas de créer un climat de confiance entre le Gouvernement et les entreprises et ne contribuent pas à améliorer la compétitivité de notre pays**, dont le système fiscal peut apparaître particulièrement complexe, et incertain, à de potentiels investisseurs, en particulier étrangers.

Les effets potentiellement négatifs des décisions du Gouvernement sur l'attractivité de notre pays sont renforcés par les **hésitations sur l'écotaxe** et les **récentes déclarations relatives aux concessions autoroutières**. Les contraintes relatives à la cession d'entreprise, les lourdeurs induites par la mise en œuvre du compte pénibilité et les pressions récurrentes de la majorité gouvernementale pour encadrer et limiter les deux principaux crédits d'impôt à destination des entreprises, le crédit d'impôt recherche (CIR) et le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), concourent à mettre en doute la volonté d'une politique de la « main tendue » envers les entreprises de la part de la majorité gouvernementale.

¹ Comité de suivi du CICE, rapport pour 2014, p. 56.

II. LES DÉPENSES : DES DÉRAPAGES RÉCURRENTS QUE LES ÉCONOMIES SUR LES MINISTÈRES NE SUFFISENT PAS À GAGER

A. DES OUVERTURES D'UN MONTANT IMPORTANT, CONCENTRÉES SUR LES OPEX, LA MASSE SALARIALE ET LES DÉPENSES D'INTERVENTION

1. Des dérapages importants : 2,9 milliards d'euros supplémentaires ouverts en fin de gestion

La fin de gestion 2014 aura nécessité l'ouverture de 2,9 milliards d'euros sur le budget général, dont 1,3 milliard d'euros ouverts par décret d'avance¹ et 1,6 milliard d'euros ouverts par le présent projet de loi de finances rectificative.

Tableau n° 29 : Répartition des ouvertures de crédits de fin de gestion

(en millions d'euros, crédits de paiement)

	Ouvertures
Total PLFR 2	1 590
<i>Dont budget général, hors remboursements et dégrèvements</i>	864
<i>Dont remboursements et dégrèvements</i>	164
<i>Dont PIA</i>	562
<i>Dont charge de la dette</i>	0
Décret d'avance de fin de gestion	1 269
Total fin de gestion	2 859

Source : commission des finances du Sénat (d'après le décret d'avance du 2 décembre 2014 et le projet de loi de finances rectificative pour 2014)

À titre de comparaison, les ouvertures totales de crédits proposées en fin de gestion pour 2013 atteignaient un montant de 2,1 milliards d'euros en crédits de paiement.

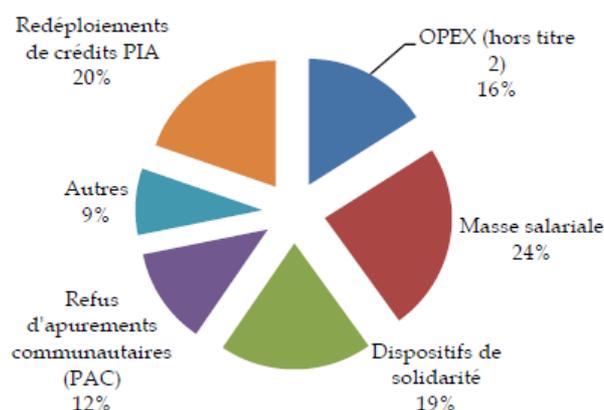
2. Des dérapages récurrents : les OPEX, la masse salariale et les dépenses d'intervention

L'analyse de la fin de gestion fait apparaître trois principaux motifs d'ouvertures de crédits supplémentaires, dont la plupart sont récurrents depuis quelques années au moins : les **opérations extérieures de la défense** (ouverture de 605 millions d'euros), la **masse salariale** (ouverture de 540 millions d'euros hors OPEX) et les **dispositifs de solidarité**

¹ Décret n° 2014-1429 du 2 décembre 2014 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(555 millions d'euros). Les refus d'apurements communautaires représentent également une part non négligeable des ouvertures, avec 352 millions d'euros de crédits supplémentaires.

Graphique n° 30 : Les ouvertures de crédits du budget général prévues par le décret d'avance du 2 décembre 2014 et par le projet de loi de finances rectificative pour 2014



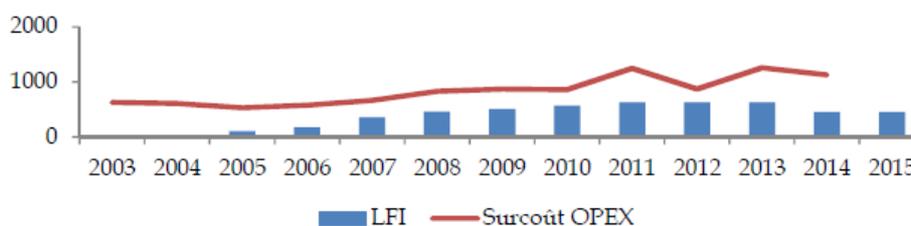
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

a) Les OPEX : des surcoûts récurrents

Le montant total des crédits ouverts au titre des opérations extérieures (OPEX) de la Défense s'élève à 601 millions d'euros, qui se répartissent entre 149 millions d'euros de dépenses de personnel et 452 millions d'euros de surcoûts hors dépenses de personnel. **Les OPEX sont l'objet de dépassements récurrents**, comme le met en évidence le graphique ci-après.

Graphique n° 31 : Provisions et surcoûts OPEX depuis 2003

(en millions d'euros)



Note de lecture : l'usage est de réserver le terme « surcoût », dans le cas des OPEX, au surcoût par rapport à une situation où il n'y aurait pas d'OPEX, c'est-à-dire au coût net des OPEX. Il ne s'agit donc pas du surcoût par rapport à la loi de finances initiale.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données du ministère de la défense)

Le montant des surcoûts OPEX pour l'année 2014 est estimé à 1 127 millions d'euros, alors que la provision inscrite en loi de finances initiale s'élevait à 450 millions d'euros seulement, soit une **différence de 677 millions d'euros** (financée partiellement par redéploiements internes).

La provision pour surcoûts OPEX est dépassée presque chaque année. **Son insuffisance pour 2014 était prévisible au moment de l'adoption de la loi de finances initiale**, compte tenu de la forte probabilité que l'intervention de l'armée française dans la bande sahélo-saharienne se prolonge tout au long de cet exercice budgétaire.

De même, la provision prévue dans le projet de loi de finances pour 2015 sera de toute évidence insuffisante : elle est fixée à 450 millions d'euros, conformément à la loi de programmation militaire 2014-2019, alors même que plusieurs opérations ont été déclenchées depuis l'adoption de ce texte et que l'opération « Barkhane »¹ se prolongera probablement tout au long de l'année 2015.

En dehors d'interrogations relatives à la sincérité de la budgétisation, cette situation de sous-budgétisation manifeste est d'autant plus fâcheuse qu'elle se traduit par des **annulations sur d'autres programmes de la défense**, en particulier sur des **crédits d'équipement**, qui conduisent à une situation paradoxale : plus la France s'engage dans des opérations extérieures, plus les moyens matériels et financiers de ses armées sont diminués.

Votre rapporteur général note que ces questions se posent depuis plusieurs années et ne sont pas apparues avec le quinquennat en cours. Il souligne la **nécessité d'un rapprochement progressif des surcoûts constatés avec les provisions inscrites en loi de finances initiale**, pour renforcer tant la sincérité de la budgétisation que sa soutenabilité pour le ministère de la défense et ses fournisseurs.

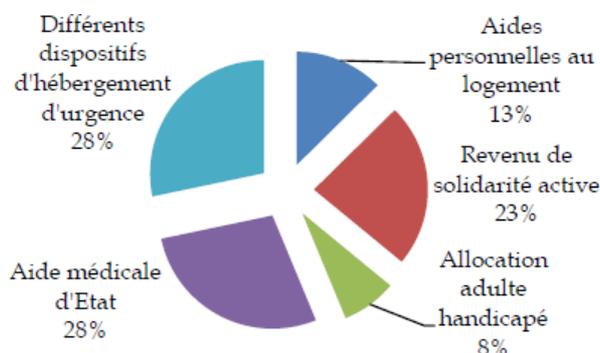
b) Les dépenses d'intervention : plus d'un quart du total des ouvertures

Les « dispositifs de solidarité » concentrent **555 millions d'euros de crédits ouverts en fin de gestion**, soit plus d'un quart (26 % environ) du total des ouvertures. Les besoins les plus importants concernent **l'aide médicale d'État** (155 millions d'euros) et le **revenu de solidarité active** (130 millions d'euros). Les différents dispositifs d'hébergement d'urgence (hébergement d'urgence de droit commun, hébergement des demandeurs d'asile, allocation temporaire d'attente) totalisent quant à eux 157 millions d'euros de crédits ouverts, qui s'ajoutent aux ouvertures du décret d'avance d'octobre² (56 millions d'euros ouverts au profit de l'hébergement d'urgence).

¹ Opération lancée le 1^{er} août 2014, conduite par les armées françaises, de lutte contre le terrorisme dans, et en collaboration avec, les principaux pays de la bande sahélo-saharienne.

² Décret n° 2014-1142 du 7 octobre 2014 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Graphique n° 32 : Principaux motifs d'ouvertures de crédits d'intervention en fin de gestion



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

Les crédits d'intervention, ou crédits de titre 6, connaissent une dérive préoccupante qui appelle des réformes de structure. Ainsi, en ce qui concerne la mission « Santé », la sous-budgétisation de l'action « **aide médicale d'État**¹ » (AME) est récurrente, compte tenu de la dynamique incontrôlée de la dépense. De même, d'importantes tensions apparaissent chaque année ou presque en matière d'**hébergement d'urgence**², d'**allocation aux adultes handicapés**³ ou encore concernant l'**allocation temporaire d'attente (ATA)**⁴ de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Comme votre rapporteur général a déjà eu l'occasion de le souligner lors de ses travaux dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015 puis du projet de décret d'avance, la hausse continue de ces dépenses dans des proportions importantes montre que le problème ne relève **pas seulement de la sincérité de la budgétisation**, mais plus fondamentalement, d'une **dynamique incontrôlable de certaines dépenses de guichet**. Cette évolution semble difficilement compatible avec la nécessité de maîtriser les dépenses publiques et il paraît donc **indispensable d'engager des réformes de structure sur les critères d'éligibilité, les montants et les modalités d'attribution des aides**.

Les crédits de titre 6 sont en effet fortement **concentrés sur un nombre relativement réduit de missions**, comme le met en évidence le graphique ci-après.

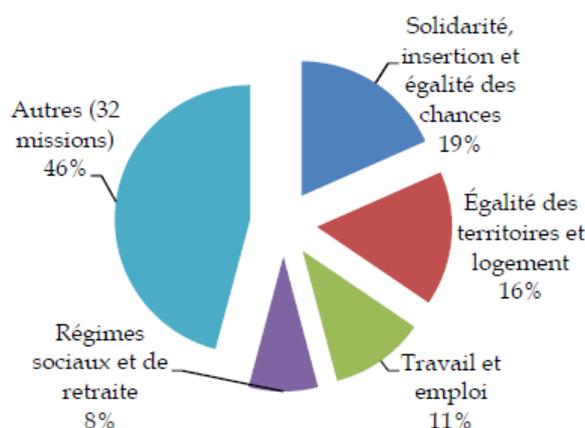
¹ Programme 183 « Protection sociale ».

² Programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Égalité des territoires, logement et ville ».

³ Programme 157 « Handicap et dépendance ».

⁴ Programme 303 « Immigration et asile ».

Graphique n° 33 : Répartition des crédits de paiement de titre 6 en 2015, hors remboursements et dégrèvements



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

Une réflexion sur la maîtrise de ces crédits devrait donc **prioritairement prendre pour objet les aides les plus coûteuses et les plus dynamiques, afin de distinguer entre les dispositifs qui doivent être revus et ceux, au contraire, qui doivent être préservés** en cette période de crise économique durable. Les actions portant plus d'un milliard d'euros de crédits d'intervention en 2015 sont récapitulées dans le tableau ci-après (hors remboursements et dégrèvements).

Tableau n° 34 : Actions portant plus d'un milliard d'euros de crédits de titre 6 en 2015, hors remboursements et dégrèvements

(en millions d'euros, classés par ordre décroissant)

Mission	Action	Destinataire	Dispositifs financés	AE	CP
Égalité des territoires et logement	Aides personnelles	Ménages	- allocation de logement à caractère social (ALS) - aide personnalisée au logement (APL)	10 967,9	10 967,9
Solidarité, insertion et égalité des chances	Ressources d'existence	Ménages	- allocation aux adultes handicapés (AAH) - allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	8 774,0	8 774,0
Travail et emploi	Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail	Ménages, entreprises, collectivités territoriales et autres collectivités	- emplois aidés - financement des aides au poste en entreprises pour les personnes handicapées - insertion par l'activité économique (IAE)	3 982,0	3 978,7
Régimes sociaux et de retraite	Régime de retraite du personnel de la SNCF	Autres collectivités	Retraite du personnel de la SNCF (sans objet)	3 196,1	3 196,1

Mission	Action	Destinataire	Dispositifs financés	AE	CP
Solidarité, insertion et égalité des chances	Incitation à l'activité professionnelle	Ménages et autres collectivités	- établissements et services d'aide par le travail (ESAT) - garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH)	2 747,9	2 747,9
Écologie, développement et mobilité durables	Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	Entreprises	- amélioration de la performance du réseau ferroviaire - développement du réseau ferré - développement des transports collectifs	2 477,0	2 477,0
<i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	<i>Revenu de solidarité active</i>	<i>Ménages</i>	<i>RSA « activité »</i>	2 330,9	2 330,9
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	Administration de la dette viagère	Ménages	- pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (PMI) - retraite du combattant	2 080,3	2 080,3
Recherche et enseignement supérieur	Aides directes	Ménages	- bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux - bourses au mérite (mise en extinction progressive) - aide à la mobilité internationale - fonds national d'aide d'urgence	2 048,9	2 048,9
Travail et emploi	Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi	Ménages et autres collectivités	Régime du chômage	1 901,0	1 901,0
	Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences	Ménages, entreprises, collectivités territoriales et autres collectivités	Formation professionnelle	1 458,2	1 458,2
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	Répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage	Collectivités territoriales	Apprentissage	1 397,8	1 397,8
Régimes sociaux et de retraite	Versements au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	Autres collectivités	(sans objet)	1 356,7	1 356,7
Enseignement scolaire	Vie scolaire et éducation à la responsabilité	Collectivités territoriales	- conseillers principaux d'éducation - « emplois d'avenir professeur » - campagnes de sensibilisation	1 315,4	1 315,4

Mission	Action	Destinataire	Dispositifs financés	AE	CP
<i>Égalité des territoires et logement</i>	<i>Hébergement et logement adapté</i>	<i>Autres collectivités</i>	<i>- veille sociale - hébergement d'urgence - centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)</i>	1 300,4	1 300,4
Pensions	Réparation	Ménages	- pensions dues au titre du code des pensions militaires d'invalidité et victimes de la guerre - allocations rattachées	1 295,6	1 295,6
Outre-mer	Soutien aux entreprises	Entreprises	- allègements et exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale - aide au fret	1 136,3	1 136,8
Total				49 766,4	49 763,6

Note de lecture : les lignes en italique sont celles qui correspondent à des ouvertures de crédits dans le cadre de la fin de gestion pour 2014.

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

Il convient de noter que si l'aide médicale d'État (AME) ne figure pas dans les dispositifs les plus coûteux, elle n'en constitue pas moins une aide dont le rapport coût/efficacité pourrait être amélioré au regard du droit existant chez nos voisins européens ainsi que de l'augmentation continue des dépenses. Ainsi, le projet de loi de finances pour 2015 propose de doter l'action n° 02 du programme 183 « Protection maladie » relative à l'AME de **678 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une progression de 12 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2014. Il est malgré tout probable que ces crédits seront insuffisants pour couvrir les besoins**, compte tenu de la prévision d'exécution pour 2014 (760 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

c) Les dépenses de personnel : des besoins importants concentrés sur l'enseignement scolaire et la défense

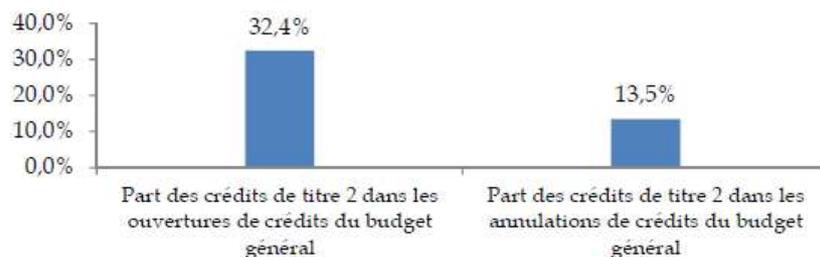
L'intégralité des dépenses de personnel ouvertes en fin de gestion le sont par **décret d'avance**, dans la mesure où elles doivent être décaissées de façon urgente afin d'assurer le versement des traitements du mois de décembre.

D'un point de vue quantitatif, la masse salariale représente une proportion importante des crédits ouverts en fin de gestion, avec **près du tiers du total des ouvertures sur le budget général alors que son poids dans les annulations, hors charge de la dette, est bien plus faible** (environ 13,5 %).

Cette asymétrie signifie que le différentiel est financé par des annulations sur d'autres titres : en d'autres termes, **le dérapage des**

dépenses de personnel conduit à contraindre encore davantage les autres types de dépenses.

Graphique n° 35 : Part des crédits de titre 2 dans les ouvertures et les annulations de crédits du budget général de fin de gestion (hors charge de la dette)

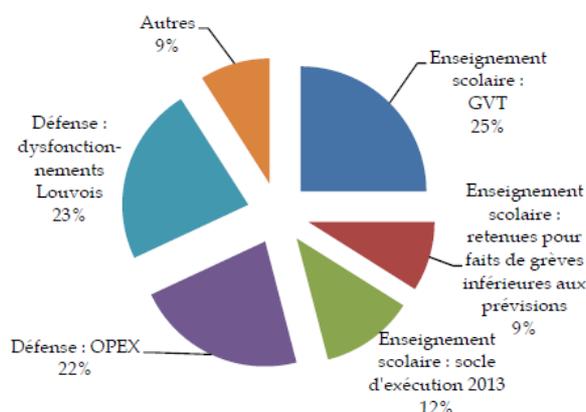


Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Cette asymétrie signifie que le **différentiel est financé par des annulations sur d'autres titres** : en d'autres termes, le dérapage des dépenses de personnel conduit à contraindre encore davantage les dépenses de fonctionnement et d'investissement. La masse salariale doit donc impérativement être maîtrisée. **Ne pourront suffire les seules mesures sur les traitements des fonctionnaires**, que le Gouvernement met en œuvre à travers le gel du point fonction publique et la réduction des mesures catégorielles, sans toutefois remettre en cause le glissement vieillesse technicité (GVT) positif. Il s'agit également d'engager, ou plutôt de reprendre, une **réflexion sur les effectifs**.

De façon plus qualitative, les ouvertures en dépenses de personnel sont concentrées sur **deux missions** : **l'enseignement scolaire** d'une part, la **défense** d'autre part. En ce qui concerne l'enseignement scolaire, les **hypothèses sur lesquelles a été construite la budgétisation pour 2014 se sont révélées globalement trop favorables**, tout autant concernant le glissement vieillesse technicité (GVT) que les retenues pour faits de grève ou encore l'exécution 2013. Le dérapage des dépenses de personnel de la défense est quant à lui lié aux **opérations extérieures** ainsi qu'aux dysfonctionnements persistants du **logiciel « Louvois »**.

Graphique n° 36 : Principaux motifs des ouvertures de crédits de personnel en fin de gestion



Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses au questionnaire du rapporteur général)

Votre rapporteur général a déjà souligné, au cours de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2015 et de concert avec des observations récurrentes de la Cour des comptes, **l'impossibilité d'une maîtrise des dépenses de personnel sans réflexion sur les effectifs**. Le présent projet de loi de finances rectificative confirme, si besoin était, que tel est le cas.

3. Des refus d'apurement communautaires importants et qui pourraient se répéter dans le futur

Le **Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)** et le **Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)** constituent les deux instruments financiers de la politique agricole commune (PAC). Le FEAGA finance les aides aux agriculteurs et d'autres mesures de soutien aux marchés agricoles. Le FEADER finance quant à lui les programmes de développement rural.

Ces **deux fonds sont gérés de façon dite « partagée »** : leur mise en œuvre fait intervenir la Commission et l'État membre dont la responsabilité est conjointe. Les aides agricoles sont ainsi préfinancées par les États membres et leur paiement est assuré par des organismes payeurs nationaux ou régionaux. En France, plusieurs agences de l'État jouent ce rôle : Agence de services et de paiement (ASP), FranceAgriMer, Office de développement de l'économie agricole d'Outre-mer (ODEADOM) et Office du développement agricole et rural de Corse (ODARC).

Divers dispositifs existent qui visent à s'assurer de la bonne utilisation de ces fonds. Les procédures d'apurement des comptes en font partie et peuvent être de deux types : apurement comptable d'une part, apurement de conformité d'autre part.

Apurement comptable et apurement de conformité

« L'apurement comptable porte sur les comptes annuels de chaque organisme payeur et sur les systèmes de contrôles que ceux-ci ont mis en place. L'apurement de conformité, qui n'est pas rattaché à ce cycle annuel, couvre les dépenses effectuées sur plusieurs exercices, généralement selon une approche thématique (aides surfaces, primes bovines...). Dans les faits, il peut se passer plusieurs années entre le moment auquel il est signifié à un État membre l'ouverture d'une mission d'audit sur son territoire et le paiement effectif de corrections financières ».

Source : réponse au questionnaire du rapporteur général

À l'issue de ces contrôles, une **part des aides accordées peut être exclue du financement par le budget communautaire** par décision finale de la Commission européenne. Ces montants sont alors **déduits des remboursements** versés aux États membres.

Les refus d'apurement des aides agricoles européennes qui ont donné lieu à une minoration des remboursements versés par la Commission européenne durant l'exercice budgétaire 2014 s'élèvent à **428 millions d'euros** : **426,6 millions d'euros** au titre de l'apurement de conformité et **1,4 million d'euros** au titre de l'apurement comptable de l'exercice 2013.

Tableau n° 37 : Détail du montant à compenser en 2014

(en millions d'euros)

	Apurements certains
Décision <i>ad hoc</i> n° 43 (2013/763/UE)	152,5
Décision <i>ad hoc</i> n° 44 (2014/169/UE)	253,4
Décision <i>ad hoc</i> n° 45 (2014/458/UE)	20,7
Apurement comptable 2013 (2014/260/UE)	1,4
Sous-total	428,0
Remboursement des frais financiers 2013	1,3
Total 2014	429,3

Source : réponse au questionnaire du rapporteur général (d'après l'Agence de services et de paiement)

Il convient de noter que la quasi-totalité des corrections au titre de l'apurement de conformité (**416,6 millions d'euros**, soit près de 97 % du total) correspondent à des **aides versées entre 2007 et 2012**, principalement sur le FEAGA.

Des **refus d'apurement futurs sur les aides versées en 2013 et en 2014 sont donc susceptibles d'avoir des conséquences budgétaires en 2015**. Les risques liés à la clôture des audits en cours sont loin d'être négligeables, concernant notamment les aides à la surface de 2008 à 2012, le régime des droits à paiement au secteur animal et les mesures ICHN¹. Une somme de l'ordre de 900 millions d'euros est désormais évoquée, bien supérieure aux 429 millions d'euros ouverts dans le présent projet de loi de finances rectificative. Votre rapporteur général déplore le manque d'information à ce sujet et souligne qu'une analyse complète du coût de ces refus d'apurement doit également prendre en compte le « plan FEAGA » : la **renovation de la cartographie agricole, dans le but d'éviter de nouveaux refus d'apurement sur ce motif, a nécessité l'ouverture par décret d'avance de 4,9 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ». Au total, ce sont **340 équivalents temps plein** qui ont été recrutés, pour un montant de **8,8 millions d'euros**.

B. PLUS DE 85 % DES ANNULATIONS DÉCOULENT D'ÉCONOMIES DE CONSTATATION

1. Des annulations de fin de gestion d'un montant total de 6,1 milliards d'euros

Au total, sont annulés, sur la fin de gestion, 6,751 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 6,052 milliards d'euros en crédits de paiement. Ces annulations sont portées à 80 % par le présent projet de loi de finances rectificative (4,783 milliards d'euros), les 20 % restant résultant du décret d'avance du 2 décembre 2014 précité.

¹ Indemnité compensatoire de handicap naturel.

Tableau n° 38 : Répartition des ouvertures et des annulations de fin de gestion

(en millions d'euros)

	Ouvertures	Annulations	Solde	% du total des annulations
Total PLFR 2	1 590	4 783	-3 193	79,0%
<i>Dont budget général, hors remboursements et dégrèvements</i>	864	569	295	9,4%
<i>Dont remboursements et dégrèvements</i>	164	2 052	-1 888	33,9%
<i>Dont PIA</i>	562	562	0	9,3%
<i>Dont charge de la dette</i>	0	1 600	-1 600	26,4%
Décret d'avance de fin de gestion	1 269	1 269	0	21,0%
Total fin de gestion	2 859	6 052	-3 193	100,0%

Source : commission des finances du Sénat (d'après le présent projet de décret d'avance et le projet de loi de finances rectificative pour 2014)

Le principal enjeu des annulations est de gager les dépenses¹ afin que les ouvertures ne conduisent pas à détériorer l'équilibre budgétaire ou à enfreindre la double norme de dépenses définie chaque année pour l'État.

Ainsi, pour 2014, sont prévus des plafonds revus par la première loi de finances rectificative² : le total des dépenses de l'État, hors charge de la dette et pensions (**norme « zéro valeur »**), ne peut excéder **276,9 milliards d'euros** (soit 1,6 milliard d'euros de moins que le plafond prévu en loi de finances initiale pour 2014). Si l'on y inclut la charge de la dette et les pensions (**norme « zéro volume »**), ce total doit rester inférieur à **367,2 milliards d'euros**.

¹ Pour les ouvertures par décret d'avance, le principe de gage est d'application stricte : les annulations doivent obligatoirement être au moins égales aux ouvertures conformément à l'article 13 de la LOLF qui prévoit que les décrets d'avance ne peuvent « affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances ». Pour les ouvertures par loi de finances rectificative, l'obligation juridique d'un « gage » des ouvertures découle moins de la LOLF que de la loi de programmation et du nécessaire respect de la norme de dépenses.

² Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

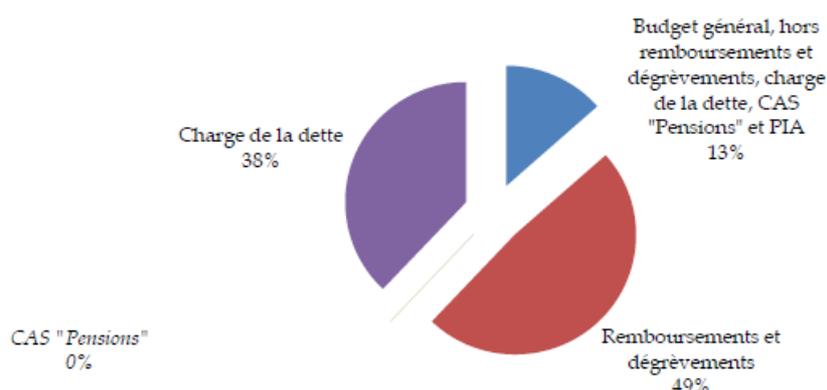
2. Des annulations correspondant majoritairement à des économies de constatation sur les remboursements et dégrèvements et la charge de la dette

Le présent projet de loi de finances rectificative procède à des annulations d'un **montant total de 4,2 milliards d'euros sur le périmètre « zéro volume »** (qui exclut les annulations portant sur les investissements d'avenir, qui s'élèvent à 562 millions d'euros).

Près de la moitié de ces annulations résultent de moindres remboursements et dégrèvements. Environ 40 % des autres annulations relèvent d'annulations sur la charge de la dette, à hauteur de 1,6 milliard d'euros.

Graphique n° 39 : Répartition des annulations du présent projet de loi de finances rectificative sur le périmètre « zéro volume »

(en %)



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

a) Plus de 1,8 milliard d'euros de crédits annulés sur les remboursements et dégrèvements

D'importantes annulations sont ainsi effectuées sur les remboursements et dégrèvements, qui représentent près de 78 % du total des annulations sur ce périmètre, comme le met en évidence le tableau ci-après.

Tableau n° 40 : Répartition des ouvertures et des annulations sur le budget général de l'État

(en millions d'euros)

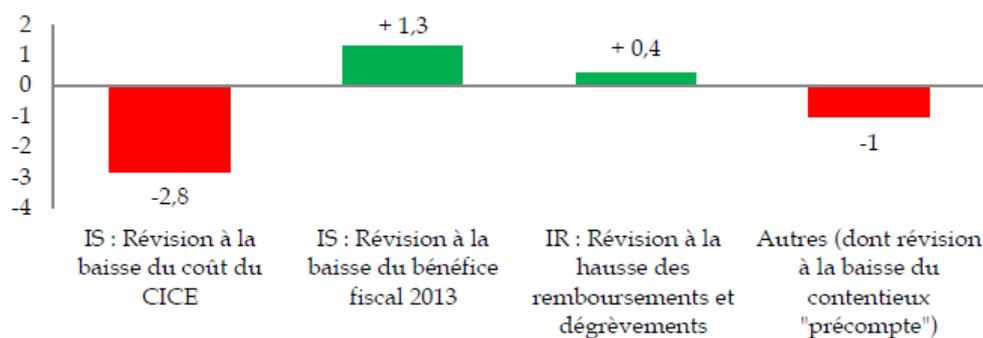
	Ouvertures	Annulations	Solde	% du total des annulations sur le périmètre "zéro valeur"
Budget général, hors remboursements et dégrèvements, hors CAS "Pensions"	864	569	295	21,7 %
Remboursements et dégrèvements	164	2 052	-1 888	78,3 %
Total (budget général de l'État)	1 028	2 621	-1 593	100,0 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après le décret d'avance du 2 décembre 2014 et le présent projet de loi de finances rectificative pour 2014)

Les principaux facteurs expliquant les annulations intervenues sur les remboursements et dégrèvements sont récapitulés dans le graphique ci-après.

Graphique n° 41 : Facteurs d'évolution des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État entre la loi de finances initiale pour 2014 et le présent projet de loi de finances rectificative

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après le projet de loi de finances rectificative pour 2014)

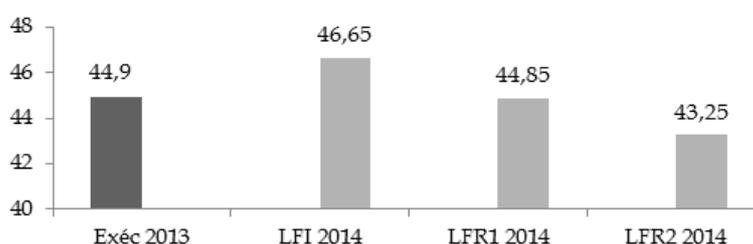
Ces annulations correspondent à des **économies de constatation**, qui ne traduisent en rien une volonté politique délibérée mise en œuvre par le Gouvernement. Ces « économies » proviennent ainsi d'un montant de CICE plus faible qu'anticipé (- 2,8 milliards d'euros), c'est-à-dire de l'effet limité d'une politique mise en œuvre par le Gouvernement.

b) Une charge de la dette moindre que prévue, à hauteur de 1,6 milliard d'euros

Le coût de financement de l'État est en effet moindre qu'anticipé, du fait de la faiblesse des taux d'intérêt. Le « *spread* » de la dette à 10 ans, qui mesure l'écart entre le coût de financement de la France et celui d'un pays référent (en l'occurrence l'Allemagne) s'élevait ainsi environ à 0,26 % en date du 4 décembre 2014. À titre de comparaison, l'Italie connaissait à la même date un *spread* d'environ 1,3 % et celui de l'Irlande s'approchait de 0,6 %.

Graphique n° 42 : Évolution des prévisions relatives à la charge de la dette

(en milliards d'euros)



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

Si les bonnes conditions dans lesquelles la France finance sa dette sont évidemment positives pour les finances publiques, il faut néanmoins souligner **qu'elles ne peuvent s'assimiler à des économies résultant d'une politique menée par le Gouvernement** : cet allègement résulte de facteurs sur lesquels le Gouvernement n'a aucun levier d'action et peut contribuer à donner l'impression qu'un endettement toujours plus important ne porte pas outre mesure à conséquence. L'inévitable remontée des taux pourrait alors être douloureuse.

3. Une norme de dépenses qui devrait être respectée grâce aux annulations de fin d'année

Le respect de la norme « zéro volume » est facilité par le contexte de faiblesse des taux d'intérêt et de baisse de l'inflation : ainsi, l'exécution 2014 devrait être inférieure de 5 milliards d'euros au plafond de la norme « zéro volume ».

Sur le périmètre « zéro valeur », le plafond devrait, selon le Gouvernement, être respecté grâce à une sous-consommation en fin d'année des crédits ouverts.

Cependant, il convient de noter que le total des crédits alloués par la loi de finances initiale, la loi de finances rectificative d'août et le présent projet de loi de finances rectificative s'élève à **197,8 milliards d'euros** pour les dépenses du budget général hors remboursements et dégrèvements, hors

charge de la dette et hors CAS « Pensions », tandis que le **Gouvernement indique prévoir une exécution à hauteur de 197 milliards d'euros en 2014. Le différentiel, soit 800 millions d'euros, doit faire l'objet d'annulations d'ici à la fin de l'année. Le report en toute fin d'année des annulations permettant d'assurer le respect de la norme de dépenses** laisse à penser que les arbitrages seront faits au dernier moment et que **l'exécution est fortement sous tension.**

4. Les dérapages qui ne sont pas financés par des économies de constatation le sont grâce à une contrainte accrue sur des dépenses qui préparent l'avenir

Reconnaître le respect de la norme de dépenses n'équivaut pas à donner quitus à l'État de sa gestion : il convient de noter que d'un point de vue qualitatif, ce sont soit des économies de constatation, soit des dépenses qui préparent l'avenir qui financent des dépenses obligatoires.

Ainsi, la **mission « Recherche et enseignement supérieur »** a vu ses crédits pour 2014 réduits dans le décret d'avance du 2 décembre 2014¹ à hauteur de 191,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 262,5 millions d'euros en crédits de paiement. Ce sont les programmes principalement liés à la recherche qui sont les plus touchés, **laissant craindre des difficultés importantes de fin de gestion pour certains opérateurs de la recherche, qui ne sont pas, dans ce contexte, encouragés à embaucher de jeunes chercheurs ou à lancer de nouveaux projets.**

Les annulations apparaissent également peu soutenables sur la **mission « Défense », qui supporte à elle seule 31 % des annulations de crédits prévues par projet de décret d'avance et le projet de loi de finances rectificative de fin d'année (hors charge de la dette), menant à une aggravation du montant des charges impayées sur service fait qui pourrait atteindre près de 3,8 milliards d'euros fin 2014, contre 3,4 milliards d'euros fin 2013.**

5. Pour certaines missions, un écart proche de 10 % entre les crédits alloués en loi de finances initiale et les crédits finalement consommés en cours de gestion

La répartition des crédits votée par le Parlement en loi de finances initiale ne correspond pas exactement aux crédits disponibles pour les gestionnaires. Différents dispositifs offrent une certaine souplesse au Gouvernement.

¹ Décret n° 2014-1429 du 2 décembre 2014¹ portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

D'une part, au sein d'une même mission, des crédits peuvent être **reportés d'une année l'autre**. Entre 2013 et 2014, les reports de crédits ont ainsi représenté **0,6 % des crédits ouverts en loi de finances initiale** pour 2014.

D'autre part, dans une même année, existent tout d'abord des instruments de redéploiements intra-mission ou ministère (transferts et virement de crédits¹). Le **décret d'avance permet de procéder à des ouvertures plus importantes, bien qu'encadrées²**, et non nécessairement financées par la même mission ou le même ministère, à condition que les dépenses à financer soient urgentes et intégralement gagées par des annulations de même montant.

Enfin, la **loi de finances rectificative permet de procéder à des ajustements sans limitation** et s'accompagne habituellement de mesures fiscales.

Le tableau ci-après récapitule les différents mouvements de crédits intervenus sur les missions entre la loi de finances initiale pour 2014 et le présent projet de loi de finances rectificative.

Tableau n° 43 : Évolution des crédits alloués par mission entre la loi de finances initiale et le présent projet de loi de finances rectificative (hors missions « Provisions » et « Remboursements et dégrèvements »)

(en millions d'euros)

Missions	LFI 2014	Reports entrants	LFR 1 juin 2014	DA de sept.	DA de fin de gestion	LFR de fin de gestion	Total des crédits alloués	Évolution en % LFR 2 / LFI
Action extérieure de l'État	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	-0,9%
Administration générale et territoriale de l'État	2 738,6	33,3	-13,3	0,0	-5,5	-18,6	2 734,4	-0,2%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 195,2	25,9	-28,8	0,0	10,6	442,0	3 644,9	14,1%
Aide publique au développement	2 898,9	14,7	-73,8	0,0	-9,5	-22,6	2 807,7	-3,1%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2 968,7	18,4	-20,2	0,0	-9,3	-7,5	2 950,2	-0,6%
Conseil et contrôle de l'État	630,8	7,9	0,0	0,0	-0,4	-9,3	629,0	-0,3%

¹ D'après l'article 12 de la LOLF, « le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés ».

² D'après l'article 13 de la LOLF, « le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année ».

Missions	LFI 2014	Reports entrants	LFR 1 juin 2014	DA de sept.	DA de fin de gestion	LFR de fin de gestion	Total des crédits alloués	Évolution en % LFR 2 / LFI
Culture	2 589,6	39,7	-55,6	0,0	21,2	0,0	2 594,9	0,2%
Défense	37 420,6	53,4	-201,7	0,0	210,6	0,0	37 482,9	0,2%
Direction de l'action du Gouvernement	1 195,2	29,9	-30,3	0,0	0,0	-24,9	1 169,9	-2,1%
Écologie, développement et mobilité durables	7 809,0	278,9	-68,4	0,0	-90,6	-20,6	7 908,3	1,3%
Économie	1 971,7	173,5	-28,5	0,0	0,0	-21,1	2 095,6	6,3%
Égalité des territoires, logement et ville	8 122,0	55,6	-60,1	28,0	54,4	91,8	8 291,7	2,1%
Engagements financiers de l'État	948,5	0,3	-38,8	-28,0	0,0	-58,0	824,0	-13,1%
Enseignement scolaire	64 813,9	14,0	-12,6	0,0	322,4	0,0	65 137,7	0,5%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 426,2	95,8	-81,2	0,0	0,0	-86,1	11 354,6	-0,6%
Immigration, asile et intégration	658,8	17,2	-10,1	0,0	0,0	57,2	723,0	9,8%
Justice	7 806,0	12,9	-73,8	0,0	-19,8	-15,0	7 710,3	-1,2%
Médias, livre et industries culturelles	811,2	5,4	-11,5	0,0	-8,9	0,0	796,2	-1,8%
Outre-mer	2 057,6	34,3	-6,1	0,0	0,0	-22,0	2 063,7	0,3%
Politique des territoires	319,1	63,9	-12,6	0,0	0,0	-23,9	346,6	8,6%
Pouvoirs publics	990,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	990,0	0,0%
Recherche et enseignement supérieur	26 002,7	105,8	-399,9	0,0	-262,5	-3,4	25 442,7	-2,2%
Régimes sociaux et de retraite	6 513,3	0,0	-15,2	0,0	8,1	0,0	6 506,3	-0,1%
Relations avec les collectivités territoriales	2 711,2	26,6	-51,3	0,0	0,0	-0,3	2 686,2	-0,9%
Santé	1 295,5	1,3	-47,9	0,0	0,0	143,8	1 392,7	7,5%
Sécurité	18 237,8	8,2	-67,0	0,0	-63,9	-56,2	18 058,9	-1,0%
Solidarité, insertion et égalité des chances	13 858,7	14,6	-15,3	0,0	0,0	161,6	14 019,6	1,2%
Sport, jeunesse et vie associative	446,1	5,2	-7,0	0,0	0,0	-8,6	435,7	-2,3%
Travail et emploi	10 975,4	257,5	-128,5	0,0	-157,2	-42,2	10 905,0	-0,6%

Missions	LFI 2014	Reports entrants	LFR 1 juin 2014	DA de sept.	DA de fin de gestion	LFR de fin de gestion	Total des crédits alloués	Évolution en % LFR 2 / LFI
Total y compris contributions CAS pensions, hors remboursements et dégrèvements	244 396,6	1 438,4	-1 600,0	0,0	0,0	415,7	244 650,8	0,1%
Total hors contributions CAS pensions, y compris remboursements et dégrèvements	198 996,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	197 362,8	-0,8%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses au questionnaire du rapporteur général)

Il apparaît ainsi que **certaines missions voient leurs crédits abondés par rapport aux dotations de la loi de finances initiale, en cours d'année, dans des proportions très importantes** : c'est notamment le cas des missions « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (+ 14,1 %), « Immigration, asile et intégration » (+ 9,8 %) et « Santé » (+ 7,5 %).

Si votre rapporteur général est bien conscient d'une nécessaire souplesse de gestion au cours de l'année, **il ne peut manquer de s'interroger sur la sincérité de la budgétisation pour des missions dont la dotation prévue en loi de finances initiale sera dépassée de 10 % en cours d'année**. Si le total des dépenses parvient malgré tout à être contenu, jusqu'à maintenant, grâce à des économies de constatation et à un resserrement des dépenses d'avenir, on peut s'inquiéter des perspectives ouvertes pour le futur. **Les dépenses d'intervention et de personnel ne sauraient être éternellement gagées par de moindres remboursements et dégrèvements ou par une diminution des crédits alloués à la recherche ou à nos armées.**

III. UN SOLDE BUDGÉTAIRE ENCORE DÉGRADÉ QUI AUGMENTE LE BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

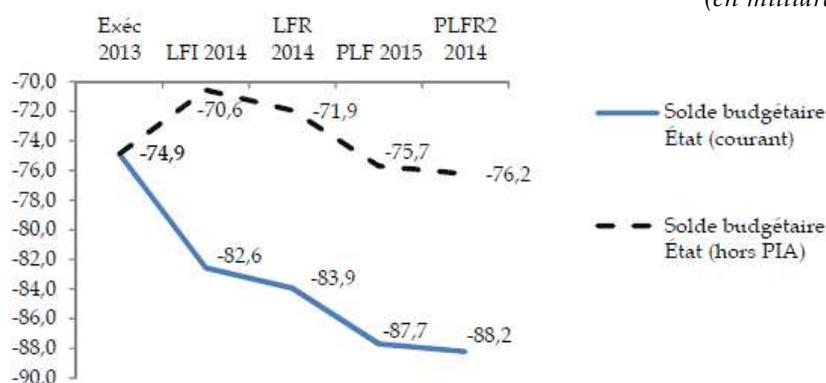
A. UNE DÉGRADATION SUPPLÉMENTAIRE DU SOLDE BUDGÉTAIRE

Le solde budgétaire devrait s'élever, d'après le présent projet de loi de finances rectificative, à **- 88,2 milliards d'euros**, en dégradation de 1,2 milliard d'euros par rapport à la prévision révisée associée au projet de loi de finances pour 2015.

Au total, le **solde budgétaire serait dégradé de 5,8 milliards d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2014.**

Graphique n° 44 : Évolution des prévisions de solde budgétaire de l'État entre l'exécution 2013 et le présent projet de loi de finances rectificative

(en milliards d'euros)

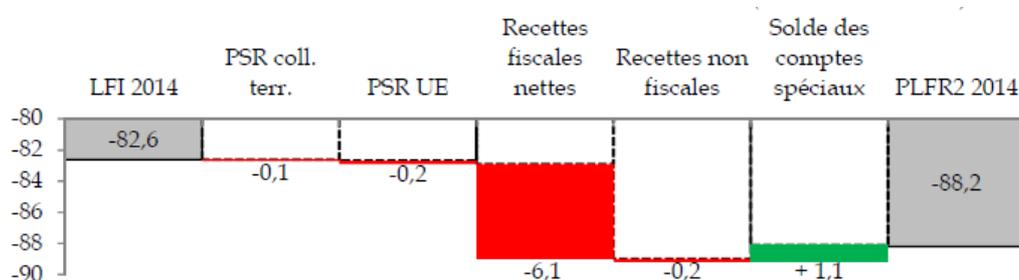


Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Cette dégradation du solde budgétaire s'explique avant tout par les moins-values constatées sur les recettes.

Graphique n° 45 : Principaux facteurs d'évolution du solde budgétaire entre la loi de finances initiale pour 2014 et le présent projet de loi de finances rectificative

(en milliards d'euros)



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

B. UN BESOIN DE FINANCEMENT SUPÉRIEUR DE 7,1 MILLIARDS D'EUROS AUX ESTIMATIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

Le déficit influe à son tour sur le besoin de financement de l'État, qui se sera élevé à 183,5 milliards d'euros en 2014 selon le présent projet de loi de finances rectificative, contre une estimation initiale de 176,4 milliards d'euros. **L'augmentation de 7,1 milliards d'euros du besoin de financement n'est pas seulement imputable à la hausse du déficit budgétaire, même si celui-ci explique la plus grande part de l'évolution de ce besoin : le reste provient d'une augmentation des « autres besoins de trésorerie », qui passent de 1,8 milliard d'euros à 3,3 milliards d'euros.**

Tableau n° 46 : Tableau de financement comparé : loi de finances initiale pour 2014 et présent projet de loi de finances rectificative

(en milliards d'euros)

	<u>LFI 2014</u>	<u>PLFR 2 2014</u>
Besoins de financement		
Amortissement de la dette à moyen et long terme	103,8	103,8
Amortissement des autres dettes	0,2	0,2
Déficit à financer	70,6	76,2
<i>Dont déficit budgétaire</i>	82,6	88,2
<i>Dont dotation budgétaire du deuxième programme d'investissements d'avenir</i>	-12	-12
Autres besoins de trésorerie	1,8	3,3
Total	176,4	183,5
Ressources de financement		
Émission de dette à moyen et long terme nette des rachats	173	173
Ressources affectées à la CDP et consacrées au désendettement	1,5	1,5
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	-	3,2
Variation des dépôts des correspondants	-	-1
Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État	1,4	1,6
Autres ressources de trésorerie	0,5	5,2
Total	176,4	183,5

Note de lecture : les chiffres en gras et en italique sont ceux qui diffèrent des chiffres de la loi de finances initiale pour 2014.

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

Des ressources supplémentaires ont été mobilisées afin de financer ces besoins imprévus : **l'apport le plus important provient des « autres ressources de trésorerie »**, qui s'élèvent à 5,2 milliards d'euros contre une estimation nulle en loi de finances initiale pour 2014. Cette hausse s'explique par les **primes à l'émission, nettes des pertes sur rachat**, enregistrées depuis le début de l'année.

Les primes et décotes à l'émission

Les titres émis à moyen ou long terme par l'État le sont au moyen d'une technique d'assimilation, qui consiste à abonder une même « ligne » ou « souche » de dette plusieurs fois pour en améliorer la liquidité.

Ainsi, le prix d'acquisition de ces titres peut varier de leur valeur nominale de remboursement. Par exemple, si le titre vaut 100 et s'accompagne d'un coupon (c'est-à-dire d'un intérêt) de 4, alors que la plupart des autres titres sur le marché ont un coupon de 2, il est probable que les souscripteurs proposent d'acheter le titre pour un prix supérieur au prix nominal : par exemple, pour 200 alors que le prix nominal était de 100.

Dans ce cas, une prime apparaît pour l'État. Dans le cas inverse, les souscripteurs proposeront un prix d'achat inférieur au nominal, et une décote apparaîtra pour l'État.

En comptabilité budgétaire, ces primes et décotes à l'émission sont traitées comme opérations de trésorerie (comme le prévoit l'article 25 de la loi organique relative aux lois de finances) et apparaissent dans la ressource de financement « autres ressources de trésorerie ».

Quand les taux d'intérêt sur la dette de l'État diminuent, les primes ont tendance à augmenter dans la mesure où les souches anciennes de dette proposent un rendement plus élevé que les souches nouvelles.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses au questionnaire du rapporteur général)

La variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et les placements de trésorerie de l'État ont quant à eux permis de financer 1,6 milliard d'euros (soit 0,2 milliard d'euros supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale) « du fait des rachats supplémentaires de titres arrivant à échéance en janvier 2015 et qui réduisent le niveau de trésorerie nécessaire sur le compte en fin d'année 2014 ».

Ces ressources supplémentaires de trésorerie ont été complétées par une émission de titres à court terme supérieure aux prévisions de la loi de finances initiale : l'endettement à court terme a ainsi servi de variable d'ajustement, le programme d'émission net de rachats à moyen et long terme étant respecté.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE LIMINAIRE

Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2014

Commentaire : le présent article retrace la prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2014.

Conformément à l'article 7 de la loi organique relative à la gouvernance et à la programmation des finances publiques¹, le présent **projet de loi de finances rectificative comporte un article liminaire** qui retrace, dans un tableau synthétique, « l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre » (cf. tableau ci-après).

Tableau n° 47 : Tableau de synthèse de l'article liminaire

(en points de PIB)

	Prévision d'exécution 2014
Solde structurel (1)	- 2,4
Solde conjoncturel (2)	- 1,9
Mesures exceptionnelles (3)	-
Solde effectif (1+2+3)	- 4,4

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

Le présent article fait l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.

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

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

PREMIÈRE PARTIE

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES AFFECTÉES

ARTICLE PREMIER

Actualisation de la fraction du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) relative à la compensation financière des primes à l'apprentissage

Commentaire : le présent article vise à ajuster le montant de la fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) au titre de la compensation aux régions du versement de la prime d'apprentissage.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA CRÉATION DE LA PRIME À L'APPRENTISSAGE

L'article 140 de la loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014¹ a remplacé l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) par la prime à l'apprentissage, une nouvelle aide ciblée sur les entreprises de moins de onze salariés. Cet article dispose que le montant de cette nouvelle prime est déterminé par la région et ne peut être inférieur à 1 000 euros par année de formation.

Par ailleurs, l'article L. 6243-1 du code du travail a prévu une compensation de cette aide par l'État aux régions, à la collectivité territoriale de Corse et au département de Mayotte, dont le montant est fixé à 1 000 euros par apprenti et par année de formation et fonction du nombre d'apprentis ayant conclu un contrat d'apprentissage dans les établissements de la région au 31 décembre 2013.

Un **dispositif transitoire** pour les années 2014, 2015 et 2016 a également été mis en place pour les contrats d'apprentissage conclus avant le

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

31 décembre 2013 pour permettre une réduction progressive des primes versées aux employeurs de plus de onze salariés :

- toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, qui auront embauché un jeune apprenti avant le 31 décembre 2013, bénéficieront, pour la première année de formation d'une prime à l'apprentissage, versée selon les modalités des ICF, d'un montant moyen de 1 391 euros par apprenti¹ ;

- pour les entreprises de onze salariés ou plus, elles seront aidées à hauteur de 500 euros par apprenti en deuxième année de formation et de 200 euros pour la troisième année du contrat ;

- pour les entreprises de moins de onze salariés, entrant donc dans le champ du dispositif de la prime à l'apprentissage, qui ont des apprentis en deuxième ou troisième année de formation, elles seront aidées à hauteur de 1000 euros par apprenti par année de formation.

B. LES MODALITÉS DE COMPENSATION PAR L'ÉTAT

L'article 40 de la loi de finances pour 2014 précitée a défini les modalités de la compensation par l'État aux régions des primes d'apprentissage et de la transition ICF. Pour l'année 2014, la compensation aux régions, à la collectivité territoriale de Corse et au département de Mayotte reposait sur :

- 117 millions d'euros d'affectation de TICPE ;

- 264 millions d'euros de crédits budgétaires sur le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » ;

- 50 millions d'euros de crédits budgétaires sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS FNDMA).

La fraction fixée dans l'article 40 précité ayant été établie au regard du nombre d'apprentis connu au 31 décembre 2012, le texte a prévu le principe d'une garantie de ressources aux régions par attribution d'une part supplémentaire de TICPE pour assurer la juste compensation au titre de la transition et de la nouvelle prime une fois les effectifs au 31 décembre 2013 connus.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit un **ajustement à la hausse** de l'affectation d'une fraction de la TICPE au titre de la compensation aux régions, à la

¹ Évaluation préalable de l'article 1^{er} du projet de loi de finances rectificative pour 2014.

collectivité territoriale de Corse et au département de Mayotte du versement de la prime d'apprentissage.

L'évaluation finale du nombre effectif d'apprentis ayant conclu un contrat d'apprentissage avant le 31 décembre 2013 et leur répartition par taille d'entreprise et par année, ainsi que le calcul du différentiel entre ce montant de compensation due et les recettes déjà affectées aux régions, ont conduit à ajuster à la hausse le montant de la compensation par l'État aux régions à hauteur de 32 232 610 euros.

Conformément aux dispositions du III de l'article 40 de la loi de finances pour 2014 précitée, le total des ressources attribuées par l'État étant inférieur au montant dû à chaque région, **cette différence fait l'objet de l'attribution à due concurrence d'une part complémentaire du produit de la TICPE revenant à l'État.** Cette part correspond à une fraction de tarif de la TICPE afférente aux quantités de carburant vendues en 2012.

Le II du présent article fixe cette fraction de tarif à :

- 0,08 euro par hectolitre, s'agissant des supercarburants sans plomb (contre 0,31 euro en 2014) ;
- 0,06 euro par hectolitre, s'agissant du gazole (contre 0,22 euro en 2014).

Au total, cette mesure représente une moindre recette pour l'État de 32 232 610 euros et une augmentation à due concurrence des recettes des collectivités locales.

Ajustement des tarifs de TICPE attribuées aux régions pour 2015

Région	Pourcentage TICPE LFI 2014	Montant TICPE LFI 2014 (en euros)	Pourcentage TICPE PLF 2015	Solde TICPE ¹ PLFR 2014 (en euros)	Quote-part solde PLFR 2014
Alsace	3,53604	4 137 167	3,30789	2 196 696	6,8151
Aquitaine	4,35196	5 091 793	4,60811	2 248 073	6,9745
Auvergne	2,03663	2 382 857	1,94048	1 008 507	3,1288
Bourgogne	2,43962	2 854 355	2,57019	1 314 848	4,0792
Bretagne	4,33770	5 075 109	4,42792	4 531 837	14,0598
Centre	4,57790	5 356 143	4,70074	2 771 571	8,5987
Champagne-Ardenne	1,92072	2 247 242	2,05977	994 655	3,0859
Corse	0,46796	547 513	0,61831	264 595	0,8209
Franche-Comté	2,32597	2 721 385	2,25482	1 138 656	3,5326
Ile-de-France	19,06866	22 310 332	14,60741	2 382 198	7,3906
Languedoc-Roussillon	3,70629	4 336 359	3,91317	1 499 669	4,6526
Limousin	0,87705	1 026 149	0,95041	176 770	0,5484
Lorraine	3,75383	4 391 981	4,57812	1 323 379	4,1057

¹ Solde TICPE neutralisé des régions qui ont perçu un montant de compensation suffisant.

Région	Pourcentage TICPE LFI 2014	Montant TICPE LFI 2014 (en euros)	Pourcentage TICPE PLF 2015	Solde TICPE ¹ PLFR 2014 (en euros)	Quote-part solde PLFR 2014
Midi-Pyrénées	4,05810	4 747 977	3,79686	2 245 836	6,9676
Nord-Pas-de-Calais	5,27044	6 166 415	5,09889	2 245 836	5,0589
Basse-Normandie	2,42648	2 838 982	2,54672	1 073 391	3,3301
Haute-Normandie	3,14755	3 682 634	3,18757	2 315 691	7,1843
Pays de la Loire	6,67136	7 805 491	6,93747	129 652	0,4022
Picardie	2,83875	3 321 338	2,52341	-	0,0000
Poitou-Charentes	3,31032	3 873 074	3,32330	850 519	2,6387
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7,06506	8 266 120	8,54648	62 242	0,1931
Rhône-Alpes	9,77227	11 433 556	11,23059	851 703	2,6424
Guadeloupe	0,37627	440 236	0,15772	-	0,0000
Guyane	0,17568	205 546	0,06487	-	0,0000
Martinique	0,40660	475 722	0,73939	680 975	2,1127
La Réunion	1,01764	1 190 639	1,22513	491 284	1,5242
Mayotte	0,06315	73 886	0,08425	49 255	0,1528
TOTAL	100 %	117 000 000	100 %	32 232 610	100 %

Source : commission des finances du Sénat

*

* *

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article résulte de l'application de l'article 40 de la loi de finances pour 2014 et constitue un ajustement du calcul de compensation du dispositif de la prime d'apprentissage prenant en compte les évaluations les plus récentes.

Le dispositif prévu par le présent article ne fait donc que tirer les conséquences de mesures déjà actées.

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

ARTICLE 1^{er} bis (nouveau)

Compensation par l'État à la sécurité sociale de la déduction de cotisations sociales sur les heures supplémentaires dans les très petites entreprises

Commentaire : le présent article prévoit d'affecter à la sécurité sociale une fraction complémentaire de TVA, correspondant à 67 millions d'euros, afin d'apurer la dette de l'État au titre de la compensation de la déduction de cotisations sociales sur les heures supplémentaires dans les entreprises de moins de vingt salariés, pour les années 2012 et 2013.

I. LE DROIT EXISTANT

Le régime fiscal et social dérogatoire relatif aux heures supplémentaires, mis en place en 2007¹, a été en grande partie abrogé par la deuxième loi de finances rectificative pour 2012². Seule a été maintenue l'exonération de cotisations à la charge de l'employeur dans les très petites entreprises (TPE).

Ainsi, l'article L. 241-18 du code de la sécurité sociale prévoit une **déduction forfaitaire de cotisations patronales de 1,50 euro par heure supplémentaire dans les entreprises employant moins de vingt salariés**. La perte de recettes résultant de ce dispositif s'est élevée à 560,6 millions d'euros en 2013, tous régimes confondus³.

En vertu de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, **l'État est dans l'obligation de compenser à la sécurité sociale** toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations. Par conséquent, il verse chaque année une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), chargée de répartir ce produit entre les différentes branches du régime général de la sécurité sociale.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le I du présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la rapporteure générale de la commission des finances, Valérie Rabault, prévoit d'**affecter**

¹ Article 1^{er} de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

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

³ Annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

une fraction du produit de la TVA correspondant à 67 374 700 euros aux branches du régime général de la sécurité sociale.

Cette somme correspond à la **dette nette de l'État à l'égard de la sécurité sociale au titre de la compensation de la déduction de cotisations patronales sur les heures supplémentaires** dans les très petites entreprises pour les années 2012 et 2013.

Si nécessaire, la régularisation au titre de l'année 2014 sera effectuée par l'affectation de crédits budgétaires lorsque le montant définitif de la perte de recettes résultant de la déduction appliquée en 2014 sera connu. Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit en effet de compenser ce dispositif par voie budgétaire et non plus par l'affectation directe de recettes fiscales à compter de 2015. Une dotation de 515,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est prévue à cet effet sur le programme n° 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi » par le projet de loi de finances pour 2015.

Il est précisé, au **II** du présent article, que les modalités de répartition de la fraction complémentaire de TVA entre les différentes branches seront définies par arrêté du ministre en charge de la sécurité sociale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article additionnel contribue à **résorber la dette nette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale**, qui s'élevait à 202,4 millions d'euros au 30 juin 2014¹.

Les prévisions de pertes de recettes résultant de la déduction sur les heures supplémentaires dans les très petites entreprises ont été revues à la baisse par la Commission des comptes de la sécurité sociale (479,9 millions d'euros en 2014 et 485,5 millions d'euros en 2015 pour le seul régime général²). Les montants de compensation prévus pour l'ensemble des régimes au titre de l'année 2014 (516,8 millions d'euros) et de l'année 2015 (515,6 millions d'euros) devraient donc s'avérer suffisants.

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

¹ Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale annexé au projet de loi de finances pour 2015.

² Commission des comptes de la sécurité sociale, Les comptes de la sécurité sociale. Résultats 2013, prévisions 2014 et 2015, septembre 2014.

ARTICLE 1^{er} ter (nouveau)

Ajustement des compensations versées aux départements et aux régions en 2014 par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

Commentaire : le présent article procède à plusieurs ajustements de la compensation versée aux départements et aux régions, en 2014, résultant de transferts de compétences et imputée sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté cet article additionnel avec l'avis favorable de la commission des finances.

Pour financer les transferts de compétences résultant notamment de la loi n° 2004-803 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la loi de finances pour 2005¹ a prévu que :

- les régions bénéficient d'une part de TICPE ;
- les départements perçoivent le produit de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) et, depuis 2008, une fraction de la TICPE ;

Les fractions de TICPE sont fixées de manière provisionnelle par la loi de finances initiale, avant de faire l'objet d'une régularisation en loi de finances rectificative, prenant en compte les droits à compensation effectifs au titre de l'année écoulée.

A. LES AJUSTEMENTS CONCERNANT LES DÉPARTEMENTS

Le I prévoit une majoration de 140 000 euros des fractions de tarif de la TICPE, correspondant à « *l'ajustement de la compensation au titre de la prise en charge des personnels titulaires des services supports des parcs de l'équipement transférés au 1^{er} janvier 2011 (...), des dépenses d'action sociale afférentes, ainsi que des postes constatés vacants en 2011* ».

Par ailleurs, il est procédé (aux **II** et **III**) à des ajustements ponctuels concernant les transferts de services du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), pour un montant total de 52 000 euros. Ces ajustements concernent 17 départements et ils sont répartis conformément au **IV**.

¹ Article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

B. LES AJUSTEMENTS CONCERNANT LES RÉGIONS

Le V du présent article procède à un ajustement ponctuel des compensations versées aux régions, conduisant à **une majoration de 30,7 millions d'euros de la part de TICPE qui leur est versée.**

Il s'agit notamment de « *l'apurement des sommes dues à la région Nord-Pas-de-Calais, pour la période 2002 - 2011, au titre de la compensation allouée pour l'organisation des services ferroviaires régionaux de voyageurs* », pour 30,3 millions d'euros, dont 517 000 euros d'intérêts moratoires.

Les autres ajustements concernent la **compensation des charges nouvelles** résultant de la modification de la période de rentrée de la formation du diplôme de puériculture (315 000 euros) et de la réforme du diplôme de pédicure-podologue (89 197 euros), la compensation des dépenses d'action sociale résultant des transferts de personnes titulaires du MEDDE participant à l'exercice des compétences transférées dans le domaine des voies d'eau (1 316 euros).

Le VI répartit les sommes correspondantes entre les régions.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances prend acte de ces ajustements, qui permettent de prendre en compte les informations les plus récentes et visent à garantir la conformité de la compensation des transferts de compétences aux exigences de l'article 72-2 de la Constitution.

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

ARTICLE 2

(Art. 235 ter ZF du code général des impôts)

Modification de l'assiette de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) et création d'une taxe additionnelle à la TREF au titre de l'exercice 2014

Commentaire : le présent article institue une taxe additionnelle à la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires afin de garantir le financement des « trains d'équilibre du territoire » en 2014. Il modifie par ailleurs l'assiette de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires à compter de 2015.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE SUR LE RÉSULTAT DES ENTREPRISES FERROVIAIRES : UNE DES RECETTES PERMETTANT LE FINANCEMENT DES « TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE »

Le 13 décembre 2010, l'État et la SNCF ont signé une convention par laquelle l'entreprise ferroviaire s'engage à exploiter quarante lignes « d'équilibre du territoire », dites « trains d'équilibre du territoire » (TET). En pratique, il s'agit des trains Intercités, précédemment appelés Corail, Lunéa ou Téoz.

L'État est autorité organisatrice des TET. Il définit les obligations de service public en matière de desserte des gares, de fréquence, de maintenance et de régénération du matériel roulant. **En contrepartie, la SNCF perçoit une compensation financière afin de couvrir le déficit d'exploitation et « le bénéfice raisonnable de l'exploitant ».**

Le financement des TET se fait au travers du compte d'affectation spéciale (CAS) « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ». Un CAS retrace, selon l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances, « *des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ».

Les recettes du compte sont assurées par trois taxes :

- une fraction de 19 millions d'euros au titre de la taxe d'aménagement du territoire, acquittée par les sociétés d'autoroute, le solde étant reversé à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ;

- 90 millions d'euros au titre de la contribution de solidarité territoriale (CST), due par les entreprises de transport ferroviaire de voyageurs et assise sur le chiffre d'affaires des prestations de transport de voyageurs (hors trains conventionnés). En pratique, elle est prélevée sur les lignes TGV ;

- **200 millions d'euros au titre de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF), régie par l'article 235 *ter* ZF du code général des impôts**, qui frappe les entreprises de transport ferroviaire de voyageurs. Sont redevables de cette taxe les entreprises dont le chiffre d'affaires soumis à la CST est supérieur à 300 millions d'euros, soit, en pratique, la seule SNCF.

Historiquement, la SNCF utilisait les excédents dégagés par son activité TGV pour financer les déficits résultant des lignes d'équilibre du territoire. Il y avait donc une forme de péréquation interne à l'entreprise publique.

En vue de l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs, un règlement dit « *obligations de service public* »¹ a conduit l'État français à « externaliser » cette péréquation par le biais d'un compte d'affectation spéciale.

En pratique, l'essentiel des recettes du compte (290 millions) proviennent de taxes prélevées sur la SNCF, qui reçoit les dotations au titre de l'exploitation des trains d'équilibre du territoire.

Comme le relève la Cour des comptes, « *hormis la création d'une contribution des sociétés d'autoroute, le nouveau mode de financement du déficit d'exploitation des TET par l'intermédiaire d'un compte d'affectation spéciale n'est qu'un habillage juridique de la situation antérieure* »².

B. UN PRODUIT NUL DE TREF EN 2014

La TREF est instituée par l'article 235 *ter* ZF précité qui dispose que la taxe « *est assise sur le résultat imposable à l'impôt sur les sociétés [...] réalisé par la personne assujettie au titre de son dernier exercice clos avant l'exigibilité de la taxe* ». L'assiette est déterminée avant application des règles de report en avant ou de report en arrière.

Le taux de la taxe est fixé par un arrêté conjoint des ministres chargés des transports, de l'économie et du budget. Il est compris entre 15 % et 35 %, sachant que le montant de la taxe est plafonné à 200 millions

¹ Règlement CE n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements CEE n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil.

² Cour des comptes, rapport particulier, Les trains d'équilibre du territoire, 2 juillet 2014.

d'euros. En pratique, le taux est fixé *a posteriori* pour que le produit de la taxe soit égal à 200 millions d'euros. Pour l'année 2014, il a été établi à 30,65 %¹.

Enfin, la taxe est déclarée, liquidée, recouvrée et contrôlée selon des modalités identiques à celles de la taxe sur la valeur ajoutée.

En 2013, le résultat net de la SNCF s'est établi à - 180 millions d'euros. Par conséquent, le produit de la TREF en 2014 est nul. Comme le souligne l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi, « *l'absence de produit de la TREF, qui était attendu à hauteur de 200 millions d'euros dégrade très fortement l'équilibre du CAS en 2014* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE TAXE ADDITIONNELLE À LA TREF POUR 2014

Afin de remédier à l'absence de produit de la TREF en 2014, le présent article institue une taxe additionnelle à celle-ci, exigible au 31 décembre 2014. Le I du présent article prévoit qu'elle est assise sur la même assiette que la TREF majorée des « *dotations aux amortissements de l'exercice, hors amortissements dérogatoires* ». Son taux est de 24,5 % et **son montant est plafonné à 200 millions d'euros.**

Le II du présent article affecte le produit de cette taxe additionnelle au compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

B. UNE MODIFICATION DE L'ASSIETTE DE LA TREF POUR LES ANNÉES À VENIR

Le III du présent article modifie l'article 235 *ter* ZF du code général des impôts **afin que l'assiette de la taxe additionnelle devienne l'assiette de droit commun de la TREF**, à savoir le résultat imposable majoré des dotations aux amortissements.

En outre, le nouveau III de l'article 235 *ter* ZF dispose que « *le taux de la taxe est [...] calculé de telle sorte que le produit annuel de la taxe soit de 200 millions d'euros, à répartir entre les redevables au prorata de leurs résultats* ».

Cette modification s'applique à compter du 1^{er} janvier 2015.

¹ Arrêté du 22 octobre 2014 fixant le taux de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue député Olivier Faure, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement, tendant à modifier le III de l'article 235 *ter* ZF.

En l'état actuel du droit, le taux de la taxe est encadré entre 15 % et 35 % et son produit est plafonné à 200 millions d'euros. Dans la version proposée par le Gouvernement, le taux ne serait plus borné mais se déduirait de sorte que la taxe rapporte 200 millions d'euros.

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale propose que le taux soit borné entre 5 % et 25 %, tout en maintenant un plafond à 200 millions d'euros.

En effet, le Gouvernement vient de confier à notre collègue député Philippe Duron la présidence de la commission « *Avenir des trains d'équilibre du territoire* », qui devra notamment faire des propositions visant à assurer une plus grande maîtrise du coût de ces dessertes.

À cet égard, le présent article, dans la version du Gouvernement, en posant le principe que le produit de la taxe serait systématiquement fixé à 200 millions d'euros, était en contradiction avec la volonté de réduire les dépenses du compte d'affectation spéciale et, partant, les recettes qui lui sont affectées.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article établit une **assiette de circonstance** pour la TREF, qui vise à assurer que le prélèvement opéré sur la SNCF soit toujours égal à 200 millions d'euros. Elle ne repose donc que sur une logique financière. Pour 2014, la taxe additionnelle assure le financement des trains d'équilibre des territoires.

En tout état de cause, **les dépenses du compte d'affectation spéciale ont nettement progressé puisqu'elles sont passées de 216 millions d'euros en 2011 à 309 millions d'euros en 2014, soit une augmentation d'environ 43 %**. Il était donc nécessaire d'ajuster en conséquence les recettes affectées au compte.

Il est en outre bienvenu que le Gouvernement ait mis en place une commission chargée d'étudier l'avenir des trains d'équilibre du territoire, afin notamment d'éviter une dérive plus grande du déficit d'exploitation des TET, récemment critiquée par la Cour des comptes¹. Le secrétaire d'État chargé des transports a ainsi indiqué que « *les travaux de la commission devront permettre de clarifier l'articulation des trains TET avec les autres services de*

¹ Cour des comptes, rapport particulier, Les trains d'équilibre du territoire, 2 juillet 2014.

transport ferroviaire, et notamment les TER, mais aussi avec les alternatives que peuvent représenter les autres modes de transports ou les nouvelles formes de mobilité »¹.

Le présent article apporte donc une **réponse transitoire** en attendant la remise à plat de la convention relative aux TET.

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

¹ Communiqué de presse, 19 novembre 2014.

ARTICLE 3

(Art. 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

Élargissement du dispositif de soutiens financiers à l'export à des prêts non concessionnels à des États étrangers

Commentaire : le présent article vise à réorienter les crédits de la « Réserve pays émergents » de l'aide publique au développement vers le soutien à l'exportation des entreprises françaises.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES FINANCEMENTS À L'EXPORTATION BÉNÉFICIAINT AUX ENTREPRISES FRANÇAISES

Le financement à l'exportation dont peuvent bénéficier les entreprises françaises repose sur des crédits, octroyés par des banques commerciales, qui bénéficient d'une assurance-crédit accordée par la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (Coface), avec la garantie de l'État.

Les entreprises doivent donc tout d'abord obtenir un crédit bancaire. Or, les taux offerts par les banques commerciales sont souvent sensiblement supérieurs, d'après l'évaluation préalable du présent article, au taux minimum autorisé par l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE).

Dès lors, **les entreprises françaises souffrent d'un déficit de compétitivité de leur offre financière**, par rapport à leurs homologues issues des pays non signataires de l'arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, mais aussi des pays de l'OCDE ayant développé des dispositifs plus attractifs.

B. LA « RÉSERVE PAYS ÉMERGENTS »

Le IV de l'article 46 de la loi de finances pour 2006 a institué le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers », dont la première section (programme 851) retrace les prêts consentis « *à des États émergents en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures* ».

Ces crédits correspondent à la « **Réserve pays émergents** », qui est le principal outil de l'aide liée française, mise en œuvre par la direction générale du Trésor.

Elle prend la forme de **prêts concessionnels** accordés à des entités publiques des pays éligibles. En application des règles établies par l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), seuls sont éligibles les « pays à revenu faible ou intermédiaire de la tranche inférieure ».

Ces prêts doivent servir à financer des projets d'infrastructures qui ne seraient pas viables d'un point de vue économique s'ils étaient financés aux conditions du marché et qui **répondent aux besoins de développement du pays bénéficiaire**. Par ailleurs, ils doivent **contribuer au développement des entreprises françaises** : 70 % de la valeur ajoutée d'un contrat ainsi financé doit être réalisée sur le territoire français.

Entre 1999 et 2013, le volume de prêts versés au titre de cet outil s'est élevé à 2 milliards d'euros. Près des deux tiers de ces financements bénéficient au secteur ferroviaire.

Dans le projet de loi de finances pour 2015, actuellement en discussion au Parlement, 330 millions d'euros en autorisations d'engagement et 440 millions d'euros en crédits de paiement ont été demandés à ce titre sur le programme 851 précité.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie l'article 46 de la loi de finances pour 2006 précitée, afin d'**élargir le champ du programme 851 à des prêts non concessionnels destinés à soutenir les exportations françaises**.

Plus précisément, la référence à « *des États émergents* » est remplacée par une référence à « *des États étrangers* » et l'objet de ces financements n'est plus « *la réalisation de projets d'infrastructures* » mais « *la vente de biens et services concourants au développement du commerce extérieur de la France* ».

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article pose **une vraie question : la difficulté de financement des exportations françaises**. Néanmoins, votre commission considère que ce problème **ne doit pas être réglé en venant minorer les crédits de l'aide publique au développement**, dont on rappellera que les crédits sont déjà fortement en baisse. L'aide publique de la France notifiée à l'OCDE a ainsi diminué de près de 10 % en 2013 par rapport à 2012, et les crédits de paiement de la mission « Aide publique au développement » devraient diminuer de plus de 7 % en 2017 par rapport à 2014.

Elle considère qu'*a minima*, les crédits relevant de l'aide publique au développement doivent être séparés de ceux relevant du soutien à l'exportation, si l'on ne veut pas vider de son sens l'autorisation parlementaire.

Elle vous propose donc un **amendement** maintenant tel quel l'intitulé du programme 851 mais créant une nouvelle section au sein du compte de concours financiers, qui portera les crédits de ce nouveau dispositif. Il appartiendra ensuite au Gouvernement de répartir les crédits entre ces deux sections.

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

ARTICLE 3 bis (nouveau)
(article 46 de la loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011)

Relèvement du plafond de la taxe sur les spectacles de variétés affectée au CNV

Commentaire : le présent article vise à rehausser pour 2014, de 28 à 29 millions d'euros, le plafond de la taxe sur les spectacles de variétés, affectée au Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CENTRE NATIONAL DE LA CHANSON, DES VARIÉTÉS ET DU JAZZ (CNV) : UNE TAXE AFFECTÉE REPRÉSENTANT 94 % DES RESSOURCES DE L'ÉTABLISSEMENT

Le centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV) est un établissement public industriel et commercial (EPIC) placé sous la tutelle du ministre chargé de la culture. Créé par l'article 30 de la loi du 4 janvier 2002¹, sa mission consiste à « *soutenir la création, la promotion et la diffusion des spectacles de variétés* » et il « *contribue à la conservation et à la valorisation du patrimoine de la chanson, des variétés et du jazz* ».

Il bénéficie du produit de la taxe sur les spectacles² perçue au titre des spectacles de variété. Ceux-ci, dont la définition a été précisée par le décret du 4 février 2004³ recouvrent l'ensemble des concerts, sauf concerts de musique dite classique, ainsi que les spectacles d'humour. **Le taux de la taxe est de 3,5 % des recettes de billetterie** ou du montant des droits de cession hors taxe dans le cadre d'une représentation gratuite.

Le reste des ressources du CNV provient de la subvention de fonctionnement attribuée par l'État, qui s'élevait jusqu'en 2007 à 1 million d'euros et qui a été ramenée à 100 000 euros en raison de l'affectation de la taxe précitée. Les autres subventions sont limitées à une dotation spéciale pour soutenir une procédure d'aide aux résidences (correspondant à un dispositif d'État transféré au CNV en 2008). **Au total, le CNV devrait recevoir de l'État en 2015 une dotation globale de 500 000 euros⁴**

¹ Loi n° 2002-5 du 5 janvier 2002 relative aux musées de France.

² Article 76 de la loi de finances n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 rectificative pour 2003.

³ Décret n° 2004-117 du 4 février 2004 pris en application des articles 76 et 77 de la loi de finances rectificative pour 2003 définissant les catégories de spectacles et déterminant, pour l'Association pour le soutien du théâtre privé, les types d'aides et leurs critères d'attribution.

⁴ Cf. projet annuel de performances de la mission « Culture », p. 132.

(100 000 euros pour son fonctionnement et 400 000 euros pour le programme d'aide aux résidences).

La **taxe affectée représente 94 % des ressources de l'établissement**. En **constante progression** depuis la création de l'établissement, les recettes de la taxe affectée au CNV représentaient 13 millions d'euros en 2004, 18 millions d'euros en 2008 et 28,4 millions d'euros en 2013. Le niveau de perception par le CNV est supérieur au rendement annuel de la taxe en raison de l'intégration à ce niveau des **versements de crédits perçus antérieurement et non récupérés par les producteurs**, conformément à l'article 30 du règlement intérieur de l'établissement.

**Évolution entre 2011 et 2013 des ressources du CNV
provenant de la taxe sur les spectacles**

(en euros)

	2011	2012	2013
Perception de la taxe	24 057 611	23 549 455	26 889 157
Application art 30 et div.	1 005 645	1 225 247	1 138 647
Réintégration dépenses annulées	137 118	86 355	248 857
Total	25 200 390	24 861 057	28 430 614

Source : ministère de la culture et de la communication

Cette augmentation des ressources résulte en partie d'un **élargissement du champ de la taxe**, qui s'étend également, depuis 2009, au secteur des cabarets artistiques.

65 % du montant de la taxe (après déduction des frais de perception) est reversé, en application de l'article 27 du règlement intérieur du CNV, **aux comptes des entrepreneurs affiliés à l'établissement**, qui peuvent ainsi en obtenir la restitution, sous forme de droits de tirage, pour contribuer, dans un délai de trois ans, à la production d'un nouveau spectacle. **Le reste, soit 35 % du montant perçu, est affecté à des actions de redistribution.**

La majorité des aides du CNV est réservée à des opérations (comme par exemples des tournées, des créations de spectacles, des festivals) qui sont elles-mêmes soumises à la taxe.

Ce principe connaît toutefois des exceptions : le CNV peut aider des tournées à l'étranger, lesquelles seront, par définition, non soumises à la taxe. De même, il a la possibilité de soutenir des structures ou des opérations d'intérêt général, dont l'activité ne génère pas de taxe.

B. LE PLAFONNEMENT DE LA TAXE SUR LES SPECTACLES DE VARIÉTÉS AFFECTÉE AU CENTRE NATIONAL DES VARIÉTÉS

1. Le principe du plafonnement des taxes affectées et son extension

Le principe du **plafonnement des taxes affectées** a été posé par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012¹. Des plafonds de ressources ont été fixés ; en cas de dépassement de ces plafonds, il est procédé à un **reversement** de l'excédent du produit de la taxe au budget général de l'État. Ainsi, le dynamisme d'une taxe plafonnée ne bénéficie plus aux affectataires, au-delà du plafond défini initialement, mais permet de réduire le besoin de financement de l'État.

Comme le souligne le Gouvernement dans la présentation des taxes affectées qui figure au tome I de l'annexe « Voies et moyens »², **l'objectif est triple : renforcer le suivi et le contrôle du niveau d'ensemble des taxes affectées, ajuster chaque année les ressources des opérateurs à leurs besoins réels et faire contribuer les opérateurs à la maîtrise de la dépense publique, puisque le fait de limiter leurs ressources contraint leurs dépenses tout en limitant le besoin de financement de l'État.**

Le plafonnement des taxes affectées a connu un mouvement d'extension continu depuis 2012 : le nombre de taxes affectées est passé de 46 en 2012 à 64 dans le projet de loi de finances pour 2015. Sur la même période, le volume total est passé de 3 milliards d'euros à près de 6 milliards d'euros en 2015³.

Ce doublement résulte, pour partie, du fait que la loi de programmation pour les années 2012 à 2017 a pris en compte dans la norme de dépenses **le stock (et non plus seulement le flux) des contributions et taxes affectées à des tiers et faisant l'objet d'un plafonnement limitatif** à l'article 46 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 pour un montant de 4,5 milliards d'euros en 2013.

2. Le plafonnement de la taxe affectée au CNV

La taxe affectée au CNV a été plafonnée dès 2012 à 27 millions d'euros. Ce plafond est resté stable jusqu'en 2014, où il a été augmenté à 28 millions d'euros. Pour 2015, la rédaction initiale du projet de loi de finances prévoyait la stabilisation de ce plafond, mais un amendement adopté au Sénat, avec l'avis favorable du Gouvernement, à l'initiative de

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

² Annexe « Voies et moyens » jointe au PLF 2015, p. 141.

³ Annexe « Voies et moyens » jointe au PLF 2015, p. 143.

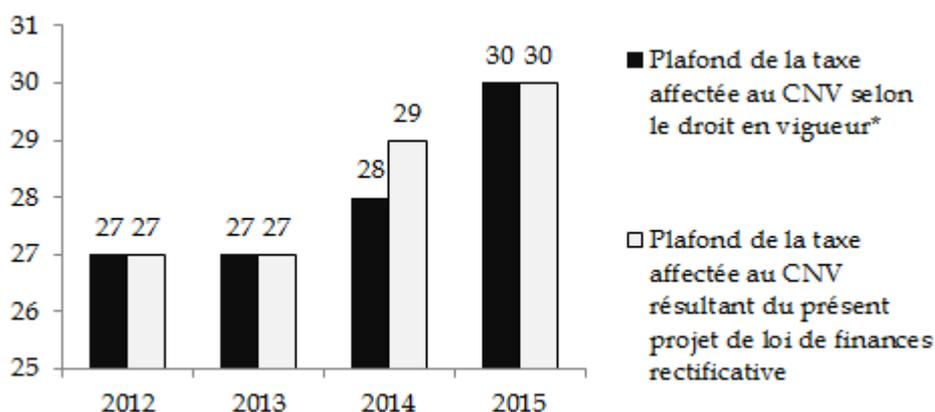
notre collègue David Assouline, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles pour la mission « Culture », a procédé à la hausse de ce plafond à 30 millions d'euros. La ministre de la culture et de la communication, lors de son audition du 12 novembre 2014 par la commission de la culture du Sénat, avait en effet annoncé : « *Le CNV sera un outil essentiel de notre politique et j'ai pu obtenir en réunion interministérielle que la taxe qui lui est reversée ne soit pas écrêtée. Plus précisément, le plafond de la taxe sera déterminé en fonction de son rendement, afin de préserver les ressources des bénéficiaires : en 2014, les recettes attendues se situant entre 28,3 et 28,8 millions d'euros, le plafond sera fixé à 29 millions. Les recettes prévisibles en 2015 s'élevant à environ 30 millions d'euros, le plafond évoluera en conséquence.* »

Il faut noter que le mécanisme de reversement prévu à l'article 27 du règlement intérieur du CNV rend difficile, dans sa rédaction actuelle, le maintien durable d'un plafond inférieur au rendement de la taxe. En effet, le CNV est tenu, en vertu de l'article 27 de son règlement intérieur, de reverser 65 % de la taxe en droits de tirage. Or, **le plafonnement de la taxe ne s'applique qu'aux recettes perçues par le CNV, et non pas aux sommes dues aux producteurs de spectacle. Ainsi, en cas de dépassement du plafond et d'écrêtement, le CNV devra tout de même reverser les 65 % de l'écrêtement en droits de tirage, ce qui réduira ses disponibilités.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, résultant d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, a pour objet de modifier à la hausse le plafond de la taxe affectée au CNV **pour l'année 2014 en le portant à 29 millions au lieu de 28 millions d'euros.**

Évolution du plafond de la taxe affectée au CNV depuis 2012



Note de lecture : le plafond de l'année 2015 est celui qui résulte des votes du Sénat sur le PLF 2015.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général se félicite que l'affectation de recettes fiscales fasse l'objet d'un encadrement croissant : le mouvement amorcé par la loi de finances pour 2012, qui a posé le principe du plafonnement des taxes affectées, doit être poursuivi par une **extension du périmètre** des taxes plafonnées associé à une **baisse progressive et adaptée de leur plafond**, de telle sorte que les ressources des organismes concourant à une mission de service public soient mises en rapport avec leurs besoins et cohérentes avec la nécessité de maîtriser la dépense publique.

Le Sénat a d'ailleurs adopté l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, prévoyant un principe général de plafonnement de l'ensemble des taxes affectées (hors secteurs local et social) et une alternative entre plafonnement et re-budgétisation à horizon 2017.

Lors de l'examen du **projet de loi de finances pour 2015**, le Sénat a également étendu le périmètre du plafonnement aux **deux composantes de la taxe sur les distributeurs de services de télévision (TSTD)**, principale ressource affectée au **Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)**.

Si votre rapporteur général considère donc que le plafonnement est un outil essentiel de maîtrise des taxes affectées, il note cependant que, dans le cas précis du CNV, la montée en puissance de ses missions comme son mécanisme de reversement rendent **difficile le maintien d'un plafond inférieur au rendement de la taxe**.

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

ARTICLE 3 *ter* (nouveau)

(Art. 34 de l'ordonnance n° 2013-837 et art. 45 de la loi n° 2013-1278
de finances pour 2014)

**Ratification et modification de l'ordonnance relative à l'adaptation du
code des douanes, du code général des impôts, du livre des procédures
fiscales et d'autres dispositions législatives fiscales et douanières
applicables à Mayotte**

Commentaire : le présent article prévoit la ratification de l'ordonnance procédant à l'adaptation de certains dispositifs fiscaux à Mayotte. Il procède en outre à une modification de cette dernière pour 2014. Il vise enfin à habilitier le Gouvernement à prendre diverses mesures d'adaptation par ordonnance justifiées par les spécificités de ce département.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LA DÉPARTEMENTALISATION DE MAYOTTE NÉCESSITE UNE
ADAPTATION DES RÈGLES FISCALES QUI Y SONT APPLICABLES**

Le 31 mars 2011, Mayotte est devenu le 101^e département français. La départementalisation se traduit par l'application de plein droit des lois et règlements à Mayotte qui doivent cependant faire l'objet d'adaptations aux spécificités de ce territoire. L'entrée en vigueur du code général des impôts et du code des douanes a été fixée au 1^{er} janvier 2014 par l'article 11 de la loi du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte¹.

L'article 65 de la loi de finances rectificative pour 2012² habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance « *les mesures nécessaires pour rendre applicables à Mayotte, avec les adaptations tenant compte des intérêts propres à ce territoire dans l'ensemble des intérêts de la République et de la situation particulière de Mayotte, les législations fiscales et douanières en vigueur en métropole et dans les départements et régions d'outre-mer* ».

**B. L'ORDONNANCE N° 2013-837 DU 19 SEPTEMBRE 2013 PROCÈDE À CES
NÉCESSAIRES AJUSTEMENTS**

Prise sur le fondement de l'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 65 précité, l'ordonnance n° 2013-837 du 19 septembre 2013

¹ Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010.

² Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012.

procède à l'adaptation du code des douanes, du code général des impôts, du livre des procédures fiscales et d'autres dispositions législatives fiscales et douanières applicables à Mayotte afin de prendre en compte la situation particulière de ce territoire.

Ces adaptations concernent un nombre important de sujets, plus particulièrement :

- En matière d'**impôt sur le revenu** (titre I^{er}) :

- l'application de l'impôt sur le revenu à compter de l'impôt dû au titre des revenus de 2013 déclarés et acquittés en 2014 ;

- la suppression de la retenue à la source au bénéfice du système déclaratif appliqué en métropole et dans les autres DOM ;

- l'extension à Mayotte du bénéfice des régimes spécifiques à l'impôt sur le revenu applicable aux autres départements d'outre-mer ;

- l'extension progressive de la prime pour l'emploi avec un alignement prévu en 2017 ;

- la prise en compte des déficits reportables, reports de réduction ou de crédit d'impôt sur le revenu, et des revenus bénéficiant d'un sursis, report ou différé d'imposition ou mesure d'étalement d'imposition à l'impôt sur le revenu ;

- la neutralisation des éventuelles doubles impositions ;

- l'application de la réfaction à l'impôt sur le revenu à un taux identique à celui de la Guyane (40 %) ;

- En matière d'**impôt sur les sociétés** (titre II) :

- la détermination du bénéfice imposable à l'impôt sur les sociétés ;

- l'application à compter du 31 décembre 2013 des règles relatives à l'établissement, au contrôle, au contentieux et au recouvrement de l'impôt sur les sociétés ;

- l'extension du dispositif prévu à l'article 217 *undecies* du code général des impôts (réduction d'impôt au titre des investissements productifs réalisés dans les départements d'outre-mer) ;

- En matière de **TVA, de taxe sur les salaires et de taxe sur les conventions d'assurance** (titre III) :

- la transposition du régime applicable à la Guyane en matière de TVA (non-application provisoire) et de taxe sur les salaires (taux de 2,55 %) ;

- En matière de **fiscalité directe locale** (titre IV) :

- l'établissement et la conservation d'un cadastre parcellaire ;

- l'encadrement des taux votés en matière de fiscalité directe ;

L'article 34 de l'ordonnance fixe la répartition de la dotation globale garantie¹ entre le département et les communes de Mayotte (cf. tableau *infra*).

**Montant de la dotation globale garantie par communes versé en 2014
prévu par l'article 34 de l'ordonnance du 19 septembre 2014**

(en euros)

Communes	Part de la dotation globale affectée à chaque commune en 2014
Acoua	899 130
Bandraboua	1 957 952
Bandrele	1 799 438
Boueni	1 019 680
Chiconi	1 005 754
Chirongui	1 581 938
Dembeni	2 264 929
Dzaoudzi	2 058 469
Kani-Keli	1 094 495
Koungou	3 186 586
Mamoudzou	7 620 410
Mtsangamouji	1 190 808
Mtzamboro	1 209 745
Ouangani	1 308 614
Pamandzi	1 226 689
Sada	1 275 711
Tsingoni	2 044 731
Total	32 745 079

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances, un amendement portant article additionnel visant à ratifier l'ordonnance du 19 septembre 2013 précitée, à procéder à diverses adaptations de celle-ci pour 2014 et à autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures relatives à la répartition de l'octroi de mer collecté à Mayotte.

¹ Le produit de l'octroi de mer est affecté :

- à une « dotation globale garantie » (DGG) répartie entre les communes des DOM (à l'exception de la Guyane et de Mayotte où elle fait l'objet d'une répartition entre les communes et le département) ;
- au fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE).

A. LA RATIFICATION DE L'ORDONNANCE N° 2013-837 DU 19 SEPTEMBRE 2013

Le I du présent article prévoit la **ratification de l'ordonnance n° 2013-837 du 19 septembre 2013**.

B. UN RÉÉQUILIBRAGE DE LA RÉPARTITION DU PRODUIT DE L'OCTROI DE MER EN FAVEUR DES COMMUNES EN 2014

Une mission commune de l'inspection générale de l'administration (IGA) et de l'inspection générale des finances (IGF) est actuellement conduite à Mayotte pour **évaluer les besoins de financement des communes mahoraises**. Un rapport d'étape rendu en octobre 2014 évalue la recette de l'octroi de mer pour 2014 à 82 millions d'euros (dont 11,5 millions d'euros au titre de l'octroi de mer régional).

Le II du présent article modifie donc l'article 34 de l'ordonnance du 19 septembre 2013 précitée en opérant une **nouvelle répartition de la dotation globale garantie (DGC) en faveur des communes** (cf. tableau *infra*). L'article 34 ainsi modifié fixe la part de la DGG versée au département à 24,6 millions d'euros pour 2014. Le solde (43 millions d'euros) fait l'objet d'un versement aux communes (soit une part communale supérieure de 10,2 millions d'euros à ce qui était prévu par l'ordonnance du 19 septembre 2013).

Montant de la dotation globale garantie par communes versé en 2014

(en euros)

Communes	Dotation globale garantie en 2014
Acoua	1 180 119
Bandraboua	2 569 836
Bandrele	2 361 783
Bouéni	1 338 343
Chiconi	1 320 064
Chirongui	2 076 313
Dembéni	2 972 746
Dzaoudzi	2 701 765
Kani-Kéli	1 436 539
Koungou	4 182 430
Mamoudzou	10 001 876
Mtsangamouji	1 562 950
Mtzamboro	1 587 805
Ouangani	1 717 571
Pamandzi	1 610 044
Sada	1 674 386
Tsingtoni	2 683 734
Total	42 978 304

Par ailleurs, le III du présent article fixe à **83 millions d'euros** le prélèvement sur recettes de l'État destiné à compenser pour 2014 les pertes de recettes résultant, pour le département de Mayotte, des conséquences au plan fiscal de la départementalisation de Mayotte.

C. HABILITATION À PRENDRE PAR ORDONNANCE LES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES À LA RÉPARTITION DE L'OCTROI DE MER COLLECTÉ À MAYOTTE

Le IV du présent article prévoit l'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de six mois à compter à compter de la publication de la présente loi, les mesures tendant à modifier **la répartition de l'octroi de mer collecté à Mayotte**. Un projet de loi de ratification de cette ordonnance devra être déposé devant le Parlement au plus tard le 31 décembre 2015.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les délais n'ont pas permis à votre rapporteur général d'analyser dans le détail les nombreux dispositifs fiscaux contenus dans cette ordonnance.

Il note cependant que certaines remarques exprimées par le Conseil général de Mayotte semblent avoir été prises en considération dans les modifications proposées par le présent article, s'agissant notamment de la prise compte des difficultés financières rencontrées par les communes mahoraises.

Les dispositifs prévus au présent article n'ayant vocation à s'appliquer que pour la **seule année 2014**, des ajustements devront être pris ultérieurement en fonction des conclusions de la mission menée par l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des finances. L'habilitation demandée sur le fondement de l'article 38 de la Constitution devrait permettre d'y procéder.

Sous réserve de l'adoption d'un amendement rédactionnel, votre rapporteur général vous propose d'adopter cet article.

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

TITRE II

RATIFICATION D'UN DÉCRET RELATIF À LA RÉMUNÉRATION DE SERVICES RENDUS

ARTICLE 4

Ratification d'un décret relatif à la rémunération des services rendus par la Direction de l'information légale et administrative

Commentaire : le présent article autorise la perception de rémunération de services rendus, instaurée par décret, au profit de la Direction de l'information légale et administrative (DILA).

I. LE DROIT EXISTANT

La Direction de l'information légale et administrative (DILA) est née de la **fusion, en 2010¹, de deux directions** : celle de la **Documentation française** et celle des **Journaux officiels**. La DILA garantit l'accès au droit, aux informations légales et mène également des actions d'édition.

La DILA est financée par un **budget annexe « Publications officielles et information administrative »**. Les crédits demandés en 2015 s'élèvent à **189 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** et à 201 millions d'euros en autorisations d'engagement dont 191 millions d'euros (93 %) de **recettes issues des annonces légales (obligations de publicité des marchés publics, par exemple)**.

Conformément à **l'article 4 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001** relative aux lois de finances, *« la rémunération de services rendus par l'État peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'État pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée »*.

Les décrets n° 2005-1073 du 31 août 2005 et n° 2006-1208 du 3 octobre 2006, relatifs aux prestations fournies par l'ex-direction des Journaux officiels et par l'ex-direction de la Documentation française, devaient être actualisés au vu de la fusion de ces deux directions et de la création de la DILA.

¹ Décret n° 2010-31 du 11 janvier 2010 relatif à la direction de l'information légale et administrative.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le décret n° 2014-1134 du 6 octobre 2014, relatif à la rémunération des services rendus par la direction de l'information légale et administrative, procède à cette actualisation.

Les prestations de la direction de l'information légale et administrative énumérées pouvant donner lieu à rémunération pour service rendu sont au nombre de sept :

1° Cession, avec ou sans droit de reproduction ou de diffusion, des ouvrages et documents, périodiques ou non, sur support papier ou numérique, édités, détenus ou conservés par la direction de l'information légale et administrative ;

2° Prestations de services d'impression, d'édition et de diffusion ;

3° Cessions de produits documentaires et prestations de services documentaires personnalisés ;

4° Cessions de produits numériques et prestations de services numériques personnalisés ;

5° Prestations de services téléphoniques ;

6° Publication des annonces légales, économiques et financières ;

7° Publication des comptes annuels, ou autres documents à caractère financier, des associations et fondations.

L'article 2 du décret précité dispose que *« le montant des rémunérations dues en contrepartie des prestations mentionnées à l'article 1^{er} est fixé par arrêté du Premier ministre »*.

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'actualisation des dispositions relatives à la rémunération pour service rendu de la DILA apparaît nécessaire et cet article est conforme aux exigences de la LOLF.

Votre rapporteur général vous propose donc d'adopter l'article sans modification.

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

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

ARTICLE 5

Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

Commentaire : le présent article traduit l'incidence, sur l'équilibre prévisionnel du budget 2014, des réévaluations opérées et des dispositions proposées par le présent projet de loi, conformément à la répartition fixée à l'état B annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

Aux termes du présent article :

1) le solde général de l'État se dégrade de 4,278 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, pour s'établir à **- 88,2 milliards d'euros** ;

2) le **tableau de financement** de l'État est ajusté en conséquence de la prévision d'exécution. Le besoin de financement de l'État s'établit à 183,5 milliards d'euros, en **augmentation de 4,3 milliards d'euros (+ 8,5 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2014**, sous l'effet de la hausse du déficit budgétaire ;

3) le plafond des autorisations d'emplois de l'État est inchangé par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, à 1 906 424 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT).

L'ensemble des composantes de l'article d'équilibre fait l'objet d'une **analyse détaillée** dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.

*

À l'issue des votes de l'Assemblée nationale, **le solde budgétaire est dégradé de 98 millions d'euros supplémentaires**, portant le déficit budgétaire de l'État à 88,3 milliards d'euros, correspondant aux mouvements suivants :

1) une **minoration de 98 millions d'euros des recettes fiscales nettes de l'État**, du fait, d'une part, d'un ajustement de la compensation aux collectivités territoriales de plusieurs transferts de compétence et de services (à hauteur de 31 millions d'euros) et d'autre part, d'un transfert d'une fraction de TVA à hauteur de 67 millions d'euros au profit des organismes de sécurité sociale ;

2) une **augmentation des dépenses de l'État** à hauteur de **101 millions d'euros** pour tenir compte :

- d'une part, et de manière complémentaire au transfert évoqué ci-dessus, la dotation globale de décentralisation inscrite sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est **majorée** de 3 millions d'euros ; cette ouverture de crédits correspond aux cas où la compensation des compétences transférées s'effectue par des crédits budgétaires et non par transfert de fiscalité, notamment outre-mer ;

- d'autre part, les **crédits des missions « Recherche et enseignement supérieur » et « Écologie, développement et mobilité durables » sont minorés** de 2 millions d'euros pour tenir compte des transferts pérennes réalisés au profit des collectivités territoriales ;

- enfin, d'une **augmentation de 100 millions d'euros des crédits ouverts à destination du fonds national des solidarités actives (FNSA)** qui résulte d'une révision à la hausse des prévisions de dépenses de RSA « activité » pour l'année 2014.

3) une **minoration de 102 millions d'euros du prélèvement sur recettes** au profit de l'Union européenne : suite à l'échec des négociations communautaires sur le budget constaté à la fin de la période de conciliation, le versement de la part française des budgets rectificatifs devrait avoir lieu en 2015 dans la mesure où l'adoption des projets de budgets rectificatifs pour 2014 par le Parlement européen ne devrait pas intervenir avant la séance plénière de mi-décembre 2014 ;

4) une dégradation du solde des comptes spéciaux de 1 million d'euros liée au compte « Développement agricole rural ».

Cette dégradation du solde budgétaire entraîne une **hausse du besoin de financement de l'État à due concurrence**, qui se traduit en ressources de financement par une augmentation de 0,1 milliard d'euros de la variation de l'encours des titres d'État à court terme.

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

SECONDE PARTIE

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2015 CRÉDITS DES MISSIONS

ARTICLE 6

Budget général : ouvertures et annulations de crédits

Commentaire : le présent article procède, au titre du budget général, à des ouvertures et annulations d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) conformément à la répartition fixée à l'état B annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

I. LES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT

Dans sa rédaction initiale, le I du présent article ouvre 1 678 776 427 euros en AE et 1 590 959 266 euros en CP ; le II annule 5 482 882 437 euros en AE et 4 783 116 634 euros en CP.

Ces mouvements font l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, outre des amendements de réimputation de crédits, des amendements modifiant les crédits des missions, pour trois principales raisons.

D'une part, **des perspectives d'exécution actualisées nécessitent des ouvertures supplémentaires ou de moindres annulations** sur plusieurs programmes de deux missions : sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », le programme 149 « Forêt » connaît une moindre annulation de 8 millions d'euros et le programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires » voit ses crédits

abondés de 14 millions d'euros supplémentaires. Sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », les annulations initialement prévues sont minorées pour les programmes 148 « Fonction publique » (- 4,5 millions d'euros), 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » (- 10,5 millions d'euros) et 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État » (- 1,5 million d'euros). **Au total, sont prévues des annulations moindres de 24,5 millions d'euros et 14,1 millions d'ouvertures de crédits supplémentaires.**

D'autre part, **plusieurs amendements procèdent à des ajustements de crédits liés aux compensations versées aux départements et aux régions** dans le cadre de la décentralisation. Ces ajustements donnent lieu à une annulation des crédits des programmes concernés en application du principe selon lequel le ministère décentralisateur est aussi le payeur des compensations aux collectivités.

Sont ainsi **minorés les crédits de deux ministères décentralisateurs** : pour le **ministère de l'écologie**, sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables », les crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » sont minorés de 0,074 million d'euros de crédits de titre 2 au titre des services des parcs de l'équipement transférés en 2011 et le programme « Infrastructures et services de transports » voit ses crédits réduits de 1,4 million d'euros au titre de la compensation financière provisionnelle versée en gestion par le ministère de l'écologie aux régions au titre des charges induites en 2014 par le décret du 20 janvier 2012 relatif aux gares et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire¹. Pour le **ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche**, les crédits du programme « Formations supérieures et recherche universitaire » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » sont minorés de 517 980 euros pour compenser la majoration de la dotation générale de décentralisation (DGD) des départements au titre de la prise en compte, pour les années 2012 à 2014, de la décision du Tribunal administratif de Strasbourg du 7 mai 2014². **Au total, la minoration des crédits des ministères à ce titre approche 2 millions d'euros.**

À l'inverse, sont majorés les crédits de la mission « relations avec les collectivités territoriales » (RCT) pour prendre en compte les corrections des compensations versées aux départements et aux régions qui ne peuvent faire l'objet d'une compensation par la voie de l'affectation de TICPE (article 1 *ter* du présent projet de loi de finances rectificative). La dotation générale

¹ Décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire, modifiant l'organisation de la branche « gares et connexions » de la SNCF.

² Décision enjoignant à l'État de réintégrer dans la DGD du département du Haut-Rhin les sommes correspondant à la minoration qui avait été réalisée en contrepartie de la prise en charge par l'État des dépenses engagées sur les biens immobiliers affectés à l'IUFM de Guebwiller en lieu et place du département.

de décentralisation (DGD) affectée aux départements est ainsi augmentée de 1,3 million d'euros, de même que la DGD affectée aux régions. De façon plus marginale, les concours spécifiques aux administrations sont augmentés à hauteur de 0,4 million d'euros.

Enfin, les crédits ouverts à destination du fonds national des solidarités actives (FNSA) sont augmentés de 100 millions d'euros. Ce besoin d'ouvertures supplémentaires s'explique par la **hausse des prévisions de dépenses de RSA activité** pour l'année 2014 (+ 70 millions d'euros) ainsi que par la **révision à la baisse des prévisions de recettes du prélèvement social sur le capital** (+ 30 millions d'euros). D'après le Gouvernement, « *l'actualisation et la fiabilisation des prévisions de la Caisse nationale des allocations familiales pour l'année en cours, en y intégrant les effectifs stabilisés des bénéficiaires jusqu'au mois de juin inclus sont intervenues trop tardivement pour permettre de prendre en compte cette hausse des prévisions de dépenses dès le dépôt du projet de loi de finances rectificative* ».

Ces mouvements de crédits se traduisent par des ouvertures nettes, récapitulées dans le tableau ci-après, à hauteur de **139,5 millions d'euros en AE** et **100,9 millions d'euros en CP** et entraînent donc une légère dégradation de l'équilibre général du budget.

Le tableau ci-après récapitule les modifications d'ouvertures et d'annulations de crédits résultant des votes de l'Assemblée nationale.

Missions	Programmes	AE supplémentaires ouvertes	AE annulées	CP supplémentaires ouverts	CP annulés
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	0	-10 538 770	0	0
	<i>Dont titre 2</i>	0	0	0	0
	Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	0	-1 503 879	0	0
	Fonction publique	0	-4 505 052	0	0
Recherche et enseignement supérieur	Formations supérieures et recherche universitaire	0	517 980	0	517 980
Relations avec les collectivités territoriales	Concours financiers aux départements	1 260 943	0	1 260 943	0
	Concours financiers aux régions	1 323 022	0	1 323 022	0
	Concours spécifiques et administration	0	-441 161	121 536	-319 625
Agriculture, alimentation,	Économie et développement durable	14 054 156	0	0	0

Missions	Programmes	AE supplémentaires ouvertes	AE annulées	CP supplémentaires ouverts	CP annulés
forêt et affaires rurales	de l'agriculture et des territoires				
	Forêt	0	-8 000 000	0	0
Écologie, développement et mobilité durables	Infrastructures et services de transports	0	1 432 514	0	1 432 514
	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	0	73 577	0	73 577
	<i>Dont titre 2</i>	0	73 577	0	73 577
Économie	Développement des entreprises et du tourisme	3 500	0	3 500	0
Solidarité, insertion et égalité des chances	Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	100 000 000	0	100 000 000	0
Total		116 641 621	-22 891 214	102 709 001	1 778 023
Solde		139 532 835		100 930 978	

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

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

*ARTICLE 7***Comptes spéciaux : annulations de crédits**

Commentaire : le présent article procède, au titre des comptes spéciaux, à des annulations d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) conformément à la répartition fixée à l'état D annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article et l'état D annexé procèdent à des mouvements de crédits sur une des deux catégories de comptes spéciaux : les **comptes de concours financiers** (et non les comptes d'affectation spéciale).

Les annulations de crédits s'élèvent à 6,036 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 624 millions d'euros en crédits de paiement.

Une annulation de crédits sur le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », à hauteur de 108,9 millions d'euros, tire les conséquences des actualisations de prévisions de recettes pour l'année 2014 et résulte principalement de la révision à la baisse des prévisions de recettes liées à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Sur le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers », 5,927 milliards d'euros sont annulés, dont 515,9 millions d'euros en raison du report du traitement en Club de Paris de la dette du Soudan (programme « Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France ») et 5,411 milliards d'euros au titre de l'annulation du reliquat de crédits initialement destinés à financer des prêts bilatéraux à la Grèce et devenus inutiles après la mise en place du Fonds européen de stabilité financière (programme « Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro »).

*

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

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

TITRE II RATIFICATION D'UN DÉCRET D'AVANCE

ARTICLE 8

Ratification d'un décret portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

Commentaire : le présent article procède à la ratification des décrets d'avance publiés en 2014.

En application de l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui dispose que la ratification des modifications de crédits opérées par décret d'avance « *est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée* », le présent article **ratifie les ouvertures et annulations opérées par le décret n° 2014-1142 du 7 octobre 2014 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.**

L'avis de la commission sur le projet de décret d'avance et les analyses sur lesquelles il se fonde sont reproduits en annexe au présent rapport.

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

Au vu de la publication, postérieure au vote de l'article par l'Assemblée nationale, du décret n° 2014-1429 du 2 décembre 2014 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, **votre rapporteur général propose d'inclure ce dernier dans le dispositif de ratification du présent article.**

Ce décret d'avance a fait l'objet d'un **rapport d'information**¹ de votre rapporteur général.

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

¹ Rapport d'information n° 121 (2014-2015) de M. Albéric de Montgolfier, relatif au projet de décret d'avance de fin de gestion 2014, fait au nom de la commission des finances, déposé le 24 novembre 2014.

TITRE III DISPOSITIONS PERMANENTES

I. - MESURES FISCALES NON RATTACHÉES

ARTICLE 9

Prélèvement de 15 millions d'euros sur les ressources de la Caisse de garantie du logement locatif social

Commentaire : le présent article tend à prévoir un prélèvement de 15 millions d'euros sur les ressources de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) pour l'affecter au fonds de péréquation de l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation, destiné au développement et à l'amélioration du parc de logements locatifs sociaux ainsi qu'à la rénovation urbaine.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MISSIONS DE LA CAISSE DE GARANTIE AU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL (CGLLS)

La Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), établissement public à caractère administratif, a été créée par l'article 163 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain¹, codifié à l'article L. 452-1 du code de la construction et de l'habitation.

La CGLLS a pour missions principales de garantir les prêts réglementés accordés par la Caisse des dépôts et consignations aux organismes de logement locatif social² lorsqu'ils ne le sont pas par les collectivités territoriales, ainsi que de contribuer à la prévention des difficultés financières et au rétablissement de l'équilibre financier des bailleurs sociaux à travers la signature de protocoles d'aides³.

¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).

² Organismes HLM, sociétés d'économie mixte et organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion.

³ L'article 452-1 du code de la construction et de l'habitation attribue également à la CGLLS les missions d'accompagnement de la réorganisation et du regroupement des organismes de logement social, de financement de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et de participation aux projets de renouvellement urbain.

En 2013, la CGLLS a ainsi garanti 216 opérations pour un montant de 202 millions d'euros¹. Pour 2014, la prévision s'établit à environ 250 millions d'euros de garanties.

Aux termes des dispositions de l'article L. 452-1 précité, la CGLLS est un opérateur de l'État qui contribue également « à la mise en œuvre de la politique du logement en matière de développement de l'offre de logement locatif social et de rénovation urbaine ». Elle est, en effet, chargée de la gestion du **fonds de péréquation du logement locatif social**, prévu par l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation, qui a vocation à financer le développement du parc de logements locatifs sociaux appartenant aux organismes HLM et aux sociétés d'économie mixte ainsi que la rénovation urbaine.

La CGLLS assure également la gestion :

- du **fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)**, codifié à l'article L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation, destiné à financer des actions d'accompagnement social personnalisé et de gestion locative adaptée en faveur des ménages en difficulté ;

- du **fonds national de développement de l'offre de logement locatif très social (FNDOLLTS)**, codifié à l'article L. 302-9-3 du code de la construction et de l'habitation, qui contribue à la réalisation de logements locatifs sociaux à destination des ménages éprouvant des difficultés particulières pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir.

B. LES RESSOURCES DE LA CAISSE DE GARANTIE DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

Depuis la loi du 1^{er} août 2003², la CGLLS est notamment financée par deux ressources versées par les bailleurs sociaux :

- une **cotisation principale** assise sur les loyers et prévue à l'article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation et fixée à un taux arrêté par le ministre chargé du logement dans la limite d'un plafond de 1,5 % des loyers perçus par les redevables. En 2013 et 2014, son taux a été fixé à 1,27 %³ du montant des loyers pour un montant de recettes de 72,4 millions d'euros en 2013 ;

- une **cotisation additionnelle**, prévue à l'article L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation, constituée d'une part fixe, assise sur le nombre de logements locatifs, et d'une part variable, ayant pour assiette

¹ Rapport d'activité 2013 de la CGLLS.

² Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

³ Arrêtés du 12 mars 2013 et du 18 février 2014 fixant les modalités de déclaration, de calcul et de paiement de la cotisation due à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

l'autofinancement net des organismes, après réfaction d'une partie de celui-ci. Les paramètres de calcul sont encadrés par la loi et fixés par un arrêté des ministres chargés du budget, du logement et de la ville. Au total, la cotisation additionnelle a rapporté 82 millions d'euros en 2013.

Selon les informations fournies à votre rapporteur général, la CGLLS disposerait ainsi d'un **résultat prévisionnel excédentaire** en 2014, équivalant à plus de 20 millions d'euros.

Le montant total de **fonds propres** s'élève quant à lui à **492,4 millions d'euros au 31 décembre 2013**¹. Dans son référé rendu en juin 2013², la Cour des comptes avait déjà mis en évidence les très importants fonds propres de la CGLLS en proportion de son activité de garantie de prêts, la caisse n'ayant été appelée en garantie que trois fois depuis 2002, pour un montant total de 232 000 euros. Elle a souligné « *le caractère insatisfaisant de la situation actuelle, dans laquelle les fonds ainsi immobilisés, provenant exclusivement des bailleurs sociaux, sont stérilisés et ne sont pas employés à de meilleures fins* ».

C. LE FINANCEMENT DU FONDS DE PÉRÉQUATION DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

Conformément aux dispositions de l'article 210 de la loi de finances pour 2011³, le **fonds de péréquation de l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation est alimenté par une fraction de la cotisation additionnelle de la CGLLS**.

Le montant de ce prélèvement est plafonné à **70 millions d'euros pour les années 2012 à 2015**. Toutefois, l'article 54 du projet de loi de finances pour 2015 prévoit d'augmenter la contribution de la CGLLS au fonds de péréquation de 70 millions d'euros à 120 millions d'euros pour les années 2015 à 2017⁴.

Ce fonds de péréquation est également alimenté par le **produit de la surtaxe sur les plus-values immobilières de plus de 50 000 euros**, prévu à l'article 1609 *nonies* G du code général des impôts. L'article 15 du projet de loi de finances pour 2015 prévoit de baisser le plafond du montant de cette surtaxe affectée au fonds de péréquation de 120 millions d'euros en 2014 à 45 millions d'euros pour 2015, compte tenu de la recette réellement perçue (70 millions d'euros en 2013 mais seulement 45 millions d'euros en 2014 et

¹ Rapport d'activité 2013 de la CGLLS.

² Référé n° 66565 adressé le 10 juin 2013 au ministre de l'économie et des finances, à la ministre de l'égalité des territoires et du logement et au ministre délégué chargé du budget et rendu public le 29 août 2013.

³ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

⁴ Cet article a par ailleurs ouvert la possibilité, pour la CGLLS, de financer le fonds de péréquation à partir de la cotisation principale.

40 millions d'euros de prévisions en 2015 selon le fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2015).

Au 30 septembre 2014, le fonds de péréquation disposait d'un solde de trésorerie de 122,2 millions d'euros.

Compte-tenu des ressources excédentaires de la CGLLS au titre de l'année 2012, l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2013¹ a opéré un **prélèvement de près de 78 millions d'euros sur les ressources de l'établissement**, correspondant au résultat positif de l'établissement au titre de l'année 2012, au profit du fonds de péréquation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de renouveler l'opération de 2013 en prélevant **15 millions d'euros sur l'excédent de trésorerie attendu à la clôture de l'exercice 2014 de la CGLLS (I du présent article) au profit du fonds de péréquation prévu à l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation (II du présent article)**.

L'évaluation préalable précise que ce prélèvement de 15 millions d'euros « *est inférieur au résultat prévisionnel de la CGLLS au titre de l'exercice 2014* » et ne porterait ainsi pas atteinte à l'exercice des missions de la CGLLS.

Le dispositif précise que le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions relatifs à ce prélèvement seraient régis par les règles applicables en matière de taxe sur les salaires.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La contribution de 15 millions d'euros demandée à la CGLLS ne devrait **pas avoir de conséquence sur son activité**, dans la mesure où, selon les informations recueillies auprès du Gouvernement, **le bénéfice prévisionnel de la CGLLS est estimé à 20,53 millions d'euros pour 2014²**.

En outre, les **fonds propres de la CGLLS demeurent élevés**, avec 492,4 millions d'euros, d'autant que, malgré le prélèvement exceptionnel prévu dans le présent article, la caisse devrait encore enregistrer un **résultat excédentaire de plus de 5 millions d'euros**.

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

² Pour 2014, les ressources de la CGLLS ont été estimées à 243,018 millions d'euros et les dépenses à 222,488 millions d'euros.

Comme précisé dans l'évaluation préalable, le prélèvement de 15 millions d'euros ne fait donc peser **aucun risque sur le volume de fonds propres** de la CGLLS, et donc sur le respect des obligations prudentielles de l'établissement.

S'agissant de la couverture des garanties, les fonds dont dispose la CGLLS lui permettent de garantir un même organisme ou groupe à hauteur de 123 millions d'euros (selon la règle des 25 %, limite légale du ratio « grands risques »). Il convient toutefois de noter que, selon les informations recueillies auprès du Gouvernement, la CGLLS atteindrait la limite pour couvrir les « grands risques », le plus élevé d'entre eux atteignant actuellement 111 millions d'euros. **Votre rapporteur général considère qu'il conviendra de rester vigilant sur ce point à l'avenir.**

Pour autant, ce prélèvement, qui s'accompagne, comme indiqué précédemment, d'une augmentation de la contribution annuelle au fonds de péréquation de 50 millions d'euros proposée par l'article 54 du projet de loi de finances pour 2015 (en la passant de 70 à 120 millions d'euros pour la période 2015 à 2017), vise à alimenter le fonds de péréquation par ailleurs fortement sollicitée pour couvrir les « aides à la pierre ».

En effet, le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Égalité des territoires et logement » prévoit une **participation en nette hausse** pour 2015, par voie de fonds de concours, du fonds de péréquation de l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation pour la couverture des dépenses liées aux « aides à la pierre ». Celle-ci passerait ainsi à **216 millions d'euros en 2015**, contre 181 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2014.

Comme notre collègue Philippe Dallier, dans son rapport spécial sur la mission « Égalité des territoires et logement¹ », **voilà votre rapporteur général ne peut que constater et regretter le désengagement de l'État** dans le financement des « aides à la pierre », seuls 160 millions d'euros de crédits de paiement étant parallèlement inscrits sur cette ligne budgétaire.

Pour autant, **afin de soutenir la construction de logements sociaux**, l'objectif de 150 000 constructions par an à l'horizon 2017 étant encore loin d'être atteint, **et compte tenu des contraintes budgétaires pesant sur l'État**, **voilà votre rapporteur général n'estime pas opportun de s'opposer à ce prélèvement de 15 millions d'euros.**

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

¹ Cf. rapport spécial n° 108 – tome III – annexe 12, de M. Philippe Dallier, mission « Égalité des territoires et logement ».

ARTICLE 10

(Art. 1609 quatervicies du code général des impôts)

Relèvement tarifaire de la taxe d'aéroport

Commentaire : le présent article relève de 12 à 13 euros le tarif de la taxe d'aéroport applicable aux aérodromes de classe 3 afin de leur apporter des ressources nécessaires au financement de leurs missions de sûreté et de sécurité.

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe d'aéroport, régie par l'article 1609 quatervicies du code général des impôts, a été instituée au profit des personnes, publiques ou privées, exploitant des aérodromes ou un groupement d'aérodromes dont le trafic « débarqué s'élève, en moyenne, sur les trois dernières années civiles connues, à plus de 5 000 unités de trafic (UDT) »¹.

Elle est due par les entreprises de transport aérien public et assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués sur chaque aérodrome.

Pour le fret et le courrier, le tarif est d'un euro par tonne.

Pour les passagers, le tarif appliqué est fixé par arrêté dans une fourchette qui dépend de la classe de l'aérodrome², comme le montre le tableau ci-dessous.

Classe	Nombre d'unités de trafic de l'aérodrome ou du groupement d'aérodromes	Tarifs par passager (en euros)
1	À partir de 20 000 001	De 4,3 à 11,5
2	De 5 000 001 à 20 000 000	De 3,5 à 9,5
3	De 5 001 à 5 000 000	De 2,6 à 12

Un abattement, dont le taux est fixé forfaitairement par arrêté, dans la limite de 40 %, est toutefois appliqué aux passagers en correspondance.

¹ Une unité de trafic est égale à un passager ou 100 kilogrammes de fret ou de courrier.

² Arrêté du 12 mars 2014 fixant la liste des aérodromes et groupements d'aérodromes et le tarif de la taxe d'aéroport applicable sur chacun d'entre eux ainsi que le tarif de la majoration de la taxe d'aéroport.

Le tarif par passager fait en outre l'objet d'une majoration de 1,25 euro, dont le produit est essentiellement affecté aux exploitants des aérodromes ou des groupements d'aérodromes de classe 3.

Le code général des impôts précise que *« le produit de la taxe est affecté sur chaque aérodrome ou groupement d'aérodromes au financement des services de sécurité-incendie-sauvetage, de lutte contre le péril animalier, de sûreté et des mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux. Il contribue, dans une proportion fixée annuellement par arrêté, au financement des matériels de contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique installés dans les aéroports. Le tarif de la taxe est fonction du besoin de financement sur chaque aérodrome ou groupement d'aérodromes, tel qu'il résulte notamment des prestations assurées en application de la réglementation en vigueur, et de l'évolution prévisionnelle des données relatives au trafic, aux coûts et aux autres produits de l'exploitant »*.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie l'article 1609 *quater* du code général des impôts afin de **relever le plafond du tarif par passager des aérodromes de la classe 3 de 12 à 13 euros**.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le rendement de la taxe d'aéroport est évalué à 914 millions d'euros en 2014 et 958 millions d'euros en 2015¹. Le relèvement tarifaire opéré par le présent article représente **une recette supplémentaire de 11 millions d'euros** pour les aérodromes de classe 3.

L'évaluation préalable annexée au présent projet de loi indique que ce dispositif vise à améliorer *« la situation financière des exploitants d'aérodromes de classe 3 qui présentent un déficit de 39 millions d'euros en 2014 [au titre de leurs missions de sûreté et de sécurité]; celui-ci serait de 45 millions d'euros en l'absence de mesure adaptée »*.

Le déficit de financement provient essentiellement d'obligations nouvelles résultant de la réglementation européenne. En tout état de cause, au regard des charges de sûreté et de sécurité exposées par les aérodromes, le Gouvernement admet que la ressource nouvelle apportée par le présent article permettra de contenir le déficit mais pas de le résorber.

¹ Évaluation des voies et moyens (Tome I), annexée au projet de loi de finances pour 2015.

Il convient de relever que le récent rapport de notre collègue député Bruno Le Roux sur la compétitivité du transport aérien¹ formule plusieurs propositions en vue d'assurer le financement des missions de sûreté et de sécurité aéroportuaires. Il propose en particulier d'élargir l'assiette de la taxe d'aéroport à toutes les entreprises qui, n'étant pas transporteurs aériens, bénéficient des mesures de sécurité.

Il s'agirait par exemple d'inclure dans le champ de la taxe les hôtels, les boutiques, les entreprises d'assistance en escale, etc. Le rapport souligne cependant que cette proposition doit faire l'objet d'une expertise complémentaire afin d'en bien mesurer les effets avant toute mise en œuvre, notamment pour éviter que cette modification se traduise par une hausse des coûts pour les transporteurs aériens.

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

¹ *Rapport du groupe de travail sur la compétitivité du transport aérien français, présidé par Bruno Le Roux, 3 novembre 2014.*

ARTICLE 11

(Art. 1609 *quater*vicies A du code général des impôts)

**Modifications des tarifs et des groupes de la taxe
sur les nuisances sonores aériennes (TNSA)**

Commentaire : le présent article modifie les tarifs de la taxe sur les nuisances sonores aériennes afin de répartir plus équitablement son produit entre les territoires en fonction de la gêne sonore qu'ils subissent.

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), régie par l'article 1609 *quater*vicies A du code général des impôts, est perçue par les personnes, privées ou publiques, exploitant des aérodromes. Le **produit de la taxe est affecté au financement des aides versées aux riverains de l'aérodrome visant à compenser les dépenses engagées par eux en vue d'atténuer les nuisances sonores**. Il peut également être utilisé pour le remboursement à des personnes publiques des « *annuités des emprunts qu'elles ont contractés ou des avances qu'elles ont consenties pour financer des travaux de réduction des nuisances sonores prévus par des conventions passées avec l'exploitant de l'aérodrome* ».

Compte tenu de son objet, cette taxe est acquittée par les propriétaires d'aéronefs à l'occasion de chaque décollage sur un aérodrome entrant dans le champ d'application de la taxe¹. Elle est assise « *sur le logarithme décimal de la masse maximale au décollage des aéronefs, exprimée en tonnes. Des coefficients de modulation prennent en compte, dans un rapport de 0,5 à 120, l'heure de décollage et les caractéristiques acoustiques de l'appareil* »².

S'agissant des tarifs, l'article 1609 *quater*vicies A précité répartit les aérodromes par groupe. Ainsi, « *le tarif de la taxe applicable sur chaque aérodrome est compris entre les valeurs inférieure et supérieure du groupe dont il relève, en fonction du besoin de financement sur chaque aérodrome, tel qu'il résulte notamment*

¹ Aérodromes pour lesquels :

1) le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à vingt tonnes a dépassé vingt mille lors de l'une des cinq années civiles précédentes ;
2) le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à deux tonnes a dépassé cinquante mille lors de l'une des cinq années civiles précédentes, si les plans d'exposition au bruit ou de gêne sonore de cet aérodrome possèdent un domaine d'intersection avec les plans d'exposition au bruit ou de gêne sonore d'un aérodrome visé au 1).

² Décret n°2004-1426 du 23 décembre 2004 pris pour l'application du III de l'article 1609 *quater*vicies A du code général des impôts relatif au tarif de la taxe sur les nuisances sonores aériennes.

des aides à accorder en application de la réglementation en vigueur, de l'évolution prévisible des plans de gêne sonore et de celle des coûts d'insonorisation ».

En l'état actuel du droit, les tarifs applicables en fonction des groupes sont les suivants :

Groupe	Tarifs en vigueur	
	Aérodromes	Tarifs (en euros)
1 ^{er}	Aérodromes de Paris-Orly et Toulouse-Blagnac	30-68
2 ^e	Aérodromes de Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Le Bourget et de Nantes-Atlantique	10-22
3 ^e	Aérodromes de Beauvais-Tillé, Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence et Nice-Côte d'Azur	4-8
4 ^e	Autres aérodromes dépassant le seuil d'imposition à la taxe	0,5-3

Un arrêté fixe le tarif de la taxe applicable pour chaque aérodrome¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie à la fois le nombre et la composition des groupes mais également les valeurs inférieures et supérieures de chacun d'entre eux.

Les modifications opérées sont retracées dans le tableau ci-dessous.

¹ Arrêté du 13 mars 2013 modifiant pour ce qui concerne les aérodromes de Paris-Orly, de Paris – Charles-de-Gaulle et de Nice-Côte d'Azur l'arrêté du 26 décembre 2007 fixant le tarif de la taxe sur les nuisances sonores aériennes applicable sur chaque aérodrome mentionné au IV de l'article 1609 quaterovies A du code général des impôts.

Groupe	Tarifs en vigueur		Tarifs proposés	
	Aérodromes	Tarifs (en euros)	Aérodromes	Tarifs (en euros)
1 ^{er}	Aérodromes de Paris-Orly et Toulouse-Blagnac	30-68	Aérodromes de Paris-Orly, Paris-Charles-de-Gaulle et Paris-Le Bourget	20-40
2 ^e	Aérodromes de Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Le Bourget et de Nantes-Atlantique	10-22	Aérodromes de Nantes-Atlantique et de Toulouse-Blagnac	10-20
3 ^e	Aérodromes de Beauvais-Tillé, Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence et Nice-Côte d'Azur	4-8	Autres aérodromes dépassant le seuil d'imposition à la taxe	0-10
4 ^e	Autres aérodromes dépassant le seuil d'imposition à la taxe	0,5-3	Supprimé	-

Selon les dispositions proposées par le présent article, l'ensemble des grands aéroports parisiens appartiendraient au premier groupe tandis que Toulouse-Blagnac basculerait dans le deuxième groupe. Enfin, le quatrième groupe serait supprimé. La grille des tarifs serait elle-même simplifiée.

Ces dispositions entreraient en vigueur au 1^{er} avril 2015.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

À compter de 2015, en application de l'article 15 du projet de loi de finances pour 2015, le produit de la taxe sur les nuisances sonores sera plafonné à 48 millions d'euros. Chaque aérodrome bénéficiera d'une partie de la recette de la taxe définie au prorata de la recette réelle avant un éventuel écrêtement.

Pour que le dispositif fonctionne correctement, il importe que les recettes de la TNSA perçues par un aérodrome soient en adéquation avec le besoin de financement des aides dans le secteur de l'aérodrome.

Or, l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi souligne que « *le besoin de financement s'est fortement accru concernant les aérodromes franciliens, du fait notamment de l'augmentation du nombre de riverains bénéficiaires de l'aide suite à l'extension des périmètres des zones concernées et à l'augmentation du taux d'indemnisation.* »

« Il en résulte, pour les principaux aérodromes franciliens et alors que ces derniers concernent un nombre particulièrement important de riverains bénéficiaires, une tension au niveau de la recette disponible. Cette tension se traduit par l'allongement dans la durée de traitement des dossiers d'insonorisation, du seul fait de la rareté des ressources financières disponibles.

« A contrario, les besoins d'insonorisation sur certains aérodromes de province sont en diminution et justifient la baisse du tarif de TNSA applicable ».

Le présent article modifie en conséquence les groupes d'aérodromes, de sorte que le produit de la taxe prélevé par les aérodromes de province diminue tandis que celui affecté aux aérodromes d'Île-de-France augmente.

En tout état de cause, le produit total de la taxe (48 millions d'euros) ne couvre pas les dépenses annuelles d'aides à l'insonorisation qui sont estimées à environ 87 millions d'euros en 2013, dont plus de 85 % en Île-de-France. Cet écart conduit à ce que le rythme de décaissement des aides atteigne parfois plus d'une année. À terme, ces dépenses devraient toutefois aller décroissantes à mesure que les locaux concernés seront insonorisés.

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

ARTICLE 12

(Art. 1609 *quintricies* du code général des impôts)

Diminution du taux de la contribution sur les activités privées de sécurité

Commentaire : le présent article vise à diminuer de 0,1 point sur deux ans le taux de la contribution sur les activités privées de sécurité.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 52 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 a institué, à compter du 1^{er} janvier 2012, une **contribution sur les activités privées de sécurité**, codifiée à l'article 1609 *quintricies* du code général des impôts (CGI).

La contribution est due par l'ensemble des personnes qui exercent des activités privées de sécurité¹ :

- les personnes physiques et morales qui effectuent en France à **titre onéreux** des activités privées de sécurité (activités de surveillance et de gardiennage, de transport et de protection physique des personnes, ainsi que les activités des détectives privés). La contribution est alors due au taux de **0,50 % sur le montant hors taxe des ventes de prestations de services** d'activités privées de sécurité assurées en France ;

- les personnes morales qui, agissant **pour leur propre compte**, font exécuter en France par certains de leurs salariés une ou plusieurs activités privées de sécurité (à savoir, le dispositif de surveillance interne aux entreprises). La contribution est alors calculée au taux de **0,70 % sur les rémunérations payées aux salariés** qui exécutent les prestations de sécurité.

La contribution, **versée au budget général de l'État**, a pour objet de couvrir les besoins de financement associés à la régulation et au contrôle de ces activités par le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)

Opérateur relevant du ministère de l'intérieur, le CNAPS reçoit une subvention pour charges de service public, inscrite au programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », dont le montant s'élève à 16,842 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2015.

¹ Au 20 mars 2014, 4 759 entreprises ou établissements avaient obtenu le renouvellement de leur autorisation d'exercer et 1 728 avaient obtenu une première autorisation, portant le nombre total d'entreprises ou établissements du secteur de la sécurité privée à 6 487.

Le montant encaissé au titre de la contribution sur les activités privées de sécurité s'est élevé à 27,4 millions d'euros en 2013, supérieur de plus de 10 millions d'euros au montant de la subvention pour charges de service public versée au CNAPS.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **diminuer de 0,1 point sur deux ans les taux de la contribution** sur les activités privées de sécurité :

- pour les entreprises effectuant des activités à titre onéreux, de 0,5 % à 0,45 % à compter du 1^{er} janvier 2015, puis de 0,45 % à 0,4 % à partir du 1^{er} janvier 2016 ;

- pour les entreprises effectuant des activités pour leur propre compte, de 0,7 % à 0,65 % à compter du 1^{er} janvier 2015, puis de 0,65 % à 0,6 % à partir du 1^{er} janvier 2016.

La perte de recettes fiscales est estimée à 2,28 millions d'euros en 2015 et 4,77 millions d'euros en 2016.

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En 2013, le ministre du budget s'était engagé à examiner le taux et l'assiette de la contribution sur les activités privées de sécurité, dans le cadre du programme de simplification mené au titre de la modernisation de l'action publique. La baisse du taux de la contribution proposée par le présent article apparaît plus simple et plus lisible qu'une modification de l'assiette de cette contribution, pour un coût budgétaire relativement limité.

Ces diminutions de taux permettent de faire baisser la pression fiscale sur les entreprises d'un secteur fortement concurrentiel aux marges particulièrement réduites, selon l'évaluation préalable de l'article.

Les diminutions proposées ne remettent pas en cause les moyens du CNAPS au titre de ses activités de contrôle et de régulation. En outre, le produit de la contribution - même diminué de 2,28 millions d'euros et de 4,77 millions d'euros en 2016 après l'adoption du présent article - reste nettement supérieur à la subvention budgétaire versée au CNAPS pour couvrir ses besoins de financement. Cette subvention a été inférieure, en 2013, de 10 millions d'euros au produit de la contribution. Le présent article allège en conséquence la fiscalité des entreprises de sécurité, qui emploient 150 000 salariés.

Le dispositif actuel apparaît cependant peu lisible, les ressources du CNAPS n'étant aujourd'hui pas corrélées au produit de la contribution. **Il serait donc souhaitable que le Gouvernement étudie la possibilité d'affecter au CNAPS et de plafonner la contribution sur les activités privées de sécurité, en supprimant parallèlement la subvention budgétaire au CNAPS.**

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

ARTICLE 12 bis (nouveau)

Modification du potentiel fiscal des départements pris en compte pour calculer les compensations de la CNSA au titre de l'APA et de la PCH

Commentaire : le présent article modifie la définition du potentiel fiscal des départements pris en compte pour calculer les compensations de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la prestation de compensation du handicap.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES CONCOURS DE LA CNSA AUX DÉPARTEMENTS

L'allocation personnalisée d'autonomie (APA), financée par les départements, fait l'objet d'une compensation par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), en application du II de l'article L. 14-10-5 du code de l'action sociale et des familles.

En application des articles L. 14-10-6 et R. 14-10-38 du même code, ce concours est réparti entre les départements en prenant en compte le nombre de personnes de plus de 75 ans (50 %), le montant des dépenses d'APA (20 %), le potentiel fiscal (25 %) et le nombre de foyers bénéficiaires du RSA (5 %).

Par ailleurs, les départements bénéficient d'une garantie : leurs dépenses nettes d'APA (c'est-à-dire après compensation) ne peuvent dépasser 30 % de leur potentiel fiscal. Au-delà, les dépenses sont entièrement prises en charge par le CNSA.

Cette compensation a représenté 1,7 milliard d'euros en 2012.

La prestation de compensation du handicap (PCH), financée par les départements, fait l'objet d'une compensation par la CNSA, en application du III de l'article L. 14-10-5 précité.

En application des articles L. 14-10-7 et R. 14-10-32 du même code, ce concours est réparti entre les départements en prenant en compte le nombre de personnes de moins de 60 ans (60 %), le nombre de bénéficiaires dans le département d'allocations liées au handicap (60 %) et le potentiel financier (- 20 %).

Cette compensation a représenté 544 millions d'euros en 2012.

B. LA REMISE EN CAUSE DE LA DÉFINITION DU POTENTIEL FISCAL DES DÉPARTEMENTS

Le **potentiel fiscal des départements**, défini à l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales, sert à mesurer les ressources dont dispose un département, afin de le comparer aux autres. Il est utilisé aussi bien pour la répartition des dotations que pour les prélèvements et versements au titre des fonds de péréquation.

Sa définition a été largement revue suite à la réforme de la taxe professionnelle, dans la loi de finances pour 2012, et a perdu une grande partie de son caractère de « potentiel ».

En effet, le potentiel est calculé en principe en appliquant le taux moyen national à la base fiscale du département. Cependant, seule la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) peut aujourd'hui faire l'objet d'un tel raisonnement pour les départements. À part cette taxe, le potentiel fiscal des départements est composé des produits perçus (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau, taxe spéciale sur les contrats d'assurance), de la moyenne sur cinq ans des produits perçus (droits de mutation à titre onéreux et taxe sur la publicité foncière) et, enfin, des versements ou prélèvements au titre des deux mécanismes de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et fonds départemental de garantie individuelle des ressources).

Cette nouvelle définition du potentiel fiscal des départements a eu des conséquences importantes en termes de classement des départements : 13 départements ont connu une baisse de leurs classement tandis que 9 d'entre eux progressaient de plus de deux rangs¹.

Ces évolutions ont été **fortement remises en cause**, notamment par l'Assemblée des départements de France (ADF), qui a élaboré un « potentiel fiscal corrigé ». Celui-ci consiste à majorer le « nouveau potentiel fiscal » de la différence entre, d'une part, le potentiel fiscal au titre des quatre anciennes taxes locales directes (taxe d'habitation, taxes foncières et taxe professionnelle) avant la réforme de la fiscalité locale et, d'autre part, un panier de ressources issues pour l'essentiel de la réforme de la taxe professionnelle.

Ainsi, ce « potentiel fiscal corrigé » a pour conséquence de pratiquement revenir au potentiel fiscal d'avant réforme.

Il est notamment utilisé, depuis l'an dernier, pour le fonds de solidarité des départements, prévu à l'article L. 3335-3 du code général des collectivités territoriales.

¹ D'après le rapport « Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales », de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration, de juin 2013.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le I du présent article prévoit l'utilisation du « **potentiel fiscal corrigé** » pour la répartition des concours de la CNSA au titre de la compensation de l'APA et de la PCH.

Le II précise que cette application du « potentiel fiscal corrigé » se fait **dès les concours 2014**.

Afin de « *limiter les impacts du changement de mode de calcul* », pour reprendre les termes de l'exposé des motifs, le III du présent article prévoit que **l'attribution perçue par un département au titre de l'APA ne peut être inférieure de plus de 10 % à celle de l'année précédente**, « *déduction faite du taux d'évolution de l'enveloppe affectée* » à tous les départements. Cette disposition s'applique **pendant trois ans** et uniquement à la compensation au titre de l'APA, dans la mesure où l'on ne constate pas de baisse aussi importante en matière de compensation de la PCH.

Cette garantie est financée par minoration du concours revenant aux autres départements.

Par ailleurs, il précise que cette garantie est mise en œuvre avant la garantie précitée, au titre de laquelle les dépenses nettes d'APA ne peuvent représenter plus de 30 % du potentiel fiscal d'un département.

Enfin, le V précise que pour l'application du présent article, la métropole de Lyon et le département du Rhône sont considérés comme un seul département.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'application de « potentiel fiscal corrigé » est une revendication forte des départements et qui dépasse les clivages politiques. **Les conséquences financières pourraient être importantes, mais restent cantonnées à des transferts entre départements.**

De plus, le Sénat a adopté, le samedi 6 décembre dernier, un amendement au projet de loi de finances pour 2015 généralisant l'utilisation de ce « potentiel fiscal corrigé ».

Dès lors, votre commission des finances ne peut qu'être favorable à cet article.

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

ARTICLE 12 ter (nouveau)

(Art. L. 6331-9, L. 6331-38, L. 6331-41 et L. 6331-56 du code du travail)

Transposition dans la loi des accords relatifs à la contribution des entreprises de la branche du travail temporaire, du secteur d'activité des intermittents du spectacle et de la branche du bâtiment et des travaux publics au financement de la formation professionnelle et à sa répartition

Commentaire : le présent article vise à inscrire dans la loi des dispositions issues des accords des partenaires sociaux de la branche du travail temporaire, du secteur d'activité des intermittents du spectacle et de la branche du bâtiment et des travaux publics sur le niveau des contributions des entreprises relevant de ces secteurs au financement de la formation professionnelle et sur leur répartition, conformément aux dispositions de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE CONTRIBUTION OBLIGATOIRE DES EMPLOYEURS AU FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DE LEURS SALARIÉS

L'article L. 6331-1 du code du travail dispose que « *tout employeur concourt au développement de la formation professionnelle continue en participant, chaque année, au financement des actions mentionnées aux articles L. 6313-1 et L. 6314-1* ».

Le montant de cette participation varie selon la taille de l'entreprise. Il est assis sur le montant total des rémunérations imposables et des avantages en nature effectivement versés durant l'année à l'ensemble du personnel. Son taux normal est compris entre 0,55 % pour les entreprises dont l'effectif moyen est inférieur à dix salariés (article L. 6331-1 du code du travail) et 1,6 % pour celles employant au moins dix salariés (article L. 6331-9 du code du travail).

Les entreprises de travail temporaire, du secteur du BTP et recourant à des salariés intermittents du spectacle font l'objet de dispositions spécifiques dans le code du travail.

Le montant de la contribution des entreprises de travail temporaire est ainsi fixé par l'article L. 6331-9 précité à 2 % des rémunérations versées pendant l'année en cours, quelles que soient la nature et la date de conclusion des contrats de la mission.

L'article L. 6331-35 du code du travail prévoit le versement d'une cotisation « créée par accord entre les organisations représentatives au niveau national des employeurs et des salariés du bâtiment et des travaux publics ». Aux termes de l'article L. 6331-36 du code du travail, cette cotisation « concourt au développement de la formation professionnelle initiale, notamment de l'apprentissage, et de la formation professionnelle continue dans les métiers des professions du bâtiment et des travaux publics ». Son montant varie selon la taille et le secteur d'activité de l'entreprise :

- entreprises d'au moins 10 salariés : 0,30 % des rémunérations versées annuellement pour les entreprises relevant du secteur des métiers du bâtiment et 0,22 % pour les entreprises relevant du secteur des métiers des travaux publics ;

- entreprises de moins de 10 salariés : 0,30 % pour les entreprises relevant des secteurs des métiers du bâtiment et des travaux publics.

S'agissant des entreprises employant des salariés intermittents, l'article L. 6331-55 du code du travail prévoit qu'une convention ou un accord professionnel national étendu peut prévoir une participation unique au développement de la formation professionnelle, quel que soit le nombre de salariés occupés. Cette contribution est due à compter du premier salarié intermittent. Il dispose en outre que le pourcentage de cette contribution ne peut être inférieur à 2 % des rémunérations versées pendant l'année en cours.

B. DES DISPOSITIFS DE FORMATION PROFESSIONNELLE RÉFORMÉS PAR LA LOI DU 5 MARS 2014

La loi du 5 mars 2014¹ relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale met notamment en place une **contribution unique de 0,55 % pour les entreprises de moins de 10 salariés et de 1 % (à compter du 1^{er} janvier 2015) pour celles de 10 salariés et plus.**

Son article 10 prévoit cependant que des **adaptations spécifiques doivent être prises par voie d'accords** s'agissant des salariés de la branche du travail temporaire (IV), des intermittents du spectacle (V) et des salariés des branches du BTP (VI).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis défavorable de la commission des finances, qui a estimé que le temps dont elle a disposé pour l'examiner n'était pas suffisant, un amendement visant à transposer dans la loi les dispositions relatives à la

¹ Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014.

formation professionnelle dans les secteurs du travail temporaire et du BTP et pour les entreprises employant des intermittents du spectacle, ayant fait l'objet d'accords¹ entre les organisations syndicales et patronales.

A. LA MODIFICATION DU TAUX DE CONTRIBUTION EMPLOYEUR DES ENTREPRISES DE TRAVAIL TEMPORAIRE ET DU SECTEUR DU BTP

Le 1° du présent article modifie le **taux de contribution à la formation des entreprises de travail temporaire** fixé à l'article L. 6331-9 précité, qui passe ainsi de 2 % à 1,3 % des rémunérations versées pendant l'année en cours.

Le b du 1° du présent article renvoie à un accord conclu entre les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs de la branche du travail temporaire le soin de déterminer la répartition de la contribution versée par les employeurs au titre de leur participation au financement de la formation professionnelle continue entre les différents dispositifs (fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, le congé individuel de formation, des actions de professionnalisation, du plan de formation et du compte personnel de formation).

Cet accord ne pourra cependant pas déroger aux parts minimales fixées par des dispositions législatives ou réglementaires.

Par ailleurs, le 2° du présent article modifie l'article L. 6331-38 précité afin de prévoir le taux de contribution des entreprises du BTP selon leur taille et leur activité.

Pour les entreprises dont l'effectif moyen de l'année au titre de laquelle la cotisation due est inférieure à 10 salariés :

- 0,30 % pour les entreprises relevant du bâtiment ;
- 0,15% pour les entreprises relevant des travaux publics.

Pour les entreprises dont l'effectif moyen de l'année au titre de laquelle la cotisation est due est d'au moins 10 salariés :

- 0,15 % pour les entreprises relevant du bâtiment ;
- 0,15% pour les entreprises relevant des travaux publics.

¹ Accord du 26 septembre 2014 relatif au développement de la formation tout au long de la vie professionnelle au sein de la branche du travail temporaire, accord du 25 septembre 2014 relatif aux modalités d'accès la formation professionnelle tout au long de la vie pour les salariés intermittents du spectacle et accord du 24 septembre 2014 sur l'organisation et le financement de l'apprentissage dans les branches du bâtiment et des travaux publics.

Enfin, le 3° du présent article modifie l'article L. 6331-41 afin de prévoir que cette cotisation constitue une dépense déductible des obligations prévues « *au titre du plan de formation et de la professionnalisation dans des conditions déterminés par un accord de branche* ».

B. UNE NOUVELLE RÉPARTITION DE LA CONTRIBUTION DES ENTREPRISES RECOURANT AUX SALARIÉS INTERMITTENTS

L'accord du 25 septembre 2014 relatif aux modalités d'accès à la formation professionnelle tout au long de la vie pour les **salariés intermittents du spectacle**, procède à une nouvelle répartition du montant de la contribution, à hauteur de :

- 0,60 % au titre de congé individuel de formation (inchangé) ;
- 1,05 % au titre du plan de formation ;
- 0,15 % au titre des contrats ou des périodes de professionnalisation ;
- 0,10 % au titre du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels ;
- 0,20 % au titre du compte personnel de formation.

Le 4° du présent article procède ainsi à la modification de l'article L. 6331-56 précité afin de transposer cette nouvelle répartition dans la loi.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général n'a pas été en mesure, dans les délais qui lui étaient impartis, d'évaluer l'ensemble des conséquences liées aux nombreuses modifications du code du travail portées par le présent article.

Les adaptations prévues le présent article apparaissent cependant équilibrées et se justifient par les spécificités de ces secteurs.

Sous réserve de l'adoption d'un **amendement rédactionnel**, votre rapporteur général vous propose d'adopter cet article.

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

*ARTICLE 12 quater (nouveau)***Prélèvements sur le fonds de roulement de trois agences de l'État**

Commentaire : le présent article vise à effectuer un prélèvement sur le fonds de roulement de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, de l'Institut national de police scientifique et de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions pour un montant total de 7,5 millions d'euros.

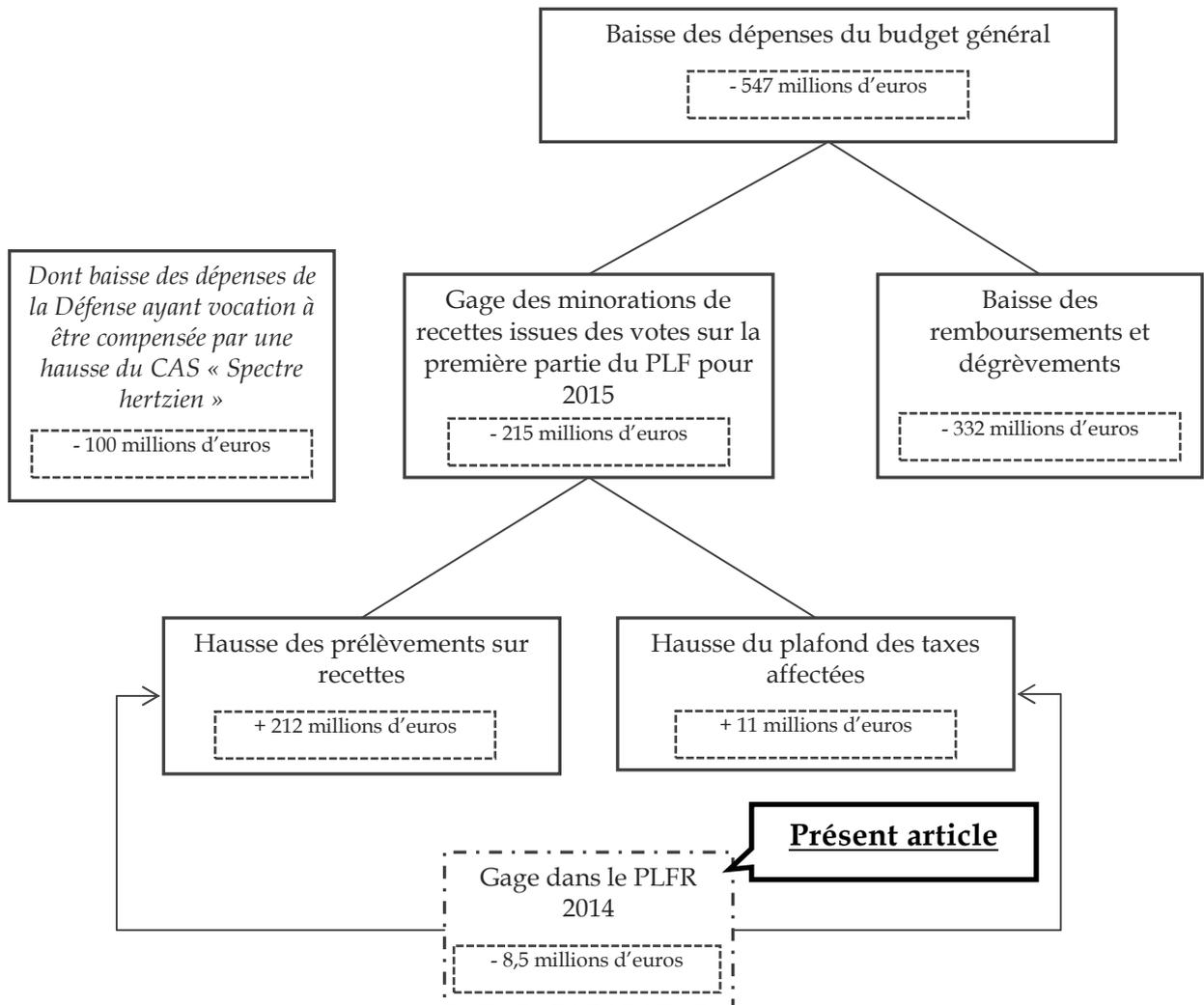
I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article vise à effectuer des prélèvements sur le fonds de roulement de trois agences de l'État pour un montant total de 7,5 millions d'euros. Ces prélèvements s'inscrivent dans le **schéma de gage de la hausse des dépenses liée aux votes de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2015**.

En effet, hors amendements de seconde délibération du Gouvernement, les amendements adoptés, en première partie du projet de loi de finances pour 2015, par l'Assemblée nationale, ont conduit à **accroître la norme de dépenses de l'État 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 a été **gagé pour 215 millions d'euros sur le budget général du projet de loi de finances pour 2015**. Le reste, soit 8,5 millions d'euros, devait faire l'objet d'un prélèvement additionnel sur le fonds de roulement excédentaire de plusieurs agences du ministère de l'Intérieur, dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de finances rectificative.

Le présent article met en œuvre ce gage « additionnel ».

Répartition des motifs de la baisse de 547 millions d'euros des dépenses du budget général à la suite des travaux de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2015



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)

Ainsi, avant le 15 janvier 2015, 4 millions d'euros seraient prélevés sur le fonds de roulement de l'Office Français de l'immigration et de l'intégration (OFII), 2 millions d'euros sur le fonds de roulement de l'Institut national de police scientifique (INPS) et 1,5 million d'euros sur le fonds de roulement de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI).

La soutenabilité de cette mesure peut être appréciée au regard du niveau de fonds de roulement disponible après prélèvements : l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) disposerait d'un fonds de roulement équivalent à 71 jours, l'Institut national de police scientifique

(INPS) d'un fonds de roulement équivalent à 72 jours et l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) d'un fonds de roulement équivalent à 79 jours, y compris après prise en compte du prélèvement de 14 millions d'euros au profit de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) prévu à l'article 45 (rattaché à la mission « Administration générale et territoriale de l'État ») dans le projet de loi de finances pour 2015.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'ensemble de ces prélèvements apparaissent à la fois **soutenables pour les agences considérées et nécessaires afin d'éviter une dégradation encore accrue du solde budgétaire.**

Concernant en particulier l'ANTAI, votre rapporteur général souligne que le Sénat a adopté, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, un **amendement de notre collègue Vincent Delahaye visant à majorer le prélèvement sur le fonds de roulement de cet organisme de 15 millions d'euros.** Au regard des importantes ressources de trésorerie dont dispose cet organisme, ce prélèvement additionnel de 1,5 million d'euros apparaît soutenable pour l'ANTAI.

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

ARTICLE 13

(Art. 297 G, 298 sexies A, 302 septies-0 AA et 1734 du code général des impôts, art. L. 81 et L. 85 du livre des procédures fiscales)

Mesures de lutte contre la fraude fiscale, en particulier la fraude à la TVA dans les secteurs à risque

Commentaire : le présent article vise à renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale à la TVA, s'agissant de la vente de véhicules d'occasion provenant d'autres pays de l'Union européenne, de la constitution de sociétés éphémères pour éluder le paiement de la TVA dans le secteur du bâtiment et du droit de communication de l'administration vis-à-vis des commerçants.

I. LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE DU CERTIFICAT FISCAL POUR LES VÉHICULES D'OCCASION PROVENANT D'UN AUTRE PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE

A. LE DROIT EXISTANT

1. L'application aux livraisons de véhicules d'occasion du régime de la TVA sur la marge bénéficiaire

En application des dispositions de l'article 297 A du code général des impôts (CGI), les **ventes de biens d'occasion** réalisées par un assujetti-revendeur sont, en principe, **taxables sur la marge bénéficiaire** (régime dit de la TVA « sur la marge ») entre le prix d'achat du bien et son prix de revente.

La TVA sur la marge s'applique aux livraisons de véhicules d'occasion (âgés de plus de six mois et ayant parcouru au moins 6 000 km) réalisées par un assujetti-revendeur en cas d'acquisition¹ :

- auprès d'un non redevable (particulier ou assujetti exonéré) ;
- ou auprès d'une personne non autorisée à facturer la TVA (personne ayant elle-même appliqué la TVA sur la marge ou bénéficiant de la franchise en base de TVA).

Ce régime n'est pas applicable si l'assujetti-revendeur déduit la TVA pour les biens provenant d'une importation taxable ou d'une acquisition intracommunautaire taxable ou pour lesquels une TVA a été facturée.

¹ L'assujetti-revendeur qui bénéficie de droit du régime de la marge peut toutefois décider d'opter pour le régime général, opération par opération, auquel cas la TVA d'amont est déductible.

S'il est lui-même assujetti, l'acquéreur du véhicule ne peut pas déduire la TVA sur la marge qui lui a été facturée.

2. Des applications indues *via* des sociétés écran pour minorer le montant de TVA

Ce régime de TVA sur la marge est parfois appliqué de manière indue pour le négoce intracommunautaire de véhicules d'occasion, selon le schéma suivant :

- un négociant français achète un véhicule, presque neuf et très souvent haut de gamme, auprès d'un fournisseur établi dans un État membre qui délivre une facture indiquant l'application du régime de la marge ;

- ce fournisseur a acquis le véhicule auprès d'un négociant du pays d'origine de ce véhicule selon le régime général de TVA.

Le fournisseur est en réalité une **société écran** établissant une facture mensongère. Le véhicule est directement livré du pays d'origine en France sans transiter par le pays de la société écran et sans changer de certificat d'immatriculation, lequel reste ainsi établi au nom du propriétaire initial.

Cette fraude permet de céder à des particuliers des véhicules à un prix minoré du fait de la non-application du régime général de TVA, comme l'illustre l'exemple dans l'encadré ci-après.

Exemple de fraude sur la TVA pour l'achat d'un véhicule d'occasion

Le 1^{er} janvier de l'année *n*, une entreprise A située en Belgique achète un véhicule neuf 40 000 euros hors taxe (HT), soit 48 400 euros toutes taxes comprises (TTC) compte tenu d'un taux de TVA de 21 % (soit 8 400 euros). La TVA est déduite du montant de TVA dont l'entreprise A est redevable sur ses ventes.

Après un délai de six mois (soit le 1^{er} juillet de l'année *n*), le véhicule - qui a parcouru plus de 6 000 kilomètres - peut être considéré comme un véhicule d'occasion. Il est revendu par l'entreprise A à une entreprise B, située en Allemagne, pour 30 000 euros HT. Conformément au régime des livraisons intracommunautaires, le régime fiscal applicable est celui de l'État membre de destination. Le régime de la marge n'est pas applicable car l'entreprise A a bénéficié d'une déduction de TVA.

L'entreprise B ne déclare pas l'acquisition intracommunautaire qu'elle a effectuée auprès de l'entreprise A et se place frauduleusement sous le régime de la marge. Le véhicule est revendu à l'entreprise C, assujettie à la TVA en France, mais sans qu'apparaisse le montant de la TVA.

L'entreprise C déclare une prestation de services intracommunautaire non taxée à la TVA, pour le montant d'une commission (par exemple, 500 euros) touchée par l'entreprise B qui a revendu le véhicule. Mais l'entreprise C a en réalité acheté le véhicule (par exemple 30 000 euros HT) auprès de l'entreprise B (hors commission de 500 euros), le revend en France 33 000 euros TTC à un particulier D. L'entreprise C se place à nouveau sous le régime de la marge, ce qui, comme pour la vente de l'entreprise A à l'entreprise B, est frauduleux puisque le véhicule avait initialement ouvert droit à déduction. L'entreprise C ne facture la TVA que sur sa propre marge, soit 3 000 euros, correspondant à un produit de TVA de 600 euros au taux de 20 %. La TVA est collectée auprès du particulier D, client final, et reversée au Trésor public.

La TVA n'est donc acquittée que pour un montant de 600 euros, alors que le prix HT du véhicule s'élève à 30 000 euros (soit 6 000 euros de TVA). Par ailleurs, la minoration du produit de TVA permet d'abaisser les prix par une pratique concurrentielle déloyale.

3. Un contrôle peu efficace

Un **contrôle** est effectué par l'administration **au moyen du certificat fiscal, dit « quitus »**, dont chaque véhicule doit faire l'objet pour pouvoir être immatriculé dans le cadre d'opérations intra-communautaires. Un peu plus de 200 000 quitus fiscaux sont délivrés chaque année. Le certificat fiscal est délivré gratuitement à condition de présenter un ensemble complet des pièces justificatives : la facture d'achat ou le certificat de cession, le certificat d'immatriculation obtenu dans le pays étranger, une pièce d'identité au nom de la personne qui a acheté le véhicule et un justificatif de domicile.

En application des dispositions de l'article 12 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012, depuis le 1^{er} janvier 2013, l'assujetti qui savait ou ne pouvait ignorer que son fournisseur ne pouvait pas bénéficier du régime de la marge est tenu solidairement au paiement de la taxe éludée par son fournisseur.

La mise en œuvre du contrôle se heurte cependant à des obstacles pratiques. Comme le souligne l'évaluation préalable de l'article, *« dans la pratique, il s'avère souvent très compliqué pour l'administration de remettre en cause l'application induite du régime de la marge TVA en raison notamment des aléas de l'assistance administrative internationale ou de ce que les fraudeurs présumés ont recours à des sociétés-écran ayant pour seule justification de rendre plus opaque le circuit de facturation entre l'acquéreur initial d'un véhicule et son consommateur final »*. En effet, les circuits commerciaux complexes que suivent les véhicules au sein de l'Union européenne – comme décrit dans l'encadré plus haut – rendent difficile d'obtenir les informations sur le régime de TVA appliqué dans les différents États membres.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 297 G du CGI proposé par le **A du I** du présent article vise à **subordonner** l'application du régime de la marge et la délivrance du certificat fiscal (ou quitus fiscal) exigé pour pouvoir immatriculer la voiture en France à **la justification du régime de TVA appliqué par le vendeur initial étranger titulaire du certificat d'immatriculation**, permettant ainsi à l'administration de connaître le parcours des véhicules au sein de l'Union européenne. Un décret en Conseil d'État fixera la liste des pièces justificatives.

Par ailleurs, l'article 298 *sexies* A du CGI proposé par le **B du I** du présent article précise l'obligation pour tout assujetti-revendeur ou mandataire de solliciter auprès de l'administration, pour le compte de son client, le certificat fiscal. Cette opération doit être effectuée au lieu de domicile du demandeur.

Le **A du III** du présent article a prévu une **application** du nouveau dispositif « aux livraisons de véhicules réalisées à **compter du 1^{er} septembre 2015** et aux certificats délivrés au titre des acquisitions intracommunautaires réalisées à compter de cette même date ».

*

À l'initiative de la commission des finances, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements de coordination.

Elle a également adopté, à l'initiative de la commission des finances et avec un avis de sagesse du Gouvernement, un amendement avançant du 1^{er} septembre au 1^{er} juillet la date d'entrée en vigueur, en considérant qu'un délai de six mois était suffisant pour la publication du décret en Conseil d'État prévu par le présent article.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé permettra d'améliorer la traçabilité des différents flux de véhicules et donnera à l'administration les moyens de mieux détecter les schémas frauduleux, en disposant des moyens effectifs d'opérer des vérifications.

S'inscrivant dans la lutte non seulement contre la fraude mais aussi contre une forme de concurrence déloyale au sein du secteur automobile, ces mesures entraîneront des **recettes fiscales supplémentaires de TVA estimées à 50 millions d'euros en 2015 et 100 millions d'euros en année pleine en 2016**, sur la base d'un taux de fraude estimé entre 20 % et 40 % du marché des acquisitions intra-communautaires de véhicules de tourisme

d'occasion (1,1 milliard d'euros de chiffres d'affaires¹, soit 220 millions d'euros de recettes fiscales de TVA au taux de 20 % et 45 à 90 millions d'euros de manque à gagner pour un taux de fraude compris entre 20 % et 40 %).

II. LA PRÉVENTION DE LA CONSTITUTION DE SOCIÉTÉS ÉPHÉMÈRES VISANT À ÉLUDER LE PAIEMENT DE LA TVA DANS LE SECTEUR DU BÂTIMENT

A. LE DROIT EXISTANT

Le régime simplifié d'imposition (RSI) à la TVA est de droit pour les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est compris entre la limite prévue par l'article 293 B du CGI² pour l'application de la franchise en base de TVA et le seuil fixé par le I de l'article 302 septies A du CGI³.

Le RSI à la TVA permet le dépôt d'**une seule déclaration annuelle** faisant ressortir les taxes sur le chiffre d'affaires et assimilées dues au titre de l'année ou de l'exercice précédent. Cette déclaration est opérée au début du mois de mai de l'année suivant celle au cours de laquelle les opérations imposables ont été réalisées. Par ailleurs, le RSI permet aux entreprises de déduire les dépenses de TVA qu'elles ont supportées sur leurs propres achats.

Les opérateurs frauduleux optent pour le RSI à la TVA pour échapper aux mécanismes de détection de la fraude en organisant leur propre insolvabilité avant d'avoir déposé une déclaration annuelle de TVA. En particulier, dans un certain nombre de secteurs d'activités, **des entreprises à caractère éphémère** sont constituées dans le seul but de réaliser, sur une courte période, un important volume d'affaires qui ne donnera lieu à aucun reversement de la TVA. Le secteur du bâtiment et des travaux publics est notablement surreprésenté au sein de la commission des infractions fiscales, puisqu'il constitue 27 % des dossiers, alors qu'il ne représente que 15 % des entreprises qui se créent chaque année.

Pour remédier à la fraude fiscale, la procédure de **flagrance fiscale** prévoit, lorsque certaines conditions sont réunies (constatation de faits frauduleux définis par la loi et existence de circonstances susceptibles de menacer le recouvrement des impôts), la possibilité pour l'administration de procéder, sans autorisation préalable du juge et avant même l'obtention d'un

¹ Source : Comité français des constructeurs automobiles (CFCA). Données relatives à l'année 2012.

² Soit 32 900 à 90 300 euros par an selon la nature des activités.

³ Le chiffre d'affaires – ajusté s'il y a lieu au prorata du temps d'exploitation au cours de l'année civile – ne doit pas excéder 783 000 euros s'il s'agit d'entreprises dont le commerce principal est de vendre des marchandises, objets, fournitures et denrées à emporter ou à consommer sur place ou de fournir le logement, ou 236 000 euros s'il s'agit d'autres entreprises (notamment les entreprises du bâtiment visées par le présent article).

titre exécutoire, à des saisies conservatoires afin de garantir sa créance. Le contribuable ayant fait l'objet d'une procédure de flagrance est exclu du régime simplifié d'imposition à la TVA.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé par le C du I du présent article vise à **exclure du RSI à la TVA les opérateurs relevant de certains secteurs sensibles** (travaux de construction, y compris ceux de réparation, de nettoyage, d'entretien, de transformation et de démolition, effectués en relation avec un bien immobilier) où les fraudes à la TVA sont plus nombreuses, soit 17 000 entreprises sur les 100 000 qui se créent chaque année et optent pour le régime simplifié.

Sont concernées :

- les entreprises qui débutent des opérations économiques soumises à la TVA, dont l'administration fiscale est obligatoirement informée par l'envoi de la déclaration d'activité prévue au 1^o du paragraphe I de l'article 286 du CGI ;

- les entreprises qui reprennent une activité après une cessation temporaire ;

- les entreprises qui ont opté pour le paiement de la TVA alors qu'elles sont éligibles au régime de la franchise en base.

Ces entreprises devront ainsi opter pour le régime normal d'imposition, qui prévoit une obligation de dépôt mensuel ou trimestriel des déclarations de TVA, dans les conditions prévues par l'article 287 du CGI.

Les entreprises pourront à nouveau bénéficier du régime simplifié *« à compter du 1^{er} janvier de la seconde année suivant celle au cours de laquelle a débuté ou repris l'activité concernée ou a été exercée l'option pour le paiement de la taxe sur la valeur ajoutée »*.

La demande devra avoir été formulée au plus tard le 31 janvier de l'année au titre de laquelle les redevables souhaiteront bénéficier du régime simplifié.

Le **B** du **III** du présent article prévoit une application du dispositif pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2015.

*

À l'initiative de la commission des finances, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements rédactionnels.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé s'inspire des préconisations formulées par nos collègues députés Alain Bocquet et Nicolas Dupont-Aignan dans un rapport d'information rendu le 9 octobre 2013, proposant d'imposer des déclarations mensuelles de TVA pour les secteurs sensibles, les sociétés nouvelles ou changeant d'activité¹.

Des dispositifs similaires existent en Allemagne ou en Belgique, imposant à l'ensemble des commerçants récemment enregistrés de transmettre leurs déclarations de TVA par voie électronique tous les mois pendant deux ans.

Le présent article ne vise toutefois que les créations ou reprises d'activités dans le secteur du bâtiment. Par ailleurs, les entreprises concernées peuvent conserver le bénéfice du RSI en matière de bénéfices et opter pour la tenue d'une comptabilité très simplifiée.

Des recettes fiscales supplémentaires sont attendues à hauteur de 50 millions d'euros par an en 2015 et 2016.

Votre rapporteur général est favorable à ce dispositif dès lors qu'il est limité dans le temps et à un secteur particulier, et apparaît proportionné à l'objectif poursuivi.

III. LA MODERNISATION ET L'EXTENSION DU DROIT DE COMMUNICATION DE L'ADMINISTRATION VIS-À-VIS DES PERSONNES AYANT LE STATUT DE COMMERÇANT

A. LE DROIT EXISTANT

Conformément aux dispositions des articles L. 81 à L. 102 AC du livre des procédures fiscales (LPF), les agents des administrations fiscale et douanière peuvent, pour l'établissement de l'assiette de l'impôt, son contrôle et son recouvrement, exercer leur droit de communication, qui consiste à prendre connaissance de renseignements et documents détenus par diverses catégories de personnes limitativement énumérés par le LPF.

Le **droit de communication** s'exerce notamment dans le cadre de la détection de dossiers susceptibles de faire l'objet de contrôles ultérieurs.

Il peut porter sur tout type de document, quel que soit le support utilisé pour sa conservation, notamment :

¹ Rapport d'information n° 1423 (XIV^e législature) de MM. Alain Bocquet et Nicolas Dupont-Aignan « Lutte contre les paradis fiscaux : si l'on passait des paroles aux actes », 9 octobre 2013.

-
- les documents comptables, ainsi que les livres et documents annexes ;
 - les pièces de recettes et de dépenses ;
 - les registres de transfert d'actions et d'obligation et les feuilles de présence aux assemblées générales ;
 - le rapport de gestion établi par les sociétés commerciales.

Le refus de communication entraîne l'application d'une amende de 1 500 euros.

Le développement du commerce en ligne a entraîné de nouvelles formes de fraude plus difficiles à détecter et à combattre, par exemple pour les activités d'achat-revente et de location saisonnière, que favorisent l'utilisation de pseudonymes et l'éclatement des activités entre plusieurs sites Internet.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Il est proposé de **renforcer les amendes fiscales, ainsi que de moderniser et d'élargir le droit de communication aux informations relatives à des personnes non identifiées.**

S'agissant des amendes fiscales, le **D** du **I** du présent article vise à :

- d'une part, **relever de 1 500 à 5 000 euros le montant de l'amende fiscale** encourue en cas de refus de communication opposé à une demande de l'administration sur des documents ou des renseignements, d'absence de tenue ou de destruction d'un document demandé ; cependant, l'amende resterait fixée à 1 500 euros par document dont la copie serait refusée, avec un plafonnement global inchangé à 10 000 euros par personne contrôlée ;

- d'autre part, à préciser que **l'amende pourra être infligée pour chaque demande** à laquelle il n'aura pas été entièrement répondu, ainsi que pour tout comportement constituant un obstacle à l'exercice du droit de communication ; en d'autres termes, une amende pourra être infligée si une partie seulement des documents ou informations demandés a été transmise à l'administration.

En ce qui concerne l'exercice du droit de communication, le dispositif proposé au **2°** du **A** du **II** du présent article prévoit que, « *pour l'établissement de l'assiette et le contrôle de l'impôt, le droit de communication peut porter sur des informations relatives à des personnes non identifiées, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État pris après avis de la commission nationale de l'informatique et des libertés* » (CNIL). Le droit de communication s'appliquerait ainsi aux opérateurs de communication électronique, aux fournisseurs d'accès et aux opérateurs des services établis en France, ainsi qu'aux sociétés d'acheminement des colis.

Le 1° du A du II du présent article étend explicitement le droit de communication aux services en charge du recouvrement.

Le 3° du A du II ouvre la possibilité pour l'administration – déjà consacrée par la jurisprudence – d'exercer son droit de communication non seulement sur place, mais aussi par correspondance, le cas échéant par voie électronique.

Enfin, le 4° du A du II dispose que « *les agents de l'administration peuvent prendre copie des documents dont ils ont connaissance* » dans la mise en œuvre de l'exercice du droit de communication.

Le B du II du présent article consacre et clarifie, conformément à la jurisprudence, l'étendue des documents susceptibles d'être communiqués à l'administration, en mentionnant tous les « *documents relatifs à [l']activité* » professionnelle d'une personne exerçant une activité commerciale, et non plus les seuls livres, registres ou rapports comptables dont la loi rend la tenue obligatoire.

Le C du III du présent article prévoit que ces dispositions s'appliquent aux droits de communication exercés à compter du 1^{er} janvier 2015.

*

À l'initiative de la commission des finances, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements rédactionnels.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le droit de communication sur des personnes non identifiées se limitera aux opérations d'assiette et de contrôle, après avis de la CNIL de manière à respecter les libertés individuelles puisque les personnes concernées ne seront pas directement identifiées. Selon l'évaluation préalable de l'article, ce dispositif devrait ainsi s'inspirer de celui qui existe déjà en matière d'interrogation des établissements de crédit portant sur les transferts de sommes à l'étranger, défini aux articles L. 96 A. du LPF et L. 152-3 du code monétaire et financier.

Les précisions apportées par ailleurs aux conditions d'exercice du droit de communication, ainsi qu'à la liste des documents professionnels communicables par les commerçants, mettent en cohérence le droit et la pratique en consolidant la jurisprudence, alors que les dispositions figurant au livre des procédures fiscales, datant de 1920, apparaissent dépassées. La liste des documents relatifs à l'exercice du droit de communication avait ainsi déjà été actualisée pour les artisans et exploitants agricoles.

Enfin, le relèvement du montant des amendes apparaît opportun, au regard du caractère peu dissuasif du montant de l'amende de 1 500 euros.

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

ARTICLE 13 bis (nouveau)
(Art. 208 du code général des impôts)

Suppression de l'exonération d'impôt sur les sociétés pour les sociétés d'investissement professionnelles spécialisées

Commentaire : le présent article vise à limiter le champ de l'exonération d'impôt sur les sociétés en faveur des SICAV à celles qui ont une activité de gestion d'un portefeuille d'instruments financiers et de dépôts soumise aux conditions prévues par le code monétaire et financier pour les organismes de placement collectif ouverts aux investisseurs non professionnels.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES SOCIÉTÉS D'INVESTISSEMENT PROFESSIONNELLES SPÉCIALISÉES

1. Des fonds réservés aux investisseurs professionnels

Dans le cadre de la transposition, par l'ordonnance n° 2013-676 du 25 juillet 2013 modifiant le cadre juridique de la gestion d'actif, de la directive 2011/61/UE du Parlement et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (directive dite « AIFM¹ »), de nombreuses mesures ont été prises, destinées d'une part à spécifier et encadrer les activités exercées par les dépositaires et les organismes de placement collectif ne relevant pas de la directive 2009/65/CE (dite « OPCVM »), et d'autre part à simplifier la gamme des produits de placement collectif afin d'en accroître la lisibilité et d'améliorer la gestion de leur liquidité.

La catégorie des fonds professionnels spécialisés, désormais classés parmi les fonds d'investissement alternatifs (FIA), est ainsi issue du regroupement :

- des anciens organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) contractuels, c'est-à-dire les sociétés d'investissement en capital variable (SICAV) contractuels et les fonds commun de placement (FCP) contractuels ;

- des anciens fonds communs de placement à risque (FCPR) contractuels.

¹ *Alternative Investment Fund Managers.*

Ces fonds d'investissement spécialisés sont réservés aux « clients professionnels » mentionnés à l'article L. 214-155 du code monétaire et financier.

La notion de « client professionnel »

À la suite de la révision de la directive « Prospectus » réalisée par la directive 2010/73/UE du 24 novembre 2010, la notion d'investisseur qualifié a été remplacée par celle de client professionnel.

L'article L. 214-155 du code monétaire et financier définit le client professionnel comme celui qui possède l'expérience, les connaissances et la compétence nécessaires pour prendre ses propres décisions d'investissement et évaluer correctement les risques encourus.

Si elle ne fait pas déjà partie des autres clients professionnels ou contreparties éligibles de plein droit listés aux articles D. 533-11 et D. 533-13 du code monétaire et financier, une personne morale doit, pour pouvoir prétendre à la qualité de client professionnel, remplir au moins deux des trois critères mentionnés à l'article D. 533-11 du code monétaire et financier pour être considérée comme un client professionnel :

- total du bilan égal ou supérieur à 20 millions d'euros ;
- chiffre d'affaires net ou recettes nettes égaux ou supérieurs à 40 millions d'euros ;
- capitaux propres égaux ou supérieurs à 2 millions d'euros.

Le client non professionnel peut renoncer à une partie de la protection que lui offre ce statut en demandant à être traité comme un client professionnel sur option dans les conditions de l'article 314-6 du règlement général de l'Autorité des marchés financiers (AMF). Le prestataire de services d'investissement effectue alors une évaluation visant, entre autres, à s'assurer que la personne remplit au moins deux des trois critères suivants :

- la détention d'un portefeuille d'instruments financiers d'une valeur supérieure à 500 000 euros ;
- la réalisation d'opérations, chacune d'une taille significative, sur des instruments financiers, à raison d'au moins dix par trimestre en moyenne sur les quatre trimestres précédents ;
- l'occupation pendant au moins un an, dans le secteur financier, d'une position professionnelle exigeant une connaissance de l'investissement en instruments financiers.

Aux termes de l'article L.214-154 du code précité, un fonds professionnel spécialisé prend la forme d'une société d'investissement en capital variable (SICAV) ou d'un fonds commun de placement (FCP). Selon le cas, sa dénomination est alors respectivement celle de « société d'investissement professionnelle spécialisée » ou de « fonds d'investissement professionnel spécialisé ».

Une SICAV est une société anonyme qui émet des actions au fur et à mesure des demandes de souscription. L'investisseur devient actionnaire,

peut voter lors de l'assemblée générale et porter sa candidature au conseil d'administration.

Un FCP est un régime de copropriété. Il émet des parts qui sont achetées par les investisseurs. La gestion du FCP est opérée par une société de gestion (SGP) qui agit au nom des porteurs et doit défendre leur intérêt exclusif. Le FCP lui-même ne possède par la personnalité morale.

Face au développement des *Specialized Investment Fund* (SIF) luxembourgeois ou au *Qualifying Investor Fund* (QIF) irlandais, les fonds professionnels spécialisés ont été créés afin de mettre à disposition des investisseurs professionnels un véhicule de droit français régulé, disposant d'une très grande flexibilité sur la nature des actifs éligibles, sur les ratios d'investissement comme sur la gestion du passif.

2. Des règles de fonctionnement assouplies

S'adressant uniquement à des investisseurs professionnels, réputés avertis, les fonds professionnels spécialisés sont affranchis de plusieurs des contraintes qui pèsent sur les organismes de placement collectif (OPC) ouverts au grand public.

Ainsi, les fonds professionnels spécialisés ne font pas l'objet d'un agrément mais sont déclarés à l'Autorité des marchés financiers (AMF) au plus tard un mois après leur constitution et sont régulés tout au long de leur vie.

En outre, contrairement aux SICAV et FCP classiques qui ont pour seul objet la gestion d'un portefeuille d'instruments financiers et de dépôts, les fonds professionnels spécialisés peuvent investir dans tout type de biens dès lors qu'ils satisfont aux conditions cumulatives fixées par l'article L. 214-154 du code monétaire et financier :

« 1° *La propriété du bien est fondée soit sur une inscription, soit sur un acte authentique, soit sur un acte sous seing privé dont la valeur probante est reconnue par la loi française ;*

« 2° *Le bien ne fait l'objet d'aucune sûreté autre que celles éventuellement constituées pour la réalisation de l'objectif de gestion du fonds professionnel spécialisé ;*

« 3° *Le bien fait l'objet d'une valorisation fiable sous forme d'un prix calculé de façon précise et établi régulièrement, qui est soit un prix de marché, soit un prix fourni par un système de valorisation permettant de déterminer la valeur à laquelle l'actif pourrait être échangé entre des parties avisées et contractant en connaissance de cause dans le cadre d'une transaction effectuée dans des conditions normales de concurrence ;*

« 4° La liquidité du bien permet au fonds professionnel spécialisé de respecter ses obligations en matière d'exécution des rachats vis-à-vis de ses porteurs et actionnaires définies par ses statuts ou son règlement. »

De plus, par dérogation aux dispositions applicables aux autres OPC, le règlement ou les statuts des fonds professionnels spécialisés prévoient notamment leurs règles d'investissement ainsi que les conditions et les modalités d'émission, de souscription, de libération, de cession et de rachat des parts ou des actions.

Les fonds professionnels spécialisés doivent toutefois respecter une périodicité minimale semestrielle du calcul de la valeur liquidative.

B. DES SICAV EXONÉRÉES D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Compte tenu de leur objet, les OPC bénéficient d'un régime fiscal particulier, dit de « transparence » afin de ne pas pénaliser ce type d'investissement par rapport à une détention directe d'actifs :

- les FCP, qui ne possèdent pas la personnalité morale, échappent par nature à l'impôt sur les sociétés et sont transparents d'un point de vue fiscal ;

- les SICAV sont quant à elles explicitement exonérées d'impôt sur les sociétés par le 1° bis A l'article 208 du CGI s'agissant « des bénéfices réalisés dans le cadre de leur objet légal ».

Les bénéfices réalisés par un OPC ne sont ainsi imposés qu'entre les mains des porteurs de parts ou d'actions, au moment de leur distribution¹.

La rédaction actuelle du 1° bis A de l'article 208 du CGI est issue de l'ordonnance du 25 juillet 2013 précitée qui a supprimé la référence aux articles du code monétaire régissant les OPCVM, puisque les anciennes SICAV contractuelles, rebaptisées sociétés d'investissement professionnelles spécialisées, sont désormais classées parmi les fonds d'investissement alternatifs.

Ces SICAV qui bénéficiaient déjà de l'exonération d'impôt sur les sociétés ont ainsi été maintenues dans son champ.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement et avec un avis défavorable de la commission des finances, le présent article vise à limiter le champ de l'exonération d'impôt sur les sociétés en faveur des SICAV à celles qui ont une activité de gestion d'un portefeuille d'instruments financiers et de dépôts soumise aux conditions prévues par le

¹ Étant entendu que les revenus tirés de certains OPC bénéficient d'avantages fiscaux spécifiques.

code monétaire et financier pour les organismes de placement collectif ouverts aux investisseurs non professionnels.

Le I du présent article tend à modifier le 1° bis A de l'article 208 du CGI, afin de restreindre le champ de l'exonération d'impôt sur les sociétés aux SICAV « *qui ont pour seul objet la gestion d'un portefeuille d'instruments financiers et de dépôts dans les conditions prévues aux articles L. 214-7 et L. 214-24-29 du code monétaire et financier* ».

Le II du présent article prévoit que le I s'applique aux sociétés d'investissement professionnelles spécialisées mentionnées à l'article L. 214-154 du code monétaire et financier pour l'imposition du résultat de leurs exercices ouverts à compter du 1^{er} juillet 2015.

Il précise que « *l'impôt sur les sociétés est dû sur une part du résultat égale à la proportion des actions souscrites dans le capital de ces sociétés à compter de la même date* ».

Il organise enfin l'application du régime mère-filles¹ (articles 145 et 216 du code général des impôts) aux dividendes distribués au titre des actions souscrites à compter du 1^{er} juillet 2015, le seuil de détention² mentionné au b du 1 de l'article 145 du code général des impôts s'appréciant au regard des seules actions souscrites à compter du 1^{er} juillet 2015.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article est présenté par le Gouvernement comme une mesure visant à lutter contre l'optimisation fiscale. Sur le principe, on ne peut exclure qu'il soit effectivement nécessaire de revoir le champ de l'exonération fiscale dont bénéficient certaines SICAV en raison d'abus éventuellement constatés. **Il apparaît toutefois que le dispositif adopté par l'Assemblée nationale suscite des doutes sérieux, semble avoir fait l'objet d'une concertation insuffisante et n'est appuyé sur aucun exemple précis ni donnée chiffrée.**

1. Un coup porté à la compétitivité de la place financière de Paris et au financement de l'économie

Cette mesure constituerait une perte objective de compétitivité et une atteinte supplémentaire à l'image de la place financière de Paris en matière de gestion d'actifs. La France est à la première place européenne

¹ Les produits nets des participations, ouvrant droit à l'application du régime des sociétés mères, touchés au cours d'un exercice par une société mère, peuvent être retranchés du bénéfice net total de celle-ci, déduction faite d'une quote-part de frais et charges.

² Aux termes de l'article 145 du CGI, « les titres de participation doivent représenter au moins 5 % du capital de la société émettrice ».

dans ce domaine avec 2 500 milliards d'actifs sous gestion mais subit une forte concurrence du Luxembourg et de l'Irlande, qui proposent des véhicules équivalents aux SICAV contractuelles françaises, également exonérés d'impôt sur les sociétés.

Ce type de mesure est d'autant plus malvenue que Michel Sapin a installé le 16 juin dernier le Comité « Place de Paris 2020 », réunissant les acteurs du système financier, des entreprises, des élus et des experts, afin de relancer l'attractivité de la place financière de Paris et favoriser ainsi le financement de l'économie.

Il faut relever à cet égard que les fonds d'investissement professionnels spécialisés (anciens FCP contractuels), qui demeureraient hors du champ de l'impôt sur les sociétés, ne constituent pas une solution de remplacement satisfaisante pour nombre d'investisseurs étrangers, notamment les fonds de pension ou les fonds souverains, qui privilégient souvent le mode de gouvernance associé aux SICAV, permettant aux actionnaires de participer au conseil d'administration. La logique de la gamme des fonds serait ainsi rompue et dégraderait la capacité globale de la place de Paris à attirer des capitaux étrangers.

En outre, en réservant l'exonération aux SICAV gérant exclusivement des instruments financiers, tous les fonds utilisant les créances risquent d'être fiscalisés. Cela compromet le développement des fonds de prêts à l'économie créés, sous l'impulsion du Gouvernement, il y a à peine un an, alors que leur importance pour le refinancement de l'économie a été unanimement soulignée.

L'inclusion des prêts ou créances dans les actifs dont la gestion justifierait qu'une SICAV soit exclue du bénéfice de l'impôt sur les sociétés serait en totale contradiction avec la politique suivie depuis plusieurs années et visant à donner un rôle plus important au financement extra-bancaire.

2. Une mesure au rendement sans doute négatif

Le coût de cette mesure en termes de recettes fiscales est susceptible d'être bien plus élevé que le gain fiscal en impôt sur les sociétés, qui sera sans doute éphémère. En effet, les capitaux investis par des investisseurs professionnels dans ce type de structure sont très mobiles et les véhicules équivalents, en Irlande et au Luxembourg, sont exonérés d'impôt sur les sociétés. Dès lors, la base imposable disparaîtra rapidement et la fermeture des fonds risquera de s'accompagner d'une délocalisation des équipes de gestion à l'étranger, en particulier au Luxembourg.

3. Une mesure inefficace sur le plan de la lutte anti-abus

Les fonds d'investissement professionnels spécialisés (anciens FCP contractuels) resteraient, par nature, hors du champ de l'impôt sur les sociétés, alors qu'ils peuvent investir dans les mêmes actifs que les sociétés d'investissement professionnelles spécialisées.

Les investissements guidés par la seule recherche d'optimisation fiscale pourront aussi bien se reporter sur les FCP, tandis que les autres, qui s'étaient portés sur une SICAV en raison de son mode de gouvernance, risquent fort, comme cela a déjà été souligné, de se reporter sur les SIF luxembourgeois et les QIF irlandais.

4. Une mesure mal calibrée et apportant une certaine confusion

Les effets du dispositif proposé excèdent largement son objet en soumettant à l'impôt sur les sociétés toutes les SICAV contractuelles qui investissent sur les instruments financiers car seules celles qui ont les mêmes règles d'investissement que les SICAV OPCVM sont exemptées¹. Il ne vise donc pas uniquement l'immobilier ou les biens atypiques.

En outre, la modification proposée de l'article 208 du CGI, qui entend apporter un éclaircissement, apporte plutôt de la confusion.

Il ressort en effet du dispositif adopté par l'Assemblée nationale, que si les SICAV contractuelles sont exclues du champ de l'exonération car elles ne fonctionnent pas dans les conditions prévues aux articles L. 214-7 et L. 214-24-29 du code monétaire et financier, les autres SICAV, ouvertes aux non-professionnels, doivent, pour bénéficier de l'exonération, avoir pour activité exclusive la gestion d'instruments financiers et de dépôts. Or, l'ensemble des SICAV, y compris celles relevant de la catégorie des OPCVM, peuvent avoir à gérer d'autres actifs que les valeurs mobilières (par exemple des liquidités ou des créances). Cette lecture stricte amènerait à fiscaliser l'ensemble des SICAV à l'impôt sur les sociétés, ce qui n'est pas le but recherché et pose un risque économique et financier majeur. Si ce point peut sans doute être précisé par l'administration fiscale, la simple incertitude liée à la rédaction actuelle du dispositif proposé serait extrêmement dommageable et s'ajouterait à l'effet de signal négatif de la mesure.

¹ En raison de la fin du texte « dans les conditions prévues aux articles L. 214-7 et L. 214-24-29 du code monétaire et financier ».

5. La remise en cause du régime fiscal des souscriptions déjà réalisées

L'exposé sommaire indique que le dispositif entend « éviter une remise en cause du régime de souscriptions déjà réalisées ». S'il est bien prévu que l'impôt soit calculé sur une part du résultat égale à la proportion d'actions souscrites dans le capital de la société à compter du 1^{er} juillet 2015, cet impôt est réglé par la SICAV et viendra donc réduire le résultat distribuable aux investisseurs. Ceux-ci devant être traités de manière égale, conformément aux principes applicables aux OPC, le poids de l'imposition sera supportée par l'ensemble des investisseurs, quelle que soit leur date de souscription.

Il y a un certain paradoxe à ce que l'amendement du Gouvernement revenant sur l'exonération dont bénéficient les SICAV contractuelles depuis toujours ait été adopté le jour-même où le ministre des finances présentait devant le comité « Place de Paris 2020 » la « charte sur la nouvelle gouvernance fiscale » destinée à renforcer la sécurité fiscale des entreprises, en affirmant notamment un principe de non-rétroactivité et de non-rétrospectivité.

6. Une mesure appuyée sur une justification laconique et dont les conséquences budgétaires et économiques n'ont pas été évaluées

Votre rapporteur général juge nécessaire que les niches fiscales existantes soient évaluées en fonction de leur légitimité, de leur efficacité et de leur coût et qu'au terme de cette évaluation, elles soient éventuellement remises en cause dans leur existence ou leurs modalités.

En l'espèce, l'amendement du Gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale, ne présente aucune autre justification que le fait qu'il ne serait pas « souhaitable, compte tenu de la variété des actifs dans lesquels les SICAV contractuelles peuvent investir et de leur souplesse de fonctionnement, de leur conférer un régime fiscal aussi optimisant ». Aucun chiffrage, aucune étude d'impact ne sont fournis à l'appui de cette mesure.

Interrogé en séance publique à l'Assemblée nationale, Christian Eckert n'a pas apporté plus de justification et a indiqué qu'il n'avait lui-même pas de données chiffrées sur les sociétés concernées et donc « pas de réponse à apporter ».

Il semble étonnant que le Gouvernement présente une telle mesure sans même connaître, selon les affirmations du secrétaire d'État au Budget, le nombre des sociétés concernées, pourtant déclarées auprès de l'AMF et régulées par elle, non plus que l'encours géré ou les bénéfices réalisés par ces sociétés.

Votre rapporteur général a interrogé l'AMF, qui lui a indiqué qu'il y avait actuellement 49 sociétés d'investissement professionnelles spécialisées gérant au total 2,6 milliards d'euros. La disparition de ces sociétés et le transfert à l'étranger de leurs actifs n'amélioreraient pas les recettes fiscales de l'État et enverraient un signal très négatif à l'ensemble des investisseurs actuels et potentiels quant à la réelle volonté du Gouvernement de garantir dans la durée l'attractivité de la place financière de Paris.

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

ARTICLE 13 ter (nouveau)
(Art. L. 621-5-3 du code monétaire et financier)

Droits et contributions perçues par l'Autorité des marchés financiers

Commentaire : le présent article effectue plusieurs modifications au sein du code monétaire et financier afin de mettre en cohérence le régime des droits et contributions perçues par l'Autorité des marchés financiers avec le nouveau cadre juridique de la gestion d'actifs.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances, tendant, d'après l'exposé des motifs, à mettre « à jour le régime des contributions par l'Autorité des marchés financiers auprès des gestionnaires d'actifs pour tenir compte des modifications législatives récentes » résultant de la directive dite AIFM¹.

Ainsi, le présent article opère plusieurs modifications au sein de l'article L. 621-5-3 du code monétaire et financier qui institue des droits fixes et des contributions au profit de l'Autorité des marchés financiers (AMF).

Le 1° du présent article permet à l'AMF de percevoir un droit fixe lors de la notification – et non pas seulement lors d'une autorisation préalable – de la commercialisation en France d'un placement collectif ou d'un fonds d'investissement de droit étranger.

Le a) du 2° du présent article a pour objet de faire contribuer les sociétés de gestion qui gèrent des placements collectifs qui ne relèvent pas de la catégorie des organismes de placement collectif (groupements fonciers agricoles par exemple).

Enfin, le b) du 2° du présent article introduit une nouvelle disposition au sein de l'article L. 621-5-3 précité afin de faire contribuer les sociétés de gestion étrangères qui gèrent des fonds d'investissement alternatifs de droit français.

Le produit de ces nouvelles contributions n'est pas évalué, mais, en tout état de cause, les recettes de l'AMF sont plafonnées, en application de l'article 15 du projet de loi de finances pour 2015, à 74 millions d'euros.

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

¹ Directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et modifiant les directives 2003/41/CE et 2009/65/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1060/2009 et (UE) n° 1095/2010. Elle est elle-même transposée en droit français par l'ordonnance n° 2013-676 du 25 juillet 2013 modifiant le cadre juridique de la gestion d'actifs.

ARTICLE 13 quater (nouveau)
(Art. L. 621-5-3 du code monétaire et financier)

Contribution à l'Autorité des marchés financiers à l'occasion de l'émission de parts sociales ou de certificats mutualistes

Commentaire : le présent article prévoit le paiement d'une contribution à l'Autorité des marchés financiers lors de l'émission de certificats mutualistes ou de parts sociales par les banques mutualistes et coopératives.

En application du 2° du II de l'article L. 621-5-3 du code monétaire et financier, « il est institué une contribution due par les personnes soumises au contrôle de l'Autorité des marchés financiers, [...] à l'occasion de la soumission par un émetteur d'un document d'information sur une émission [...] au visa préalable de l'Autorité des marchés financiers. Cette contribution est assise sur la valeur des instruments financiers. Son taux, fixé par décret, ne peut être supérieur à 0,20 pour mille lorsque l'opération porte sur des titres donnant accès ou pouvant donner accès au capital ».

En l'état actuel, cette contribution n'est pas due lors de l'émission de parts sociales de banques mutualistes et coopératives, qui fait pourtant l'objet d'un prospectus visé par l'Autorité des marchés financiers.

De même, les certificats mutualistes font l'objet d'un prospectus visé par l'Autorité des marchés financiers sans pour autant être soumis au paiement d'une contribution car ils ne sont pas, d'un point de vue juridique, des instruments financiers. Il s'agit en effet d'une catégorie *sui generis* de titres pouvant être émis par les sociétés d'assurance mutuelles ou les sociétés de groupes d'assurance mutuelles¹.

Le présent article résulte d'un amendement du Gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable de la commission des finances. Il vise à soumettre l'émission de parts sociales des banques mutualistes et coopératives ainsi que les certificats mutualistes au paiement d'une contribution à l'occasion de la procédure de visa préalable auprès de l'Autorité des marchés financiers.

Le produit de cette contribution n'est pas évalué, mais, en tout état de cause, les recettes de l'AMF sont plafonnées, en application de l'article 15 du projet de loi de finances pour 2015, à 74 millions d'euros.

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

¹ Article 54 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

ARTICLE 13 quinquies (nouveau)

Rapport sur la mise en place d'une cellule opérationnelle de décèlement précoce des escroqueries à la TVA

Commentaire : le présent article prévoit la remise d'un rapport sur l'opportunité de mettre en place une cellule opérationnelle de décèlement précoce des escroqueries à la TVA.

Adopté par l'Assemblée nationale sur l'initiative de notre collègue député Yann Galut, avec l'avis défavorable de la commission des finances et l'avis favorable du Gouvernement, le présent article tend à la remise d'un rapport, réunissant les représentants de différentes administrations au sein d'une « cellule opérationnelle », pour repérer en amont les fraudes à la TVA. La demande est ainsi formulée :

« Le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'opportunité de la mise en place d'une cellule opérationnelle de décèlement précoce des escroqueries à la taxe sur la valeur ajoutée en vue de lutter contre les infractions mentionnées aux articles 313 -1¹ et 313 -2 du code pénal², lorsque celles-ci portent spécifiquement sur la taxe sur la valeur ajoutée.

« Cette cellule opérationnelle, regroupant des agents des impôts, des douanes, de l'organisme Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins, des ministères de l'intérieur et de la justice, nommément désignés par arrêtés ministériels, aurait pour mission d'assurer le pilotage de la lutte contre l'escroquerie à la taxe sur la valeur ajoutée dans un objectif de coordination et d'amélioration de la performance.

« Dans ce même objectif, il est également demandé au Gouvernement de présenter dans ce rapport ses conclusions quant à l'utilité de la généralisation du recours à un logiciel de recoupements de données (dit logiciel de datamining) en vue de permettre la détection a priori de ces infractions et de traiter en temps réel les cas soupçonnés de fraude ».

La lutte contre la fraude à la TVA représente une des priorités des pouvoirs publics. En effet, le manque à gagner en termes de recettes fiscales a été estimé entre 7 et 9,3 milliards d'euros par an selon les dernières données disponibles, figurant dans le rapport de la délégation nationale à la lutte contre la fraude publié en 2012. Pour lutter contre la fraude à la TVA,

¹ Cet article définit l'escroquerie et la punit d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et 375 000 euros d'amende.

² Cet article prévoit des peines aggravées en cas d'escroqueries dans certaines circonstances, jusqu'à dix ans d'emprisonnement et 1 000 000 euros d'amende lorsque l'escroquerie est commise en bande organisée.

une structure commune (« *task force* ») a ainsi été mise en place en avril 2014 entre les administrations compétentes.

En séance publique, le Gouvernement a indiqué qu'« *une douzaine de services* » se réunissent « *une fois par mois* », et que le rapport demandé pourrait faire le bilan des actions ainsi menées.

Les sujets évoqués par notre collègue député Yann Galut peuvent effectivement donner lieu à la remise d'un rapport au Parlement.

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

*ARTICLE 13 sexies (nouveau)***Création d'une annexe au projet de loi de finances initiale
sur la fraude à la TVA**

Commentaire : le présent article prévoit la création d'une annexe au projet de loi de finances initiale sur la fraude à la TVA.

Adopté par l'Assemblée nationale sur l'initiative de nos collègues députés Yann Galut et Karine Berger, avec l'avis défavorable de la commission des finances et l'avis favorable du Gouvernement, le présent article tend à ce que figure chaque année, « au sein d'une annexe générale au projet de loi de finances » initiale, une analyse de « l'écart entre le montant des recettes réellement perçues et le montant théoriquement attendu en matière de taxe sur la valeur ajoutée ».

Cette annexe « détaille[rait] les causes de non-perception de la taxe sur la valeur ajoutée, notamment l'imputabilité à l'escroquerie à la taxe sur la valeur ajoutée et à toute forme de fraude ».

Elle « détaille[rait] également les secteurs économiques sur lesquels porte ce manque à gagner ».

L'objectif est d'améliorer la connaissance de la lutte contre la fraude à la TVA, dont des données figurent déjà dans le rapport annuel de la délégation nationale à la lutte contre la fraude. L'édition 2012 de ce rapport avait ainsi évalué la fraude à la TVA entre 7 et 9,3 milliards d'euros, soit 6 % à 8 % de la TVA nette collectée en 2008.

Votre rapporteur général est favorable à l'adoption de cet article qui tend à améliorer l'information du Parlement.

Toutefois, les informations ne seront disponibles qu'avec un décalage de plusieurs années. En effet, les données sur le contrôle fiscal au moment du dépôt du projet de loi de finances pour l'année n ne permettent pas de réaliser une estimation de la fraude à la TVA au titre de l'année $n - 2$, dans la mesure où les contrôles sur place afférents à la TVA de l'année $n - 2$ ont lieu au cours des années $n - 1$, n et $n + 1$, les recettes correspondantes étant perçues jusqu'à l'année $n + 2$.

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

ARTICLE 14

(Art. 39, 93, 209, 231 ter, 235 ter X, 235 ter ZE, 235 ter ZE bis [nouveau]
du code général des impôts)

Non déductibilité du résultat de la taxe sur les locaux à usage commercial ou de bureaux d'Île-de-France, de la taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurances de dommages et de la taxe de risque systémique.

Commentaire : le présent article vise à rendre trois taxes (la taxe sur les locaux à usage commercial ou de bureau d'Île-de-France, la taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurance et la taxe de risque systémique), ainsi que les contributions des banques au Fonds de résolution unique et au Fonds de garantie des dépôts et de résolution, non déductibles de l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN PRINCIPE FISCAL : LA DÉDUCTIBILITÉ DES IMPÔTS ET TAXES DU RÉSULTAT SOUMIS À L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

L'article 39 du code général des impôts (CGI) pose comme principe que « *le bénéfice net est établi sous déduction de toutes charges* ». La doctrine fiscale pose deux principales conditions à la déductibilité des charges du résultat imposable : **être à la charge de l'entreprise**, ce qui signifie qu'elles se traduisent par une diminution de son actif net, et être **exposées dans l'intérêt de l'exploitation**.

Ces charges déductibles comprennent notamment :

- des **charges d'exploitation**, liées à l'activité de l'entreprise (charges de personnel, dépenses d'approvisionnement, d'investissement, remboursement du capital des emprunts contractés, etc.) ; en revanche, ne sont pas déductibles les dépenses somptuaires, par exemple, car il est considéré qu'elles n'ont pas été exposées dans l'intérêt de l'exploitation ;

- des **charges financières**, en particulier les intérêts d'emprunt ; cependant, l'article 212 bis du CGI prévoit que cette déductibilité est plafonnée à 75 % à compter de l'exercice 2014 ; de même les amendes et pénalités sont des charges financières qui ne peuvent être déduites du résultat imposable ;

- des **impôts et taxes qui frappent la production**, c'est-à-dire qui s'appliquent à une assiette liée à l'activité de l'entreprise et non à son résultat. Certains de ces « impôts de production » sont assis sur le chiffre d'affaires de l'entreprise, comme la contribution sociale de solidarité des

sociétés (C3S) ; d'autres sont liés à des déterminants de l'activité (surface commerciale pour la taxe sur les surfaces commerciales [TASCOM], surface publicitaire pour la taxe locale sur les publicités extérieures [TLPE], etc.).

Ainsi, **les impôts et taxes, dès lors qu'ils sont déduits du résultat imposable, minorent l'impôt sur les sociétés payé par l'entreprise.** Par exemple, si une entreprise paie 10 000 euros au titre de la C3S, elle peut déduire ces 10 000 euros de son résultat imposable ; ainsi, si elle est bénéficiaire et assujettie au taux normal de 33,1/3 %, son impôt sur les sociétés sera réduit de 3 333 euros.

En revanche, **les impôts et taxes qui s'appliquent à la même assiette que l'impôt sur les sociétés (à savoir les bénéfiques) ne sont, par définition, pas déductibles du résultat.** C'est notamment le cas de la **contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés due par les grandes entreprises** (« surtaxe » d'IS, prévue par l'article 235 *ter* ZAA, au taux de 10,7 %), ainsi que de la **contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés**, au taux de 3,3 %. Les autres contributions additionnelles à l'impôt sur les sociétés, comme la contribution sur les revenus distribués, ne sont également pas déductibles du résultat.

En outre, **la loi peut prévoir la non-déductibilité de certaines taxes**, en particulier s'agissant de taxes ou de contributions apparentées à un **mécanisme assurantiel**, afin de garantir le montant de la « prime » ainsi collectée, ou **comportementales ou punitives, afin de renforcer l'effet incitatif** (participation pour non réalisation d'aires de stationnement, redevance pour création de bureaux en Île-de-France, taxe sur les loyers élevés des micro-logements, versement pour sous-densité, etc.).

B. DES TAXES « DISSUASIVES » SUR LES ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS ET LES ENTREPRISES FRANCILIENNES DÉDUCTIBLES DE L'ASSIETTE DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

1. La taxe sur les locaux à usage commercial ou de bureaux d'Île-de-France

La taxe annuelle sur les locaux à usage commercial ou de bureaux en Île-de-France, couramment appelée « **taxe sur les bureaux** » (TSB), a été créée en 1990 et est codifiée à l'article 231 *ter* du code général des impôts.

Elle s'applique aux **locaux affectés à l'usage de bureaux, à une activité professionnelle, à une activité de commerce ou de stockage et aux locaux destinés au stationnement des véhicules annexés à ces locaux commerciaux.** Sont exonérés les locaux inférieurs à une certaine taille¹.

¹ *Locaux professionnels d'une superficie inférieure à 100 m², les surfaces de stationnement de moins de 500 m², les locaux commerciaux de moins de 2 500 m² et les locaux de stockage inférieurs à 5 000 m².*

Elle est **due par le propriétaire** de tout bien imposable (ou le locataire si le contrat de bail commercial le prévoit expressément) situé en Île-de-France, sur la base d'un **tarif au mètre carré, différent selon la nature du local et la circonscription dans laquelle le bien est situé**¹, et revalorisé chaque année par arrêté ministériel. Sont exonérés de la TSB les locaux en zone de redynamisation urbaine ou en zone franche urbaine, ainsi que les locaux appartenant à différentes entités non commerciales (associations ou fondations reconnues d'utilité publique, établissements publics d'enseignement, etc.).

L'objectif de cette taxe est, d'une part, de participer au **rééquilibrage de l'offre de locaux entre bureaux et logements en Île-de-France** par son effet incitatif et, d'autre part, de **contribuer au financement du Grand Paris**. La TSB est affectée à la région Île-de-France, à l'Union d'économie sociale du logement (UESL) et à l'établissement public « Société du Grand Paris ».

D'après l'évaluation préalable annexée au présent article, la TSB a rapporté **666 millions d'euros en 2013**.

2. La taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurance de dommages

Créé par la loi n° 82-1126 de finances pour 1983, **la taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurances de dommages est codifiée à l'article 235 ter X du CGI**.

Cette taxe vise à **décourager les entreprises d'assurance de prévoir des provisions trop importantes pour bénéficier d'un avantage de trésorerie**. En effet, les entreprises d'assurance peuvent constituer, sur une année N, des provisions en vue de faire face au règlement des sinistres qu'elles prévoient. Lorsque ces provisions se révèlent supérieures au montant effectif du règlement du sinistre, l'entreprise constate un excédent de provision qu'elle réintègre, en année N + x à son résultat imposable. Ce faisant, l'entreprise a bénéficié d'un avantage (fiscal) de trésorerie, car le montant de l'excédent de provision, qui aurait dû être intégré au résultat de l'année N, ne l'a été qu'en année N + x.

Ainsi, pour inciter les entreprises d'assurances à un calcul plus rigoureux de leurs provisions, la taxe prévue à l'article 235 ter X est **assise « sur le montant de l'impôt sur les sociétés qui aurait dû être acquitté l'année de la constitution des provisions en l'absence d'excédent »**, diminué d'une franchise de 3 % et d'une dotation complémentaire correspondant à

¹ Trois circonscriptions sont prévues : Paris et les Hauts-de-Seine (première circonscription, avec un tarif plus élevé) ; les communes situées dans l'unité urbaine de Paris et des Hauts-de-Seine (deuxième circonscription, avec un tarif intermédiaire) et les autres communes d'Île-de-France (troisième circonscription) avec un tarif plus faible.

l'aggravation du règlement d'un sinistre intervenu sur un sinistre antérieur¹. Le taux de la taxe est de « 0,40 % par mois écoulé depuis la constitution de la provision ».

La taxe est due par toutes les entreprises d'assurances de dommages soumises à l'impôt sur les sociétés, à l'exclusion des entreprises de réassurance. Elle a rapporté environ **100 millions d'euros** en 2013.

3. La taxe de risque systémique et le fonds de soutien aux collectivités territoriales

a) *La taxe de risque systémique : une taxe « assurancielle » qui bénéficie au budget général*

La **taxe de risque systémique (TRS)**, codifiée à l'article 235 *ter* ZE du code général des impôts, a été créée par l'article 42 de la loi de finances pour 2011². Dans l'attente de la mise en place d'un mécanisme de résolution qui garantisse que le contribuable ne soit plus appelé en cas de crise bancaire, cette taxe avait pour objectif de faire contribuer *ex ante* les établissements « trop gros pour faire faillite » (« *too big to fail* ») dont le sauvetage, en cas de crise, serait assuré par l'État (cf. *infra*).

Sont redevables de cette taxe les établissements de crédit, les entreprises d'investissement ainsi que les établissements de paiement. Son assiette repose sur les **exigences minimales en fonds propres requises pour respecter les ratios réglementaires dit « de Bâle »**. La taxe est donc conçue pour qu'un accroissement des risques pris par l'établissement financier se traduise par une augmentation du coût de la taxe qu'il acquitte.

L'article 235 *ter* ZE prévoit cependant que les établissements dont les exigences en fonds propres sont inférieures à **500 millions d'euros** ne sont pas assujettis à la taxe : ainsi, en pratique, **seuls des établissements de crédit d'une certaine taille en sont redevables**, ce qui correspond à son objectif précité.

L'article 9 de la seconde loi de finances rectificative pour 2012³ a doublé le taux de la TRS pour le porter à **0,539 %**.

En 2013, 16 établissements ont été redevables de la TRS, pour un **rendement d'environ 900 millions d'euros**. Toutefois, en raison, précisément, de la déductibilité de la TRS au titre de l'impôt sur les sociétés, le **produit net pour le budget de l'État s'est élevé à environ 585 millions d'euros**.

¹ Il s'agit de diminuer l'excédent de provision d'un montant correspondant à son phénomène inverse, la provision insuffisante.

² Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

³ Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

Le produit brut de la TRS est prévu à **1,1 milliard d'euros pour 2015** (compte tenu d'un accroissement de l'assiette de la taxe, sous l'effet des normes prudentielles applicables aux établissements de crédit).

b) La création du fonds de soutien aux collectivités territoriales, alimenté par une fraction de la taxe de risque systémique

L'article 92 de la loi de finances pour 2014¹ a créé un **fonds de soutien destiné à aider les collectivités ayant souscrit des emprunts structurés**. Les modalités d'application de cet article ont été précisées par décret en Conseil d'État².

Le fonds de soutien peut bénéficier à l'ensemble des collectivités territoriales – y compris celles d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie – leurs groupements, les établissements publics locaux (EPL) et les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ayant souscrit certains emprunts structurés et instruments financiers, à condition qu'ils en fassent la demande avant le 15 mars 2015.

Le fonds sera doté au total de **1,5 milliard d'euros à terme, à raison de 100 millions d'euros par an sur quinze ans**. Ce montant a été calibré de façon à correspondre à 45 % des indemnités de remboursement anticipé des emprunts structurés les plus sensibles (estimées au moment du projet de loi de finances pour 2014 à 3,4 milliards d'euros par le Gouvernement).

Afin de faire participer les banques à la résolution d'un problème qu'elles ont en partie créé en commercialisant, pour certaines, les « emprunts toxiques », **ce fonds est financé pour plus de moitié, par le secteur bancaire**, à travers deux mécanismes :

- d'une part, **l'article 35 de la loi de finances pour 2014 précitée a relevé le taux de la taxe sur les risques systémiques**, afin d'alimenter le fonds à hauteur de 50 millions d'euros par an environ.

- d'autre part, **Dexia et la SFIL, qui détiennent toujours la majeure partie du stock d'emprunts toxiques, versent à l'État des « contributions volontaires »**, qui représenteront 11,5 millions d'euros par an, sur quinze ans également.

L'État apportera le solde, soit 38,5 millions d'euros par an.

C. DES CONTRIBUTIONS À VENIR DU SECTEUR BANCAIRE DANS LE CADRE DE LA MISE EN PLACE DES MÉCANISMES DE RÉOLUTION

Lors de la crise financière et bancaire de 2007-2008, plusieurs établissements financiers ont fait faillite ou ont menacé de faire faillite,

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

² Décret n° 2014-444 du 29 avril 2014 relatif au fonds de soutien aux collectivités territoriales et à certains établissements publics ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque.

provoquant des troubles dans l'ensemble de l'économie mondiale. La nécessité, pour les États, de venir en aide aux établissements en crise a non seulement contribué fortement à leurs difficultés budgétaires, mais a illustré cet **aléa moral** qui permet aux banques « *too big to fail* » de prendre des risques sans avoir à en payer les conséquences.

Ainsi, la **mise en place d'un mécanisme de gestion des crises bancaires**, qui permette à la fois d'organiser la procédure de défaut d'un établissement de crédit, de limiter son impact sur l'économie et d'éviter au maximum la participation financière du contribuable, a été l'un des principaux chantiers mis en œuvre depuis 2010 par l'Union européenne et la France.

Des textes européens et nationaux ont été, dans ce cadre, adoptés en parallèle, afin de mettre en place un **dispositif de résolution bancaire**, activé par un collège de résolution placé auprès du superviseur bancaire. Il s'agit en particulier de la **directive du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit**¹ et de la **loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires**², dont le dispositif de résolution reprenait, en les anticipant, les dispositions de la directive européenne.

Ce mécanisme doit permettre à la fois de prévenir les crises bancaires et d'organiser une intervention des autorités publiques directement auprès de l'établissement en cas de crise (nomination d'un administrateur provisoire, séparation des activités, création d'un établissement-relais, etc.).

S'agissant du **financement de la résolution**, les principes fixés par la directive européenne et par la loi découlent de l'objectif d'éviter que les contribuables soient mis à contribution. Ainsi, ce sont les actionnaires puis les créanciers des banques (**renflouement interne ou « bail-in »**) qui seront mis à contribution en premier lieu. En second lieu, un **fonds de résolution, alimenté par les banques elles-mêmes**, interviendra si le renflouement interne est insuffisant.

Ces principes ont été déclinés non seulement par la loi française, qui fixe le cadre de résolution national conformément à la directive européenne, mais aussi au niveau de la zone euro, dans le cadre de la mise en place de l'Union bancaire. En effet, suite à la mise en œuvre, effective depuis le 4 novembre dernier, d'un mécanisme de surveillance unique sous l'égide de la Banque centrale européenne (BCE), le règlement européen du

¹ Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012.

² Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

15 juillet 2014¹ a instauré un **mécanisme de résolution unique (MRU) applicable à toutes les banques de la zone euro** – réduisant par la même la portée du cadre de résolution national.

- S’agissant du **mécanisme strictement national**, mis en place par la loi de séparation et de régulation des activités bancaires précitée, il est prévu que le **Fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR)** français collecte des contributions des banques françaises à la fois au titre de la garantie des dépôts et au titre de la résolution. Cependant, le mécanisme européen se substituant au mécanisme français pour les banques qui y sont soumises et qui représentent la quasi-totalité de notre secteur bancaire, les contributions au titre de la résolution seront probablement limitées. En tout état de cause, les cotisations au FGDR sont globalisées, sans distinction du type d’intervention (garantie des dépôts ou résolution) qu’elles financent ;

- S’agissant du mécanisme de résolution unique (MRU) mis en place dans la zone euro, le règlement européen du 15 juillet 2014 prévoit la création d’un **Fonds de résolution unique (FRU)** alimenté par l’ensemble des établissements de crédit entrant dans le champ du MRU. Le FRU sera mis en place à **compter du 1^{er} janvier 2016, mais les contributions au FRU seront collectées par les États membres dès l’année 2015**. Ces derniers devront, conformément à l’accord intergouvernemental qui accompagne la mise en place et le financement du MRU, reverser ces contributions au FRU en 2016. À compter de 2016, les banques soumises au MRU contribueront directement au FRU.

- En outre, la loi française, s’agissant du FGDR (article L. 613-31-16 du code monétaire et financier) et le règlement européen, s’agissant du FRU (article 71 du règlement européen du 15 juillet 2014 précité), prévoient que le fonds de résolution peut être alimenté par des **contributions exceptionnelles des établissements de crédit s’il ne peut faire face aux besoins d’un établissement en crise avec les fonds dont il dispose (contributions dites « ex post »)**.

Le montant des contributions « *ex ante* » des établissements bancaires au FRU a fait l’objet d’un **acte délégué de la Commission européenne sur le fondement de la directive précitée établissant un cadre commun de redressement et de résolution²**, et d’un **acte d’exécution du Conseil³**. Ce dernier acte, au stade de projet, n’a pas encore été formellement adopté et devrait l’être avant la fin de l’année. D’après l’évaluation préalable

¹ Règlement (UE) n° 806/2014 du parlement européen et du conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d’investissement dans le cadre d’un mécanisme de résolution unique et d’un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010.

² Projet de règlement délégué de la Commission européenne, publié le 21 octobre 2014 (C2014 7674/2). Ce projet sera formellement adopté à l’expiration d’un délai de trois mois.

³ Proposition de règlement d’exécution du Conseil définissant des conditions uniformes d’application du règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les contributions *ex ante* au Fonds de résolution unique, 24 novembre 2014 COM(2014) 710.

annexée au présent article, **le montant des contributions des établissements français devrait s'élever à environ 15 milliards d'euros sur l'ensemble de la période de neuf ans**, soit en moyenne 1,67 milliard d'euros, avec une chronique présentée ci-dessous.

Montant annuel prévisionnel des contributions des banques françaises au FRU

(en milliards d'euros)

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Montant	1,1	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9	15

Source : évaluation préalable annexée au présent article

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, la **montée en puissance des contributions** s'explique par deux phénomènes :

- d'une part, l'année 2015 correspond à un financement sur la base de la directive, dans le cadre d'un système de résolution encore national, où les banques françaises sont moins sollicitées¹ ;

- d'autre part, le règlement européen prévoit un ajustement progressif du montant de la contribution pour éviter que les établissements de crédit soient soumis trop rapidement à une contribution importante (« *phasing-in* »).

En l'état actuel du droit, ces contributions sont des charges qui, dans la mesure où elles diminuent l'actif net des établissements, seraient déductibles de leur assiette imposable. En appliquant le taux normal d'impôt sur les sociétés de 33,1/3 %², cela correspond à une **perte théorique pour l'État d'environ 555 millions d'euros par an au titre de l'impôt sur les sociétés**.

¹ Avec un total de dépôts d'environ 1 100 milliards d'euros, les banques françaises devraient contribuer à hauteur de 1,1 milliard d'euros par an pendant 10 ans dans un régime national. Sous le MRU, la contribution est plus importante car leur profil, en termes de taille de bilan en particulier, les rend davantage contributrices que les banques d'autres États membres.

² Il conviendrait d'y ajouter, pour l'exercice 2015, la surtaxe de 10,7 % à laquelle est soumise la quasi-totalité des établissements bancaires concernés par les contributions au FRU, ainsi que la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA SUPPRESSION DE LA DÉDUCTIBILITÉ DE PLUSIEURS TAXES DE L'ASSIETTE DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Le présent article vise d'abord à **prévoir que certaines taxes et contributions ne sont plus déductibles du résultat imposable des entreprises**. Il s'agit :

- de la taxe sur les locaux à usage commercial ou de bureaux en Île-de-France (article 231 *ter* du CGI ; D du présent article) ;
- de la taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurances de dommages (article 235 *ter* X du CGI ; E du présent article) ;
- de la taxe de risque systémique (article 235 *ter* ZE ; F du présent article) ;
- des cotisations versées par les banques au fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR) correspondant au financement du dispositif de résolution national ;
- des contributions versées par les banques au Fonds de résolution unique (FRU) conformément aux articles 69, 70 et 71 du règlement du 15 juillet 2014 précité.

Cette non déductibilité est inscrite à la fois dans les articles du code général des impôts qui régissent chacune de ces taxes et contributions, lorsqu'elles sont codifiées, et aux articles 39 et 209 du même code, qui prévoient les principes généraux de détermination du résultat fiscal des entreprises (A et B du I du présent article).

Il convient de souligner qu'en rendant ces différentes taxes et contributions non déductibles de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, le présent article **augmente *de facto* non seulement le rendement de l'impôt sur les sociétés, mais également celui des deux contributions assises sur l'impôt sur les sociétés**, à savoir la « surtaxe » d'impôt sur les sociétés précitée, ainsi que la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés¹.

B. LA DISPARITION PROGRESSIVE DE LA TAXE DE RISQUE SYSTÉMIQUE À HORIZON 2019

Le F du I du présent article prévoit par ailleurs la **disparition progressive, sur la période 2015-2019, de la taxe de risque systémique**. Ainsi, il est prévu que le taux de la TRS, qui est aujourd'hui de 0,539 %, soit progressivement abaissé à :

¹ La contribution sociale, qui s'applique au taux de 3 % sur l'IS, est due par toutes les entreprises soumises à l'IS, à l'exception de celles dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7,63 millions d'euros et détenue à 75 %, directement ou indirectement, par des personnes physiques.

- 0,329 % pour la taxe due en 2015 ;
- 0,275 % pour la taxe due en 2016 ;
- 0,222 % pour la taxe due en 2017 ;
- 0,141 % pour la taxe due en 2018.

En outre, le C du II du présent article prévoit que l'article 235 *ter* ZE et, par conséquent, la TRS, sont **abrogés à compter du 1^{er} janvier 2019**.

C. LA CRÉATION D'UNE TAXE POUR LE FINANCEMENT DU FONDS DE SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS

Enfin, le G du I du présent article prévoit la **création, au sein d'un nouvel article 235 *ter* ZE bis, d'une nouvelle « taxe pour le financement du fonds de soutien créé par l'article 92 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 »**.

Cette taxe reprend en réalité le modèle de la TRS (assiette, redevables, modalités de recouvrement, etc.). Son taux de 0,021 % doit permettre à la taxe de rapporter environ **40 millions d'euros par an en 2015 et 2016 et 50 millions d'euros par an à partir de 2017** d'après l'évaluation préalable annexée au présent article. Ainsi, le financement du fonds de soutien des collectivités territoriales ayant contracté des emprunts toxiques serait globalement garanti malgré la diminution du taux de la TRS puis sa disparition en 2019.

Le 3 du V de l'article 235 *ter* ZE bis précise que **cette taxe n'est pas déductible de l'assiette de l'impôt sur les sociétés**.

Le D du II du présent article prévoit que l'article 235 *ter* ZE bis est **abrogé à compter du 1^{er} janvier 2029**. Cela correspond à la **durée de vie du fonds de soutien** prévu lors de sa création, à savoir quinze ans.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue député Roger-Gérard Schwartzberg, ainsi que de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement visant à **porter de 0,021 % à 0,026 % le taux de la nouvelle taxe pour le financement du fonds de soutien des collectivités territoriales**. Cet amendement vise à **garantir dès 2015 un rendement de 50 millions d'euros**, alors que le rendement initial prévu par le Gouvernement était de 40 millions d'euros pour les trois premières années, puis de 50 millions d'euros à compter de 2018 (en raison d'un dynamisme important attendu de l'assiette).

À l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, elle a également adopté un amendement de précision rédactionnelle.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN OBJECTIF AFFICHÉ DE RENDEMENT BUDGÉTAIRE

Le présent article vise essentiellement, dans un **objectif de « rationalisation budgétaire »** d'après les termes de l'évaluation préalable annexée, à augmenter les recettes fiscales pour honorer la promesse de la France vis-à-vis de la Commission européenne s'agissant de l'amélioration du solde budgétaire pour 2015.

En effet, parmi les mesures annoncées correspondant au montant de 3,6 milliards d'euros d'amélioration du solde figuraient **« quelques dispositions de justice » en matière fiscale¹** dont il a été immédiatement précisé, par voie de presse, qu'il s'agirait de **rendre non déductibles de l'impôt sur les sociétés un certain nombre de taxes.**

Ces mesures ont en effet un **impact dès 2015**, car la chronique des mesures de non déductibilité doit tenir compte du mécanisme du cinquième acompte d'impôt sur les sociétés. En effet, la non déductibilité d'une taxe due l'année N, qui augmente en principe les recettes d'impôt sur les sociétés dû l'année N+1, peut avoir un impact sur l'impôt sur les sociétés payé dès l'année N, en raison du **mécanisme de « cinquième acompte »** de fin d'année qui doit tenir compte, pour les grandes entreprises, des résultats et des mesures nouvelles de l'année en cours².

Combinées, les mesures de non déductibilité permettraient de **dégager un surplus de recettes d'impôts sur les sociétés de 760 millions d'euros dès 2015** ; en effet, les entreprises concernées par ces différentes taxes sont essentiellement des grandes entreprises, soumises au versement du cinquième acompte d'impôt sur les sociétés. **En tenant compte de la réforme de la TRS, le gain budgétaire net pour l'État résultant du présent article serait de seulement 390 millions d'euros en 2015.**

En tout état de cause, il convient de souligner que le chiffrage des recettes attendues du présent article est soumis à **d'importantes limites méthodologiques** :

- s'agissant de **l'évolution des assiettes des différentes taxes**, il est fait l'hypothèse, pour certaines taxes (TRS), que l'assiette sera dynamique et,

¹ Lettre de Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, à Jyrki Katainen, vice-président de la Commission européenne, du 27 octobre 2014.

² Le cinquième acompte doit comprendre 75 % des résultats de l'année en cours pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 250 millions et 1 milliard d'euros ; de 85 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 1 et 5 milliards d'euros ; et de 95 % au-delà de 5 milliards d'euros.

pour d'autres (TSB, taxe sur les excédents de provisions), qu'elle sera stable sur la période ;

- par ailleurs, le surcroît d'impôt sur les sociétés ne peut apparaître que si l'entreprise paie un impôt sur les sociétés, c'est-à-dire **si elle est bénéficiaire**. S'agissant de la TSB par exemple, il est fait l'hypothèse que 80 % des entreprises concernées seront bénéficiaires ;

- pour mesurer l'impact en 2015 mais aussi pour connaître le surplus de recettes lié à la surtaxe d'impôt sur les sociétés de 10,7 %, il faudrait connaître la **taille des entreprises redevables** de chaque taxe. Si la quasi-totalité des établissements concernés par la TRS, les contributions au FRU et la taxe sur les excédents de provisions sont des très grandes entreprises dont le cinquième acompte doit correspondre à 95 % de l'impôt dû au titre de l'année en cours, il n'en va pas de même de la TSB. À cet égard, il est fait l'hypothèse que 50 % des entreprises redevables de la TSB ont un chiffre d'affaires supérieur à 250 millions d'euros ;

- enfin, le présent article fait l'hypothèse d'un **taux d'impôt sur les sociétés inchangé à 34 %** (à 38 % pour les grandes entreprises en 2015), alors même que le Gouvernement s'est engagé à réduire à 28 % le taux normal d'impôt sur les sociétés à l'horizon 2020, avec une première baisse en 2017.

Évolution des recettes fiscales du fait du présent article

(en millions d'euros)

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Réforme de la TRS	-373	-495	-620	-900	-1 200	-1 200	-1 300	-1 300	-1 300
Non déductibilité de la TRS ⁽¹⁾	295	382	340	100	0	0	0	0	0
Non déductibilité des contributions au FRU ⁽¹⁾	358	450	490	570	570	600	600	630	630
Non déductibilité de la TSB	85	290	185	185	185	185	185	185	185
Non déductibilité de la taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurance	25	34	30	30	30	30	30	30	30
Total	390	665	425	-15	-415	-385	-485	-455	-455

(1) À compter de 2018, le chiffrage n'est pas donné par l'évaluation préalable. L'hypothèse est faite que l'impact de la déductibilité est immédiat sur l'année en cours, avec un taux d'IS de 34 % (taux normal + contribution sociale).

Source : commission des finances, d'après l'évaluation préalable annexée au présent article

B. DES MESURES QUI NUISENT À LA CAPACITÉ DE PRÊT DES BANQUES FRANÇAISES

Le présent article propose, s'agissant du secteur bancaire, deux évolutions en sens contraire : l'une consiste à réduire et à programmer la disparition, d'ici à 2019, de la taxe de risque systémique, allégeant ainsi leur charge fiscale, et l'autre consiste au contraire à alourdir leur impôt sur les sociétés en instaurant une non déductibilité de cette même taxe et des contributions au fonds de résolution.

Dans un entretien au journal « Les Échos » du 30 novembre dernier, Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, a certes souligné que le Gouvernement français s'était « battu pour que les actes d'exécution européens portant sur le calcul de la contribution des banques au FRU ne soient **pas défavorables [aux banques françaises]** et elles y ont gagné au regard des propositions initiales. Mais pour que les banques allemandes acceptent de contribuer autant que les banques françaises à ce fonds, il fallait accepter le principe de non déductibilité fiscale de cette contribution, qui est la règle en Allemagne. C'est un **moindre mal.** »

Cependant, pour le début de la période, la charge pour le secteur bancaire est considérablement alourdie, en raison à la fois du maintien de la TRS (avec un taux certes progressivement réduit), du début et de la montée en puissance des contributions au fonds de résolution européen et, enfin, de la non déductibilité à l'impôt sur les sociétés de la TRS et des contributions au FRU. Certes, les contributions au fonds de résolution ne sont pas déductibles de l'impôt sur les sociétés en **Allemagne**, de même qu'à Chypre, eu égard à leur nature « assurantielle ». Cependant, deux différences doivent être notées : **les banques allemandes ne contribuent qu'une seule fois**, la taxe bancaire systémique (ou « *Bankenabgabe* ») étant versée à un fonds de résolution qui sera désormais transféré au fonds de résolution européen, tandis que les banques françaises, dans un premier temps, paieront à la fois la TRS et les contributions au FRU.

En outre, **le taux d'imposition des bénéficiaires est d'environ 30 % en Allemagne¹, contre 38 % en France** s'agissant des grandes banques, ce qui réduit d'autant l'impact financier de la non déductibilité. Ainsi, le Gouvernement fédéral allemand a indiqué le 5 septembre 2014, dans une réponse à une question parlementaire de M. Axel Troost, que la non déductibilité représentait un gain fiscal de seulement 160 millions d'euros en 2013².

La charge pour les établissements bancaires est d'autant plus importante que le point 4 de l'article 70 du règlement européen sur le MRU précité prévoit que « *les contributions dûment reçues de chaque [établissement de crédit] ne leur sont pas remboursées* ». Ce sont donc bien des contributions « à fonds perdus », et non des avances remboursables, comme le sont l'essentiel des cotisations des banques au fonds de garantie des dépôts et de résolution français.

¹ Il comprend l'impôt sur les sociétés (*Körperschaftsteuer*), qui bénéficie à l'Etat fédéral, et l'équivalent de la taxe professionnelle (*Gewerbesteuer*), qui bénéficie aux Länder.

² *Schriftliche Frage, Dr. Axel Troost, MdB, DIE LINKE* « Steuerliche Absetzbarkeit der Bankenabgabe in EU-Staaten mit bereits erfolgter Einführung einer Bankenabgabe » / *Antwort von Steffen Kampeter, Parl. Staatssekr., Bundesministerium der Finanzen ; BT-Drucksache 18/2481, Nr. 50.*

Évolution des contributions systémiques du secteur bancaire

(en millions d'euros)

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Régime actuel : TRS à taux inchangé (A)	1 100	1 100	1 100	1 200	1 200	1 200	1 300	1 300	1 300
<i>TRS réformée⁽¹⁾</i>	750	650	550	350	50	50	50	50	50
<i>Contribution au FRU</i>	1 100	1 500	1 600	1 700	1 700	1 800	1 800	1 900	1 900
<i>Non déductibilité de la TRS et des contributions au FRU⁽²⁾</i>	650	830	830	670	570	600	600	630	630
Total du nouveau régime (B)	2 500	2 980	2 980	2 720	2 320	2 450	2 450	2 580	2 580
Évolution des contributions du secteur bancaire (B-A)	1 400	1 880	1 880	1 520	1 120	1 250	1 150	1 280	1 280

(1) En tenant compte de la création d'une taxe pour le financement du fonds de soutien aux collectivités territoriales.

(2) A compter de 2018, l'évaluation préalable ne donne pas de chiffrage : par commodité, l'hypothèse est donc faite que la totalité de l'impact de la non déductibilité a lieu sur l'année en cours et que le taux d'IS est stable de 34 %.

Source : commission des finances, d'après l'évaluation préalable annexée au présent article

En tout état de cause, il convient de souligner que cette charge fiscale ou quasi-fiscale (contribution au FRU) supplémentaire **s'ajoute à l'augmentation des contraintes prudentielles et au renforcement des fonds propres** auquel les établissements de crédit sont amenés à procéder. Si les établissements français présentent aujourd'hui des bilans et des fonds propres conformes aux exigences de « Bâle III » en termes de ratios de solvabilité et de liquidité, ils doivent cependant désormais mettre en place des coussins supplémentaires pour répondre :

- d'une part, à **l'exigence minimale de dette susceptible de faire l'objet d'un renflouement interne (dette dite « bail-inable »)** conformément à l'article 45 de la directive BRRD précitée¹ ;

- d'autre part, aux coussins supplémentaires que le Conseil de stabilité financière (Financial Stability Board, FSB), sous l'impulsion du G 20, envisage d'imposer aux établissements d'importance systémique à l'échelle mondiale², soit un **coussin fixé entre 16 % et 20 % des actifs pondérés par les risques et correspondant au double du ratio de levier exigé par Bâle III** (soit 6 % des actifs non pondérés). Les quatre principales banques françaises sont considérées par le FSB comme d'importance systémique mondiale et seraient donc concernées par ce coussin supplémentaire à l'horizon 2019³.

Au total, les mesures fiscales prévues par le présent article s'ajoutent, sans concertation ni visibilité pour les acteurs concernés, à des évolutions prudentielles et réglementaires, et **pèsent ainsi gravement sur la capacité des banques à financer l'économie**, dans un contexte où les besoins de trésorerie des entreprises sont importants et leur effort d'investissement particulièrement faible.

C. DES MESURES À REBOURS DES ENGAGEMENTS DE BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES ENTREPRISES

Les mesures présentées posent **quatre principales difficultés**.

La première est que sous l'effet de la non déductibilité, le présent article peut avoir pour conséquence, pour certaines entreprises, de **devenir redevables de l'impôt sur les sociétés et, éventuellement, de la contribution sociale et de la surtaxe, alors même qu'elles sont déficitaires** compte tenu du paiement des taxes en question.

Par ailleurs, le présent article s'analyse en réalité et à rebours des engagements répétés du Gouvernement, comme une **hausse de la fiscalité des entreprises**. Ainsi, au gré des besoins budgétaires et de l'incapacité du Gouvernement à présenter à la Commission européenne de véritables réformes structurelles, des règles fiscales intangibles, comme celle de la déductibilité des charges de l'assiette des impôts de production, sont progressivement rongées au détriment des entreprises. À cet égard, votre rapporteur général constate que le choix de rendre les taxes et contributions visées par le présent article non déductibles de l'assiette de l'impôt sur les sociétés s'inscrit dans un **objectif de pur rendement budgétaire** et ne

¹ Le niveau exact de cette exigence minimale est renvoyée à des textes d'exécution de l'Autorité bancaire européenne mais devrait être proche de 8 % du total du passif, l'article 44 de cette même directive disposant que le fonds de résolution ne peut intervenir que lorsqu'un renflouement interne correspondant à 8 % au moins du total du passif.

² Il s'agit du coussin dit TLAC (« Total Loss-Absorbing Capacity »).

³ Il s'agit de BNP Paribas, du Crédit agricole, de BPCE et de Société générale.

découle pas de la logique qui devrait normalement y présider, et qui a été rappelée précédemment.

En outre, **cette hausse est très concentrée sur certains redevables**, en particulier le secteur financier (banques et assurances) ainsi que les entreprises de la région parisienne pour la taxe sur les bureaux. À cet égard, il ne fait qu'**affaiblir un peu plus, par une hausse constante de la pression fiscale, l'attractivité de la place financière de Paris.**

Enfin, votre rapporteur général constate que **le Gouvernement s'engage à peu de frais dans des évolutions de fiscalité qui seront coûteuses pour l'État après 2017.** Il prévoit ainsi de « compenser » la non déductibilité de la TRS et des contributions au FRU, qui augmente les recettes fiscales dès 2015, par une suppression programmée de la TRS, qui n'interviendra qu'à compter de 2019.

Au total, votre commission des finances estime que le présent article constitue une « recette de poche », sous la forme d'une hausse non concertée de fiscalité sur les entreprises. Il témoigne de **l'incapacité du Gouvernement à respecter ses engagements européens, en termes de déficit public autrement que par une hausse des prélèvements obligatoires, faut de mettre en œuvre des réformes structurelles** ; cette augmentation d'impôt, ciblée sur le secteur bancaire, n'en est pas moins à terme **dangereuse pour notre économie et son financement.** La suppression, nécessaire, de la taxe de risque systémique dans le cadre de la mise en place du fonds de résolution unique doit faire l'objet d'une réforme concertée dont l'objectif ne peut pas être l'augmentation des recettes budgétaires sur des redevables dont le nombre est certes faible mais l'importance pour l'emploi et la reprise de la croissance absolument majeure.

En conséquence, votre commission vous propose d'**adopter un amendement visant à sortir le présent article de sa pure logique de rendement budgétaire, et à rétablir la logique qui préside au principe général de non déductibilité.** Cet amendement vise ainsi à supprimer la non déductibilité de deux taxes :

- la **taxe de risque systémique** qui, dès lors qu'il existe à compter de 2015 des contributions au fonds de résolution qui sont elles-mêmes non déductibles, devient une taxe de rendement qui doit être déductible du résultat ; en outre, sa non déductibilité accroît fortement la charge fiscale pesant sur les établissements bancaires, déjà mis à contribution par les évolutions règlementaires et prudentielles ;

- la **taxe sur les bureaux en Île-de-France** qui est un impôt de production, pesant sur les entreprises franciliennes à raison de la surface de bureaux qu'elles exploitent. Votre rapporteur général ne voit en effet aucune légitimité à rendre non déductible cette taxe géographiquement circonscrite, qui vise à la fois à orienter les comportements des entreprises vers la construction de logements et à participer au financement du Grand Paris,

sauf à considérer que pour maximiser l'effet incitatif, il faille rendre non déductibles l'ensemble des taxes comportementales.

L'amendement adopté par votre commission des finances propose en revanche de **conserver la non-déductibilité** pour une contribution et une taxe qui répondent à des objectifs dont il semble justifié que le contribuable ne participe indirectement à leur financement :

- les **contributions au fonds de résolution unique**, qui repose sur une logique assurantielle, et dont la non déductibilité a été prévue par l'Allemagne ;

- la **taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurance**, dont l'objet est de permettre la réintégration d'un avantage fiscal de trésorerie obtenu par ces entreprises.

Enfin, l'amendement adopté par la commission des finances propose de **conserver la disparition progressive de la taxe de risque systémique**, dont l'existence sera de moins en moins justifiée à mesure que le Fonds de résolution unique européen montera en puissance et sera en mesure de prendre le relais du contribuable national en cas de crise bancaire majeur. Par cohérence avec cette disparition progressive, cet amendement conserve l'instauration d'une taxe pour le financement du fonds de soutien des collectivités ayant contracté des emprunts toxiques.

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

ARTICLE 14 bis (nouveau)

(Art. L. 520-3 du code de l'urbanisme et 34 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011)

**Aménagements de la redevance pour création de bureaux,
locaux commerciaux et locaux de stockage en Île-de-France**

Commentaire : le présent article vise à aménager la redevance pour création de bureaux, locaux commerciaux et locaux de stockage en Île-de-France en prévoyant, d'une part, d'instituer en 2015 un tarif unique pour les locaux de stockage et, d'autre part, de geler l'augmentation du tarif pour les bureaux situés dans les communes encore concernées, en 2015, par le dispositif de lissage prévu par la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

I. LE DROIT EXISTANT

En Île-de-France, la création de bureaux, locaux commerciaux et locaux de stockage est soumise à une redevance¹ perçue par la région² à l'occasion des travaux de construction, de reconstruction, de transformation ou d'agrandissement, conformément à l'article L. 520-1 du code de l'urbanisme.

La définition des locaux concernés est la même que celle retenue pour la taxe annuelle prévue à l'article 231 *ter* du code général des impôts (CGI) ; s'agissant des locaux de stockage, sont ainsi concernés les « locaux ou aires recouvertes destinés à l'entreposage de produits, de marchandises ou de biens et qui ne sont pas intégrés topographiquement à l'établissement de production » – soit, entre autres, les entrepôts, les hangars, les silos, les dépôts, les plates-formes logistiques et les garde-meubles utilisés à usage de stockage.

¹ Les locaux commerciaux et de stockage ont été intégrés à l'assiette de la redevance sur la création de bureaux (RCB) par l'article 31 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

² L'article L. 520-4 du code de l'urbanisme prévoit que le « produit de la redevance est attribué à la région d'Île-de-France pour être pris en recettes au budget d'équipement de la région, en vue du financement d'infrastructures routières et d'équipements nécessaires au desserrement d'activités industrielles ou tertiaires ».

La redevance est calculée à partir de la **surface de ces locaux**¹, en fonction de **tarifs différenciés** suivant un zonage en trois circonscriptions², qui sont actualisés par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme au 1^{er} janvier de chaque année en fonction du dernier indice du coût de la construction publié par l'INSEE. Les tarifs de la redevance figurent à l'article L. 520-3 du code de l'urbanisme.

L'article 34 de la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011³ a procédé à des **aménagements de l'augmentation de la redevance sur la création de bureaux**, prévue par la loi du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010. Ces aménagements ont consisté à **lisser sur trois ans - de 2011 à 2013 - cette augmentation de la redevance** pour les **locaux commerciaux et de stockage**, qui n'étaient pas compris dans le champ de la redevance en 2011, et les **locaux à usage de bureaux situés dans les communes qui ont changé de circonscription** à la suite de la modification du zonage votée dans le cadre de la loi du 29 décembre 2010 précitée. La durée du lissage a été portée à six ans - de 2011 à 2015 - dans les communes pour lesquelles, compte tenu de la redéfinition du zonage opérée en 2010, le « saut » est de deux circonscriptions⁴.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement avec l'avis favorable de la commission des finances, le présent article additionnel.

Les **I et III de ce dispositif** prévoient, tout d'abord, l'instauration, au titre de l'année 2015, d'un **tarif unique pour les locaux de stockage**, d'un montant de 14,03 euros, et ce quelle que soit la circonscription concernée.

Le **II du présent article** prévoit, quant à lui, de **geler l'augmentation du tarif pour les bureaux situés dans les communes encore concernées, en 2015, par le dispositif de lissage** prévu par l'article 34 de la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 susmentionnée (cf. *supra*). Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2015, comme en 2014, **la redevance ferait l'objet d'un abattement du tiers dans les communes concernées.**

¹ Concernant les locaux de stockage, la surface à prendre en compte est celle affectée au stockage, ainsi que les surfaces indissociables de cette activité. Est exclue, cependant, la surface des espaces environnant, tels que les quais de chargement et de déchargement.

² La 1^{ère} circonscription comprend Paris et les Hauts-de-Seine, la 2^e circonscription, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et les communes de Seine-et-Marne, des Yvelines, de l'Essonne et du Val-d'Oise faisant partie de l'unité urbaine de Paris et la 3^e circonscription, les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) et du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), ainsi que les communes de Seine-et-Marne, des Yvelines, de l'Essonne et du Val-d'Oise non incluses dans l'unité urbaine de Paris.

³ Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

⁴ Pour ces communes, l'abattement est égal à 5/6 en 2011, 2/3 en 2012, 1/2 en 2013, 1/3 en 2014 et 1/6 en 2015.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Par l'instauration d'un tarif unique sur la construction de locaux de stockage en Île-de-France, le présent article vise à mettre fin à **un phénomène de déplacement des implantations nouvelles de sites de stockage en périphérie de l'Île-de-France** – les tarifs étant actuellement plus élevés pour les zones centrales –, les éloignant ainsi des lieux de consommation ; devant l'Assemblée nationale, le secrétaire d'État chargé du budget, Christian Eckert, a considéré, à cet égard, que cela « *augment[ait] les distances de transport et la pollution* »¹.

En outre, en gelant l'augmentation du tarif de la redevance pour la création de locaux de bureaux situés dans les communes encore concernées, en 2015, par le dispositif de lissage institué par la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, le dispositif proposé permettrait de **limiter les effets désincitatifs à la construction de bureaux et, par suite, à l'installation d'entreprises sur certains territoires induits par la réforme de la redevance intervenue en 2010.**

Dans ces conditions, votre commission ne peut qu'être favorable au présent article.

S'agissant de ses conditions financières pour la région Île-de-France, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, les conséquences de ces modifications seraient uniquement de neutraliser l'augmentation de la recette attendue. D'après le fascicule « Voies et moyens », tome I, annexé au projet de loi de finances pour 2015, la redevance devait assurer une recette de 129 millions d'euros en 2015 (contre 127 millions d'euros en 2013 et 128 millions d'euros en 2014).

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

¹ *Compte rendu intégral de la deuxième séance de l'Assemblée nationale du 2 décembre 2014.*

ARTICLE 15

(Art. 200 *sexies* et 200-0 A du code général des impôts et art. L 262-23 du code de l'action sociale et des familles)

Suppression de la prime pour l'emploi (PPE)

Commentaire : le présent article a pour objet d'abroger la prime pour l'emploi à compter du 1^{er} janvier 2015, ce qui entraînera la disparition effective du dispositif en 2016.

I. LE DROIT EXISTANT**A. UN OUTIL FISCAL D'INCITATION À L'ACTIVITÉ CRÉÉ EN 2001****1. La censure de la « ristourne dégressive » de contribution sociale généralisée (CSG)**

La création de la prime pour l'emploi (PPE) résulte de l'annulation par le Conseil constitutionnel¹ de l'article 3 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001². En lieu et place d'un crédit d'impôt, il avait en effet été envisagé par le gouvernement de Lionel Jospin d'instaurer une **réduction dégressive de contribution sociale généralisée (CSG) et de contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)**, couramment appelée « ristourne dégressive ».

Cette réduction devait s'appliquer aux revenus d'activité salariaux et non salariaux compris entre 1 fois et 1,4 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), sur une base individuelle. Par cette mesure, le gouvernement de l'époque avait pour **objectif de favoriser le retour à l'emploi en augmentant le revenu net des actifs disposant de faibles ressources**.

L'absence de prise en compte de l'ensemble des revenus perçus par la personne bénéficiant de la réduction ainsi que de la composition du foyer a conduit le Conseil constitutionnel à considérer que cette mesure entraînait

¹ Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000.

² Loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001.

une rupture d'égalité devant les charges publiques¹ et, ainsi, à déclarer l'article 3 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 contraire à la Constitution.

La commission des finances du Sénat avait relevé cette présomption d'inconstitutionnalité lors de l'examen du projet de loi précité, en soulignant les « injustices » qu'aurait entraîné cette mesure entre personnes ayant des enfants à charge et sans enfants et entre foyers mono-actifs et bi-actifs². Elle avait proposé, au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2001, la création d'un crédit d'impôt remboursable en faveur des revenus d'activité³.

2. La création de la prime pour l'emploi par la loi du 30 mai 2001

Afin d'inciter au retour à l'emploi ou au maintien de l'activité, tout en tirant les conséquences de l'annulation par le Conseil constitutionnel de la « ristourne dégressive » de CSG, l'article 1^{er} de la loi du 30 mai 2001⁴ a institué un « *droit à récupération fiscale dénommé prime pour l'emploi* » pour les personnes physiques fiscalement domiciliées en France.

Ce dispositif d'incitation financière à la reprise ou au maintien d'activité s'inspire des solutions préconisées par l'Organisation pour le développement et la coopération économiques (OCDE)⁵ et l'Union européenne (UE) à partir du milieu des années 1990 visant à augmenter le différentiel entre les revenus du travail et les revenus de remplacement issus des allocations d'assurance chômage ou des minima sociaux.

Selon une logique similaire à celle de l'*Earned Income Tax Credit* américain et du *Working tax credit* britannique, la prime pour l'emploi (PPE) est **un crédit d'impôt accordé aux personnes dont les revenus d'activité professionnelle sont supérieurs à 0,3 fois le SMIC et situés en-dessous d'un certain plafond** (1,25 fois le SMIC en 2014), variable selon la configuration familiale du foyer.

¹ « Considérant que, s'il est loisible au législateur de modifier l'assiette de la contribution sociale généralisée afin d'alléger la charge pesant sur les contribuables les plus modestes, c'est à la condition de ne pas provoquer de rupture caractérisée de l'égalité entre ces contribuables ; que la disposition contestée ne tient compte ni des revenus du contribuable autres que ceux tirés d'une activité, ni des revenus des autres membres du foyer, ni des personnes à charge au sein de celui-ci ; que le choix ainsi effectué par le législateur de ne pas prendre en considération l'ensemble des facultés contributives crée, entre les contribuables concernés, une disparité manifeste contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789. ».

² Cf. avis n° 68 (2000-2001) de Jacques Oudin fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi relatif au financement de la sécurité sociale pour 2001.

³ Cf. rapport général n° 92 (2000-2001) de Philippe Marini fait au nom de la commission des finances du Sénat sur les conditions générales de l'équilibre financier (première partie du projet de loi de finances pour 2001).

⁴ Loi n° 2001-458 du 30 mai 2001 portant création d'une prime pour l'emploi.

⁵ Cf. OCDE, The OECD job strategy. Making work pay: taxation, benefits, employment, 1997.

Depuis sa création, la PPE se décompose en **une prime individuelle attribuée à chaque membre du foyer** (hors personne à charge), qui correspond à un pourcentage du montant total du revenu d'activité professionnelle, et en d'éventuelles **majorations** pour personnes à charge ou en faveur des couples mono-actifs.

Le contribuable ne doit effectuer **aucune démarche** pour bénéficier de la PPE : celle-ci est déduite automatiquement de l'impôt sur le revenu du foyer fiscal, sur la base des informations fournies dans sa déclaration de revenus. Lorsque le montant du crédit d'impôt est supérieur à la cotisation d'impôt sur le revenu, la différence est reversée au contribuable¹.

Au-delà de ces grands principes, le barème et les modalités d'application de la PPE ont connu des évolutions significatives depuis 2001.

B. UN DISPOSITIF COMPLEXE, MODIFIÉ À DE NOMBREUSES REPRISES

1. Une tendance à l'augmentation des primes versées jusqu'en 2008, sous l'effet des revalorisations du barème

La PPE a fait l'objet de nombreuses modifications, dès 2002, rendant sa compréhension par les bénéficiaires et son évaluation difficiles.

¹ Si la somme due est au moins égale à 8 euros.

Les principales modifications législatives de la PPE

LFI 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Doublement des taux de la PPE versée à compter de septembre 2002 (de 2,2 % à 4,4 % et de 5,5 % à 11 %). • Revalorisation des seuils et limites de revenus servant au calcul de la PPE.
LFI 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Revalorisation des seuils et limites de la PPE. • Introduction d'un mécanisme spécifique de majoration de la prime pour les personnes exerçant une activité à temps partiel.
LFI 2004	<ul style="list-style-type: none"> • Revalorisation des seuils, limites de revenus et taux (de 4,4 % à 4,6 % et de 11 % à 11,5 %) servant au calcul de la PPE. • Mise en place d'un système d'acompte forfaitaire.
LFI 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Revalorisation des seuils, limites de revenus et des taux (de 4,6 % à 6 % et de 11,5 % à 15 %) servant au calcul de la PPE.
LFI 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Revalorisation des seuils, limites de revenus et taux (de 6 % à 6,8 % et de 15 % à 17 %) servant au calcul de la PPE. • Modification des modalités d'attribution de l'acompte de PPE. • Introduction d'un mécanisme de versement mensuel pour les personnes ayant bénéficié de la PPE l'année précédente.
LFI 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Revalorisation des seuils, limites de revenus et taux (de 4,6 % à 7,7 % et de 17 % à 19,3 %) servant au calcul de la PPE.
LFI 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Revalorisation des seuils, limites de revenus et majorations de prime servant au calcul de la PPE. • Modification du mécanisme de versement mensuel de la PPE.
Loi du 1 ^{er} décembre 2008 généralisant le RSA	<ul style="list-style-type: none"> • Abrogation du mécanisme d'acompte et de versement mensuel. • Modification des modalités de calcul de la PPE : RSA « activité » considéré comme un acompte non remboursable à valoir sur la PPE.
Ordonnance du 19 septembre 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Minoration du montant de la PPE versée aux contribuables domiciliés dans le département de Mayotte.

Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances)

Tout d'abord, **le taux et les limites du barème de la PPE ont fait l'objet de réévaluations significatives**, entraînant une augmentation du montant moyen de prime versée et une hausse du coût total du dispositif de **2,2 milliards d'euros en 2002 à 4,5 milliards d'euros en 2008**.

Les deux principaux **taux** permettant de calculer le montant de la prime individuelle ont été multipliés par deux dès la loi de finances initiale pour 2002¹ et ont été rehaussés de façon importante par les lois de finances pour 2005², 2006³ et 2007⁴, passant respectivement de 2,2 % à 7,7 % et de 5,5 % à 19,3 % entre 2002 et 2007. Les seuils et plafonds d'éligibilité ont été revalorisés chaque année jusqu'en 2008 afin de tenir compte de la progression salariale. Les montants des majorations de PPE ont également

¹ Article 5 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002.

² Article 3 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

³ Article 6 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

⁴ Article 5 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

été relevés en 2008¹. Une **majoration** de prime en faveur des personnes exerçant une **activité à temps partiel** a été introduite par l'article 3 de la loi de finances pour 2003² puis renforcée en 2006 et 2007. La hausse importante du niveau moyen de la prime versée - de 263 euros en 2002 à 505 euros en 2006 - reflète la volonté, clairement exprimée dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2006 de « *transformer la PPE en véritable complément de rémunération pour les bas revenus des personnes qui travaillent* ».

S'agissant des **modalités de versement de la PPE**, elles ont été réformées à trois reprises. Afin d'améliorer le caractère incitatif et la visibilité du dispositif, un système d'**acomptes forfaitaires** a été mis en place par l'article 3 de la loi de finances pour 2004³. Les acomptes ont ensuite été mensualisés en 2006⁴. La mise en place du revenu de solidarité active (RSA) « activité » a enfin entraîné l'abandon de ce système de versement au profit d'un mécanisme d'articulation avec le RSA « activité » (cf. *infra*). Selon le rapport public annuel de la Cour des comptes de février 2011, les acomptes et la mensualisation étaient par ailleurs très lourds à gérer pour les services fiscaux et posaient des problèmes de régularisation en cas d'attribution erronée⁵.

À compter de 2008, la diminution du coût et du nombre de bénéficiaires de la PPE s'explique principalement par deux phénomènes :

- les **effets du « gel » du barème de la PPE**. Les seuils et les limites de revenus utilisés pour calculer la prime ont été revalorisés pour la dernière fois en 2008, conduisant à réduire le nombre des foyers fiscaux entrant dans le périmètre de la prime ainsi que les montants moyens de prime versée. Le gel du barème de la PPE a ainsi permis de réaliser des économies conséquentes, variables selon le niveau de l'inflation (par exemple, 600 millions d'euros en 2009, 70 millions d'euros en 2010 et 304 millions d'euros en 2013) ;

- la **création, en 2009, du RSA « activité »** dont le montant vient désormais s'imputer sur la PPE perçue l'année précédente (cf. *infra*).

¹ Article 7 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

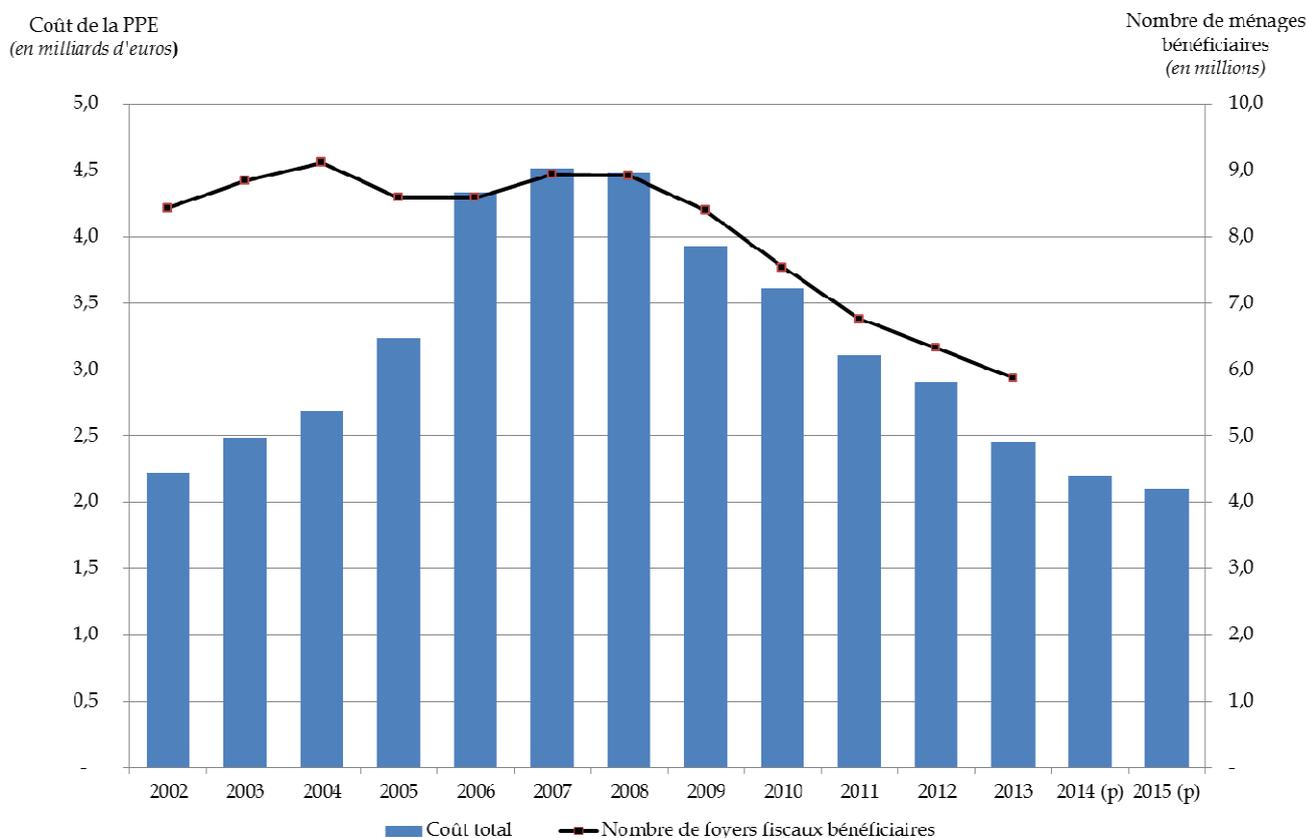
² Article 3 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003.

³ Article 3 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

⁴ Article 6 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

⁵ Cour des comptes, Rapport public annuel 2011, « La prime pour l'emploi : une dépense fiscale aux objectifs de plus en plus confus », février 2011.

Évolution du coût et du nombre de foyers fiscaux bénéficiaires de la PPE



Note : Le coût de la PPE, en tant que dépense fiscale, correspond à la somme de la minoration de recettes d'impôt sur le revenu au regard de la quotité d'impôt qui aurait résulté de l'application de la norme (soit en 2013, environ 580 millions d'euros) et, pour la part de crédit d'impôt excédant l'impôt effectivement dû, aux remboursements en numéraire au profit des contribuables (soit en 2013, environ 1,88 milliard d'euros).

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données des tomes II des fascicules « Voies et moyens » annexés aux projets de loi de finances)

2. L'articulation avec le RSA activité à partir de 2009

La généralisation du RSA activité par la loi du 1^{er} décembre 2008¹ n'a pas entraîné la suppression de la PPE, en dépit de la proximité des objectifs des deux dispositifs. Venant compléter le RSA « socle » qui assure un revenu minimum pour les personnes sans ressources, la part « activité » du RSA vise à garantir à toute personne reprenant une activité un supplément de revenu par rapport à une situation d'inactivité, dès la première heure travaillée.

Versé aux personnes de 25 ans ou plus disposant de revenus d'activité compris entre 0 et 1,15 fois le SMIC net², le RSA activité est **une**

¹ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion.

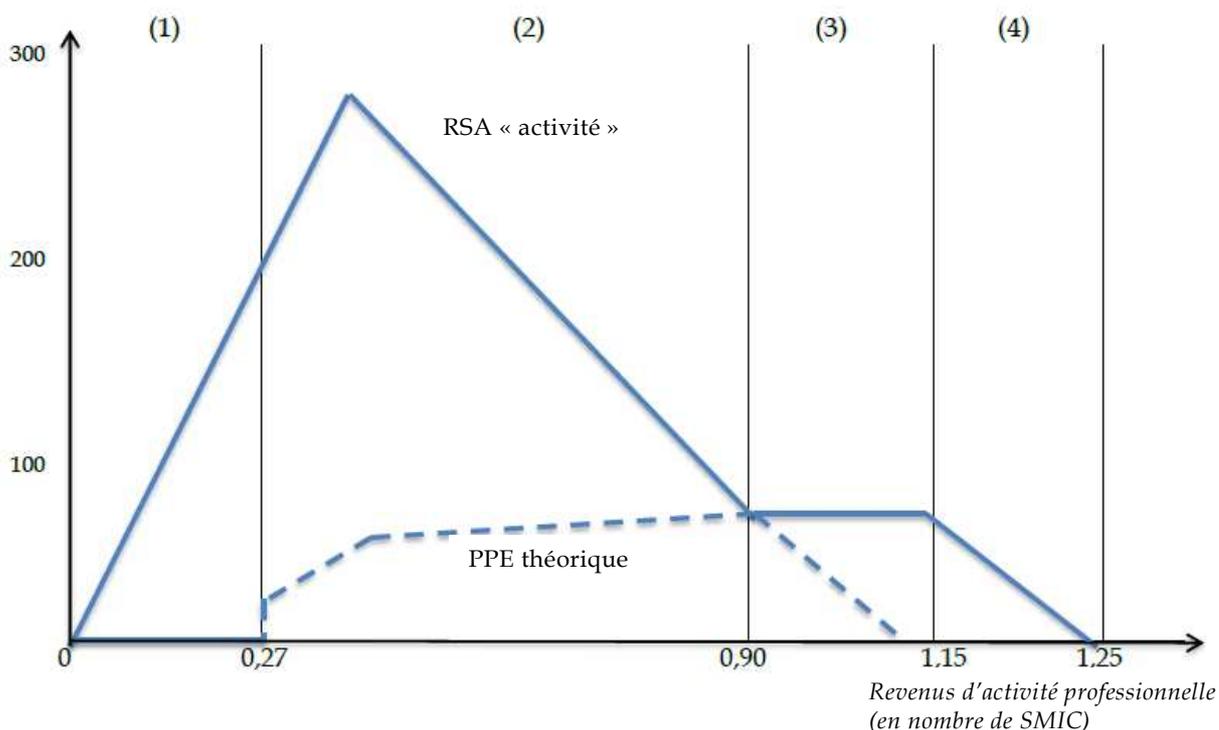
² Selon le barème pour l'année 2014.

prestation sociale familialisée, contrairement à la PPE qui repose essentiellement sur une base individuelle et qui s'applique entre 0,3 et 1,25 fois le SMIC net. Le RSA activité est versé chaque mois, sur le fondement d'une déclaration trimestrielle de ressources auprès des caisses d'allocations familiales (CAF).

En 2013, environ **773 000 foyers** ont bénéficié du RSA activité, pour une dépense totale s'élevant à près de **1,7 milliard d'euros**. Le **montant moyen** de l'allocation s'élevait à **190 euros par mois**. Sur les quelques 650 000 foyers titulaires à la fois de la PPE et du RSA activité, **seuls environ 140 000 foyers fiscaux avaient une PPE supérieure au RSA activité** et ont donc effectivement bénéficié des deux dispositifs (cf. situation (3) dans le graphique ci-après).

Schéma simplifié de l'articulation entre le RSA « activité » et la PPE pour un célibataire sans enfant

Montant de PPE ou de RSA versé
(en euros)



- (1) Foyers percevant le RSA « activité » et non éligibles à la PPE.
- (2) Foyers percevant le RSA « activité » et éligibles à la PPE mais dont le montant de PPE dû est inférieur ou égal au montant de RSA activité.
- (3) Foyers percevant le RSA « activité » et un complément de PPE (correspondant à la différence entre la PPE calculée et le RSA « activité » déjà perçu).
- (4) Foyers percevant uniquement la PPE.

Source : commission des finances (à partir du dossier documentaire annexé au rapport sur la fiscalité des ménages)

La PPE et le RSA « activité » ne peuvent être cumulés intégralement par une même personne. Les deux dispositifs s'articulent de la façon suivante : **le RSA « activité »**, perçu par les foyers qui en font la demande, est **considéré comme une avance sur la PPE** à laquelle ils pourront prétendre l'année suivante. Le montant de RSA « activité » versé mensuellement l'année *n* est déduit de la PPE perçue l'année *n+1* (au titre des revenus de l'année *n*). Pour les foyers dont les droits à la PPE sont supérieurs au RSA versé, une prime résiduelle est versée. Les foyers qui ne sont pas éligibles au RSA « activité » ou qui n'en ont pas fait la demande perçoivent l'intégralité de la PPE.

Au total, le **coût cumulé des deux dispositifs est proche de celui de la PPE avant l'introduction du RSA « activité » (entre 4 et 4,5 milliards d'euros)**, même s'il tend à décroître du fait de l'absence de revalorisation du barème de la PPE.

Coût cumulé et nombre total de bénéficiaires du RSA « activité » et de la PPE

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PPE								
Dépense totale (en milliards d'euros)	4,48	3,94	3,61	3,10	2,90	2,46	2,20	2,10
Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires ⁽¹⁾ (en millions)	8,92	8,40	7,54	6,76	6,32	5,87	-	-
RSA « activité »								
Dépense totale (en milliards d'euros)	-	0,62	1,33	1,48	1,57	1,69	1,81	1,95
Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires (en millions)	-	0,62	0,64	0,68	0,71	0,77	0,76 ⁽²⁾	0,83
Montant total PPE et RSA « activité »	4,48	4,56	4,94	4,58	4,47	4,15	4,01	4,05

⁽¹⁾ Après imputation du RSA « activité ».

⁽²⁾ Hors départements d'outre-mer.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des tomes II des fascicules « Voies et moyens » annexés aux projets de loi de finances et des projets annuels de performances de la mission « Solidarité »)

Les évolutions de la dépense de RSA « activité »

Lors de l'examen de la loi généralisant le RSA, notre ancienne collègue sénatrice Bernadette Dupont indiquait que le nouveau dispositif « *devrait concerner plus de 3,5 millions de personnes, dont 2,2 millions de travailleurs pauvres* »¹. Ainsi, le projet de loi de finances pour 2010 (première année d'application pleine du dispositif) avait estimé la dépense liée au RSA « activité » à **2,9 milliards d'euros**.

La dépense réellement exécutée s'était cependant élevée à 1,3 milliard d'euros, pour seulement environ 660 000 bénéficiaires. Cette sous-consommation s'est prolongée les premières années ; elle est notamment liée à un phénomène de « non recours », qui a été chiffré par le **comité national d'évaluation (CNE) du RSA en décembre 2011** à 68 %². Ainsi, les deux tiers des bénéficiaires potentiels du RSA « activité » **n'ont pas recours à l'allocation** (contre environ 50 % pour le RSA socle).

Cependant, la dépense de RSA « activité » a enregistré un **regain de dynamisme lors des exercices 2013 et, surtout, 2014**. Ainsi, en 2014, la dépense a été estimée à 1,6 milliard d'euros par la loi de finances initiale; elle a été révisée à 1,8 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015, qui prévoit une **dépense de 1,95 milliard d'euros en 2015**. Ce dynamisme de la dépense est notamment le résultat des **effets sur le RSA « activité » de la revalorisation exceptionnelle de 10 %, sur la durée du quinquennat, du RSA « socle »**, dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté. Il devrait se poursuivre sur la durée du triennal : en effet, d'après le rapport budgétaire de notre collègue Éric Bocquet, rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », la revalorisation représenterait un coût annuel pour l'État de **440 millions en 2017**.

3. Les modalités actuelles de calcul de la PPE

En 2014, la PPE est accordée aux foyers fiscaux, qui au titre des revenus de l'année 2013 remplissent les **deux conditions** suivantes :

- le **revenu d'activité professionnelle** déclaré par au moins l'un des membres du foyer est compris entre 3 743 euros et 17 451 euros pour un célibataire (soit **entre environ 0,3 et 1,25 fois le SMIC**) ou 26 572 euros pour un couple mono-actif ou pour un célibataire ou un veuf élevant seul un enfant;

- le **revenu fiscal de référence n'excède pas 16 251 euros pour un célibataire ou 32 498 euros pour un couple** soumis à imposition commune³. Ces limites sont majorées de 4 490 euros pour chaque demi-part supplémentaire de quotient familial.

¹ Rapport n° 25 (2008-2009) de Bernadette Dupont, au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

² « Le non recours au RSA et ses motifs », annexe 1 au rapport de comité national d'évaluation du RSA, décembre 2011.

³ Par ailleurs, aucun des membres du foyer fiscal ne doit être passible de l'impôt sur la fortune au 1^{er} janvier de l'année de réalisation des revenus professionnels.

Le **taux utilisé pour le calcul de la prime individuelle** (7,7 %, 19,3 % ou 5,1 % pour certains couples mono-actifs) **varie en fonction du niveau du revenu d'activité selon des modalités relativement complexes**, synthétisées dans le tableau ci-après.

Barème de la PPE versée en 2014 (revenus perçus en 2013)

(en euros)

Situation de famille	Revenus d'activité en année pleine ⁽¹⁾	Montant de la prime individuelle	Majorations
Célibataire, veuf, divorcé ou marié bi-actif ⁽²⁾ ou personne à charge du foyer exerçant une activité professionnelle rémunérée au moins 3 743 €	$3743 \leq R \leq 12\,475$	$R \times 7,7 \%$	36 € par personne à charge ⁽³⁾
	$12\,475 < R \leq 17\,451$	$(17\,451 - R) \times 19,3 \%$	
Marié mono-actif ⁽⁴⁾	$3\,743 \leq R \leq 12\,475$	$(R \times 7,7 \%) + 83 \text{ €}$	36 € par personne à charge
	$12\,475 < R \leq 17\,451$	$(17\,451 - R) \times 19,3 \% + 83 \text{ €}$	
	$17\,451 < R \leq 24\,950$	83 €	
	$24\,950 < R \leq 26\,572$	$(26\,572 - R) \times 5,1 \%$	
Célibataire, veuf, divorcé vivant seul	$3\,743 \leq R \leq 12\,475$	$(R \times 7,7 \%)$	72 € pour la première personne à charge. 36 € par personne à charge supplémentaire
	$12\,475 < R \leq 17\,451$	$(17\,451 - R) \times 19,3 \%$	
	$17\,451 < R \leq 26\,572$	0 €	Majoration forfaitaire de 72 €

⁽¹⁾ En équivalent temps plein annuel.

⁽²⁾ Les couples bi-actifs sont les couples mariés ou liés par un PACS soumis à une imposition commune dont les deux conjoints (ou partenaires) exercent une activité leur procurant au moins 3 743 € avant conversion éventuelle en équivalent temps plein.

⁽³⁾ Personne sans activité professionnelle ou dont les revenus d'activité professionnelle sont inférieurs à 3 743 euros.

⁽⁴⁾ Les couples mono-actifs sont les couples soumis à une imposition commune dont un seul des conjoints (ou partenaires) exerce une activité lui procurant un revenu d'au moins 3 743 € avant conversion éventuelle en équivalent temps plein.

Source : ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

En cas de **travail à temps partiel** ou sur une partie de l'année seulement, le revenu d'activité fait l'objet d'une conversion en équivalent temps plein. Les contribuables concernés bénéficient également d'une majoration spécifique du montant de la prime individuelle, dont le coefficient varie selon que le temps de travail est inférieur, supérieur ou égal à 50 % d'un emploi à temps plein.

Au niveau du foyer fiscal, le montant total de la PPE correspond à la somme des primes individuelles accordées aux membres du foyer et des éventuelles majorations pour charges de famille (en règle générale, 36 euros par personne) et pour les couples mono-actifs, minorée du montant de RSA « activité » perçu l'année précédente.

Compte tenu de ces paramètres, le **montant mensuel moyen de PPE versée en 2013 est d'environ 35 euros.**

C. UN CRÉDIT D'IMPÔT INEFFICACE, TANT SUR LE PLAN INCITATIF QUE SUR LE PLAN REDISTRIBUTIF

Selon l'évaluation préalable du présent article, la PPE est « *faiblement incitative à la reprise d'activité, en raison notamment de sa nature fiscale et de son ciblage insuffisant* ». Ce constat rejoint les **critiques émises à l'égard de la PPE par un grand nombre de travaux antérieurs**. Dès 2006, la Cour des comptes relevait que la PPE était trop complexe et semblait n'avoir qu'un impact limité sur l'offre de travail¹. Elle a réitéré ces critiques en 2001, en soulignant la confusion croissante des objectifs du crédit d'impôt, entre incitation à la reprise d'activité et redistribution².

Dans le cadre des travaux du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, la PPE a obtenu le score de 1 sur 3, ce qui correspond à une dépense fiscale peu efficiente³.

Les travaux ultérieurs, en particulier le rapport du député Christophe Sirugue⁴ et celui de Dominique Lefebvre et François Auvigne⁵, co-présidents du groupe de travail sur la fiscalité des ménages, confirment que les trois principaux défauts de la PPE – **le décalage entre le versement de la prime et la perception des revenus d'activité, la complexité de l'articulation avec le RSA « activité » et le manque de ciblage** – expliquent en grande partie ses faibles résultats.

1. L'absence d'effets significatifs en termes d'incitation à la reprise d'activité

Les effets incitatifs de la PPE sont difficiles à évaluer de manière précise. Les études disponibles, déjà anciennes, concluent toutefois à

¹ Cour des comptes, « *L'efficacité et la gestion de la prime pour l'emploi* », Rapport public annuel 2006, février 2006.

² Cour des comptes, Rapport public annuel 2001, *op. cit.*

³ Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011.

⁴ Christophe Sirugue, Rapport au Premier ministre relatif à la réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes, juillet 2013.

⁵ Dominique Lefebvre et François Auvigne, Rapport sur la fiscalité des ménages, mai 2014.

l'absence d'impact incitatif significatif de la PPE¹. En 2011, analysant les mouvements d'entrées et de sorties du dispositif, la Cour des comptes indiquait en outre que « *les entrées au bénéfice de la PPE résultent le plus souvent d'un changement de revenu et / ou de situation familiale [et ne sont] que peu liées à une reprise d'activité* »².

Deux caractéristiques de la PPE sont généralement invoquées pour expliquer son caractère faiblement incitatif.

En premier lieu, le **faible montant unitaire de la prime (environ 35 euros par mois en moyenne en 2013)** ne garantit pas l'existence d'un gain financier suffisant pour inciter à la reprise d'un emploi. Les récents travaux du groupe de travail sur la fiscalité des ménages montrent en effet que les interactions entre les prélèvements obligatoires et les prestations sociales peuvent conduire, à court terme, à de **faibles gains monétaires à la suite d'une hausse d'activité**. Par exemple, pour un célibataire sans enfant travaillant à mi-temps et rémunéré au SMIC, une augmentation de 100 euros du revenu brut entraîne une hausse du revenu disponible de seulement 19 euros, malgré l'existence de la PPE et du RSA « activité ».

Gain monétaire résultant d'une augmentation de 100 euros de revenus d'activité bruts supplémentaires sur le revenu disponible (cas d'un célibataire sans enfant)

Revenu d'activité	0 SMIC	0,25 SMIC	0,5 SMIC	0,75 SMIC	1 SMIC	1,25 SMIC	1,5 SMIC	1,75 SMIC	2 SMIC
Hausse du revenu disponible en gagnant 100 € supplémentaires	48	48	19	19	27	51	66	66	42
<i>Dont effet de la baisse des prestations</i>	30	30	56	56	30	0	0	0	0
<i>Dont effet de la hausse des prélèvements obligatoires</i>	22	22	25	25	43	49	34	34	58

Source : rapport sur la fiscalité des ménages (2014)

¹ Cf. notamment Marion Cochard, Bérengère Junod-Mesqui, Franck Arnaud et Sébastien Vermare, « Les effets incitatifs de la prime pour l'emploi : une évaluation difficile », Économie et Statistique, n° 412, 2008, pp. 57-80.

² Cour des comptes, Rapport public annuel 2001, op. cit., p. 91.

En second lieu, **le versement décalé dans le temps de la PPE et son articulation complexe avec le RSA « activité » rendent cette aide difficile à anticiper** pour les bénéficiaires. Comme le relève le rapport de Christophe Sirugue, la PPE étant rattachée à l'impôt sur le revenu « *il est peu évident, pour les bénéficiaires, de faire un lien direct entre la somme versée au troisième trimestre de l'année n+1, au demeurant parfois faible, et l'activité de l'année n* »¹. Un mécanisme d'acompte et de mensualisation avait été mis en place en 2004 pour réduire ce décalage et améliorer la réactivité du dispositif mais il s'est révélé particulièrement lourd à mettre en œuvre et a donc été supprimé au moment de l'instauration du RSA. De plus, le rapport du groupe de travail sur la fiscalité des ménages souligne que le choix de faire du **RSA « activité » un acompte de la PPE** est « *une source manifeste d'incompréhension* » pour les contribuables².

La faible lisibilité du dispositif réduit donc les effets incitatifs qui pourraient résulter du gain monétaire minime dont bénéficient les titulaires de la PPE.

2. De très faibles propriétés redistributives

Une autre critique récurrente de la PPE est son manque de ciblage, qui aboutit à un **saupoudrage de primes d'un faible montant entre un grand nombre de bénéficiaires, et ce jusqu'aux déciles de niveau de vie les plus élevés**. À titre de comparaison, le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales relevait en 2011 que le *Working tax credit* britannique, dispositif similaire à la PPE française, ne concernait qu'un foyer sur vingt, tandis que la PPE touchait environ un quart des ménages français.

Contrairement au RSA « activité » dont l'objectif redistributif est plus nettement affirmé, **la PPE ne bénéficie pas aux travailleurs les plus précaires, gagnant moins de 0,3 fois le SMIC**. En revanche, il convient de noter que la PPE présente, par rapport au RSA « activité », l'avantage de s'appliquer automatiquement, sans démarche spécifique, ce qui conduit à éviter les cas de non recours.

De plus, la PPE repose sur **une base essentiellement individuelle**. Elle se réfère en effet à la notion de foyer fiscal et non à celle de ménage, qui correspond à l'ensemble des personnes vivant sous le même toit. Or, comme le souligne l'évaluation réalisée par le comité d'évaluation des dépenses fiscales en 2011, un foyer fiscal aux revenus limités peut appartenir à un ménage aisé. Les majorations pour personnes à charge ou pour les couples mono-actifs ne permettent de remédier qu'imparfaitement à cette situation.

Compte tenu de ces caractéristiques – manque de ciblage, plancher de 0,3 SMIC et individualisation – une étude réalisée par la direction de la

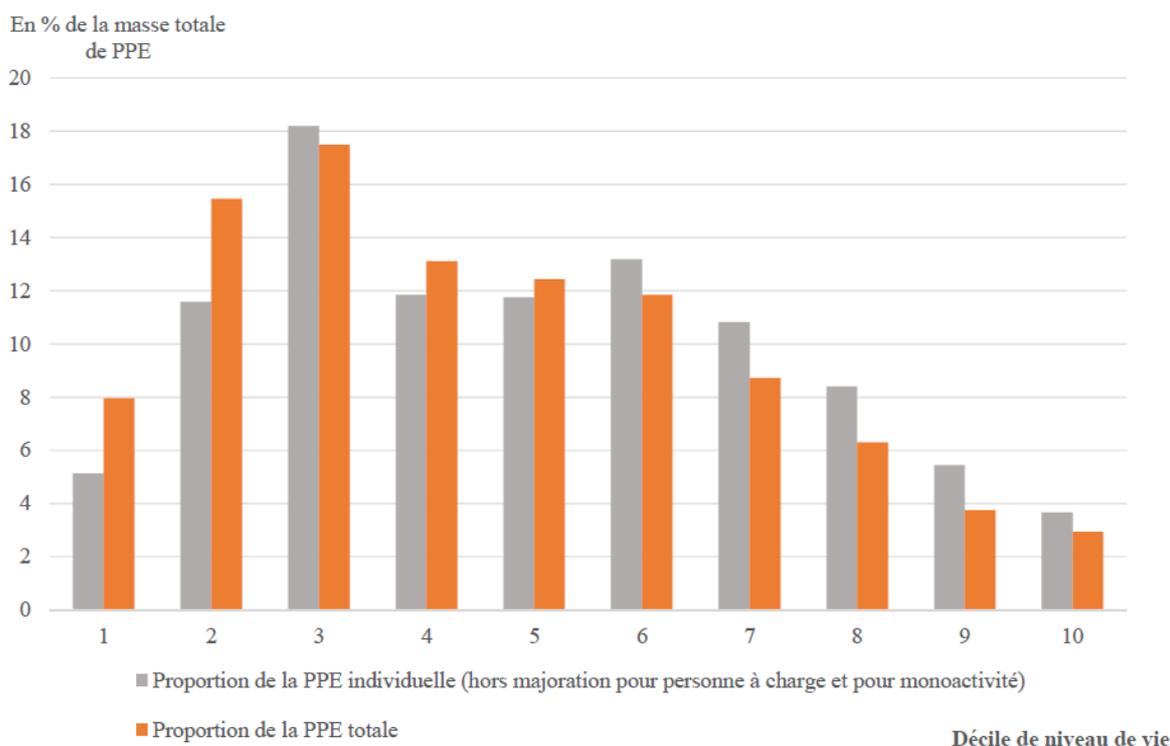
¹ Christophe Sirugue, op. cit., p. 26.

² Dominique Lefebvre et François Auvigne, op. cit., p. 29.

recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) en 2008¹ concluait que **la PPE ne réduisait que de 3,3 % les inégalités de niveaux de vie** au sein de la population.

La répartition du bénéfice de la PPE par décile de revenu fiscal de référence (RFR) en 2014 indique qu'**environ 20 % des bénéficiaires de la PPE gagnent plus de 36 800 euros nets par an** (soit un revenu mensuel d'environ 3 000 euros).

Répartition de la PPE individuelle après imputation du RSA « activité » en 2014 (revenus perçus en 2013)



Source : direction générale du Trésor (2014)

L'analyse de la répartition de la PPE par décile de niveaux de vie, qui permet de tenir compte de la composition familiale, montre que **la PPE bénéficie à l'ensemble des déciles de niveau de vie, même si elle est essentiellement concentrée entre les deuxième et sixième déciles** de niveau de vie (soit entre environ 13 500 euros 25 500 euros de revenus annuels).

*

Les nombreux défauts de la PPE et ses maigres résultats ont conduit la plupart des travaux menés sur ce sujet à recommander une refonte globale de la PPE et du RSA « activité ».

¹ Résultats cités dans le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'ABROGATION DE LA PPE À COMPTER DE L'IMPOSITION DES REVENUS PERÇUS EN 2015

Le présent article prévoit d'**abroger** :

- l'**article 200 sexies du code général des impôts** relatif à la PPE, à compter de l'imposition des revenus perçus en 2015. Les bénéficiaires de la PPE recevront donc pour la dernière fois le crédit d'impôt en septembre 2015, sur la base des revenus de 2014 ;

- l'**article L. 262-23 du code de l'action sociale et des familles**, qui précise les modalités de déclaration du RSA perçu par les membres d'un couple qui constituent deux foyers fiscaux distincts pour l'application de la PPE, à compter du 1^{er} janvier 2015.

Par conséquent, le B du I du présent article prévoit de supprimer la référence à l'article 200 *sexies* précité, au sein de l'article 200-0 A du code général des impôts.

La suppression de la PPE à compter de l'imposition des revenus perçus en 2015 aura **un impact positif sur le solde budgétaire de l'année 2016, estimé à 1,9 milliard d'euros.**

B. L'ANNONCE DE LA CRÉATION D'UNE « PRIME D'ACTIVITÉ » À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2016

L'évaluation préalable du présent article précise qu'une nouvelle « **prime d'activité** », prenant la forme d'une prestation et non plus d'un crédit d'impôt, **prendra le relais de la PPE et du RSA « activité » à compter du 1^{er} janvier 2016.**

Lors du Conseil des ministres du 20 novembre 2014, le Premier ministre, Manuel Valls, a présenté les grandes orientations du futur dispositif :

- la prime sera ouverte aux **actifs dont la rémunération est « voisine du SMIC »**¹ ;

- les **jeunes de moins de 25 ans** y seront éligibles, à l'instar de l'actuel RSA « jeune actif »² ;

- elle comportera **une part individualisée** en fonction des revenus d'activité **et une part familialisée** ;

¹ Compte rendu du Conseil des ministres du 20 novembre 2014.

² Les jeunes entre 18 et 24 ans justifiant d'une certaine durée d'activité professionnelle peuvent, sous conditions de ressources, bénéficier du RSA « jeune actif ».

- elle prendra la forme d'**une prestation mensuelle servie par les CAF** « avec un droit simplifié et un montant figé sur trois mois pour éviter les régularisations trop fréquentes »¹ ;

Le coût global de cette prime sera équivalent à celui de la PPE et du RSA activité, soit **environ 4 milliards d'euros**. Le compte-rendu du Conseil des ministres du 20 novembre 2014 précise que les dispositions législatives nécessaires pour la mise en œuvre de cette réforme seront « **adoptées courant 2015** ».

¹ L'actuel RSA « activité », en tant que droit mensuel sur la base de déclarations trimestrielles, entraîne en effet des régularisations nombreuses pour des personnes qui « entrent et sortent » fréquemment du dispositif (en raison de contrats de travail courts, avec des salaires irréguliers et faibles).

Synthèse des principales options de réforme de la PPE et du RSA « activité »

	Caractéristiques	Avantages	Inconvénients
(A) PPE rénovée	Crédit d'impôt ouvert dès le 1 ^{er} euro jusqu'à 1,1 SMIC, à partir de 18 ans. Prime variable en fonction du salaire horaire et des revenus.	Automaticité du versement. Absence de stigmatisation des bénéficiaires.	Décalage du versement en n+1. Anciens bénéficiaires du RSA « activité », situés dans les premiers déciles, largement perdants.
(B) Recyclage de la PPE au sein du RSA « activité »	Maintien de l'architecture et du barème actuels du RSA « activité ». Ouverture dès 18 ans.	Réactivité du dispositif à la variation de revenus. Ciblage sur les travailleurs pauvres.	Faible taux de recours. Complexité de la gestion des indus et des rappels.
(C) Fusion de la PPE et du RSA « activité » au sein d'une prestation strictement individualisée	Prestation versée mensuellement dès 18 ans, entre 0 et 1,2 SMIC. Prise en compte des seuls revenus d'activité individuels. Intégration à l'assiette de l'IR.	Réactivité du dispositif à la variation de revenus. Lien direct entre l'activité professionnelle et le montant de l'aide.	Faible redistributivité en l'absence de correctif familial. Concentration des perdants parmi les premiers déciles de revenus. Obligation déclarative pour bénéficiaire de la prime.
(C') Prime d'activité « Sirugue »	Scénario C + prise en compte des revenus du foyer fiscal. Complément pour enfant à charge.	Idem scénario C. Meilleure redistributivité.	Idem scénario C.
(D) Exonération ciblée de cotisations sociales sur les bas salaires	Réduction pour les salaires compris entre 0 et 1,2 SMIC.	Simplicité et automaticité. Lien direct entre l'activité et l'aide.	Impact indirect sur l'IR et sur l'éligibilité aux prestations sociales. Risque de compression salariale autour du SMIC. Inconstitutionnalité.
(E) Proposition « Lefebvre-Auvigne » : renforcement du RSA « activité » + réduction de cotisations sociales sur les bas salaires	Renforcement du RSA « activité ». Transformation de la PPE en une réduction de cotisations salariales.	Deux outils complémentaires permettant de concilier incitation à l'activité et soutien au pouvoir d'achat.	Idem scénario D (y compris inconstitutionnalité pour la réduction de cotisations). Faible lisibilité.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des rapports de Christophe Sirugue pour les scénarios A, B, C, C' et D et de Dominique Lefebvre et François Auvigne pour le scénario E)

Le dispositif présenté par le Premier ministre apparaît **proche de la « prime d'activité » proposée par le député Christophe Sirugue** dans son rapport de juillet 2013. Cette proposition s'inspire d'un scénario de fusion de la PPE et du RSA « activité » au sein d'une prestation individualisée, en y ajoutant des mesures complémentaires pour les familles (cf. tableau ci-avant).

Selon les estimations présentées dans le rapport précité, à coût constant (soit 4 milliards d'euros) et en retenant l'**hypothèse d'un taux de recours de 50 % sur les 7,3 millions de personnes potentiellement éligibles** à la prime versée entre 0 et 1,2 SMIC, le nouveau dispositif ne permettrait de faire baisser le taux de pauvreté que de 0,1 %, voire de 0,3 % si la prime comporte un « complément familial » par enfant à charge. Le montant mensuel maximal de prime serait de 215 euros ; le montant moyen de prime d'activité serait de **80 euros par mois pour un salarié au SMIC**.

*

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de la rapporteure générale de la commission des finances, Valérie Rabault, un amendement de coordination.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. SUPPRIMER LA PPE SANS PRÉSENTER SIMULTANÉMENT LE NOUVEAU DISPOSITIF : UNE MÉTHODE CONTESTABLE

Les défauts de la PPE et son manque d'efficacité sont connus de longue date. Les multiples aménagements apportés au crédit d'impôt entre 2002 et 2008 et l'introduction du RSA « activité » n'ont pas permis d'améliorer la situation. Au contraire, la superposition du RSA « activité » a entraîné une complexification pour les bénéficiaires et une dispersion des moyens alloués au soutien à l'activité des travailleurs modestes. Aussi, **votre rapporteur général ne peut que marquer son accord avec la proposition de supprimer la PPE**.

Néanmoins, **la méthode proposée pour réformer la PPE et le RSA « activité » pose problème**. Le Gouvernement a annoncé dès la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, en décembre 2012, son intention d'améliorer ces deux dispositifs. Le député Christophe Sirugue, chargé par le Premier ministre de présenter des propositions de réforme, a remis, en juillet 2013, un rapport proposant la fusion de la PPE et du RSA « activité ». Le Président de la République a confirmé, le 20 août 2014, son intention de demander au Gouvernement de fusionner les deux dispositifs. Or le présent projet de loi de finances rectificative prévoit uniquement la

suppression de la PPE, tandis que la définition de la nouvelle prestation est repoussée à un texte ultérieur.

Votre rapporteur général comprend l'argument juridique selon lequel la PPE doit être supprimée suffisamment en amont afin de ne pas mettre en cause les droits acquis des bénéficiaires. Toutefois, cette exigence de sécurité juridique n'empêche aucunement la présentation simultanée d'un nouveau dispositif.

En dépit des annonces du Premier ministre le 20 novembre 2014 (cf. *supra*), **les contours de la future prime d'activité demeurent très flous**. Des interrogations profondes demeurent concernant sept points :

- quel sera **l'objectif prioritaire de la nouvelle prestation** ? La communication précitée du Premier ministre indique que **le Gouvernement n'a pas tranché entre incitation à l'activité et soutien au pouvoir d'achat** des salariés percevant de faibles revenus. L'expérience a pourtant montré, dans le cas de la PPE, que l'absence de définition d'un objectif clair nuisait à l'efficacité du dispositif. À cet égard, on peut noter que le rapport de Christophe Sirugue, dont le Gouvernement s'est inspiré pour baptiser la nouvelle prestation, propose de fixer pour seul objectif le soutien financier aux travailleurs modestes ;

- quel sera **le champ précis des personnes éligibles**, en particulier quels seront **les seuils de revenu « plancher » et « plafond »** d'éligibilité à la prime ? L'indication du Gouvernement, selon laquelle la prime sera ouverte « *aux actifs dont la rémunération est voisine du SMIC qui appartiennent à des ménages dont les revenus sont modestes* » est extrêmement vague. L'ouverture de la prime dès le premier euro de revenu d'activité ou à partir d'un seuil « plancher » (par exemple de 0,3 SMIC comme pour la PPE actuelle) constitue pourtant un paramètre essentiel de la future prestation. Les modalités de prise en compte des charges de famille (majorations, prise en compte des revenus du foyer fiscal ou du ménage...) ne sont pas non plus définies ;

- un **mécanisme de transition** sera-t-il prévu entre la PPE, assise sur les revenus de l'année n-1, et la prime d'activité, qui serait basée sur les revenus du trimestre précédent ? La question se pose en effet pour les personnes qui auraient été éligibles à la PPE sur la base des revenus perçus en 2015 mais qui, compte tenu du calibrage de la nouvelle prime, ne rempliraient pas les conditions pour en bénéficier au 1^{er} janvier 2016 ;

- quels seront les **effets combinés de la suppression de la PPE, de la nouvelle prestation et de la réforme de l'impôt sur le revenu**, prévue par l'article 2 du projet de loi de finances pour 2015 ? Le Gouvernement laisse entendre que la réforme de la PPE et du RSA « activité » est complémentaire de la suppression de la tranche à 5,5 % et du renforcement de la décote, qui entreront en vigueur à compter de l'imposition des revenus perçus en 2014. Or les effets de cette réforme ont été présentés en tenant compte de

l'application de la PPE, dont l'imputation sur l'impôt dû représenterait environ 12 % du montant total de la dépense de PPE en 2015. Seule une présentation des effets conjugués de la réforme de l'impôt sur le revenu, de la suppression de la PPE et de la prime d'activité permettra d'apprécier qui sont les « gagnants » et les « perdants » des réformes proposées par le Gouvernement ;

- comment sera-t-il possible de **réduire le taux de non recours** de la prime d'activité par rapport au RSA « activité » actuel, dès lors que, à l'instar de ce dernier, elle ne sera pas automatique et nécessitera une demande accompagnée d'une déclaration de ressources de la part des bénéficiaires potentiels ?

- **le montant de la prime d'activité sera-t-il lié à celui du RSA « socle »**, comme l'est actuellement le RSA « activité » ? S'il ne l'est pas, la création de la prime d'activité permettrait au Gouvernement de soustraire l'État aux effets budgétaires de la revalorisation exceptionnelle du RSA « socle », à laquelle les budgets des conseils généraux sont soumis¹ ;

- enfin, quel sera le **montant exact de l'enveloppe budgétaire** affectée à la nouvelle prestation ? Si, comme le Premier ministre l'a indiqué le 20 novembre dernier, le coût global de la prime d'activité sera équivalent à la somme de la PPE et du RSA « activité » (soit environ 4 milliards d'euros), cela signifie que **l'effort en faveur des ménages modestes de « 5 milliards d'euros à l'horizon 2017 »² ne sera pas atteint**. En théorie, 1,8 milliard d'euros supplémentaire devraient donc être alloué à une mesure en faveur des ménages modestes³.

En définitive, le grand « flou » entourant cette réforme laisse un sentiment d'improvisation du Gouvernement qui **risque d'accroître le caractère anxigène de la réforme** pour les ménages bénéficiant actuellement de la PPE et du RSA « activité ».

¹ En effet, le montant du RSA « activité » est assis sur le montant du RSA « socle ». Dès lors, toute modification du montant RSA « socle » augmente non seulement le montant du RSA « activité », mais également le nombre de bénéficiaires concernés, puisque certaines personnes dont les revenus d'activité étaient supérieurs à l'ancien plafond entrent dans le champ du dispositif. Ainsi, le RSA « activité », contrairement à la nouvelle prime d'activité qui ne serait pas corrélée au montant du RSA « socle », subit les conséquences financières de la revalorisation du montant du RSA « socle ».

² Déclaration de politique générale du Premier ministre, Manuel Valls, devant l'Assemblée nationale, 8 avril 2014.

³ Dans un entretien au quotidien *Le Monde*, le 20 août 2014, le Président de la République a déclaré : « J'ai donc demandé au gouvernement de mener deux grandes réformes : l'une visera à rendre plus juste et plus simple le **barème de l'impôt sur le revenu** notamment pour les premières tranches, c'est-à-dire pour les contribuables modestes et moyens. L'autre **fusionnera la prime pour l'emploi et le RSA activité** pour favoriser la reprise du travail et améliorer la rémunération des salariés précaires. **Les deux réformes** seront engagées dès la loi de finances pour **une amélioration du pouvoir d'achat équivalente à ce qui avait été prévu initialement.** »

B. L'INSTAURATION D'UNE NOUVELLE PRESTATION UNIQUE : UN CHOIX PAR DÉFAUT

Afin de soutenir le pouvoir d'achat des salariés qualifiés de « modestes », le Gouvernement avait opté, dans le cadre du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014¹, pour une **réduction de cotisations salariales sur les bas salaires** (compris entre 1 et 1,3 fois le SMIC pour les salariés du secteur privé).

Cette mesure n'avait pas été présentée comme une réforme de la PPE et du RSA « activité », bien que le « **recyclage** » de la PPE en une **réduction de cotisations salariales** ait été préconisé par les co-présidents du groupe de travail sur la fiscalité des ménages, Dominique Lefebvre et François Auvigne. Dans leur rapport, ces derniers indiquent : « *en combinant une extension du RSA activité et un dispositif d'allègement de cotisations sociales salariales, il serait possible de simplifier le soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes, sur la base de deux outils complémentaires, poursuivant des objectifs bien identifiés : un dispositif cible d'incitation à l'activité à la sortie des minima sociaux – un RSA activité renforcé (...) [et] un dispositif général de soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes via un allègement de cotisations salariales sur les bas salaires, avec un effet direct et automatique sur le salaire net* »².

Le projet de fusion de la PPE et du RSA « activité » a été confirmé par le Président de la République le 20 août 2014, soit douze jours après que le Conseil constitutionnel a exclu toute modulation du niveau des cotisations sociales salariales en fonction du revenu, au motif de la méconnaissance du principe d'égalité³. La prime d'activité annoncée par le Gouvernement apparaît donc comme **un choix par défaut, à l'issue de cette censure**.

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

¹ Article 2 du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.

² Dominique Lefebvre et François Auvigne, op. cit., p. 35.

³ Décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014.

ARTICLE 15 bis (nouveau)
(Art. 197 A du code général des impôts)

**Application du plafonnement du quotient familial
aux contribuables non-résidents**

Commentaire : par parallélisme avec les règles applicables aux contribuables dont le domicile fiscal est situé en France, le présent article prévoit d'appliquer le plafonnement des effets du quotient familial aux contribuables non-résidents, à compter de l'imposition des revenus perçus en 2014.

I. LE DROIT EXISTANT

À l'instar des personnes domiciliées fiscalement en France, les **non-résidents imposés au titre de leurs revenus de source française** se voient appliquer, pour le calcul de leur impôt, le **barème progressif par part**, défini à l'article 197 du code général des impôts, et le mécanisme du **quotient familial**¹.

Les personnes qui, sans avoir leur domicile fiscal en France, y disposent d'une habitation et n'ont pas de revenus de source française ou lorsque ceux-ci sont inférieurs à la base d'imposition forfaitaire, sont quant à elles soumises à une **taxation forfaitaire**; il existe toutefois de larges exceptions à cette règle, ce qui en réduit sensiblement la portée².

Le quotient familial consiste à diviser le revenu imposable de chaque foyer fiscal en un certain nombre de parts, qui est fonction de la situation de famille des individus imposables et du nombre de personnes à charge. Depuis 1982³, la **réduction d'impôt résultant de l'application de ce mécanisme est plafonnée**. Le montant du plafonnement général du quotient

¹ En vertu de l'article 197 A du code général des impôts, pour les non-résidents, l'impôt ainsi calculé ne peut être inférieur à 20 % du revenu net imposable ou 14 % pour les revenus ayant leur source dans les départements d'outre-mer, sauf si le taux moyen qui résulterait de l'imposition en France de l'ensemble des revenus de sources française et étrangère serait inférieur à ce taux minimum.

² En particulier, ne sont pas soumis à la taxation forfaitaire à l'IR : les personnes domiciliées dans un pays ou un territoire avec lesquels la France a conclu une convention relative aux doubles impositions ou un traité de réciprocité et qui justifient être soumises à un impôt personnel sur l'ensemble de leurs revenus et les contribuables dont le montant des revenus de source française est supérieur à la base forfaitaire, soit trois fois la valeur locative réelle de leur(s) habitation(s) en France.

³ Le plafonnement des effets du quotient familial a été introduit par l'article 12 de la loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981 de finances pour 1982.

familial a été abaissé de façon significative depuis 2012¹ et s'élève à 1 500 euros par demi-part selon le droit actuellement en vigueur².

L'article 197 A du code général des impôts relatif aux modalités de calcul de l'impôt sur le revenu des contribuables non-résidents ne fait pas référence au plafonnement du quotient familial. Aussi, **le plafonnement des effets du quotient familial ne s'applique pas aux non-résidents soumis à l'impôt sur le revenu en France.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit à l'initiative des députés Philip Cordery, Christophe Premat, Pouria Amirshahi et Arnaud Leroy, avec les avis favorables du Gouvernement et de la commission des finances.

Le I du présent article propose d'ajouter, au premier alinéa de l'**article 197 A du code général des impôts** relatif au calcul de l'impôt sur le revenu des non-résidents, une référence au 2 de l'article 197 du code précité afin que la règle de **plafonnement des effets du quotient familial** s'applique également à cette catégorie de contribuables.

Le II du présent article prévoit l'**entrée en vigueur** de cette modification des règles de calcul de l'impôt sur le revenu des non-résidents à **compter de l'imposition 2015 sur les revenus perçus en 2014.**

Le secrétaire d'État au budget, Christian Eckert, a indiqué que la modification proposée concernerait environ **3 000 contribuables non-résidents** et entraînerait une hausse des recettes d'impôt sur le revenu estimée à **environ 20 millions d'euros.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article tend à **rapprocher les règles d'imposition des résidents et des non-résidents ayant la même situation familiale**, en supprimant une différence de traitement qui ne semble pas justifiée et résulte probablement d'un oubli.

Par ailleurs, il convient de rappeler les effets significatifs des deux réductions du plafond du quotient familial, adoptées en 2012 et 2013 : la hausse d'impôt résultant de ces deux mesures s'élève à environ 1,6 milliard

¹ Le plafonnement des effets du quotient familial a été abaissé de 2 336 euros à 2 000 euros par l'article 4 de la loi n° 2012-1509 de finances pour 2013 et de 2 000 euros à 1 500 euros par l'article 3 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² L'article 2 du projet de loi de finances pour 2015 prévoit de revaloriser de 1,5 % le montant de ce plafond, qui s'élèverait donc à 1 508 euros en 2015. Le Sénat a adopté, en première lecture, un amendement au projet de loi de finances pour 2015 visant à relever ce montant de 1 508 à 1 750 euros.

d'euros et concerne près de 1,4 million de familles en 2014. Afin de redonner du pouvoir d'achat aux familles concernées, **le Sénat a adopté, à l'initiative de votre rapporteur général, un amendement à l'article 2 du projet de loi de finances pour 2015 visant à relever de 1 508 à 1 750 euros par demi-part le plafond du quotient familial.**

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

ARTICLE 16

(Art. 1379, 1396, 1527 [nouveau], 1635 sexies et 1641 du code général des impôts)

**Dispositions favorisant la libération du foncier constructible
et la mise sur le marché de logements en zones tendues**

Commentaire : le présent article prévoit d'instituer une taxe annuelle sur les logements meublés non affectés à l'habitation principale et de limiter l'application de la majoration obligatoire de taxe foncière sur les propriétés non bâties aux terrains constructibles classés dans les zones les plus tendues.

**I. LA SURTAXE DE 20 % DE LA TAXE D'HABITATION SUR LES
RÉSIDENCES SECONDAIRES**

A. LE DROIT EXISTANT

1. La taxe d'habitation due au titre des résidences secondaires

La taxe d'habitation due au titre d'une résidence secondaire est, toutes choses égales par ailleurs, supérieure à celle d'une résidence principale.

Résidence principale et résidence secondaire en matière de taxe d'habitation

L'habitation principale est le logement dans lequel le contribuable réside habituellement et effectivement avec sa famille.

Selon le bulletin officiel des finances publiques, « lorsqu'un contribuable exerce temporairement son activité à l'étranger ou dans une commune éloignée, mais conserve la disposition du logement qu'il occupait auparavant », celui-ci est considéré comme étant sa résidence principale si sa famille et notamment son conjoint continue à y résider de manière permanente ou quasi permanente.

Selon l'arrêt n° 55892 du 25 juillet 1986 du Conseil d'État, ne peut être considéré comme une résidence principale le logement occupé durant les fins de semaines et les vacances par une personne disposant par ailleurs d'un logement dans la ville où elle exerce son activité professionnelle et où sa fille est scolarisée.

Est considéré comme résidence principale le logement des étudiants restant à la charge de leurs parents mais situé dans une autre commune que celle où résident leurs parents.

Les abattements à la base de la taxe d'habitation, qu'ils soient obligatoires ou facultatifs, ne s'appliquent pas aux résidences secondaires.

En effet, l'article 1411 du code général des impôts, qui fixe à la fois l'abattement obligatoire pour charges de famille et les différents abattements que peuvent instituer les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), s'applique à la valeur locative afférente à la seule habitation principale de chaque contribuable.

Par ailleurs, en vertu du 3 du B du I de l'article 1641 du code général des impôts, l'État perçoit, en contrepartie de la prise en charge du dégrèvement relatif au plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu, **un prélèvement assis sur la valeur locative : il est supérieur de 1 point (ou 1,5 point pour les valeurs locatives élevées) pour les résidences secondaires.**

Taux du prélèvement perçu par l'État

	4573 euros < valeur locative ≤ 7622 euros	Valeur locative > 7622 euros
Résidences principales	0,20%	0,20%
Résidences secondaires	1,20%	1,70%

N.B. : le taux s'applique à la valeur locative.

Source : commission des finances du Sénat à partir de l'article 1641 du code général des impôts

Enfin, l'État perçoit un prélèvement égal à **1,5 % de la valeur locative des résidences secondaires.**

**Différences, pour les contribuables, du régime de la taxe d'habitation
des résidences principales et des résidences secondaires**

	Résidences principales		Résidences secondaires
Abattements	Obligatoire pour charges de famille : - 10 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune pour chacune des deux premières personnes à charge et 15 % pour chacune des suivantes - possibilité de majoration (jusqu'à 10 points) par le conseil municipal		
	Facultatifs à la base		
Prélèvements	4573 euros < valeur locative ≤ 7622 euros	0,20 %	1,20 %
	valeur locative >7622 euros		1,70 %
			1,50 % ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Prélèvement s'appliquant à toutes les résidences secondaires.

Source : commission des finances du Sénat

2. La taxe sur les logements vacants situés dans les « zones tendues en milieu urbain »

Pour éviter que des logements demeurent vacants dans des zones tendues, une taxe annuelle sur les logements vacants, aujourd'hui versée à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), a été instaurée dès 1999.

L'article 232 du code général des impôts régit la taxe annuelle sur les logements vacants et définit les zones tendues en milieu urbain où elle s'applique : il s'agit des communes appartenant à une « zone d'urbanisation continue de **plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social** ».

En annexe au décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants, instituée par l'article 232 du code général des impôts, figure la liste des communes situées en zone tendue : il s'agit de 1 151 communes situées dans 28 agglomérations.

Répartition des communes situées en zones tendues

Unités urbaines	Nombre de communes
Agglomération d' Ajaccio	1
Agglomération d' Annecy	19
Agglomération d' Arles	2
Agglomération de Bastia	7
Agglomération de Bayonne	27
Agglomération de Beauvais	4
Agglomération de Bordeaux	64
Agglomération de Draguignan	7
Agglomération de Fréjus	3
Agglomération de Genève (SUI) - Annemasse	34
Agglomération de Grenoble	53
Agglomération de La Rochelle	10
Agglomération de La Teste-de-Buch - Arcachon	4
Agglomération de Lille	59
Agglomération de Lyon	130
Agglomération de Marseille - Aix-en-Provence	49
Agglomération de Meaux	6
Agglomération de Menton - Monaco	9
Agglomération de Montpellier	22
Agglomération de Nantes	24
Agglomération de Nice	51
Agglomération de Paris	412
Agglomération de Saint-Nazaire	11
Agglomération de Sète	7
Agglomération de Strasbourg	23
Agglomération de Thonon-les-Bains	13
Agglomération de Toulon	27
Agglomération de Toulouse	73
Total	1 151

Source : commission des finances du Sénat, à partir du décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 précité

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Selon les évaluations préalables, les résidences secondaires sont soumises « à la fiscalité directe locale dans des conditions proches de celles des

résidences principales (...). Afin de corriger cette situation et compte tenu de l'ampleur de la crise du logement, il est proposé de renforcer le coût d'opportunité de la non-affectation à l'habitation principale des locaux d'habitation lorsque ces derniers sont situés dans des zones tendues » par la création d'une taxe annuelle sur les logements meublés non affectés à l'habitation principale (A et C du I).

1. Une surtaxe perçue par les communes situées dans les zones tendues en milieu urbain

Il est créé un nouvel article 1527 du code général des impôts prévoyant que **cette taxe est instituée au profit des seules communes situées dans des zones dites « tendues » en milieu urbain**, c'est-à-dire celles où est applicable la taxe annuelle sur les logements vacants.

Les communes concernées pourront toutefois, par une délibération contraire prise avant le 1^{er} octobre, décider de ne pas l'instituer. La première année, par dérogation, les communes pourront délibérer jusqu'au 21 janvier 2015 contre l'institution de la taxe (C).

Selon l'exposé des motifs du présent article, « *dans ces zones tendues, les logements existants doivent être prioritairement consacrés à l'habitation principale. À titre d'exemple, on compte, à Paris, environ 174 000 résidences secondaires et près de 170 000 demandeurs de logements sociaux* ».

La taxe, dont le taux est fixé à **20 %**, est **assise sur le montant de la taxe d'habitation** « *due pour les logements meublés non affectés à l'habitation principale au 1^{er} janvier de l'année d'imposition* ».

Elle est due par les redevables de la taxe d'habitation, c'est-à-dire « *les personnes qui ont, à quelque titre que ce soit, la disposition ou la jouissance des locaux imposables* » (article 1408 du code général des impôts). Le redevable peut donc être locataire ou propriétaire du bien.

Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions sont régis comme en matière de taxe d'habitation (III du nouvel article 1527 du CGI).

2. Trois exceptions

Le nouvel article 1527 du CGI prévoit trois cas de dégrèvements :

- les personnes « *contraintes de résider dans un lieu distinct de celui de leur habitation principale* », pourront bénéficier d'un dégrèvement pour leur résidence secondaire située à proximité « *du lieu où elles exercent leur activité professionnelle* » ;

- les personnes hébergées durablement dans un établissement accueillant des personnes âgées - notamment les établissements

d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), pour ce qui constituait leur résidence principale ;

- les personnes « *qui, pour une cause étrangère à leur volonté, ne peuvent affecter le logement à un usage d'habitation principale* ».

Comme pour les dégrèvements de taxe d'habitation prévus aux articles 1414 et 1414 A du code général des impôts, le dégrèvement est accordé sur réclamation du contribuable.

Le II du nouvel article 1527 prévoit que ces dégrèvements « *sont à la charge de la commune* » ; ils sont donc déduits des attributions versées mensuellement par l'État à la commune au titre de la perception des impôts locaux.

Enfin, le E du présent article prévoit que l'État perçoit (en lieu et place des communes), 3 %¹ du montant de la taxe au titre des frais de gestion – comme c'est déjà le cas pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Pour les résidences principales, le taux est de 1 %.

Le produit de la surtaxe est estimé à 148 millions d'euros par le Gouvernement, dont 3 % perçus par l'État au titre des frais de gestion, soit environ 4 millions d'euros.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de Christophe Caresche et plusieurs de ses collègues, l'Assemblée nationale a adopté un amendement modifiant de façon substantielle le dispositif proposé : **au lieu d'une nouvelle taxe, il s'agirait d'une majoration du taux de la taxe d'habitation, votée par les communes concernées.**

Christian Eckert, ministre chargé du budget, a indiqué que « *le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'Assemblée, avec quand même une certaine réserve* ».

L'article tel que modifié prévoit que les communes situées dans une zone tendue en milieu urbain **pourraient majorer le taux de la taxe d'habitation des résidences secondaires** « *dans la limite de 20 % du taux de la taxe d'habitation* ».

En outre, le dégrèvement pour les personnes « *qui, pour une cause étrangère à leur volonté, ne peuvent affecter le logement à un usage d'habitation principale* » a été supprimé.

¹ Le A du I de l'article 1641 du CGI prévoit qu' « en contrepartie des frais de dégrèvements et non-valeurs qu'il prend à sa charge, l'État perçoit 2 % du montant de [la] taxe d'habitation due pour les locaux meublés non affectés à l'habitation principale » ; en outre, selon le II de l'article précité, « pour les frais d'assiette et de recouvrement, l'État perçoit 1 % » de ce même montant.

De plus, les dégrèvements sont pris en charge par l'État et selon les règles de droit commun applicables à la taxe d'habitation, et non plus par les communes.

Selon l'exposé sommaire de l'amendement, il s'agit de « *proposer un dispositif plus simple et plus lisible que celui présenté par le Gouvernement* ».

Toutefois, l'articulation entre cette majoration de taxe d'habitation et les règles de liaison des taux de fiscalité locale n'a pas été abordée.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de Fanélie Carrey-Conte, un amendement prévoyant que les communes pourront délibérer jusqu'au 28 février (et non jusqu'au 21 janvier 2015) pour majorer le taux de la taxe d'habitation.

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette disposition vise à permettre à certaines communes – Paris, en premier lieu – de bénéficier de ressources supplémentaires par une augmentation de la fiscalité.

En effet, **il est peu probable qu'une augmentation du taux de la taxe d'habitation (ou une surtaxe) incite le propriétaire d'une résidence secondaire à la vendre ou à la louer.**

Le remplacement, par l'Assemblée nationale, de la surtaxe de 20 % par la possibilité, pour les communes, de majorer le taux **dans la limite de 20 %, affaiblit encore le caractère supposé « incitatif » de la mesure.** Les communes, confrontées à la baisse des dotations – et à la hausse de la péréquation – pourraient en effet être tentées de majorer légèrement le taux pour bénéficier de ressources supplémentaires.

En outre, en raison de l'obsolescence des valeurs locatives, la majoration proposée conduira peut-être seulement à aligner sur la moyenne nationale le montant d'une taxe d'habitation particulièrement faible dans certaines communes.

Plus généralement, en 2014, le Gouvernement a offert aux départements la possibilité d'augmenter le taux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour faire face à leurs dépenses sociales et à la baisse concomitante de leurs dotations. Pour l'année 2015, le Gouvernement prévoit que les collectivités territoriales devront augmenter de 5 milliards d'euros leurs recettes fiscales, c'est-à-dire les impôts locaux.

Ainsi, le Gouvernement transfère l'impopularité fiscale sur les élus locaux.

S'il n'est pas convaincu par l'utilité du dispositif proposé, votre rapporteur général **se félicite de la liberté supplémentaire offerte aux communes, par rapport au texte initial, s'agissant de l'institution de la taxe comme de la fixation de son taux.**

Néanmoins, des interrogations subsistent en ce qui concerne l'application des exceptions proposées : il paraît impossible de prévoir tous les cas susceptibles de justifier un dégrèvement mais l'exception, initialement prévue par le Gouvernement, pour les personnes qui, « *pour une cause étrangère à leur volonté, ne peuvent affecter le logement à un usage d'habitation principale* » semble particulièrement large.

Christian Eckert, répondant aux députés, a souligné : « *vous supprimez le cas dit de force majeure, dont certains pensent qu'il serait source de risques d'inconstitutionnalité. Le Conseil constitutionnel pourrait simplement supprimer la phrase s'il l'estimait superflue. Sans trahir de secret, je vous avoue qu'elle n'est pas venue spontanément à l'esprit du Gouvernement, elle a plutôt été suggérée par ceux qui, justement, sont chargés de veiller à la conformité à la Constitution et qui conseillent le Gouvernement en ce sens* ».

L'absence de cette exception pose problème, puisqu'il est impossible de lister tous les cas dans lesquels il pourrait être « justifié » de ne pas surtaxer la résidence secondaire, mais l'exception initialement proposée paraît trop large pour être opérationnelle.

Cette tension montre la fragilité d'un dispositif qui paraît peu opérationnel et inefficace au regard de l'objectif affiché d'inciter à libérer les résidences secondaires situées dans les zones tendues pour les affecter à l'habitation principale.

II. LA MAJORATION DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS NON BÂTIES DES TERRAINS CONSTRUCTIBLES

A. LE DROIT EXISTANT

Les communes puis les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont la possibilité de majorer la valeur locative cadastrale utilisée dans le calcul de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour les terrains constructibles situés dans certaines zones.

1. Une possibilité de majoration offerte aux communes et établissements publics de coopération intercommunale

Dès 1980, il a été prévu¹ que la commune (puis, le cas échéant, l'EPCI) pouvait augmenter (dans la limite de 200 % puis de 500 %) la valeur locative cadastrale d'un terrain constructible situé dans les zones urbaines délimitées par un plan d'occupation des sols.

¹ Article 26 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale.

En 2000, il a été prévu¹ que la valeur locative cadastrale des terrains constructibles « *délimitées par une carte communale, un plan local d'urbanisme ou un plan de sauvegarde et de mise en valeur* » pouvait être **majorée d'une valeur forfaitaire ne pouvant excéder cinq francs (0,76 euro) par mètre carré**.

Il a alors été également précisé que « *la liste des terrains constructibles concernés est dressée par le maire* ».

À partir de 2007, les communes et EPCI ont pu fixer le montant de la majoration forfaitaire entre 0,50 (puis 0²) et 3 euros par mètre carré.

Parallèlement, **pour éviter que les majorations ne soient trop importantes, des limites ont été mises en place :**

- d'une part, la superficie retenue pour le calcul de la majoration était alors réduite de 1 000 mètres carrés ;

- d'autre part, la majoration ne pouvait excéder 3 % d'une valeur forfaitaire moyenne « *représentative de la valeur moyenne du terrain selon la situation géographique* ».

Des terrains ont par ailleurs été exclus de la majoration : terrains appartenant aux établissements publics fonciers (EPF), classés depuis moins d'un an dans les zones concernées, etc.

2. La menace d'une forte majoration forfaitaire

Tout en conservant la possibilité d'une majoration forfaitaire comprise entre 0 et 3 euros par mètre carré, l'article 28 de la loi de finances rectificative pour 2012³ a introduit **une nouvelle majoration forfaitaire à la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains situés « dans une zone définie par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et du logement »**.

Introduite à l'initiative de Michel Piron et plusieurs de ses collègues députés, cette majoration était **fixée à 5 euros par mètre carré à partir du 1^{er} janvier 2014, puis à 10 euros par mètre carré à partir du 1^{er} janvier 2016**.

La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pouvait délibérer pour exonérer tout ou partie des terrains situés sur le territoire, ou moduler le montant dû « *en fonction des priorités d'urbanisation et de construction de logements* ».

L'objectif était de lutter contre la rétention foncière, en utilisant le levier fiscal pour encourager la mise sur le marché des terrains à bâtir. La majoration forfaitaire en deux temps (2014 puis 2016) visait à « *donner un*

¹ Article 54 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

² À partir du 31 juillet 2011 en vertu de l'article 55 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

³ Article 28 de la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

caractère progressif à la majoration tout en laissant le temps aux collectivités pour alerter les propriétaires et délibérer sur son application »¹.

3. Une majoration rendue obligatoire à compter de 2015

Cette majoration a été réaménagée par l'article 82 de la loi de finances pour 2013² : elle a augmenté et est devenue obligatoire dans les zones tendues en milieu urbain.

Dans les zones tendues en milieu urbain (c'est-à-dire celles où est applicable la taxe annuelle sur les logements vacants³), la valeur locative des terrains constructibles est **majorée de 25 % et d'un montant forfaitaire** de 5 euros par mètre carré pour les impositions dues au titre de 2014 et 2015, puis de 10 euros par mètre carré à partir de 2016. **Les communes et EPCI ont par ailleurs perdu toute possibilité de modulation ou d'exonération.**

Cette disposition n'a toutefois pas été appliquée puisqu'elle a été modifiée un an plus tard : la loi de finances pour 2014⁴ a ainsi décalé d'un an l'entrée en vigueur de la majoration obligatoire applicable dans les zones « tendues ».

Par conséquent, à compter du 1^{er} janvier 2015, la valeur locative utilisée pour le calcul de la taxe foncière sur les propriétés non bâties des terrains constructibles sera automatiquement majorée de 25 % et de 5 euros par mètre carré dans les communes situées dans les zones tendues en milieu urbain.

L'article 1396 du code général des impôts prévoit que **la liste des terrains constructibles est dressée par « l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme ».**

Les autres communes peuvent instituer une majoration de 0 à 3 euros par mètre carré pour les terrains constructibles « *situés dans les zones urbaines ou à urbaniser, lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie de la zone à urbaniser ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, délimitées par une carte communale, un plan local d'urbanisme, un document d'urbanisme en tenant lieu ou un plan de sauvegarde et de mise en valeur* ».

Dans ce cas, **c'est le maire qui dresse la liste des terrains constructibles.**

¹ Exposé sommaire de l'amendement.

² Article 82 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

³ Article 232 du code général des impôts.

⁴ Article 84 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Dans les deux cas, la liste et ses éventuelles modifications doivent être communiquées avant le 1^{er} octobre de l'année précédant celle de l'imposition.

Les majorations ne sont pas applicables :

- aux terrains appartenant aux établissements publics fonciers (EPF) ou à l'établissement public Société du Grand Paris ;

- « *aux parcelles supportant une construction passible de la taxe d'habitation* » ;

- « *aux terrains classés depuis moins d'un an dans une zone urbaine ou à urbaniser* » ;

- aux terrains utilisés pour les besoins d'une exploitation agricole.

Un dégrèvement de la majoration est par ailleurs prévu pour les contribuables ayant, avant le 31 décembre de l'année d'imposition, obtenu un permis de construire (ou d'aménager ou une autorisation de lotir) ou vendu leur bien.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. Un resserrement des communes concernées par la majoration forfaitaire

Le B du I prévoit que la majoration forfaitaire obligatoire de TFPNB **s'applique aux communes qui relèvent à la fois des zones tendues en milieu urbain et des zones A utilisées dans les dispositifs du logement - et non plus seulement aux communes situées dans les zones tendues en milieu urbain.** Il s'agit ainsi d'exclure les zones rurales situées à la périphérie des zones tendues.

Il est fait référence au zonage A/B/C utilisé dans les dispositifs du logement, par exemple le dispositif « Pinel ».

Répartition géographique des communes situées en zone A

Départements	Nombre de communes
Ain	11
Alpes-Maritimes	66
Bouches-du-Rhône	57
Corse-du-Sud	3
Essonne	85
Haute-Savoie	36
Hauts-de-Seine	2
Hérault	25
Nord	7
Oise	14
Rhône	2
Seine-et-Marne	87
Seine-Saint-Denis	29
Val-de-Marne	29
Val-d'Oise	71
Var	43
Yvelines	83
Total	650

Source : commission des finances du Sénat à partir de l'arrêté du 30 septembre 2014 pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation

À noter que **toutes les communes situées en zone A ne relèvent pas des zones tendues en milieu urbain** (article 232 du CGI) : Christian Eckert, ministre chargé du budget, a indiqué en séance que 618 communes seraient concernées.

2. Des délais supplémentaires

En outre, le présent article prévoit que les communes qui ne relèvent plus de la majoration obligatoire peuvent, jusqu'au 21 janvier 2015, instaurer la majoration facultative.

En effet, pour instituer la majoration facultative, la commune doit prendre une délibération avant le 15 octobre de l'année précédente. Or, les communes situées en zone tendue en milieu urbain n'ont pas pu prendre une telle délibération, car s'appliquait sur leur territoire la majoration obligatoire.

De même, un délai supplémentaire est proposé pour la communication de la liste des terrains dont la valeur locative cadastrale est majorée en 2015 (qu'il s'agisse de la majoration obligatoire ou facultative).

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de Fanélie Carrey-Conte, un amendement prévoyant que **les communes pourront délibérer jusqu'au 28 février 2015** (et non jusqu'au 21 janvier 2015) pour communiquer la liste des terrains constructibles et, le cas échéant, voter la majoration facultative.

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les propriétaires des terrains concernés par la majoration obligatoire, inquiets, ont déjà saisi les maires, qui ne sont pourtant pas responsables de cette hausse massive de la fiscalité locale.

Les élus locaux, responsables, doivent pouvoir déterminer librement les impositions qu'ils souhaitent voir appliquer sur le territoire de leur commune.

Par conséquent, votre commission des finances vous propose **un amendement** prévoyant que, dans les zones tendues telles que définies par le présent article, les communes peuvent, sur délibération, instituer une majoration de la valeur locative des terrains constructibles, dans la limite de 25 % de sa valeur locative et de 5 euros par mètre carré (puis 10 euros par mètre carré à partir de 2016).

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

ARTICLE 17

(Art. 1501 et 1517 du code général des impôts et 34 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010)

Mesures relatives à la valeur locative de certains locaux et immobilisations

Commentaire : le présent article prévoit une modification des règles d'évaluation de la valeur locative des ports de plaisance, une mise en cohérence des dispositions relatives à la valeur locative des établissements industriels, le report d'un an de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et il procède à une validation législative en matière de calcul de la valeur locative des locaux professionnels.

I. L'ÉVALUATION DE LA VALEUR LOCATIVE DES PORTS DE PLAISANCE

A. LE DROIT EXISTANT

Jusqu'en 2014, la valeur locative des ports de plaisance était appréciée par l'administration fiscale selon une méthode *sui generis*, reposant sur l'appréciation directe et la comparaison entre les ports de plaisance.

Afin de les rendre plus fiables, les modalités de calcul de la valeur locative des ports de plaisance ont été modifiées par l'article 37 de la loi de finances rectificative pour 2012¹.

L'article 1501 du code général des impôts fixe désormais trois tarifs de la valeur locative d'un poste d'amarrage dans les ports de plaisance :

- 110 euros pour les ports maritimes de la Méditerranée ;
- 80 euros pour les autres ports maritimes ;
- 55 euros pour les ports non maritimes.

Ces tarifs permettent de déterminer la valeur locative du poste d'amarrage.

Après avis des commissions communales ou intercommunales des impôts directs, l'administration fiscale peut **minorer ou majorer de 20 % ou 40 % les tarifs** appliqués aux postes d'amarrage des ports de plaisance « *en fonction des services et des équipements offerts* ». Le rôle des commissions communales ou intercommunales dans la détermination de ces quatre paliers de modulation est toutefois **consultatif** : en dernier ressort, **les modulations sont arrêtées par l'administration fiscale.**

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

Cette modulation permet d'adapter les tarifs aux situations particulières des postes d'amarrage et d'éviter de figer la valeur locative des ports de plaisance.

Les modalités d'application de cette nouvelle disposition devaient être fixées par décret en Conseil d'État.

Or, selon l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi, la fédération française des ports de plaisance (FFPP) et le conseil supérieur de la navigation de plaisance (CSNP) ont considéré les critères comme insuffisamment **précis** dans la mesure où la définition du poste d'amarrage (qui peut être à quai, sur ponton flottant ou fixe, au mouillage), tout comme les critères d'évaluation des niveaux de service et d'équipement paraissent insuffisants.

En réponse à une question de notre collègue François Calvet, le Gouvernement indiquait, le 6 mars 2014, que « *la concertation engagée avec la fédération des ports de plaisance sur le projet de décret d'application a abouti à un accord. Ce décret précisera les critères de modulation des tarifs d'évaluation, qui tiendront compte de manière réaliste et adaptée des prestations et services offerts aux plaisanciers par les gestionnaires des ports. Dans le cadre de cette démarche de concertation et pour laisser aux commissions locales le temps de déterminer les coefficients de modulation, l'article 91 de la loi de finances pour 2014 repousse d'un an¹ l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la valeur locative des postes d'amarrage dans les ports de plaisance de la loi de finances rectificative pour 2012* »².

Le décret d'application devrait être publié courant 2015, prenant en compte les dispositions prévues par le présent article.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **A du I** du présent article vise à préciser les critères de modulation des tarifs permettant de calculer la valeur locative des postes d'amarrage dans les ports de plaisance. Il modifie le III de l'article 1501 du code général des impôts pour que les tarifs soient modulés en fonction « *du nombre de services et d'équipements offerts pondéré par la capacité moyenne d'accueil d'un poste d'amarrage* ».

Cette mesure a pour objectif de garantir une meilleure prise en compte de la situation de chaque port, d'éviter les difficultés d'interprétation et de tenir compte des disparités locales dans le calcul de l'assiette des impôts locaux.

¹ Soit à partir de 2015.

² Question écrite n° 07656 de M. François Calvet ; Réponse du Ministère chargé du budget publiée dans le JO Sénat du 6 mars 2014.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En précisant que la modulation est établie en fonction du nombre de services et d'équipements offerts pondéré par la capacité d'accueil d'un poste d'amarrage, le présent article permet d'adapter les tarifs à la taille des ports de plaisance, au type de bateaux qu'ils accueillent et à la variété des services qu'ils proposent, au-delà de leur seule situation géographique.

D'après l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi, le présent article permettra également de « *préserver les équilibres financiers des ports les plus modestes accueillant majoritairement des embarcations de petite taille* ».

Il devrait ainsi permettre d'asseoir la fiscalité locale des ports de plaisance sur une **assiette plus adaptée à leurs spécificités et de respecter leur équilibre budgétaire**.

II. L'ÉVALUATION DE LA VALEUR LOCATIVE DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS

A. LE DROIT EXISTANT

Toute immobilisation industrielle est assujettie à la taxe foncière sur les propriétés bâties, en application de l'article 1380 du code général des impôts, et à la cotisation foncière des entreprises, en application de l'article 1447 du même code ; l'assiette de ces deux taxes est la valeur locative cadastrale.

L'article 1499 du CGI fixe le principe d'une évaluation de la valeur locative des immeubles industriels selon la « **méthode comptable** », c'est-à-dire à partir de leur prix de revient. Pour ce faire, l'administration fiscale se réfère à la valeur inscrite au bilan de l'entreprise.

En outre, l'article 1500 du code général des impôts dispose que « *les bâtiments et terrains industriels [...] lorsqu'ils figurent à l'actif du bilan de leur propriétaire ou de leur exploitant, et que celui-ci est soumis aux obligations définies à l'article 53 A* », sont évalués selon la méthode comptable prévue à l'article 1499¹ précité.

En revanche, l'article 1517 du même code, qui porte sur la **méthode d'actualisation** de cette valeur locative, indique que les immobilisations industrielles qui « *appartiennent à des entreprises qui ne relèvent pas du régime défini à l'article 50-0 pour l'impôt sur le revenu* » sont évaluées conformément aux dispositions de l'article 1499.

¹ Dans le cas contraire, l'article 1500 du CGI prévoit qu'ils sont évalués dans les conditions prévues à l'article 1498, c'est-à-dire par référence à un éventuel loyer, par comparaison ou, à défaut, par appréciation directe.

Tout d'abord, il existe une divergence de référence entre les articles 1500 et 1517 qui, si elle n'a pas de conséquence juridique, nuit à la bonne lisibilité du droit fiscal. En effet, pour exclure les micro-entreprises du régime de la « méthode comptable », l'un renvoie à l'article 53 tandis que l'autre renvoie à l'article 50-0.

Ensuite, et surtout, l'article 1517 sur l'actualisation des valeurs locatives mentionne les immobilisations industrielles qui « *appartiennent à des entreprises* », tandis que l'article 1500 (sur l'évaluation) vise celles qui figurent « *à l'actif du bilan de leur propriétaire ou de leur exploitant* ». Cette dernière rédaction résulte de l'article 101 de la loi de finances rectificative pour 2008¹.

Comme l'indique l'évaluation préalable du présent article, « *le II de l'article 1517 [...] s'appuie actuellement sur une définition obsolète des établissements industriels relevant de la méthode comptable* » **puisque elle ne mentionne que les propriétaires des immobilisations industrielles et pas les exploitants** desdites immobilisations, comme cela est pourtant le cas de l'article 1500.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le B du I du présent article prévoit de remplacer la définition des immobilisations industrielles auxquelles est applicable la méthode d'évaluation comptable de l'article 1517 par la définition de l'article 1500 de code général des impôts, à savoir celles figurant « *à l'actif du bilan de leur propriétaire ou de leur exploitant et que celui-ci est soumis aux obligations définies à l'article 53 A* ».

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article met donc en cohérence la définition donnée par l'article 1517 du code général des impôts des établissements industriels auxquels est applicable la méthode comptable avec celle de l'article 1500.

Cette démarche va dans le sens d'une **meilleure lisibilité du droit fiscal**.

¹ Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008. Cf. commentaire de l'article 47, rapport n° 135 (2008-2009) de M. Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances, déposé le 15 décembre 2008.

III. LE REPORT D'UN AN DE L'INTÉGRATION DANS LES BASES FISCALES DES VALEURS LOCATIVES RÉVISÉES DES LOCAUX PROFESSIONNELS

A. LE DROIT EXISTANT

L'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010¹ a posé le principe et les modalités de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels.

Après une année d'expérimentation et à l'initiative de votre commission des finances, la loi de finances rectificative pour 2012 a ajusté les modalités de la généralisation de la révision.

Cette réforme vise à **déterminer la valeur locative des locaux professionnels et commerciaux en fonction de l'état du marché locatif**, grâce au classement de chaque local dans une catégorie à laquelle correspond un tarif fixé par secteur géographique.

La loi de finances rectificative pour 2010 a prévu la création de **commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVLLP), qui jouent un rôle important dans la révision** : elles délimitent les secteurs d'évaluation, fixent les différents tarifs et l'application d'un éventuel coefficient de localisation.

Composées de représentants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), de représentants des contribuables et de représentants de l'administration fiscale, les CDVLLP devaient commencer à se réunir à partir de janvier 2014 afin d'étudier les propositions de l'administration fiscale.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

En raison de la tenue des élections municipales en mars 2014, ces commissions n'ont pas pu se réunir et il a été décidé de décaler le calendrier d'une année.

C'est l'objet du II du présent article : les résultats de la révision seront pris en compte pour l'établissement des bases de l'année 2016 - et non 2015. Il procède également à diverses coordinations au sein de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 précitée afin de prendre en compte ce report d'un an.

¹ Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de Valérie Rabault, rapporteure générale, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à **corriger une erreur matérielle** au sein du IX de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010, dans sa rédaction issue de l'article 5 de l'ordonnance du 6 novembre 2014 relative à la métropole de Lyon¹. Cette modification s'applique à compter du 1^{er} janvier 2015.

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il s'agit du **second report** d'un an de l'entrée en vigueur de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels.

En effet, il était prévu initialement d'intégrer les valeurs locatives révisées dans les rôles dès 2014, mais en raison du calendrier électoral du début de l'année 2012, un report d'un an avait été décidé².

Votre commission des finances prend acte de ce nouveau report.

IV. LA VALIDATION LÉGISLATIVE DES ÉVALUATIONS DE VALEUR LOCATIVE RÉALISÉES PAR COMPARAISON

A. LE DROIT EXISTANT

En application de l'article 1496 du code général des impôts, **la valeur locative des locaux d'habitation ou à usage professionnel non commercial** « est déterminée **par comparaison** avec celle de locaux de référence choisis, dans la commune, pour chaque nature et catégorie de locaux ».

De même, **pour les locaux commerciaux**, l'article 1498 du même code dispose que, « la valeur locative de tous les biens autres que les locaux visés [à] l'article 1496 [...] est déterminée au moyen de l'une des méthodes indiquées ci-après :

« 1° Pour les biens donnés en location à des conditions de prix normales, la valeur locative est celle qui ressort de cette location ;

« 2° a. Pour les biens loués à des conditions de prix anormales ou occupés par leur propriétaire, occupés par un tiers à un autre titre que la location, vacants ou concédés à titre gratuit, **la valeur locative est déterminée par comparaison.** [...]

« b. La valeur locative des termes de comparaison est arrêtée :

¹ Ordonnance n° 2014-1335 du 6 novembre 2014 relative à l'adaptation et à l'entrée en vigueur de certaines dispositions du code général des collectivités territoriales, du code général des impôts et d'autres dispositions législatives applicables à la métropole de Lyon.

² Article 37 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

« Soit en partant du bail en cours à la date de référence de la révision lorsque l'immeuble type était loué normalement à cette date,

« Soit, dans le cas contraire, par comparaison avec des immeubles similaires situés dans la commune ou dans une localité présentant, du point de vue économique, une situation analogue à celle de la commune en cause et qui faisaient l'objet à cette date de locations consenties à des conditions de prix normales ;

« 3° À défaut de ces bases, la valeur locative est déterminée par voie d'appréciation directe ».

Par une décision du 5 février 2014¹, le Conseil d'État a jugé qu'un « **local-type** qui, depuis son inscription régulière au procès-verbal des opérations de révision foncière d'une commune, **a été entièrement restructuré ou a été détruit ne peut plus servir de terme de comparaison, pour évaluer directement ou indirectement la valeur locative d'un bien soumis à la taxe foncière au 1^{er} janvier d'une année postérieure à sa restructuration ou à sa disparition** ».

L'évaluation préalable annexée au présent projet de loi indique que « la date de référence de l'évaluation des valeurs locatives étant ancienne (1^{er} janvier 1970), les locaux détruits ou restructurés mais servant toujours de point de comparaison ultime pour l'évaluation de locaux existants sont nombreux. **Il peut être estimé que 1,5 à 2 millions de locaux commerciaux sur 2,8 millions (soit 54 % à 71 %) sont évalués de manière irrégulière.** Cette situation concerne également, dans une proportion toutefois moindre, certains locaux parmi les 47 millions de locaux d'habitation existants ».

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Au regard des conséquences potentielles pour les juridictions et les services fiscaux de la décision du Conseil d'État du 5 février 2014, le présent article procède à une validation législative.

Ainsi, le III du présent article dispose que « sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, pour la détermination de la valeur locative des locaux mentionnés à l'article 1496 du code général des impôts et de ceux évalués en application du 1^o et du 2^o de l'article 1498 du même code, sont validées les évaluations réalisées avant le 1^{er} janvier 2015 en tant que leur légalité serait contestée au motif que, selon le cas, le local de référence ou le local-type ayant servi de terme de comparaison, soit directement, soit indirectement, a été détruit ou a changé de consistance, d'affectation ou de caractéristiques physiques ».

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La décision du Conseil d'État souligne la nécessité de la révision des valeurs locatives et, en premier lieu, de celles des locaux commerciaux et professionnels dont l'obsolescence apparaît de manière criante. Cependant la

¹ Conseil d'État, n° 367995, 5 février 2014.

méthode de la validation législative reste encadrée de manière stricte par le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen¹.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel impose cinq conditions cumulatives² pour que la validation législative soit conforme à la Constitution :

- le législateur doit « *respecter les décisions de justice ayant force de chose jugée* », ce que précise explicitement le texte du présent article ;
- il doit « *respecter le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions* », condition qui n'est pas pertinente en l'espèce ;
- « *la portée de la validation doit être strictement définie* » ;
- « *l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé soit lui-même de valeur constitutionnelle* » ;
- enfin, la validation doit être justifiée par « *un motif impérieux d'intérêt général* ».

S'agissant du motif impérieux d'intérêt général, l'évaluation préalable met en avant le fait que « *la décision du Conseil d'État du 5 février 2014 fragilise les évaluations réalisées par comparaison et, par suite, les impositions assises sur ces évaluations. Elle est de nature à générer un contentieux abondant qui entraînerait une charge de travail pour les juridictions administratives et pour l'administration fiscale. Pour cette dernière, la charge de travail liée à la mise en œuvre de la jurisprudence – laquelle supposerait de procéder à une nouvelle évaluation de très nombreux locaux, ce qui engendrerait, en se limitant aux seuls locaux commerciaux, une charge estimée a minima à 0,125 jour/homme par local soit au total environ 850 équivalents temps plein pour un an³ – serait d'autant plus difficile à absorber que les services principalement concernés sont actuellement mobilisés par la mise en œuvre de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et par l'expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation [...]. Enfin, la mise en œuvre de la jurisprudence serait également source d'instabilité – à la hausse comme à la baisse – pour les finances des collectivités territoriales, dont les bases d'imposition pourraient être modifiées dans des proportions parfois importantes, et pour la charge fiscale des contribuables* ».

En séance publique à l'Assemblée nationale en réponse à un amendement de la commission des finances tendant à supprimer la validation législative – et qui n'a pas été adopté – le secrétaire d'État chargé du budget a indiqué que « *cette décision [...] contraindrait l'administration à*

¹ « Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ».

² Cf. *décision n° 2014-695 DC du 24 juillet 2014 sur la loi relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public*.

³ « Sur la base de 1,5 million de locaux à évaluer (fourchette basse) : $1,5 \times 0,125 / 220 = 187\,500$ jours/hommes / 220 jours par an = 852 équivalents temps plein (ETP) sur un an ».

procéder à de nouvelles évaluations, c'est-à-dire à vérifier sur le terrain que les locaux-types utilisés comme terme de comparaison ultime existent toujours et demeurent pertinents ; le cas échéant, à rechercher un autre terme de comparaison – à savoir un local-type qui existait au 1^{er} janvier 1970 ; à défaut de terme de comparaison valable, à procéder à une évaluation par appréciation directe. Sauf à permettre par la loi une évaluation des locaux concernés par référence à un bail existant, l'ensemble des évaluations nouvellement réalisées conduirait à fixer des valeurs locatives établies à la date du 1^{er} janvier 1970 et ne seraient pas nécessairement représentatives du marché locatif actuel. [...]

*« Dans ces conditions, le Gouvernement considère que la jurisprudence du Conseil constitutionnel est pleinement respectée. Cette validation, qui s'appliquera sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, est en effet motivée par un **triple motif d'intérêt général** : prévenir un contentieux potentiellement de masse ; prévenir la perturbation du service public administratif [...] ; prévenir l'évolution des bases des impositions directes locales, dans l'intérêt des contribuables comme des collectivités locales.*

« Le Conseil constitutionnel, lorsqu'il a été saisi de dispositions de validation destinées à corriger des irrégularités formelles en matière fiscale, a déjà admis ces motifs. Ainsi, dans sa décision n° 99-425 DC relative à la loi de finances rectificative pour 1999, il a admis la validation d'avis de mise en recouvrement sur la base, notamment, du motif d'intérêt général résidant dans la "prévention des troubles qu'apporterait à la continuité des services publics fiscaux et juridictionnels concernés, la multiplication de réclamations" ».

Les conséquences d'un contentieux de masse seraient effectivement dommageables tant pour les juridictions et les services fiscaux que pour les collectivités territoriales. **Cependant, le Gouvernement n'apporte pas d'élément permettant d'établir qu'un tel contentieux serait susceptible de se produire à court terme.**

En effet, la décision du Conseil d'État du 5 février 2014 porte sur un cas d'espèce dont les conclusions peuvent difficilement être généralisées à d'autres instances. Ainsi, malgré cette décision, un contribuable requérant n'aurait aucune certitude sur le fait que la valeur locative qu'il conteste soit corrigée à son avantage. À l'inverse, dans la décision du Conseil constitutionnel de 1999, citée par le secrétaire d'État devant les députés, un contribuable qui aurait introduit une instance avait la quasi-certitude d'obtenir gain de cause, ce qui créait bien évidemment un risque de contentieux de masse.

Votre rapporteur général estime cependant que la validation législative proposée par le présent article **serait un facteur de sécurité juridique.**

Votre commission a adopté un **amendement rédactionnel** afin de ne viser que le 2° de l'article 1498, car le 1° de cet article ne porte pas sur l'évaluation par comparaison des valeurs locatives.

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

ARTICLE 18

(Art. 1609 quinquies BA, 1609 quinquies C, 1609 nonies C, 1638, 1638-0 bis, 1638 bis, 1638 quater et 1640 C du code général des impôts, art. 21 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992 et art. 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales)

Mesures en faveur de l'intercommunalité fiscale

Commentaire : le présent article propose diverses mesures en faveur de l'intercommunalité fiscale.

I. L'HARMONISATION DES RÈGLES DE REVERSEMENT OU DE PRISE EN CHARGE DE LA DCRTP ET DU FNGIR AU NIVEAU INTERCOMMUNAL

A. LE DROIT EXISTANT

Le 3 du I *bis* de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts prévoit que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique (FPU) peuvent bénéficier des reversements perçus par les communes membres au titre du Fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales (FNGIR). Cette possibilité est mise en œuvre par délibération concordante des communes membres et de l'EPCI.

De même, le 4 du I *bis* du même article prévoit des dispositions identiques pour la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).

Enfin, le I *ter* du même article prévoit que les communes peuvent transférer à la charge de l'EPCI à fiscalité professionnelle unique dont elles sont membres le prélèvement qu'elles supportent au titre du FNGIR, sur délibérations concordantes des communes et de l'EPCI.

En revanche, il existe une « *incertitude juridique* », pour reprendre les termes de l'évaluation préalable, sur le fait que cette possibilité soit également ouverte aux EPCI à fiscalité additionnelle (FA), à fiscalité professionnelle de zone (FPZ) et à fiscalité éolienne unique (FEU).

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **A du I** du présent article modifie l'article 1609 *quinquies* BA du code général des impôts afin de prévoir que les EPCI à fiscalité additionnelle peuvent percevoir en lieu et place de leurs communes membres les

versements au titre du FNGIR et de la DCRTP. De même, ils pourront supporter les prélèvements au titre du FNGIR. Ces possibilités sont mises en œuvre par délibération concordante des communes membres et de l'EPCI.

Le B du I prévoit les mêmes possibilités pour les EPCI à fiscalité professionnelle de zone et à fiscalité éolienne unique.

*

À l'initiative de sa rapporteure générale, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ces dispositions se contentent d'harmoniser les dispositions applicables aux différents types d'EPCI. De plus, elles demeurent strictement facultatives, dans la mesure où elles reposent sur des délibérations concordantes des EPCI et des communes concernées.

Votre commission des finances est donc favorable à ces dispositions.

II. LE TRANSFERT AUX EPCI ISSUS DE FUSION DES ALLOCATIONS COMPENSATRICES D'EXONÉRATIONS BÉNÉFICIAINT AUX EPCI PRÉEXISTANTS

A. LE DROIT EXISTANT

Le A du II de l'article 54 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit qu'un EPCI à fiscalité additionnelle, issu d'une fusion d'EPCI, perçoit les compensations de l'ensemble des exonérations de taxe d'habitation (TH) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) applicables aux personnes de condition modeste.

À l'inverse, le B du II du même article 54 prévoit qu'un EPCI à fiscalité professionnelle unique issu d'une fusion d'EPCI, perçoit les compensations de l'ensemble des exonérations de TH, mais tel n'est pas le cas pour les exonérations de TFPB.

Par ailleurs, l'article 21 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992 dispose que lorsqu'un EPCI à fiscalité additionnelle devient un EPCI à fiscalité professionnelle unique, le bénéfice des compensations des exonérations de TH et de TFPB était « transmis » aux communes membres. Concrètement, **le taux retenu pour le calcul de la compensation d'une commune est majoré du taux appliqué par l'EPCI, en 1991.**

Cependant, **cette référence au taux appliqué par l'EPCI en 1991 n'a plus de sens, lorsque celui-ci a disparu suite à une fusion avec d'autres**

EPCI : dès lors, la commune perd le bénéfice de la part de compensation correspondant au taux appliqué en 1991 par l'EPCI supprimé.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Tout d'abord, **le III** du présent article modifie l'article 54 de la loi du 13 août 2004 précitée afin de prévoir que les EPCI à fiscalité professionnelle unique issus d'une fusion d'EPCI bénéficient des compensations d'exonérations de TFPB.

Par ailleurs, **le 3° du C du I** permet aux communes appartenant à un EPCI issu d'une fusion d'EPCI à taxe professionnelle unique antérieurement au régime de la fiscalité additionnelle de conserver le bénéfice de la part de compensation d'exonération correspondant au taux appliqué par l'EPCI à fiscalité additionnelle en 1991.

Par cohérence, **le II** modifie l'article 21 de la loi de finances pour 1991 précitée afin de tenir compte de cette modification.

Enfin, **le IV** prévoit que le II et le 3° du C du I entrent en vigueur dès le 1^{er} janvier 2014. Les communes concernées bénéficieront donc de cette mesure de façon rétroactive.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ces dispositions permettent d'assurer une **égalité de traitement, s'agissant des compensations d'exonération, entre les fusions d'EPCI à fiscalité additionnelle et les fusions d'EPCI à fiscalité professionnelle unique.**

Il corrige également la situation des communes qui perdaient le droit à une part de leur compensation d'exonération du fait de la fusion dans un nouvel EPCI.

Votre commission des finances est donc favorable à ces dispositions.

III. LA SIMPLIFICATION DES DISPOSITIONS D'INTÉGRATION FISCALE PROGRESSIVE

A. LE DROIT EXISTANT

Le code général des impôts prévoit plusieurs modalités d'intégration fiscale progressive, généralement sur une durée de 12 ans.

Pour les EPCI optant pour le régime de la fiscalité professionnelle unique, le *b* du 1° du III de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts prévoit que le taux de cotisation foncière des entreprises (CFE) applicable

dans chaque commune est rapproché progressivement de celui de l'EPCI. Son conseil fixe la durée de cette harmonisation, sans qu'elle puisse dépasser 12 ans. Toutefois, cette durée peut être réduite selon les écarts de taux et même annulée si ces écarts sont inférieurs à 10 %. La décision peut être prise au cours des deux premières années d'application du régime de la fiscalité professionnelle unique.

S'agissant des communes nouvelles, l'article 1638 du même code prévoit également une procédure d'harmonisation sur 12 ans des taux de la TH, des taxes foncières et de la CFE, après harmonisation des abattements, et à la condition que les écarts de taux dépassent 20 %.

L'article 1638-0 *bis* du même code dispose de règles analogues pour les EPCI issus de fusions. Pour les EPCI à fiscalité additionnelle (1° du I), les taux de taxe d'habitation, de taxes foncières et de CFE sont harmonisés sur 12 ans, après homogénéisation des abattements, à condition que les écarts de taux dépassent 20 %. Le III prévoit des dispositions similaires pour les EPCI à fiscalité professionnelle unique.

L'article 1638 *bis* prévoit que les communes membres d'un syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) peuvent appliquer les modalités de convergence prévues à l'article 1638 pour les communes nouvelles, mais sur une période de 10 ans.

Enfin, l'article 1638 *quater* dispose que les communes rattachées à un EPCI voient également le taux de CFE qui leur est applicable harmonisé progressivement, dans les conditions prévues pour les EPCI à fiscalité professionnelle unique. La durée de convergence peut être réduite dans les mêmes conditions que pour les EPCI optant pour le régime de la fiscalité professionnelle unique (12 ans maximum mais possibilité de fixer une durée inférieure).

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 1° du C du I du présent article modifie l'article 1609 *nonies C* du code général des impôts, afin de supprimer la possibilité de décider de mettre en œuvre une intégration fiscale progressive la deuxième année d'application du régime de la FPU. D'après l'évaluation préalable, cette possibilité « *n'est pas utilisée et complexifie les calculs et la gestion de ces procédures, introduisant de surcroît une instabilité dans la trajectoire de convergence* ». **Le 2° du H du I** procède à une coordination à l'article 1640 C du code général des impôts.

Le D du I modifie l'article 1638 afin de prévoir que l'intégration fiscale progressive des communes nouvelles s'effectue sur une durée librement choisie par l'EPCI, dans la limite de douze ans, et sans possibilité de modifier par la suite la durée retenue.

Le **E du I** propose les mêmes modifications à l'article 1638-0 *bis* pour les EPCI issus de fusions. Le **1° du H du I** procède à une coordination à l'article 1640 C du même code.

Le **F du I** modifie l'article 1638 *bis* afin de prévoir que les SAN peuvent choisir une durée d'intégration fiscale inférieure aux dix années actuellement prévues, sans pouvoir modifier ultérieurement cette décision.

Le **G du I** modifie l'article 1638 *quater* relatif aux communes rejoignant un EPCI à fiscalité professionnelle unique. Il le simplifie en supprimant la possibilité de convergence spécifique aux communes rejoignant un EPCI déjà engagé dans une intégration fiscale progressive.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ces dispositions **assouplissent les modalités d'intégration fiscale** et donnent plus de marge de manœuvre aux EPCI. Votre commission des finances y est donc favorable. Elle vous propose un **amendement** corrigeant une erreur de rédaction.

III. L'ASSOUPPLISSEMENT DE LA RÉVISION DES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION EN CAS DE MODIFICATION DU PÉRIMÈTRE INTERCOMMUNAL

A. LE DROIT EXISTANT

L'**attribution de compensation** est versée par un EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) à ses communes membres pour leur compenser la perte de ressources fiscales, en tenant compte du coût des transferts de charges. Son montant et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par le conseil communautaire statuant à l'unanimité (1° *bis* du V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts).

À **titre dérogatoire**, les EPCI à fiscalité professionnelle unique au 1^{er} janvier 2010 peuvent réduire les attributions de compensation des communes dont le potentiel financier par habitant supérieur de plus de 20 % au potentiel financier moyen de l'ensemble des communes concernées (7° du V du même article). Cette décision est prise par délibérations concordantes de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population

Dans le **cas particulier d'une fusion d'EPCI** (*a* du 1 du 5° du V du même article) **ou du changement de périmètre** d'un EPCI existant (*a* du 2 du 5° du V du même article), l'attribution de compensation versée par l'EPCI issu de la fusion est égale, en principe, au montant perçu par les communes

antérieurement membres d'un EPCI à fiscalité propre, pour la première année de la fusion.

Ce montant peut cependant être modifié dans la limite de 5 %, par délibérations concordantes de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 2° du C du I du présent article propose de porter de 5 % à 30 % l'écart autorisé entre l'attribution de compensation « de droit » et celle adoptée par délibérations concordantes, dans le cas particulier des fusions d'EPCI ou des changements de périmètre. Il modifie à cette fin les *a* du 1 et du 2 du 5° du V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de sa rapporteure générale du budget, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de cohérence, ainsi qu'un **amendement assouplissant les conditions de révision de l'attribution de compensation.**

En effet, nos collègues députés ont souligné que « *les oppositions ont fait leur entrée dans tous les EPCI et la règle de l'unanimité, qui prévaut dans certains domaines, devient dès lors plus difficile à recueillir* » ; dès lors, ils ont souhaité substituer à la règle de l'unanimité pour la révision du montant de l'attribution de compensation une double majorité : **délibération du conseil communautaire à la majorité des deux tiers et délibérations de l'ensemble des communes membres, à la majorité simple.**

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté un amendement modifiant le relèvement de l'écart autorisé entre l'attribution de compensation « de droit » et celle adoptée par délibérations concordantes, dans le cas particulier des fusions d'EPCI ou des changements de périmètre. **Elle l'a abaissé de 30 % dans le projet de loi de finances rectificative tel que déposé par le Gouvernement à 15 %.**

Enfin, nos collègues députés ont **élargi le régime dérogatoire** qui permet de modifier les attributions de compensations dont le potentiel financier est supérieur de 20 % à la moyenne des communes concernées : il sera ouvert, sous les mêmes conditions de majorité, à l'ensemble des EPCI à FPU et non plus seulement à ceux qui avaient ce statut au 1^{er} janvier 2010.

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ces assouplissements permettent de résoudre des situations qui ne manqueront pas de se présenter dans le cadre des modifications à venir de la carte intercommunale. Votre commission des finances y est donc favorable.

III. COEXISTENCE DE LA TEOM ET DE LA REOM SUR LE TERRITOIRE DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION ISSUES DE SYNDICATS D'AGGLOMÉRATION NOUVELLE

A. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue député Dominique Lefèbvre, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement prévoyant que, sur le territoire d'une communauté d'agglomération (CA) issue d'un syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) à laquelle est transférée la compétence de collecte des ordures ménagères, peuvent « coexister » un financement à partir de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et à partir de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), selon le mode de financement qui était applicable avant le transfert.

Par ailleurs, nos collègues députés ont également adopté, à l'initiative de la rapporteure générale du budget, un amendement de coordination entre, d'une part, les articles L. 2333-76 et L. 2573-46 du code général des collectivités territoriales, relatifs à la REOM sur le territoire des EPCI issus de fusions, et, d'autre part, l'article 80 de la loi de finances pour 2014.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette disposition déroge au principe actuel selon lequel le financement par une redevance est incompatible avec celui à partir d'une taxe.

Il vise, d'après son auteur, à faciliter la mutualisation de la compétence de collecte des ordures ménagères, ce à quoi votre commission est favorable.

Elle vous propose sur cet article un **amendement** rédactionnel.

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

*ARTICLE 19***Report d'un an de la majoration de la redevance due pour l'usage
« alimentation en eau potable »**

Commentaire : le présent article reporte d'un an la majoration de la redevance pour l'usage « alimentation en eau potable », afin d'éviter aux collectivités concernées une charge financière de 16 millions d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 213-10-9 du code de l'environnement prévoit une **redevance pour prélèvement sur la ressource en eau**, assise sur le volume d'eau prélevé au cours d'une année, à laquelle est assujettie toute personne dont les activités entraînent un prélèvement sur cette ressource, sous réserve de certaines exonérations.

Cette redevance est affectée à l'agence de l'eau compétente, qui en fixe le tarif, dans la limite de plafonds fixés au même article.

Sont notamment concernés les exploitants de services publics de distribution d'eau des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Par ailleurs, afin d'inciter les collectivités territoriales à améliorer le taux de perte de leur réseau d'eau potable, l'article 161 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », a introduit l'obligation pour les communes d'établir, avant fin 2013, **un descriptif détaillé** des ouvrages de transport et de distribution d'eau potable.

De même, il impose aux communes d'adopter un **plan d'action** dont le taux de perte en eau est supérieur, dans le cas général, à 85 %¹. Ce plan doit être adopté « *avant la fin du second exercice suivant l'exercice pour lequel le dépassement a été constaté* » et comprendre, s'il y a lieu, un « *programme pluriannuel de travaux d'amélioration du réseau* ».

Le non-respect de ces deux obligations entraîne un doublement de la redevance due.

¹ Pour plus de détails, voir l'article D. 213-48-14-1 du code de l'environnement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article réécrit les dispositions du V de l'article L. 213-10-9 du code de l'environnement précité afin de **reporter d'un an la majoration de la redevance**.

Le deuxième alinéa prévoit que le doublement de la redevance s'applique à compter de 2014, si le descriptif détaillé n'a pas été établi avant le 31 décembre 2013.

Le troisième alinéa maintient le doublement de la redevance si le plan d'action n'a pas été adopté dans le délai imparti, « à compter de l'année au cours de laquelle devait être établi le plan d'action ». **Dans ce cas, un report n'était pas nécessaire**. En effet, le taux de perte ayant été défini en 2012, les communes ont l'obligation d'établir un plan d'action avant le 31 décembre 2014, en application de l'article L. 2224-7-1 du même code.

Les trois derniers alinéas précisent les conditions de suppression de la majoration : celle-ci cesse de s'appliquer à compter de la redevance due au titre des prélèvements effectués l'année de l'établissement du plan d'action ou de respect du taux de perte en eau précité.

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article permet d'éviter de faire peser sur 1 600 collectivités (sur 9 000 redevables) une charge de 16 millions d'euros environ (sur un produit de 251,4 millions d'euros). Il s'appliquera de façon rétroactive et les titres de perception des redevances déjà émis par les agences de l'eau concernées devront être annulés.

Ce report d'un an **permet de soulager les collectivités qui remplissent actuellement leurs obligations, sans contredire l'objectif d'amélioration du réseau d'eau potable**, puisque les collectivités qui n'ont pas fait ce travail se verront appliquer la majoration à compter de 2015.

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

ARTICLE 20

*(Art. L. 2333-4, art. L. 3333-3 et art. L. 5212-24
du code général des collectivités territoriales)*

**Simplification des règles de fixation des coefficients multiplicateurs
de taxe locale sur la consommation finale d'électricité**

Commentaire : le présent article prévoit une simplification des règles de fixation des coefficients multiplicateurs de taxe locale sur la consommation finale d'électricité, en limitant le nombre de valeurs pouvant être choisies par les collectivités territoriales ou par les syndicats intercommunaux exerçant la compétence d'autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité.

I. LE DROIT EXISTANT

Les taxes sur l'électricité perçues par les communes, les départements et les syndicats intercommunaux exerçant la compétence d'autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité ont été réformées dans le cadre de la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, afin d'assurer leur conformité avec la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

Deux taxes coexistent : une taxe communale et une taxe départementale.

**A. LA TAXE COMMUNALE SUR LA CONSOMMATION FINALE
D'ÉLECTRICITÉ**

La taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE) est assise sur la quantité d'électricité fournie ou consommée. En application de l'article L. 3333-3 du code général des collectivités territoriales, son tarif est fixé :

- à 0,75 euro par mégawattheure (MWh) pour les installations non professionnelles et pour les installations professionnelles dont la puissance est inférieure ou égale à 36 kilovoltampères ;

- à 0,25 euro par MWh pour les installations professionnelles dont la puissance est supérieure à 36 kilovoltampères et inférieure ou égale à 250 kilovoltampères¹.

L'article L. 2333-4 du même code prévoit que **les communes - ou leurs groupements - peuvent appliquer à ces tarifs un coefficient multiplicateur unique, initialement compris entre 0 et 8**. La limite supérieure du coefficient multiplicateur est actualisée chaque année en fonction de l'évolution de l'indice moyen des prix à la consommation hors tabac. La limite supérieure du coefficient s'élève ainsi, en 2014, à **8,44** ; cette limite sera portée à 8,50 en 2015.

Le coefficient multiplicateur est fixé par décision de l'organe délibérant compétent avant le 1^{er} octobre pour être applicable au 1^{er} janvier de l'année suivante. En l'absence de nouvelle délibération, il est automatiquement reconduit d'année en année.

L'article L. 5212-24 de ce code dispose que lorsqu'il existe un **syndicat intercommunal exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité** (ou lorsque le département exerce ce rôle), **la TCCFE est perçue par le syndicat en lieu et place** des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre qui en sont membres et **de l'ensemble des communes dont la population est inférieure ou égale à 2 000 habitants**. Pour les autres communes, cette taxe peut être perçue par le syndicat en lieu et place de la commune s'il en est décidé ainsi par délibérations concordantes du syndicat et de la commune intéressée. Ce critère démographique avait été supprimé par l'article 45 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, qui généralisait la perception par le syndicat en lieu et place de toutes les communes, malgré l'opposition du Sénat. Celui-ci a d'ailleurs adopté, le 29 avril 2014, une proposition de loi visant à rétablir les anciennes règles², avant que l'article 18 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 ne procède effectivement à ce rétablissement.

Lorsque le syndicat intercommunal ou le département perçoit la taxe en lieu et place des communes, l'organe délibérant du syndicat ou le conseil général arrête un coefficient multiplicateur unique pour l'ensemble du territoire. Lorsqu'il est situé hors du territoire métropolitain, le syndicat intercommunal peut fixer le coefficient multiplicateur dans la limite de 12, sous réserve qu'il affecte la part de la taxe résultant de l'application d'un coefficient multiplicateur excédant 8 à des opérations de maîtrise de la demande d'énergie concernant les consommateurs domestiques.

¹ Au-delà, les installations sont soumises à la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) perçue par l'État.

² Texte n° 415 (2013-2014) de MM. Jacques Mézard, Jean-Claude Requier et plusieurs de leurs collègues.

B. LA TAXE DÉPARTEMENTALE SUR LA CONSOMMATION FINALE D'ÉLECTRICITÉ

La taxe départementale sur la consommation finale d'électricité (TDCFE) est perçue par les départements ainsi que par la métropole de Lyon.

Régie par les articles L. 3333-2 à L. 3333-3-3 du code général des collectivités territoriales, elle fonctionne sur le **même modèle que la TCCFE, avec des tarifs identiques.**

Simplement, **le coefficient multiplicateur de la taxe est compris entre 2 et 4 (4,22 en 2014 puis 4,25 en 2015, du fait de l'indexation de la limite supérieure déjà décrite pour la TCCFE).** Les départements n'ont donc, à l'inverse des communes, pas la faculté de procéder à une exonération totale de taxe. Cela permet à la France de respecter la taxation minimale de l'électricité définie par la directive 2003/96/CE précitée.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de simplifier le régime de la TCCFE et de la TDCFE sous deux aspects.

A. LA LIMITATION DES VALEURS POSSIBLES DES COEFFICIENTS MULTIPLICATEURS

En premier lieu, il est proposé de **limiter les valeurs possibles des coefficients multiplicateurs.**

Actuellement, n'importe quelle valeur peut être théoriquement choisie, entre les deux bornes, par les assemblées délibérantes des collectivités ou syndicats concernés.

Le présent article propose que ces coefficients soient choisis parmi les valeurs suivantes :

- 0, 2, 4, 6, 8 ou 8,50 pour la TCCFE perçue par les communes et les syndicats intercommunaux situés sur le territoire métropolitain ;

- ces mêmes valeurs ainsi que les valeurs 10 et 12 pour les syndicats intercommunaux situés hors du territoire métropolitain, sous les mêmes réserves d'affectation que précédemment ;

- 2, 4 ou 4,25 pour la TDCFE.

Les articles L. 2333-4, L. 3333-3 et L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales seraient modifiés à cette fin.

B. L'ACTUALISATION DES TARIFS DES TAXES PLUTÔT QUE DE LA LIMITE SUPÉRIEURE DES COEFFICIENTS MULTIPLICATEURS

En outre, il serait inséré au sein de ce même article L. 3333-3 un 2 *bis* aux termes duquel **les tarifs des taxes seraient désormais actualisés chaque année** dans la même proportion que le rapport entre l'indice moyen des prix à la consommation, hors tabac, établi pour l'avant-dernière année et le même indice établi pour l'année 2013. Les montants qui en résultent seraient arrondis au centime d'euro le plus proche.

De manière logique, **les dispositions d'actualisation de la borne supérieure des coefficients multiplicateurs seraient supprimées**. Ainsi, les collectivités concernées n'auraient plus à délibérer chaque année afin d'adapter leur coefficient multiplicateur.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de coordination au sein de cet article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article propose **une adaptation raisonnable des taxes communale et départementale sur l'électricité**, qui va dans le sens d'une simplification du système.

Il est sans conséquence sur le niveau global de la fiscalité ni sur les ressources des collectivités territoriales concernées.

Il peut donc être adopté dans la version qu'a votée l'Assemblée nationale.

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

ARTICLE 20 bis (nouveau)

(Art. L. 2333-54, L. 2333-55-1, L. 2333-55-2, L. 2333-55-3 [nouveau], L. 2333-56, L. 2333-57, L. 2334-4, L. 2336-2 et L. 5211-21-1 du code général des collectivités territoriales, art. 261 E du code général des impôts, art. L. 172 H [nouveau] du livre des procédures fiscales, art. 422-12 et 422-13 du code de tourisme, art. 14 de la loi du 19 décembre 1926 portant fixation du budget général de l'exercice 1927, décret-loi du 28 juillet 1934 portant modification du régime fiscal des casinos, art. 50 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991 et art. 34 de la loi n° 95-1347 du 30 décembre 1995 de finances rectificative pour 1995)

Modification de la fiscalité applicable aux casinos

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, propose une refonte globale de la fiscalité spécifique applicable aux casinos.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PRODUIT BRUT DES JEUX, ASSIETTE DES PRÉLÈVEMENTS SPÉCIFIQUES DES CASINOS

Aux termes de l'article L. 321-6 du code de la sécurité intérieure, **les prélèvements sur les produits des jeux (PBJ) dans les casinos** sont fixés par la sous-section 4 de la section VI du chapitre III du titre III du livre III de la deuxième partie et par l'article L. 5211-21-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Ces prélèvements s'appliquent au produit brut des jeux diminué de 25 % et, le cas échéant, des abattements supplémentaires mentionnés au I de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 1995¹.

Selon les dispositions de l'article L. 2333-55-1 du CGCT, le produit brut des jeux est constitué :

- pour les jeux de contrepartie exploités sous forme non électronique, par la différence entre le montant cumulé de l'avance initiale et des avances complémentaires éventuelles et le montant de l'encaisse constaté en fin de partie ;

- pour les jeux de contrepartie exploités sous forme électronique, par la différence entre, d'une part, le montant de la comptée afférente à chaque poste de jeu et, d'autre part, le montant cumulé des avances éventuellement faites et des tickets représentatifs des crédits des joueurs émis par chaque

¹ Loi n° 95-1347 du 30 décembre 1995.

poste de jeu. Dans le cas d'un appareil équipé d'un système informatique permettant la dématérialisation du paiement scriptural, le produit brut des jeux est constitué par la différence entre, d'une part, le montant des achats de crédits et de la comptée éventuelle et, d'autre part, les gains payés par chaque poste de jeu ;

- pour les jeux de cercle exploités sous forme électronique ou non, par le montant intégral de la cagnotte, correspondant aux retenues opérées à tous les jeux de cercle par le casino. Pour chaque jeu de cercle, la retenue opérée par le casino est fixée par voie réglementaire. Elle ne peut excéder 5 % d'une assiette constituée, selon le type de jeu, par les mises des joueurs, leurs gains, ou les sommes engagées par eux pour participer au jeu ;

- pour les jeux pratiqués avec des machines à sous, par le produit d'un coefficient de 85 % appliqué au montant de la comptée afférente à l'appareil, diminué des avances faites, des tickets émis par la machine, des gains payés par la caisse spéciale et du montant des gains non réclamés ;

- pour les appareils connectés entre eux, dans le cadre d'un jackpot progressif mis en place entre plusieurs établissements, le produit brut des jeux est constitué par le produit d'un coefficient de 85 % appliqué au montant de la comptée, également diminuée :

* dans le casino où le jackpot progressif a été gagné, du montant initial du jackpot progressif et du montant des incréments réalisés par chaque appareil ;

* dans les autres casinos, du seul montant des incréments réalisés par chaque appareil.

B. LES PRÉLÈVEMENTS SPÉCIFIQUES DES CASINOS

Le **prélèvement progressif de l'État**, défini à l'article L. 2333-56 du CGCT et dont le barème est fixé à l'article D. 2333-74 du même code, comprend dix tranches dont le taux va de 10 % à 80 %. Une fraction de 10 % de ce prélèvement est reversée à la commune. Le montant de ce versement ne peut toutefois avoir pour effet d'accroître de plus de 5 % le montant des recettes réelles de fonctionnement de la commune, ce plafond étant porté à 10 % pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique.

Par ailleurs, dans les **communes** qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme, le conseil municipal peut instituer un prélèvement sur la même assiette, dont le **taux maximum ne doit, en aucun cas, dépasser 15 %**. Aux termes de l'article L. 5211-21-1 du CGCT, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui exercent la compétence tourisme ou les établissements publics percevant la

taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire ainsi que la métropole de Lyon peuvent instituer ce prélèvement, sauf opposition de la commune siège du casino. Ils peuvent, par convention, reverser tout ou partie du prélèvement à cette commune.

Il est précisé que, **lorsque le taux du prélèvement communal ajouté au taux du prélèvement de l'État dépasse 80 % du PBJ, le taux du prélèvement de l'État est réduit de telle façon que le total des deux prélèvements soit de 80 %.**

Les prélèvements opérés au profit de l'État, des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, de la métropole de Lyon et des organismes sociaux et spécifiques aux jeux des casinos sont liquidés et payés mensuellement auprès d'un comptable public.

Les prélèvements sont soldés par saison des jeux qui court du 1^{er} novembre au 31 octobre de l'année suivante. Aucune compensation n'est admise entre le montant des prélèvements dû au titre d'une saison des jeux en cours et celui dont le casino est redevable pour une saison des jeux antérieure.

Les prélèvements sont recouvrés et contrôlés selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que les taxes sur le chiffre d'affaires. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à ces mêmes taxes.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Jean-Pierre Dufau et Christine Pires Beaune, propose une refonte d'ampleur des prélèvements sur le PBJ des casinos. Il a été adopté avec l'avis favorable du Gouvernement et, à titre personnel, de la rapporteure générale. La commission des finances s'y était, initialement, montrée défavorable faute d'avoir pu l'expertiser.

Ce long article, qui retouche, crée ou abroge de multiples dispositions existantes, vise à simplifier les actuels prélèvements et à **alléger le poids global de la fiscalité du secteur.**

L'économie générale de la réforme proposée, telle que présentée par ses auteurs, est la suivante :

- une **modulation des taux et des tranches du barème de prélèvement progressif sur le produit des jeux dans les casinos**, de manière à alléger la charge fiscale des casinos de petite taille tout en finançant une partie de cet allègement sur les tranches supérieures du barème. Les taux de ce prélèvement seraient désormais étalés de 6 % à 83,5 % ;

- la prise en compte de l'importance des coûts salariaux liés par l'exploitation des jeux de table grâce à **l'introduction d'une décote sur l'assiette du prélèvement progressif applicable aux jeux de table** ;

- **une supposée simplification du dispositif d'abattement supplémentaire pour manifestations artistiques de qualité en le remplaçant par un crédit d'impôt remboursable**, dont la description occupe plus de quatre pages du présent projet de loi de finances rectificative. Ce système viserait à neutraliser l'impact budgétaire de la refonte du barème progressif. Il tend également à rendre le dispositif plus équitable en accordant un taux de remboursement identique pour l'ensemble des casinos.

Le présent article propose également un toilettage rédactionnel des textes législatifs encadrant la fiscalité du secteur, ainsi que l'abrogation de dispositions obsolètes.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est plutôt favorable, sur le fond, aux orientations proposées par le présent article.

Selon les éléments qui lui ont été transmis, les conséquences financières pour les différentes parties concernées par les prélèvements sur le PBJ seraient les suivantes :

- **une perte de recettes pour l'État de 6,4 millions d'euros** ;
- **un gain pour les collectivités territoriales de 2,2 millions d'euros** ;
- **et un gain global pour les casinos de 4,2 millions d'euros**, environ neuf établissements sur dix enregistrant une diminution de leurs prélèvements.

Dans une période difficile pour les casinos, en particulier les plus petits d'entre eux, d'un point de vue économique, ce soutien fiscal est plutôt bienvenu.

Néanmoins, en termes de méthode, introduire une réforme d'une telle ampleur par le biais d'un article issu d'un amendement, certes déposé par des collègues députés, **dont la longueur dépasse celle de certains projets de loi, est véritablement problématique**. La commission des finances du Sénat n'a pas été en mesure de l'expertiser complètement dans le court délai d'examen du présent projet de loi de finances rectificative. Et comme cela a été souligné précédemment, la rapporteure générale du budget à l'Assemblée nationale, Valérie Rabault, a, elle aussi, indiqué que la commission des finances avait initialement rejeté l'article faute de disposer de suffisamment d'éléments pour en apprécier l'impact.

Votre rapporteur général a, certes, reçu depuis lors des éléments chiffrés relatifs à l'impact estimé des mesures proposées par établissement.

Mais, au bout du compte, il est tout de même proposé au Parlement de légiférer sans que ni l'Assemblée nationale ni le Sénat n'aient réellement pu exercer leur rôle ni apporter leur regard propre sur les différents éléments constituant ce dispositif.

C'est donc uniquement pour ces raisons de méthode, qui sont aussi des raisons de principe quant à la manière dont doivent être élaborées les lois, en particulier les lois fiscales, qu'il convient, pour l'heure, de supprimer cet article. Ce dispositif pourra naturellement être de nouveau défendu dans un prochain texte financier, en donnant au Parlement le temps nécessaire pour exercer sa mission de législateur.

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

ARTICLE 20 ter (nouveau)
(Art. 302 bis ZG du code général des impôts)

Réaffectation à certaines communes de la part du produit du prélèvement sur les paris hippiques actuellement perçue par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

Commentaire : le présent article vise à réattribuer aux communes propriétaires d'un ou plusieurs hippodromes, ainsi qu'aux communes ayant participé aux investissements ou animations de la société de courses propriétaire ou gestionnaire d'un ou plusieurs hippodromes sis sur leur territoire, la part du prélèvement sur les paris hippiques affectée aux établissements publics de coopération intercommunale.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans le cadre de **la réforme globale de la fiscalité des paris sportifs et hippiques ainsi que sur le poker en ligne**, l'article 47 de la loi du 12 mai 2010 relative aux jeux en ligne¹ a créé dans le titre II de la première partie du livre premier du code général des impôts (CGI) un chapitre XX intitulé « Prélèvements sur les jeux et paris », comprenant les articles 302 bis ZG à 302 bis ZO. Cette réforme entendait répondre à une triple exigence de simplification, de neutralité des modes de distribution et de rendement constant pour l'État.

L'article 302 bis ZG précité prévoit, pour le pari mutuel organisé et exploité par les sociétés de courses, **un prélèvement de l'État sur les sommes engagés par les parieurs**, dont le taux est fixé par décret à 5,3 %².

Il était initialement prévu de **retrocéder une partie du produit de ce prélèvement sur les paris hippiques aux communes accueillant un ou plusieurs hippodromes**, au prorata des enjeux des courses hippiques effectivement organisées par lesdits hippodromes. Toutefois, dans le cadre de la loi du 29 décembre 2012 de finances pour 2013³, il a été décidé d'**affecter cette rétrocession aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** ; aussi le produit de ce prélèvement est-il aujourd'hui attribué, à concurrence de 15 % et dans la limite de 10 639 737 euros, aux EPCI sur le territoire desquels sont ouverts au public un ou plusieurs hippodromes, également au prorata des enjeux des courses hippiques organisés par ces hippodromes, et dans la limite de 744 782 euros

¹ Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

² Cf. article 1^{er} du décret n° 2013-1321 du 27 décembre 2013 fixant le taux du prélèvement mentionné à l'article 302 bis ZG du code général des impôts.

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

par EPCI. Les limites qui viennent d'être mentionnées sont **indexées, chaque année, sur la prévision de l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac** retenue dans le projet de loi de finances de l'année.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative, notamment, de nos collègues députés Jacques Myard et Bernard Gérard, avec l'avis défavorable du Gouvernement et de la commission des finances, le présent dispositif qui vise à **redéfinir l'affectation de la part du produit du prélèvement sur les paris hippiques intégralement attribuée, à ce jour, aux EPCI.**

Aussi s'attache-t-il à modifier l'article 302 *bis* ZG du code général des impôts (CGI) afin de prévoir que cette fraction du produit du prélèvement sur les paris hippiques est reversée aux communes lorsqu'il s'agit de **commune propriétaires d'un ou plusieurs hippodromes ouverts au public sur leur territoire**, ainsi qu'aux **communes qui ont participé ou participent directement aux investissements ou animations de la société de courses propriétaire ou gestionnaire d'un ou plusieurs hippodromes sis sur leur territoire.**

Le dispositif proposé précise que le produit de ce prélèvement est affecté dans la limite de 10 503 195 euros aux communes propriétaires d'un ou plusieurs hippodromes ouverts au public sur leur territoire et dans la limite de 735 224 euros par commune.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le transfert aux EPCI, opéré par la loi du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, de la part du produit du prélèvement sur les paris hippiques qui revenait initialement aux communes était justifié par le fait que **les hippodromes peuvent engendrer des charges pour les communes limitrophes de la communes d'implantation**, sans pour autant que ces communes ne bénéficient du produit du prélèvement.

Toutefois, dans certains cas, les charges afférentes à la présence d'hippodromes sont intégralement supportées par la commune d'implantation ; c'est pour cette raison que le présent article propose que la part du produit du prélèvement sur les paris hippiques qui revient aujourd'hui exclusivement aux EPCI soit **attribuée aux communes lorsqu'elles sont propriétaires des hippodromes concernés** ou qu'elles ont **participé directement aux investissements ou animations de la société de courses détenant ou assurant la gestion du circuit hippique.**

Ainsi le dispositif proposé semble-t-il permettre **une allocation du produit du prélèvement sur les paris hippiques plus conforme aux charges**

effectivement supportées par les différentes communes en raison de l'implantation d'un hippodrome. Néanmoins, il apparaît que les limites de la part du produit du prélèvement sur les paris hippiques pouvant être rétrocédée aux communes concernées correspondent à celles qui trouvaient à s'appliquer avant la revalorisation opérée par le décret du 26 mai 2014¹ pour la part revenant aux EPCI ; aussi **votre commission des finances propose-t-elle de rectifier cette erreur matérielle** et de modifier le présent article afin d'y faire figurer les montants prévus à ce jour pour les EPCI, soit 10 639 737 euros pour les communes propriétaires d'un ou plusieurs hippodromes et 744 782 euros par commune.

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

¹ Décret n° 2014-549 du 26 mai 2014 portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code.

ARTICLE 20 quater (nouveau)

(Art. 795 B [nouveau], 1384 E [nouveau] et 1594-0 G du code général des impôts)

Exonérations d'imposition applicables aux opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national

Commentaire : le présent article vise à prévoir plusieurs exonérations d'imposition au bénéfice des opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans le cadre de la lutte contre l'indignité et la dégradation des immeubles en copropriété, l'article 65 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) a institué les opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD), au sein du titre IV du livre VII du code de la construction et de l'habitation.

En vertu de l'article L. 741-1 du code de la construction et de l'habitation, ces ORCOD peuvent ainsi être mises en place par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements et sont menées sur un territoire qu'ils définissent dans le cadre d'un projet urbain et social ou d'une politique locale de l'habitat.

Une convention doit être signée entre les personnes publiques ainsi que, le cas échéant, l'opérateur chargé de sa mise en œuvre. Elle « prévoit tout ou partie des actions suivantes » :

- un dispositif d'intervention immobilière et foncière, y compris l'acquisition, les travaux et le portage de lots de copropriété ;
- un plan de relogement et d'accompagnement social des habitants ;
- la mobilisation des dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne ;
- les actions susceptibles d'être menées dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) ;

- les actions ou opérations d'aménagement foncier prévues à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme¹ ;

- le cas échéant, la mise en œuvre du plan de sauvegarde des copropriétés prévu à l'article L. 615-1 du code de la construction et de l'habitation ainsi que de la procédure d'administration provisoire renforcée prévue à l'article 29-11 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

L'ORCOD peut également donner lieu à l'instauration du droit de préemption urbain renforcé, éventuellement « assortie de l'obligation de joindre un rapport relatif à la salubrité et à la sécurité du bien ».

L'article L. 741-2 du code de la construction et de l'habitation prévoit quant à lui que l'opération peut être déclarée d'intérêt national, par un décret en Conseil d'État qui en définit le périmètre, pour les opérations les plus complexes, présentant des « enjeux majeurs en matière d'habitat dégradé » et qui mettent en œuvre des dispositifs lourds (plan de sauvegarde des copropriétés, instauration du droit de préemption urbain renforcé). L'ORCOD peut alors être confiée à un établissement public foncier (article L. 321-1-1 du code de l'urbanisme).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Inséré par l'Assemblée nationale, par un amendement de François Pupponi, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement dont trois sous-amendements ont également été adoptés, le présent article, a pour objet de **prévoir plusieurs exonérations d'imposition pour les ORCOD d'intérêt national (I du présent article)**.

Le **1° du I** propose ainsi la création d'un nouvel article 795 B au sein du code général des impôts, prévoyant **l'exonération de droit de mutation à titre gratuit des biens fonciers et immobiliers de l'État transférés**, en pleine propriété, à l'établissement public foncier chargé de conduire l'ORCOD d'intérêt national.

Le **2° du I** prévoit la création d'un nouvel article 1384 E au sein du code général des impôts qui instaurerait **l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ans des logements acquis par**

¹ Premier alinéa de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme : « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. »

l'établissement public foncier dans le cadre d'une ORCOD d'intérêt national, à compter de l'année qui suit celle de l'acquisition.

Cette exonération s'appliquerait à compter du 1^{er} janvier 2015 et pourrait faire l'objet d'une délibération contraire de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) doté d'une fiscalité propre pour la part de taxe foncière sur les propriétés bâties qui lui revient.

Elle cesserait de s'appliquer à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle les logements cessent d'appartenir à l'établissement public foncier.

Enfin, le **3° du I** propose de compléter le B de l'article 1594-0 G du code général des impôts afin de prévoir une **exonération de taxe de publicité foncière ou de droits d'enregistrement pour les acquisitions d'immeubles effectuées** par l'établissement public foncier, toujours dans le cadre de ces opérations d'intérêt national.

Enfin, le **II du présent article** permettrait aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre de délibérer jusqu'au 21 janvier 2015 afin de refuser l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les impositions établies au titre de 2015.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les ORCOD d'intérêt national ont **vocation à demeurer exceptionnelles**. Elles représentent des opérations particulièrement complexes, pour des situations difficiles, notamment en termes d'habitat dégradé, qui mélangent le social et l'urbain, tout en mettant en œuvre des procédures lourdes (procédure de sauvegarde, droit de préemption urbain renforcé...).

Le Gouvernement a annoncé qu'un décret en Conseil d'État serait pris avant la fin de l'année pour déclarer d'intérêt national la première ORCOD mise en place depuis l'adoption de la loi ALUR, à Clichy-sous-Bois (quartiers du Chêne-Pointu et de l'Etoile du Chêne-Pointu).

Considérant que la **situation** de ces copropriétés dégradées **doit être suivie avec attention**, votre rapporteur général est **favorable aux exonérations proposées, dans la mesure où elles devraient aider à la mise en œuvre des actions réalisées et où elles devraient engendrer une perte de recette limitée** compte tenu du nombre restreint d'ORCOD qui devraient être déclarées d'intérêt national par décret en Conseil d'État et confiées à un établissement public foncier.

En séance publique, Christian Eckert, secrétaire d'État en charge du budget, a indiqué que ces exonérations existaient déjà très largement mais que le présent article permettait de les sécuriser. En particulier, l'exonération

de taxe foncière sur les propriétés bâties était jusqu'à présent « *accordée plutôt par voie d'instruction fiscale que par voie légale* »¹.

Plus généralement, votre rapporteur général rappelle que, selon les chiffres du ministère du logement et de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), un million de logements, soit 15 % des copropriétés, présenteraient des « *signes de fragilité : vétusté des immeubles et paupérisation de leurs occupants* ».

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

¹ *Compte-rendu de la 1^{ère} séance publique de l'Assemblée nationale du mercredi 3 décembre 2014.*

ARTICLE 20 quinquies (nouveau)
(Art. 1382 et 1467 du code général des impôts et
art. 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000)

**Impositions locales applicables à un centre de stockage réversible
en couche géologique profonde de déchets radioactifs**

Commentaire : le présent article propose, d'une part, de prolonger de deux ans les taxes additionnelles à la taxe sur les installations nucléaires de base dites « d'accompagnement » et de « diffusion technologique », et, d'autre part, d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises les ouvrages souterrains d'un centre de stockage réversible en couche géologique profonde de déchets radioactifs.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article L. 542-11 du code de l'environnement, dans tout département sur le territoire duquel est situé tout ou partie du périmètre d'un laboratoire souterrain ou d'un centre de stockage en couche géologique profonde, un **groupement d'intérêt public (GIP)** est constitué en vue :

- de **gérer des équipements de nature à favoriser et à faciliter l'installation et l'exploitation du laboratoire ou du centre de stockage ;**

- de mener, dans les limites de son département, des **actions d'aménagement du territoire et de développement économique**, particulièrement dans la zone de proximité du laboratoire souterrain ou du centre de stockage dont le périmètre est défini par décret pris après consultation des conseils généraux concernés ;

- de **soutenir des actions de formation ainsi que des actions en faveur du développement, de la valorisation et de la diffusion de connaissances scientifiques et technologiques**, notamment dans les domaines étudiés au sein du laboratoire souterrain et dans ceux des nouvelles technologies de l'énergie.

Outre l'État et l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), peuvent adhérer de plein droit au groupement d'intérêt public la région, le département, les communes ou leurs groupements en tout ou partie situés dans la zone de proximité.

Les membres de droit du GIP peuvent décider l'adhésion en son sein de communes ou de leurs groupements situés dans le même département et hors de la zone de proximité, dans la mesure où lesdits communes ou

groupements justifient d'être effectivement concernés par la vie quotidienne du laboratoire ou du centre de stockage.

Pour financer les deux premières des actions susvisées, **le GIP bénéficie d'une partie du produit de la taxe additionnelle dite « d'accompagnement » à la taxe sur les installations nucléaires de base (INB)** prévue au V de l'article 43 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999), à laquelle il peut, pour les exercices budgétaires des années 2007 à 2016, ajouter une fraction, dans la limite de 80 %, de la partie du produit de l'autre taxe additionnelle, dite de « diffusion technologique », dont il bénéficie.

Pour financer la dernière action susvisée (le soutien aux actions de formation, etc.), le groupement bénéficie d'une partie du produit de la taxe additionnelle dite de « diffusion technologique », à laquelle il peut, pour les exercices budgétaires des années 2007 à 2016, ajouter une fraction, dans la limite de 80 %, de la partie du produit de la taxe additionnelle dite « d'accompagnement ».

En application de ces dispositions, en raison de l'installation d'un laboratoire souterrain de recherches, dénommé CIGEO, géré par l'ANDRA, dans le département de la Meuse et en limite de la Haute-Marne, deux GIP ont été constitués : les GIP *Objectif Meuse* et *Haute-Marne*.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur général, ces groupements perçoivent, chacun, environ **30 millions d'euros de ressources par an** du fait des dispositions décrites ci-dessus¹.

Néanmoins, à droit constant, cette somme devrait baisser à compter de 2015, du fait de l'extinction, à la fin de 2014, des parts « recherche », « d'accompagnement » et « de diffusion technologique de la taxe additionnelle sur les INB.

Par ailleurs, **le statut de la partie souterraine des installations au regard des impositions locales de droit commun (taxe foncière et cotisation foncière des entreprises) n'a pas encore été défini.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement avec l'avis favorable de la commission des finances, propose une double évolution, sur le court terme et sur le moyen terme, des dispositions existantes.

¹ Par ailleurs, une taxe dite « de stockage », proportionnelle à la capacité de stockage du centre exprimée en mètres cube, a pour objet de procurer des recettes fiscales aux collectivités locales situées à proximité du centre de stockage.

Pour le court terme, il est proposé de **prolonger pour deux années supplémentaires, c'est-à-dire pour 2015 et 2016, les taxes additionnelles dites « d'accompagnement » et de « diffusion technologique ».**

Pour le moyen terme, cet article propose **d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises les ouvrages souterrains du centre de stockage réversible en couche géologique profonde.** La partie « stockage » de la taxe additionnelle à la taxe sur les INB en tiendra lieu pour cet ouvrage spécifique. Bien entendu, **les installations en plein air du centre (administration, laboratoire, etc.) serait, elle, soumise à la fiscalité de droit commun.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'économie générale du présent article paraît équilibrée et peut donc être soutenue. Il était, en effet, essentiel pour l'ensemble des acteurs, de régler rapidement ces importantes questions fiscales dans la perspective de la mise en activité du centre de stockage, prévue pour 2019.

De fait, la taxe de stockage spécifique applicable à la partie souterraine de CIGEO risquait de faire double emploi avec la taxe foncière et la cotisation foncière des entreprises. En outre, la valeur locative, presque indéfinissable, du centre, risquait de rendre ces taxes peu applicables en l'espèce.

Selon les éléments transmis à votre rapporteur général, les collectivités devraient percevoir environ **50 millions d'euros** de recettes du fait de cette taxe et de la fiscalité de droit commun appliquée aux installations de surface. Cette somme est du même ordre que celle qu'acquittent les centrales nucléaires.

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

ARTICLE 20 sexies (nouveau)
(Art. 1398 A du code général des impôts)

**Prorogation d'un dégrèvement de TFNB au profit
des associations foncières pastorales**

Commentaire : le présent article a pour objet de proroger pour trois ans un dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB), au profit des propriétés situées dans le périmètre d'une association foncière pastorale et à laquelle adhère leur propriétaire.

I. LE DROIT EXISTANT

Les associations foncières pastorales ont été créées par la loi du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale¹ dans les régions d'économie montagnarde. Ces associations relativement anciennes contribuent à maintenir le pastoralisme au sein des territoires ruraux et, plus particulièrement, en zone de montagne. Il s'agit d'un mode d'élevage peu pratiqué, qui a pour avantage de préserver la faune et la flore.

Le droit en vigueur favorise ce mode d'élevage, car il est en effet accordé un **dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)** perçue au profit des communes et groupements de communes à fiscalité propre **sur les propriétés non bâties comprises dans le périmètre d'une association foncière pastorale à laquelle adhère leur propriétaire**

Ce dégrèvement, créé par l'article 1398 A de la loi du 1^{er} février 1995 de modernisation de l'agriculture², codifié à l'article 1398 A du code général des impôts, a été reconduit par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux³ prévue pour une durée de dix ans. Il doit donc **prendre fin au 31 décembre 2014.**

De plus, il est depuis sa création subordonné à la condition que les **recettes de l'association foncière pastorale provenant d'activités autres qu'agricoles ou forestières n'excèdent ni 30 % du chiffre d'affaires, ni 30 000 euros.**

¹ Loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale.

² Loi n° 95-95 du 1^{er} février 1995 de modernisation de l'agriculture.

³ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

Enfin, le bénéfice du dégrèvement est subordonné à la condition que l'association souscrive, pour le compte des propriétaires concernés, avant le 31 janvier de chaque année, une **déclaration au service des impôts assortie des justifications nécessaires**, en indiquant par commune et par propriétaire la liste des parcelles concernées au 1^{er} janvier.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de nos collègues députés Alain Fauré, Christine Pires Beaune et Frédérique Massat, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, le présent article, qui propose de **proroger ce dégrèvement de TFNB pour une durée de trois ans**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La prorogation proposée par le présent article est **légitime** : ce dispositif d'incitation **coûte très peu** et ce dégrèvement est, comme il a été vu, encadré de manière à **prévenir les abus**. Encourager le pastoralisme, ce mode d'élevage **respectueux de l'environnement** en ce qu'il permet de préserver la faune et la flore, paraît donc de bonne politique et c'est pourquoi votre rapporteur général **soutient la prorogation pour trois ans de ce dispositif** telle qu'elle est proposée par le présent article.

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

ARTICLE 20 septies (nouveau)
(Art L.331-9 du code de l'urbanisme)

Possibilité d'exonérer de taxe d'aménagement les pigeonniers et les colombiers

Commentaire : le présent article prévoit d'élargir les exonérations de taxe d'aménagement aux pigeonniers et colombiers.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010¹ a créé la taxe d'aménagement, qui est **entrée en vigueur le 1^{er} mars 2012**.

Dans le cadre de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme, la **taxe d'aménagement a remplacé plusieurs taxes d'urbanisme** : la taxe locale d'équipement (TLE), la taxe complémentaire à la TLE en région Île-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.**

La taxe est assise sur la valeur de la surface de construction, qui est déterminée forfaitairement : cette valeur est fixée à 660 euros par mètre carré (748 euros dans les communes de la région d'Île-de-France). « *La surface de la construction (...) s'entend de la somme des surfaces de plancher closes et couvertes, sous une hauteur de plafond supérieure à 1,80 mètre* » (article L. 331-10 du code précité).

Les articles L. 331-7 à L. 331-9 du code de l'urbanisme déterminent les cas d'exonérations.

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

Il existe des exonérations obligatoires à la part communale ou intercommunale de la taxe (article L. 331-7 du code de l'urbanisme) et à la part départementale (article L. 331-8 du code précité).

Ainsi, par exemple, les constructions et aménagements destinés à être affectés à un service public ou d'utilité publique sont exonérés, tout comme les surfaces de plancher des serres de production ou les constructions dont la surface est inférieure ou égale à 5 mètres carrés.

Enfin, **l'article L. 331-9 du code de l'urbanisme prévoit que les collectivités territoriales peuvent décider d'exonérer de taxe d'aménagement, en tout ou partie, certaines catégories de construction ou d'aménagement :**

- certains logements sociaux ;
- dans la limite de 50 % de leur surface, les locaux financés à l'aide du prêt ne portant pas intérêt, consenti pour financer la primo-accession à la propriété ;
- les locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, les entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale et les parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale ;
- les commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 mètres carrés ;
- les monuments historiques ;
- les surfaces annexes à usage de stationnement ;
- les abris de jardin soumis à déclaration préalable.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de Jean-Jacques Candelier et de plusieurs de ses collègues du groupe Gauche démocrate et républicaine, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis défavorable du Gouvernement et de la commission des finances, le présent article additionnel, qui offre, par son I, aux collectivités territoriales la possibilité d'exonérer de taxe d'aménagement les pigeonniers et les colombiers.

Les II et III du présent article additionnel correspondent au gage de la perte de recettes.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Après l'élargissement de l'exonération aux abris de jardin prévu par la loi de finances pour 2014¹, le présent article propose qu'elle s'applique également aux colombiers et aux pigeonniers.

Votre commission des finances prend acte de cette nouvelle possibilité d'exonération offerte aux collectivités territoriales, qui concerne en tout état de cause un faible nombre de cas.

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

¹ Article 90 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

ARTICLE 20 octies (nouveau)
(Art. L. 520-8 du code de l'urbanisme)

Rétablissement et pérennisation de l'exonération de redevance pour la construction de bureaux en Île-de-France au titre des opérations de démolition-reconstruction

Commentaire : le présent article vise à rétablir et pérenniser l'exonération de redevance pour la construction de bureaux en Île-de-France au titre des opérations de démolition-reconstruction.

I. LE DROIT EXISTANT

En Île-de-France, **la création de bureaux, locaux commerciaux et locaux de stockage est soumise à une redevance¹** perçue par la région² à l'occasion des travaux de construction, de transformation ou d'agrandissement, conformément à l'article L. 520-1 du code de l'urbanisme.

La **définition des locaux concernés** est la même que celle retenue pour la taxe annuelle prévue à l'article 231 *ter* du code général des impôts (CGI).

La redevance est calculée à partir de la **surface de ces locaux**, en fonction de **tarifs différenciés** suivant un zonage en trois circonscriptions³, qui sont actualisés par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme au 1^{er} janvier de chaque année en fonction du dernier indice du coût de la construction publié par l'INSEE. Les tarifs de la redevance figurent à l'article L. 520-3 du code de l'urbanisme.

Introduit par l'article 151 de la loi du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006⁴, l'article L. 520-8 du code de l'urbanisme prévoit que

¹ Les locaux commerciaux et de stockage ont été intégrés à l'assiette de la redevance sur la création de bureaux (RCB) par l'article 31 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

² L'article L. 520-4 du code de l'urbanisme prévoit que le « produit de la redevance est attribué à la région d'Île-de-France pour être pris en recettes au budget d'équipement de la région, en vue du financement d'infrastructures routières et d'équipements nécessaires au desserrement d'activités industrielles ou tertiaires ».

³ La 1^{ère} circonscription comprend Paris et les Hauts-de-Seine, la 2^e circonscription, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et les communes de Seine-et-Marne, des Yvelines, de l'Essonne et du Val-d'Oise faisant partie de l'unité urbaine de Paris et la 3^e circonscription, les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) et du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), ainsi que les communes de Seine-et-Marne, des Yvelines, de l'Essonne et du Val-d'Oise non incluses dans l'unité urbaine de Paris.

⁴ Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

les **opérations de reconstruction** d'un immeuble sont assujetties à la redevance sur les créations de bureaux ; toutefois, cet article prévoyait, pour **les opérations pour lesquelles le permis de construire avait été délivré avant le 1^{er} janvier 2014, que celles-ci ne donnaient lieu au paiement de la redevance** « *qu'à raison des mètres carrés de surface utile de plancher qui excéd[aient] la surface de construction de l'immeuble avant reconstruction* ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue député Olivier Faure avec l'avis favorable du Gouvernement, le présent article additionnel tendant à **rétablir et pérenniser l'exonération de redevance pour la construction de bureaux en Île-de-France au titre des opérations de démolition-reconstruction**. Aussi est-il proposé de modifier l'article L. 520-8 du code de l'urbanisme à cet effet.

L'exonération s'appliquerait pour les opérations de reconstruction pour lesquelles l'avis de mise en recouvrement de la redevance est émis à compter du 1^{er} décembre 2014.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En rétablissant le dispositif d'exonération de la redevance pour la construction de bureaux en Île-de-France au titre des opérations de démolition-reconstruction, le présent article permet de **lever un frein au développement économique de la région Île-de-France**, les opérations de réhabilitation du bâti existant contribuant pleinement **au développement, sur le territoire régional, de centres d'affaires** dans un contexte de concurrence internationale accrue en ce domaine. À cet égard, il convient de rappeler qu'un tel dispositif avait déjà été proposé au cours des derniers mois par Gilles Carrez, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Dans ces conditions, votre commission ne peut qu'être favorable au présent article.

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

ARTICLE 20 nonies (nouveau)
(Art. 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés)

Instauration d'une majoration de 50 % de la taxe sur les surfaces commerciales pour les grandes surfaces

Commentaire : le présent article vise à instaurer une majoration de 50 % à la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom), pour les surfaces de vente excédant 2 500 m², dont le produit serait affecté à l'État.

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) a été instaurée par l'article 3 de la loi du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés¹.

Cette taxe est assise sur la **surface de vente des magasins de commerce**, quelle que soit la forme juridique de l'entreprise exploitante, qui respectent les conditions cumulatives suivantes :

- présenter une **surface supérieure à 400 mètres carrés** ;
- avoir été **ouverts à compter du 1^{er} janvier 1960** ;
- être un **magasin de détail**, à l'exclusion des établissements de commerce de gros avec une clientèle professionnelle ou de collectivités ;
- appartenir à un **établissement dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 460 000 euros**.

Afin d'inclure dans le champ de la taxe les établissements de petite surface appartenant à des groupes de commerce importants, il a été prévu que le seuil de 400 mètres carrés ne s'applique pas aux établissements appartenant à un même groupe ou à une même enseigne commerciale.

La taxe présente **trois taux différents en fonction du chiffre d'affaires hors taxe au mètre carré** :

- si le chiffre d'affaires de l'établissement au mètre carré de surface commerciale est **inférieur à 3 000 euros**, la taxe est d'un montant forfaitaire de 5,74 euros par mètre carré de surface commerciale ;

¹ Loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés.

- si le chiffre d'affaires au mètre carré est **compris entre 3 000 euros et 12 000 euros**, le taux de la taxe est déterminé selon la formule suivante :

$$\text{Taxe} = 5,74 + 0,00315 \times \frac{\text{Chiffre d'affaires annuel hors taxe}}{\text{Surface commerciale} - 3\,000}$$

- si le chiffre d'affaires est **supérieur à 12 000 euros**, la taxe est d'un montant forfaitaire de 34,12 euros par mètre carré.

Ces taux et cette formule sont toutefois aménagés lorsque l'établissement comprend une installation de distribution de carburants.

Le système en place prévoit d'ores et déjà une **majoration de la taxe de 30 % pour les établissements dont la superficie est supérieure à 5 000 mètres carrés et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxe est supérieur à 3 000 euros par mètre carré**. Cette majoration a été introduite par l'article 99 de la loi de modernisation de l'économie de 2008¹.

Depuis 2011 et la réforme de la taxe professionnelle, **le produit de la Tascom a été transféré aux communes et aux établissements publics de coopération communale (EPCI)**². Ces derniers peuvent moduler le taux de la taxe, par application d'un coefficient dont le niveau est encadré.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale par amendements identiques de nos collègues députés Eva Sas et plusieurs membres du groupe écologiste, Marie-Françoise Bechtel et plusieurs membres du groupe socialiste, républicain et citoyen, et Roger-Gérard Schwartzberg et plusieurs membres du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste.

La commission des finances de l'Assemblée nationale a émis un avis défavorable à ces amendements, auxquels le Gouvernement était favorable.

Le présent article prévoit ainsi que **le montant de la Tascom est « majoré de 50 % pour les établissements dont la surface de vente excède 2 500 m² »**. Cette majoration s'applique sur le montant de la taxe due par le

¹ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. C'est d'ailleurs ce même article qui, à l'initiative de notre collègue Elisabeth Lamure, rapporteure au nom de la commission spéciale, avait renommé l'ancienne « taxe d'aide au commerce et à l'artisanat » (Taca) en « taxe sur les surfaces commerciales » (Tascom).

² 1.2.4.1. de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

redevable après éventuelle application de la majoration de 30 % existante, mais avant les éventuelles modulations que peut décider l'EPCI.

Le présent article prévoit que **le produit de cette majoration est affecté à l'État.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Nos collègues députés, auteurs des amendements identiques, ont avancé plusieurs arguments pour l'adoption du présent article :

- pour les uns, il s'agit de **compenser la situation qualifiée de « quasi-monopole local »** dès lors que l'implantation d'hypermarchés nécessite une autorisation administrative préalable. En frappant les surfaces de vente supérieures à 2 500 m², le présent article s'applique en effet essentiellement aux hypermarchés¹ ;

- pour d'autres, le présent article vise à **compenser le bénéfice, pour les grandes surfaces, du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)**, alors même qu'elles ne se trouvent pas, selon ces mêmes auteurs « *en compétition économique avec des entreprises étrangères* » ;

- pour d'autres encore, il s'agit de « *lutter contre l'artificialisation des terres* » et de « *promouvoir une économie locale et des commerces de proximité* ».

Cependant, le présent article a **d'abord un objectif de rendement budgétaire au profit de l'État.** Cet article devrait en effet rapporter environ **200 millions d'euros par an à l'État.**

Ainsi, notre collègue député Dominique Lefebvre, qui n'est signataire d'aucun des amendements identiques adoptés, a souligné en séance à l'Assemblée nationale qu'« *au regard de la situation que connaît aujourd'hui du budget de l'État comme de notre exigence de tenir les engagements de la France vis-à-vis de la Commission européenne, cet amendement se justifie pleinement* ». À cet égard, votre rapporteur général s'étonne que le Gouvernement ait présenté le rendement attendu de l'adoption de cet article, d'initiative pourtant parlementaire, parmi les mesures visant à corriger le solde budgétaire 2015 de 3,6 milliards d'euros conformément à l'exigence de la Commission européenne.

S'agissant de l'application du CICE, il est vrai que ce dispositif bénéficie notamment aux entreprises de commerce. Ainsi, le commerce représente 19,4 % de la masse salariale éligible au CICE en 2013, à égalité avec l'industrie manufacturière.

¹ D'après la définition de l'INSEE, un magasin de commerce est considéré comme un « hypermarché » lorsque plus du tiers de ses ventes est réalisé en alimentation et que sa surface commerciale excède 2 500 m².

Cependant, **le commerce a d'ores et déjà été soumis à des mesures réglementaires et fiscales qui ont en grande partie compensé le bénéfice du CICE**. En particulier, la ré-intégration des temps de pause, d'habillage et de déshabillage des salariés dans la rémunération figurant au dénominateur de la formule de calcul des allègements de cotisations patronales (allègements existants et à venir en application de la loi de financement de la sécurité sociale rectificative du 8 août 2014)¹, a conduit à elle seule à une augmentation des prélèvements obligatoires estimée à environ 180 millions d'euros par an par le secteur.

En outre, la Tascom est un impôt de production, dès lors qu'elle frappe un des éléments de la composition du chiffre d'affaires. Or, les assises de la fiscalité des entreprises du premier semestre 2014 ont permis de dégager un consensus entre les différentes organisations professionnelles sur la priorité qui devait être donnée à la **réduction des impôts de production**, dont l'importance est une spécificité française. Cette majoration irait donc à contre-courant des évolutions attendues par les entreprises et des engagements du Gouvernement, en particulier s'agissant de la suppression progressive de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S).

Par ailleurs, en affectant le produit de cette majoration à l'Etat, le présent article nuit à la **visibilité et à la lisibilité du système fiscal**, en entretenant une confusion sur les affectataires de la Tascom.

Surtout, votre rapporteur général estime que la Tascom et, par conséquent, la surtaxe instituée par le présent article, ne prend pas en compte **l'évolution progressive des modes de consommation et de distribution**. En effet, cette taxe s'applique uniquement aux surfaces commerciales ouvertes à la clientèle. Ainsi, les entreprises qui distribuent par **e-commerce**, qu'il s'agisse des enseignes installées également physiquement sur le territoire français ou d'autres, souvent étrangères, qui n'y disposent que d'entrepôts de stockage, ne sont pas soumises à la Tascom. De même, les établissements qui proposent à leur clientèle de faire leurs achats par Internet pour ensuite récupérer ces derniers auprès de l'entrepôt (**système dit « drive »**), dès lors qu'il n'y a pas d'espace « affecté à la circulation de la clientèle pour effectuer ses achats » ni d'espace physique « affecté à l'exposition des marchandises proposés à la vente », n'entrent pas dans le champ de la Tascom.

En conséquence, cette surtaxe est inadaptée aux réalités de l'évolution des modes de consommation. Votre rapporteur général estime qu'il conviendrait plutôt de **réfléchir à un élargissement de l'assiette de la Tascom**, pour y inclure, sans risque de contournement ou d'érosion de la base fiscale vers des pays frontaliers, le chiffre d'affaires issu du e-commerce et du *drive*. Un tel élargissement de l'assiette devrait être effectué à produit constant et s'accompagner d'une baisse du taux de la taxe.

¹ Loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.

Dans l'attente d'une telle réforme, la majoration proposée par le présent article, qui s'oppose aux engagements du Gouvernement en matière de réduction de la fiscalité pesant sur les entreprises (cf. le commentaire de l'article 14), constitue une « **recette de poche** », **frappant des établissements et certaines enseignes pourtant soumis à une concurrence croissante en raison du développement de la vente par Internet.**

Votre rapporteur général considère qu'une telle mesure constitue une réponse ponctuelle et inadaptée aux exigences de la Commission européenne. Alors que le ministre des finances et des comptes publics a annoncé la fin des créations de taxe, **le présent article envoie un signal qui nuit à la crédibilité de la parole publique et à la confiance des entreprises**, indispensable à une reprise économique durable. Il estime qu'il aurait fallu satisfaire à ces exigences par des **efforts conséquents d'économie sur les dépenses publiques et des réformes structurelles**, en particulier s'agissant du marché du travail.

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

ARTICLE 21

(Art. 39 quinquies D, 44 sexies, 44 septies, 44 quindecies, 125-0 A, 239 sexies D, 1465, 1465 A, 1465 B, et 1602 A du code général des impôts)

**Prorogation de certains dispositifs zonés d'exonérations fiscales
(AFR, ZRR)**

Commentaire : le présent article a pour objet de proroger des aides fiscales aux entreprises situées dans les zones de revitalisation rurale (ZRR), les zones d'aide à finalité régionale (ZAFR) et les zones d'aide à l'investissement des PME (ZAIPME).

I. LE DROIT EXISTANT

**A. L'EXONÉRATION AU PROFIT DES ENTREPRISES CRÉÉES OU REPRISES
DANS LES ZRR**

Créées par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, les ZRR ont pour objet de **favoriser l'implantation d'entreprises dans des territoires confrontés à des difficultés particulières**, tels que le déclin démographique, ou des handicaps géographiques, économiques et sociaux, afin de corriger les inégalités de conditions de vie. Les entreprises qui s'y créent, y sont transmises ou reprises bénéficient ainsi de **différents régimes fiscaux et sociaux préférentiels**.

Définies à l'article 1465 A du code général des impôts (CGI), les ZRR résultent d'un **zonage** s'appuyant sur **trois critères**¹ :

- un **critère de faible densité démographique**, évalué à l'échelle des cantons, des arrondissements ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La commune doit ainsi relever d'un canton ou d'un EPCI à fiscalité propre dont la densité de population est inférieure à 31 habitants par km², ou d'un arrondissement dont la densité de population est inférieure à 33 habitants par km² ;

- un **critère socio-économique**, évalué au niveau de la commune². Celle-ci doit remplir l'une des trois conditions suivantes : avoir connu une perte de population, une perte de population active, ou avoir un taux de

¹ Le décret n° 2005-1435 du 21 novembre 2005 relatif aux critères de classement en ZRR fixe les différents seuils d'éligibilité.

² Les communes appartenant à un canton ou à un arrondissement dont la densité démographique est inférieure ou égale à 5 habitants par km² sont classées en ZRR sans devoir répondre à l'un de ces trois critères socioéconomiques.

population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale, c'est-à-dire supérieur à 8,3 % de l'ensemble de la population active ;

- un **critère institutionnel**, à savoir l'appartenance à un EPCI à fiscalité propre. Afin d'inciter à l'intercommunalité, les communes qui se regroupent ou qui se rapprochent d'un EPCI existant permettent à l'ensemble de l'EPCI de bénéficier de leur classement en ZRR si elles représentent plus de 50 % de la population de celui-ci. *A contrario*, elles conservent le bénéfice de leur classement en ZRR à titre individuel si elles satisfont aux critères sans représenter 50 % de la population de l'EPCI. Il en résulte que les EPCI ne sont pas tous classés dans leur intégralité.

En fonction de ces critères, le pouvoir réglementaire constate par arrêté le classement des communes en ZRR.

Aux termes de l'arrêté en vigueur, les ZRR concernent ainsi aujourd'hui le **tiers des communes et du territoire national**, mais seulement **8 % de la population totale**.

En application de l'article 44 *quindecies* du code général des impôts (CGI), les entreprises créées ou reprises entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2014 dans les **ZRR** bénéficient, sous certaines conditions, d'une **exonération d'impôt sur les bénéfices**, totalement pendant cinq ans, puis partiellement pendant trois ans.

Le bénéfice de ces exonérations est subordonné au respect du règlement communautaire n° 1407/2013 du 18 décembre 2013 relatif aux aides *de minimis*.

B. L'EXONÉRATION AU PROFIT DES ENTREPRISES CRÉÉES DANS LES ZAFR

De manière assez proche, mais à l'exclusion du cas des entreprises reprises, l'article 44 *sexies* du CGI permet aux entreprises créées entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2014 dans les **ZAFR**¹ de bénéficier, sous certaines conditions, d'une **exonération d'impôt sur les bénéfices** pendant deux ans, puis partiellement pendant trois ans.

Ces aides sont, comme celles applicables dans les ZRR, placées sous le plafond communautaire des aides *de minimis*. Il convient d'observer que

¹ Le droit communautaire offre la possibilité aux États membres de mettre en œuvre des aides aux entreprises à finalité régionale afin de contribuer au développement des territoires en difficulté de l'Union européenne (zones dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles il existe un grave sous-emploi). Les ZAFR, qui couvrent 15 % de la population nationale, sont ainsi définies en France par le décret n° 2014-758 du 2 juillet 2014 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2014-2020, qui délimite les zones dans lesquelles l'État et les collectivités territoriales peuvent allouer aux grandes entreprises et, à taux majorés aux PME, des aides à l'investissement et à la création d'emploi.

certaines communes peuvent être à la fois en ZAFR et en ZRR, les deux zonages étant indépendants l'un de l'autre.

C. LE RÉGIME D'EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS POUR LES SOCIÉTÉS CRÉÉES EN ZAFR POUR REPRENDRE UNE ENTREPRISE INDUSTRIELLE EN DIFFICULTÉ

L'article 44 *septies* du CGI dispose que les sociétés créées pour **repandre une entreprise industrielle en difficulté** sont, sous certaines conditions, **exonérées d'impôt sur les sociétés (IS)** durant leurs vingt-quatre premiers mois d'activité, afin d'empêcher la disparition d'entreprises industrielles, de leurs outils de fabrication et de leur savoir-faire spécifique.

Il convient de préciser que ce régime d'exonération s'applique sur l'ensemble du territoire national, mais que les plafonds de ce dispositif sont différents selon que la société est une PME ou non et qu'elle se trouve ou pas en ZAFR¹. Dans tous les cas, le **plafond du bénéfice exonéré** ne peut pas dépasser **42 millions d'euros**.

D. LES RÉGIMES D'EXONÉRATION DE CFE

Aux termes des articles 1465 et 1465 B du CGI, les communes et les EPCI dotés d'une fiscalité propre peuvent, par une délibération de portée générale, exonérer de **cotisation foncière des entreprises (CFE)** pendant cinq ans, en totalité ou en partie, les entreprises qui réalisent sur leur territoire certaines activités industrielles et de recherche². Ces **exonérations facultatives de CFE** sont possibles en ZAFR et dans les **zones d'aide à l'investissement des PME (ZAIPME)**³.

Par ailleurs, l'article 1465 A du CGI prévoit, sauf délibération contraire de la commune ou de l'EPCI, une **exonération de CFE** d'au plus cinq ans en faveur des entreprises réalisant **en ZRR** les mêmes activités industrielles et de recherche que celles définies à l'article 1465 du même code. L'exonération est en principe soumise au plafond *de minimis* ; toutefois, pour les opérations réalisées dans une zone située à la fois en ZRR et en ZAFR, l'entreprise peut opter pour l'application de la réglementation relative aux aides à finalité régionale prévue à l'article 13 du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC), dans l'hypothèse où le plafond

¹ Le bénéfice exonéré est plafonné selon un taux appliqué au coût salarial des emplois créés par l'entreprise. Ce taux peut être de 28 %, de 42 % ou de 56 % du montant des coûts éligibles.

² Les opérations pouvant ouvrir droit à cette exonération sont les créations, extensions ou reconversions d'activités industrielles ou de recherche scientifique et technique, ou de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique, ainsi que les reprises d'établissements en difficulté exerçant ces activités.

³ Les ZAIPME sont des zones liées à la mise en œuvre de la réglementation européenne sur les aides d'État qui constituent un zonage complémentaire à celui des ZAFR destiné aux PME.

d'aide auquel il serait alors soumis¹ lui serait plus favorable que celui applicable aux aides *de minimis*².

E. LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS EN ZRR ET ZAFR

Deux régimes fiscaux différents sont ici évoqués : un **amortissement exceptionnel des investissements immobiliers** des PME en ZRR³ et un **avantage pour les opérations de crédit-bail** conduites dans ces mêmes zones ainsi que dans les ZAFR.

Tout d'abord, conformément à l'article 39 *quinquies* D du CGI, les PME indépendantes⁴ peuvent pratiquer sur un exercice un **amortissement exceptionnel égal à 25 % du prix de revient** des immeubles à usage industriel ou commercial acquis ou construits dans une des zones mentionnés avant le 1^{er} janvier 2015, alors que les immeubles industriels sont amortis habituellement sur une durée de 20 ans avec un taux d'amortissement linéaire de 5 %. Cet avantage en trésorerie est également applicable aux travaux de rénovation réalisés dans ces mêmes immeubles.

Ensuite, l'article 239 *sexies* du CGI prévoit, en cas de levée d'option en fin de période de crédit-bail, la **réintégration au résultat taxable** de l'entreprise locataire d'une fraction de l'éventuel **avantage correspondant au loyer**. Toutefois, lorsqu'une entreprise lève l'option d'achat au terme d'un contrat de crédit-bail concernant des immeubles situés en ZRR ou en ZAFR signé avant le 31 décembre 2014, cet article dispense les PME concernées de réintégrer une fraction des loyers versés au cours du contrat de crédit-bail à leur résultat fiscal, contrairement au droit commun rappelé ci-dessus⁵.

¹ Ce plafond d'aide est calculé en pourcentage de coûts admissibles découlant directement de l'activité réelle de l'entreprise.

² Le droit européen de la concurrence, notamment le régime des aides d'État, distingue les aides ou allègements fiscaux qui, en raison de leur faible montant, relèvent du règlement de *de minimis* et peuvent être accordés sans autorisation à une même entreprise dans la limite de 200 000 euros sur une période de trois ans, et les allègements fiscaux qui répondent aux conditions fixées par le RGEC et qui peuvent donc être accordés sans autorisation de la Commission, notamment les aides à finalité régionales (AFR) ou les aides à l'investissement et à l'emploi en faveur des PME.

³ Les ZRU sont des zones urbaines sensibles confrontées à des difficultés particulières et caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.

⁴ Il s'agit d'entreprises non détenues à plus de 25 % par une grande entreprise.

⁵ Ainsi, si le prix d'acquisition par le locataire à l'issue de la période de crédit-bail (par exemple 40) est inférieur à la différence entre la valeur de l'immeuble à la signature du contrat de crédit-bail (soit par exemple une base de 100) et l'amortissement que le locataire aurait pu pratiquer s'il avait été propriétaire (50), la fraction des loyers correspondant à l'écart entre cette différence (100 - 50 = 50) et le prix de cession (40) est réintégrée au résultat taxable du locataire, soit, en l'espèce, une réintégration de 10. L'article 239 *sexies* D précité prévoit précisément que cette réintégration ne s'applique pas lorsque le contrat de crédit-bail concerne des immeubles situés en ZRR ou en ZAFR.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article **proroge ces différents dispositifs zonés d'aides fiscales aux entreprises, qui viennent à échéance au 31 décembre 2014.**

A. LA PROROGATION DE PLUSIEURS RÉGIMES D'EXONÉRATION D'IMPÔT EN FAVEUR DES ENTREPRISES

Le D du I du présent article vise à **proroger d'un an les régimes d'exonération d'impôt au profit des entreprises situées en ZRR.** De même, les **exonérations de CFE en ZRR** arrivant à expiration le 31 décembre 2014, le H du I du présent article propose donc de les proroger jusqu'au 31 décembre 2014.

Par ailleurs, les B et C du I du présent article visent à **proroger pour six ans, c'est-à-dire sur la durée de la programmation budgétaire communautaire 2014-2020, les régimes d'exonération d'impôt au profit des entreprises situées en ZAFR.** De même, les **exonérations de CFE en ZAFR et en ZAIPME** arrivant à expiration le 31 décembre 2014, le G et au I du I du présent article prévoit leur prorogation jusqu'au 31 décembre 2020.

Enfin, les A et F du I du présent article proposent de reconduire pour un an, d'une part, le dispositif de **soutien à l'investissement immobilier des PME** en ZRR et, d'autre part, **l'avantage pour les opérations de crédit-bail** conduites dans ces mêmes zones et les ZAFR.

Comme précisé dans l'évaluation préalable, la **prorogation de ces dispositifs** devrait permettre de favoriser « *l'implantation d'entreprises dans des zones en difficulté* ». Le coût de ces mesures devrait être nul en 2015, l'imposition des bénéficiaires étant réalisée à compter de 2016. Il devrait, en revanche, s'élever à **13 millions d'euros en 2016**, selon l'évaluation préalable du présent article.

B. LES AMÉNAGEMENTS APPORTÉS AUX DISPOSITIFS

Le présent article propose également d'améliorer la clarté et la lisibilité de la norme fiscale en **abrogeant certaines dispositions** des articles 44 *sexies*, 44 *septies*, 1465 et 1465 B du CGI **devenues obsolètes.**

Enfin, il propose **d'actualiser** au sein de plusieurs articles du CGI **une référence au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.** En effet, le règlement européen du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis* est arrivé à échéance le 31 décembre 2013. Le nouveau règlement n° 1407/2013 du 18 décembre 2013 prend sa suite, avec un plafond des aides *de minimis* qui demeure fixé à 200 000 euros sur une période de trois exercices fiscaux.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de notre collègue député Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, **six amendements rédactionnels**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les mesures proposées par cet article poursuivent des objectifs de **développement des territoires, de cohérence et de simplification** des règles fiscales.

Comme indiqué précédemment, proroger ces dispositifs doit permettre de relancer l'activité économique de zones rurales en difficulté **en renforçant l'attractivité économique de ces zones**. Votre rapporteur général partage cette préoccupation même s'il **demeure réservé quant à l'efficacité des dispositifs en question**.

En effet, si votre rapporteur général est conscient de **l'attachement de nos territoires à ces différentes mesures**, il rappelle que leur efficacité reste contestée. À cet égard, le **constat sévère** des évaluations issues du rapport du **comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales**, présidé par Henri Guillaume, rendu public en septembre 2011, laisse songeur. Ce rapport s'est, en effet, montré critique sur les dispositifs zonés poursuivant des objectifs d'aménagement du territoire. Ainsi sur vingt-et-une mesures évaluées, **dix-huit sont jugés inefficaces et ont le score le plus faible** (zéro). Il convient d'observer qu'en octobre 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires avait déjà évoqué des dispositifs à « *l'efficacité incertaine* »¹.

Notre collègue Pierre Jarlier, rapporteur spécial de la mission « Politique des territoires » à laquelle ces dépenses fiscales sont rattachées, a estimé lors du débat en séance sur cette mission, le 3 décembre 2014, que l'efficacité de ces dispositifs est conditionnée par « *une concentration des moyens sur les zones les plus fragiles* », en ciblant les dépenses fiscales sur « *les secteurs les plus en difficulté, ces territoires en souffrance du fait de handicaps naturels et/ou de mutations économiques* ». Il a, plus particulièrement, souligné que les dispositifs dont bénéficient les ZRR ne sont pas assez ciblés mais que, dans l'attente d'une réforme d'envergure, il convient de « *conserver ces aides en 2015* ».

¹ Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires « Entreprises et « niches » fiscales et sociales. Des dispositifs dérogatoires nombreux », octobre 2010.

Au total, et sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur général **est favorable aux prorogations** proposées par le présent article, étant convaincu de la nécessité **de renforcer l'attractivité de nos territoires ruraux** les plus fragiles.

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

ARTICLE 22

(Art. 44 octies A du code général des impôts)

Prorogation et resserrement du dispositif d'exonération d'impôt sur les bénéficiaires applicables dans les zones franches urbaines (ZFU)

Commentaire : le présent article vise à proroger jusqu'au 31 décembre 2020 le dispositif d'exonération d'impôt sur les bénéficiaires réalisés par les entreprises créant une activité en zone franche urbaine (ZFU) et à en resserrer les modalités d'attribution. Il prévoit ainsi une diminution de la durée de l'abattement dégressif de l'exonération, une baisse du plafond des bénéficiaires exonérés à 50 000 euros et le conditionnement du dispositif à la conclusion d'un contrat de ville à partir du 1^{er} janvier 2016.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME DES ZONES FRANCHES URBAINES (ZFU)

1. Trois générations de zones franches urbaines (ZFU) bénéficiant d'avantages fiscaux et sociaux

L'article 2 de la loi du 14 novembre 1996¹ a créé les zones franches urbaines (ZFU) visant à favoriser, par l'installation d'entreprises, l'emploi et la mixité fonctionnelle dans des quartiers caractérisés par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux.

La mise en place du dispositif des ZFU s'est faite en trois temps : la loi du 14 novembre 1996 précitée a tout d'abord créé quarante-quatre ZFU ; la loi du 1^{er} août 2003² a ensuite introduit une deuxième génération de quarante et une ZFU ; enfin, quinze ZFU dites de « troisième génération », correspondant cette fois à des quartiers de plus de 8 500 habitants contre 10 000 habitants auparavant, ont été créées par la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances³.

Les ZFU sont donc aujourd'hui au nombre de cent, dont quatre-vingt-treize en France métropolitaine. Elles bénéficient d'un

¹ Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville dans sa version ultérieure à la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

² Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

³ Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

ensemble d'**exonérations sociales et fiscales** ayant pour objectif d'attirer et de maintenir la présence des entreprises dans ces quartiers :

- exonérations sociales (article 12 de la loi du 14 novembre 1996 précitée) ;

- exonération d'imposition sur les bénéfices (articles 44 *octies* et 44 *octies* A du code général des impôts) ;

- exonération de la cotisation économique territoriale (articles 1466 A et 1586 *nonies* du code général des impôts) ;

- exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (article 1383 C *bis* du code général des impôts) ;

- réduction des droits de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce et de clientèle (article 722 *bis* du code général des impôts).

2. Le dispositif d'exonération de l'impôt sur les bénéfices

En vertu de l'article 44 *octies* A du code général des impôts¹, les entreprises créant des activités en ZFU bénéficient d'une exonération d'impôt sur les bénéfices entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2014, de même que celles qui sont déjà implantées dans les ZFU de troisième génération au 1^{er} janvier 2006, et qui répondent à un certain nombre de conditions².

a) Les bénéficiaires

Peuvent bénéficier d'une exonération de l'impôt sur les bénéfices, les entreprises exerçant des activités industrielles, commerciales et artisanales, autres que celles définies au c du I de l'article 44 *octies* A précité³, ainsi que des activités libérales. Elles doivent employer jusqu'à 50 salariés, ne pas appartenir à un grand groupe (selon des conditions de détention de capital) et réaliser un chiffre d'affaires inférieur à 10 millions d'euros.

Initialement prévue jusqu'au 31 décembre 2011, cette exonération a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2014 par l'article 157 de la loi de finances pour 2012⁴.

De plus, ce même article 157 a introduit une **nouvelle condition** au bénéfice de l'exonération en prévoyant que, pour les créations d'activité réalisées à compter du 1^{er} janvier 2012, les entreprises employant au moins

¹ Créé par l'article 29 de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

² L'article 44 *octies* du code général des impôts, qui prévoyait une exonération d'impôt sur les bénéfices applicables aux ZFU de première et de deuxième génération, ne s'applique plus que pour les activités déjà implantées dans ces ZFU avant le 1^{er} janvier 2006.

³ Secteurs de la construction automobile, de la construction navale, de la fabrication de fibres textiles artificielles ou synthétiques, de la sidérurgie ou des transports routiers de marchandises.

⁴ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

un salarié au cours de l'exercice ou de la période d'imposition au titre desquels l'exonération s'applique **doivent également être éligibles à l'exonération de cotisations sociales** prévues à l'article 12 de la loi du 14 novembre 1996 précitée.

Cette disposition a eu pour effet **d'étendre la clause d'embauche locale à l'exonération de l'impôt sur les bénéfices**. Cette clause consiste à imposer à l'entreprise d'employer au moins 50 % de salariés résidant dans la ZFU ou dans la zone urbaine sensible (ZUS) de l'unité urbaine dans laquelle est située la ZFU. Elle est également remplie lorsque le nombre de salariés, embauchés à compter de la création ou de l'implantation de l'entreprise, est égal à la moitié du total des salariés embauchés dans les mêmes conditions.

Par ailleurs, l'exonération s'applique aux activités non sédentaires implantées en ZFU si les entreprises qui les exercent emploient au moins un salarié sédentaire à temps plein ou équivalent en ZFU ou réalisent au moins 25 % de leur chiffre d'affaires auprès de clients situés en ZFU.

b) Le dispositif d'exonération

Aux termes des dispositions de l'article 44 *octies* A précité, l'exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés des bénéfices réalisés est plafonné à **100 000 euros par contribuable par an**, majoré de 5 000 euros par nouveau salarié embauché à compter du 1^{er} janvier 2006, domicilié dans une ZUS ou dans une ZFU à plein temps et pendant une période d'au moins six mois.

L'exonération totale s'applique pendant cinq ans, puis est suivie d'une période d'abattements dégressifs sur neuf ans, qui s'élèvent à 60 % pendant les cinq années suivantes, 40 % pour la sixième et la septième années et, enfin, 20 % les huitième et neuvième années. Le dispositif d'exonération s'applique donc pendant une durée totale de quatorze ans.

De plus, lorsque le contribuable n'exerce pas l'ensemble de son activité dans les ZFU, le bénéfice est exonéré seulement en proportion du montant du chiffre d'affaires réalisé dans ces zones.

c) Le respect du règlement communautaire relatif aux aides de minimis

Le bénéfice de l'exonération fiscale pour les contribuables qui exerçaient leur activité en ZFU de troisième génération au 1^{er} janvier 2006, pour les avantages octroyés à compter du 1^{er} janvier 2007, et pour ceux qui ont créé leur activité en ZFU à compter du 1^{er} janvier 2012, quelle que soit sa génération, est subordonné au respect du règlement européen du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*¹.

¹ Règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité des aides *de minimis*.

En vertu de ce règlement, ne sont pas considérées comme des aides d'Etat les aides, subventions et exonérations dont le montant n'excède pas 200 000 euros sur trois ans.

*

La dépense fiscale associée à l'exonération de l'imposition sur les bénéficiaires (articles 44 *octies* et 44 *octies* A du code général des impôts) est en nette hausse depuis 2007 puisqu'elle est passée de 135 millions d'euros en 2007 à 232 millions d'euros en 2013. La prévision s'élève à 247 millions d'euros pour 2014 et 268 millions d'euros pour 2015.

Évolution du coût du dispositif d'exonération d'impôt sur les bénéficiaires

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (prévisions)	2015 (prévisions)
Coût de l'exonération d'impôt sur les bénéficiaires	135	180	200	195	215	220	232	247	268

Source : rapport du Conseil économique, social et environnemental sur « Les zones franches urbaines », Éveline Duhamel, janvier 2014 et Voies et moyens tome II annexé au projet de loi de finances pour 2015

B. UN DISPOSITIF UTILE MAIS QUI DOIT ÊTRE REFONDÉ : LES ZFU DANS LE CADRE DE LA NOUVELLE POLITIQUE DE LA VILLE

Dans le cadre de la nouvelle politique de la ville mise en œuvre par le Gouvernement, qui s'est en particulier concrétisée par l'adoption de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, une nouvelle géographie prioritaire a été élaborée. Elle a ainsi substitué **1 300 nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville**, définis en retenant le revenu des habitants pour critère unique¹, à 2 492 quartiers ciblés par des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), 751 zones urbaines sensibles (ZUS) et 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU).

Par ailleurs, les **nouveaux contrats de ville** conclus à l'échelle intercommunale remplaceront les CUCS afin de mettre en œuvre la politique de la ville, qu'elle soit financée par des crédits spécifiques ou des crédits de droit commun.

¹ Le Gouvernement a appliqué ce critère à l'ensemble du territoire national qui a, selon la technique du « carroyage », été divisé en carreaux de 200 mètres de côté. 1 300 « zones statistiques » ont ainsi été identifiées et doivent devenir les quartiers prioritaires de la métropole, une fois leurs contours définitivement arrêtés par l'État et les collectivités territoriales.

En revanche, **ces nouveaux quartiers prioritaires** de la politique de la ville **ne se substituent pas aux ZFU**. Afin de déterminer l'utilité ou non de leur maintien, le Gouvernement a ainsi saisi le Conseil économique, social et environnemental (CESE) en mai 2013 pour évaluer l'efficacité des avantages fiscaux (exonérations d'impôts sur les bénéfices) et sociaux (exonérations de charges sociales) qui leur sont rattachés.

Le rapport du CESE remis le 14 janvier 2014¹ dresse le bilan du dispositif ZFU **en préconisant un « ZFU refondé »**, profondément remanié. Le Conseil estime ainsi que *« la contribution du dispositif ZFU au maintien et à la création d'activités commerciales, artisanales et de services a été importante »*, malgré un ralentissement au cours des dernières années.

Ainsi, le dispositif a permis un **maintien, voire un accroissement, des activités économiques, notamment des entreprises de petite taille**, ainsi que des **progrès sensibles en termes de mixité fonctionnelle** dans nombre de ZFU.

Le rythme de création et d'implantation d'entreprises a en effet connu une forte hausse entre 2009 et 2012 (+ 12 %) malgré un affaiblissement du fait de la crise économique de 2008.

Nombre d'établissements implantés en ZFU au 1^{er} janvier de l'année courante et taux d'installation et de croissance comparés entre ZFU et unités urbaines de référence.

Année	Nombre d'établissements en ZFU	Taux d'installation du nombre d'établissements		Croissance du nombre d'établissements (%)	
		En ZFU	Dans les unités urbaines de référence	En ZFU	Dans les unités urbaines de référence
2007	46 423	24,5	15,7	-	-
2008	51 871	23,0	15,9	11,7	4,1
2009	56 440	26,5	21,7	8,8	6,3
2010	61 568	25,3	22	9,1	8,7
2011	61 890	25,7	20,5	0,5	2,5
2012	64 073	22,6	20,2	3,5	2,7

Source : rapport du Conseil économique, social et environnemental « Les zones franches urbaines », Éveline Duhamel, janvier 2014, d'après le rapport pour 2012 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS)

¹ Avis du Conseil économique, social et environnemental « Les zones franches urbaines », Éveline Duhamel, janvier 2014.

Toujours selon les travaux du CESE, le taux de croissance des établissements en activité dans ces zones s'établit, net des disparitions de l'année, à 3,5 %.

S'agissant des emplois, le bilan est moins positif mais le CESE l'explique principalement par les **effets de la crise**. Ces derniers ont d'ailleurs pu être **atténués dans ces quartiers** du fait des exonérations et autres avantages qui y sont applicables.

Ainsi, les ZFU comptaient en France métropolitaine près de 305 000 salariés en 2010, soit une baisse de 2 % par rapport à 2008. Les embauches bénéficiant d'une exonération ont quant à elles reculé de 60 % entre 2007 et 2011 (avec 5 300 embauches en 2011). Par contre, les salariés concernés sont à 92 % recrutés en contrat à durée indéterminée et pour les trois-quarts d'entre eux, à temps plein.

Le CESE met également en évidence les « *avantages non chiffrables du dispositif : lien social maintenu et développé, activité économique induite, amélioration de l'image des quartiers.* »

Rendu le 15 janvier 2014, l'avis du CESE suggère que la ZFU soit conçue comme un « *périmètre spécifique inscrit au sein de certains des territoires concernés par les futurs contrats de ville de nouvelle génération* ».

**Propositions du Conseil Économique Social et Environnemental (CESE),
dans son avis sur les zones franches urbaines (ZFU)**

- Inscrire le dispositif ZFU refondé au sein des futurs contrats de ville

- Créer un dispositif de ZFU refondé pour 80 à 150 quartiers prioritaires, ceux-ci étant nécessairement des sous-ensembles de certains des 1 300 périmètres concernés par les futurs contrats de ville, et étant choisis en se fondant comme avant sur un cumul de difficultés, avec en sus pour les DROM le critère de l'habitat informel insalubre ;

- Maintenir la combinaison des objectifs de développement économique, de mixité fonctionnelle, de cohésion sociale et de création d'emplois ;

- Mettre en place dès 2015 le nouveau dispositif préconisé, les établissements présents ou s'implantant dans les zones concernées de 2015 à fin 2018 bénéficiant d'exonérations fiscales et sociales ; fixer la durée des exonérations (hors TFPB) à huit ans à partir de l'implantation de l'établissement (dont cinq ans à taux plein et trois ans de manière dégressive) ; la durée totale du dispositif refondé correspondrait ainsi au plus à douze ans, soit celle de deux contrats de ville de nouvelle génération ;

- Mobiliser pour la ZFU refondée les moyens de droit commun prévus dans les divers volets du contrat de ville (développement du commerce et de l'artisanat de proximité, renouvellement urbain pour l'habitat, désenclavement, renforcement de la sécurité) ; améliorer la participation des habitants ; prévoir du foncier mobilisable pour les entreprises.

- Favoriser l'emploi en renforçant suivi et formation

- Pour favoriser l'emploi, faire passer la clause d'embauche locale à 25 ou 33 % des emplois ou des embauches, et l'assortir d'un accompagnement individualisé des salariés, de formations qualifiantes adaptées aux besoins, ainsi que d'une poursuite en parallèle de l'expérimentation des emplois francs ;

- Continuer d'appliquer la conditionnalité de la clause d'embauche locale aux exonérations de cotisations sociales patronales et aux exonérations fiscales sur les bénéficiaires, mais en ramenant le plafond des bénéficiaires exonérés de 100 000 à 60 000 euros par contribuable et par période de douze mois, majoré de 5 000 euros par salarié supplémentaire recruté en CDI à temps plein ;

- Renforcer la présence du service public de l'emploi par l'implantation d'agences de Pôle emploi dans les ZFU ou à proximité et systématiser la présence d'un référent dans l'agence de Pôle emploi la plus proche de la ZFU ;

- Renforcer la coordination entre les structures agissant en matière d'emploi dans les ZFU refondées ; développer les parrainages et la formation des demandeurs d'emploi.

- Améliorer la gouvernance

- Créer, pour le pilotage local de chaque ZFU refondée, un triptyque associant le président de l'intercommunalité, le ou les maires de la (des) commune(s) concernée(s) et le préfet ;

- Associer services de l'État, élus et services des collectivités territoriales, chambres consulaires, organisations professionnelles et syndicales, ainsi que le tissu associatif, dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du projet ;

- Mettre en place des indicateurs de résultats et un suivi régulier aux niveaux national et local ; évaluer en 2017 le dispositif de ZFU refondé ; poursuivre à des fins de veille le suivi statistique des ZFU actuelles ;

- Tenir jusqu'à leur terme, même si le gouvernement prenait la décision de mettre le dispositif en extinction après 2014 (pas de nouvelles entrées), les engagements pris dans le cadre du dispositif actuel par l'État envers les établissements ayant fait le choix de s'implanter en ZFU.

- Renforcer l'information et l'accompagnement, simplifier le dispositif

- Renseigner plus clairement en amont les bénéficiaires potentiels du dispositif sur leurs droits et devoirs, porter une attention particulière aux personnels de santé, dont le renforcement est nécessaire dans certains quartiers ;

- Mettre en place un rescrit fiscal et social, mutualiser les bonnes pratiques ;

- Promouvoir un fonctionnement partenarial des acteurs informant et conseillant les chefs d'entreprises ;

- Prévoir un dispositif simplifié, notamment en retenant le dispositif de ZFU refondé comme seul périmètre supplémentaire par rapport à la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville (deux zonages imbriqués l'un dans l'autre au lieu des quatre actuels), en supprimant quant aux droits à exonérations la différenciation entre les entreprises selon qu'elles ont plus ou moins cinq salariés, et en gardant inchangés le champ actuel des établissements concernés et les secteurs dont ne peut relever l'activité principale de l'entreprise.

Source : avis du CESE précité sur les zones franches urbaines

S'agissant plus spécifiquement de l'exonération d'imposition des bénéficiaires des entreprises, il préconise leur maintien moyennant divers aménagements. En effet, **pointant certaines faiblesses du dispositif existant**, il formule en ce sens un ensemble de propositions :

- la prorogation du dispositif pour quatre ans à partir de 2015 ;
- l'abaissement de la durée de l'abattement dégressif de l'exonération intervenant à l'issue de la période de cinq ans d'exonération totale. Au lieu d'une dégressivité se déroulant sur neuf années, le rapport du CESE préconise une durée d'abattement de trois ans ;
- la modulation à la baisse de la clause d'embauche locale de 50 % à 25 ou 33 % comme c'était le cas avant le 1^{er} janvier 2012 pour les exonérations sociales ;
- la diminution du plafond des bénéficiaires exonérés de 100 000 euros à 60 000 euros par contribuable et par période de 12 mois ;
- la redéfinition de la liste des quartiers qui bénéficieraient du dispositif ZFU ainsi refondé, considérant que « *certaines des zones franches actuelles, notamment parmi celles entrées dans le dispositif depuis 1996, et dont la situation s'est améliorée, pourraient sans doute en sortir, et d'autres quartiers aujourd'hui non couverts en bénéficier* » ;
- le suivi régulier et l'évaluation en 2017 du dispositif de « *ZFU refondé* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Suite aux travaux du CESE et aux conclusions du rapport d'information rendu en mai 2013 de nos collègues députés Michel Sordi et Henri Jibrayel sur les ZFU¹, le Gouvernement a prévu une série de mesures permettant de prolonger le dispositif d'exonération de l'impôt sur les bénéficiaires des entreprises en ZFU et d'aménager ses modalités d'application.

A. LA PROROGATION DU DISPOSITIF D'EXONÉRATION DE L'IMPÔT SUR LES BÉNÉFICIAIRES

Le 1^{er} du I du présent article prévoit de porter le terme du dispositif prévu par l'article 44 *octies* A du code général des impôts du 31 décembre 2014 au 31 décembre 2020 (**1^{er} du I**).

Comme précisé dans l'évaluation préalable, la **prorogation du dispositif jusqu'en 2020**, avec des droits ouverts qui courront jusqu'en 2028, devrait permettre de « *favoriser la création et le développement d'un tissu de très*

¹ Rapport d'information n° 1023 (2012-2013) de Michel Sordi et Henri Jibrayel au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur les zones franches urbaines.

petites entreprises (TPE) et de petites et moyennes entreprises (PME) dans des territoires urbains en grande difficulté ». Cette mesure devrait également permettre de « *lutter contre la désertification de ces territoires en aidant au maintien de services de proximité indispensables aux populations (médecins, professions libérales, commerces)* ».

B. LES AMÉNAGEMENTS APPORTÉS AU DISPOSITIF

S'inscrivant dans le prolongement des préconisations formulées par le CESE, le présent article propose également de modifier les règles d'exonération d'impôt sur les bénéficiaires dans le sens d'un **resserrement de l'avantage accordé**.

Ainsi, il est envisagé de :

- **plafonner le bénéfice exonéré à 50 000 euros** par contribuable et par période de douze mois plutôt que 100 000 euros, « *afin d'éviter les effets d'aubaine* ». La majoration de 5 000 euros par nouveau salarié embauché et domicilié dans une ZUS ou un ZFU est conservée, à condition inchangée sauf que ne sont comptabilisées que les embauches réalisées à compter du 1^{er} janvier 2015 (**a) du 2^o du I**) ;

- **réduire de quatorze ans à huit ans la durée de l'exonération**, avec un taux plein sur les cinq premières années puis un taux dégressif pour les trois années suivantes, soit 60 % pour la première année, 40 % pour la deuxième année et 20 % pour la troisième année (**1^o du I**) ;

- **conditionner le bénéfice de l'exonération à la signature d'un contrat de ville¹** pour la création d'activité à compter du 1^{er} janvier 2016 plutôt qu'à l'exonération de charges sociales prévue à l'article 12 de la loi du 14 novembre 1996 précitée. Aux termes de l'évaluation préalable du présent article, cette mesure vise à « *mobiliser l'écosystème pour créer un environnement favorable à la création et au développement des entreprises* », d'autant que les contrats de ville doivent disposer d'un volet essentiel consacré à l'emploi et au développement économique des quartiers (**b) du 2^o du I**).

Le dispositif prévoit également, au **c) du 2^o du I**, d'actualiser une référence au droit de l'Union européenne. En effet, le règlement européen précité du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*, cité par l'article 44 *octies* A du code général des impôts, est arrivé à échéance le 31 décembre 2013. Le nouveau règlement n° 1407/2013 du 18 décembre 2013 prend sa suite tout en y apportant quelques aménagements. Le présent article procède donc au remplacement de référence. Le plafond des aides *de minimis* demeure fixé à 200 000 euros sur une période de trois exercices fiscaux.

¹ Tel que défini au chapitre II de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

L'évaluation préalable précise que **le champ des entreprises ou des établissements concernés n'est pas modifié par le présent article.**

L'objectif de ces différents aménagements est de « *concentrer l'aide sur les entreprises qui en ont le plus besoin, de simplifier l'application du dispositif et de l'inscrire dans un cadre général de développement du territoire où il s'applique* ».

Le **II** du présent article prévoit que ces mesures seraient applicables au 1^{er} janvier 2015.

Le coût global de cette mesure est estimé à 690 millions d'euros sur toute la période couverte par les exonérations, soit un coût par génération de 115 millions d'euros.

La perte de recettes pour l'État est nulle en 2015 (l'imposition sur les sociétés étant opérée en 2016 sur les revenus de 2015) et équivaut ensuite à 8 millions d'euros en 2016 et 29 millions d'euros en 2017.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de notre collègue député François Pupponi, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, l'Assemblée nationale a **adopté**, avec l'avis favorable de la commission des finances et l'avis défavorable du Gouvernement, **un amendement tendant à prévoir le maintien de la clause d'emploi ou d'embauche local pour bénéficiaire de l'exonération d'imposition sur les bénéfices des entreprises.**

En effet, l'exonération d'imposition sur les bénéfices ne maintient pas la nécessité pour les entreprises de plus d'un salarié d'être également éligibles aux exonérations sociales applicables dans les ZFU dans la mesure où celles-ci ne seront pas prolongées à compter du 1^{er} janvier 2015. Dès lors, la clause d'embauche ou d'emploi local à l'exonération de l'impôt sur les bénéfices n'était *de facto* plus prévue.

Le Gouvernement avait proposé un amendement tendant à proposer que, comme actuellement, les entreprises de plus d'un salarié embauchent 50 % de résidents des ZFU ou des quartiers prioritaires de la politique de la ville (en remplacement des ZUS) de l'unité urbaine à laquelle appartient la ZFU.

Toutefois, l'Assemblée nationale a préféré adopter l'amendement de notre collègue François Pupponi qui limitait cette clause d'emploi ou d'embauche locale au tiers des salariés de l'entreprise.

Ainsi, les contribuables qui créent des activités dans une ZFU à compter du 1^{er} janvier 2015 doivent, pour bénéficier de l'exonération, justifier qu'à la date de clôture de l'exercice ou de la période d'imposition au titre desquels l'exonération s'applique :

- **soit le nombre de salariés en CDI** ou en contrat à durée déterminée pour au moins douze mois et **résidant dans l'une des ZFU ou l'un des quartiers prioritaires de la politique de la ville** de l'unité urbaine à laquelle appartient la ZFU **est égal au moins au tiers des salariés** employés dans les mêmes conditions ;

- **soit le nombre de salariés embauchés** à compter de la création ou de l'implantation de l'entreprise et remplissant les mêmes conditions que ci-dessus (contrat de travail et lieu de résidence) **est égal au moins au tiers du total des salariés embauchés** dans les mêmes conditions et au cours de la même période.

En outre, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement** de nos collègues députés François Pupponi et Henri Jibrayel visant à remplacer le terme « zones franches urbaines » par celui de « **zones franches urbaines - territoires entrepreneurs** ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme indiqué précédemment, les zones franches urbaines ont pu montrer leur efficacité en termes de création et d'implantation d'entreprises sur les territoires concernés. L'effet sur l'emploi est moins évident même si le rapport du CESE semble surtout attribuer la baisse des embauches et des emplois par la crise économique.

Votre rapporteur général **comprend la volonté de maintenir le dispositif des ZFU** dans la mesure où il convient d'y maintenir également une forme de mixité fonctionnelle et d'attractivité économique, d'une part, et où le taux de chômage dans ces quartiers reste particulièrement élevé, d'autre part.

Ainsi, le taux de chômage annuel des 15-64 ans en ZFU s'élevait à 25 % en 2012 tandis qu'il n'était « que » de 10,9 % dans les « unités urbaines environnantes » et de 9,9 % en France métropolitaines.

Pour autant, votre rapporteur général est assez **sceptique sur l'efficacité du dispositif ZFU proposé par le Gouvernement pour atteindre les objectifs fixés**. En effet, afin d'éviter l'effet d'aubaine, l'exonération d'imposition sur les bénéficiaires est resserrée, en particulier avec un plafond abaissé à 50 000 euros, ce qui parallèlement, réduit également l'attractivité pour les entreprises.

Ensuite, le fait de retenir une **clause d'embauche ou d'emploi local à 33 %** est plus réaliste, le rapport du CESE ayant notamment mis en évidence le fait que les entreprises rencontraient des difficultés à respecter les 50 % actuellement applicables. Il faut **toutefois souhaiter que cela ne réduise pas trop le nombre total d'emplois occupés par les résidents de ces quartiers.**

Il est également **difficile d'évaluer l'efficacité réelle du dispositif** pour les prochaines années, dans la mesure où parallèlement à la prorogation de l'exonération d'imposition sur les bénéfices, le Gouvernement a décidé **de ne pas maintenir l'exonération de cotisations sociales** applicable jusqu'au 31 décembre 2014.

De même, **les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation économique territoriale** ne seront plus applicables dans les ZFU pour l'ensemble des entreprises exerçant des activités industrielles, commerciales et artisanales. En effet, l'article 22 *bis* du présent projet de loi, inséré par l'Assemblée nationale, prévoit que désormais, seules les activités commerciales (et non plus également celles industrielles et artisanales) des entreprises de moins de dix salariés (contre cinquante salariés actuellement), exercées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, seraient exonérées de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises¹.

Autrement dit, les entreprises qui se créeront à compter du 1^{er} janvier 2015 en ZFU ne bénéficieront plus que de l'exonération d'imposition sur les bénéfices et pour un montant et une durée plus limités qu'auparavant. Elles ne pourront se voir appliquer les exonérations d'impôts locaux que si la ZFU figure sur le territoire d'un quartier prioritaire de la politique de la ville.

Enfin, selon les informations recueillies auprès du Gouvernement, ce nouveau dispositif devrait **continuer de s'appliquer sur les ZFU déjà existantes.** Votre **rapporteur général s'interroge sur la pertinence de ce zonage** datant, pour certains d'entre eux, de plus de quinze ans. Il s'étonne qu'une redéfinition n'ait pas été opérée.

Comme pour de précédents dispositifs votés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, votre commission des finances propose un **amendement** tendant à **réduire à quatre ans l'exonération proposée** dans le présent article. Elle serait ainsi applicable **jusqu'au 31 décembre 2018** et non plus jusqu'en 2020, par cohérence avec l'article 21 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 dans lequel le Sénat a posé le principe selon lequel « *les créations ou extensions de dépenses fiscales [...] 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* ».

¹ Cf. le commentaire de l'article 22 bis du présent projet de loi.

En outre, cette date plus rapprochée **permettra d'effectuer une évaluation de ce nouveau mécanisme d'exonération et, plus globalement, de l'efficacité des ZFU** en tenant compte de la suppression des autres exonérations et avantages jusqu'à présent applicables.

Votre commission vous propose également **deux amendements** tendant à **préciser** que la clause d'embauche locale est prévue pour les entreprises non seulement qui créent mais aussi **qui implantent des activités** dans les ZFU, d'une part, et qu'elle s'applique aux **entreprises employant au moins trois salariés** d'autre part.

Enfin, elle vous propose un **amendement de coordination** tirant les conséquences du changement de nom des ZFU.

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

ARTICLE 22 bis (nouveau)
(Art. 1383 C ter [nouveau], 1466 A, 1388 quinquies et 1586 nonies
du code général des impôts)

Instauration d'exonérations d'impôts locaux applicables à certaines entreprises exerçant une activité commerciale dans l'un des quartiers prioritaires de la politique de la ville

Commentaire : le présent article vise à instaurer une nouvelle fiscalité applicable à la politique de la ville, avec deux nouvelles exonérations d'impositions locales (taxe foncière sur les propriétés bâties et cotisation foncière des entreprises) pour les entreprises exerçant une activité commerciale dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et répondant à certaines conditions restrictives. Ces exonérations remplacent celles prévues jusqu'au 31 décembre 2014 pour certaines entreprises exerçant des activités industrielles, commerciales, artisanales ou libérales dans les zones franches urbaines (ZFU).

I. LE DROIT EXISTANT

En vertu des dispositions actuellement en vigueur, les 100 zones franches urbaines (ZFU) disposent de plusieurs exonérations sociales et fiscales ayant pour objectif de favoriser leur attractivité économique et l'emploi ainsi que la mixité fonctionnelle, par l'installation d'entreprises :

- exonérations sociales (article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville) ;

- exonération d'imposition sur les bénéfices (article 44 *octies* A du code général des impôts) ;

- exonération de la cotisation économique territoriale (articles 1466 A et 1586 *nonies* du code général des impôts) ;

- exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (article 1383 C *bis* du code général des impôts) ;

- réduction des droits de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce et de clientèle (article 722 *bis* du code général des impôts).

S'agissant plus spécifiquement des **impositions locales**, le I *sexies* de l'article 1466 A du code général des impôts prévoit l'**exonération de cotisation foncière des entreprises** pour les établissements faisant l'objet d'une création ou d'une extension dans une ZFU entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2014.

Les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peuvent toutefois s'opposer à l'application de cette exonération par délibération contraire.

Prévue pour cinq ans, cette exonération s'applique aux entreprises exerçant des activités industrielles, commerciales ou artisanales, sauf pour certains secteurs, ainsi que les professions libérales. Ces entreprises doivent employer au plus 50 salariés, réaliser un chiffre d'affaires inférieur à 10 millions d'euros et ne pas appartenir à un grand groupe (selon les conditions de détention de capital).

L'exonération s'applique dans la limite d'un plafond du montant de base nette imposable fixé à 76 629 euros pour 2014.

À l'issue de ces cinq années d'exonération, les entreprises peuvent bénéficier d'un abattement annuel décroissant :

- pour les entreprises de moins de cinq salariés, la base nette imposable de l'établissement est soumise à la cotisation foncière des entreprises à hauteur de 40 % pour les cinq premières années suivant l'exonération, de 60 % pour les sixième et septième années et 80 % pour les huitième et neuvième années ;

- pour les entreprises d'au moins cinq salariés, la base nette imposable de l'établissement est soumise à la cotisation foncière des entreprises à hauteur de 40 % la première année suivant l'exonération, de 60 % la deuxième année et de 80 % la troisième année.

En outre, en vertu de l'article 1586 *nonies* du code général des impôts, les entreprises exonérées de cotisation foncière des entreprises (CFE) **peuvent demander à être exonérées de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).**

L'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les immeubles rattachés aux entreprises répondant aux mêmes conditions que pour la cotisation foncière des entreprises **est prévue pour cinq ans** à l'article 1383 C *bis* du code général des impôts, **jusqu'au 31 décembre 2014.** Elle peut toutefois faire l'objet d'une délibération contraire de la collectivité territoriale ou de l'EPCI doté d'une fiscalité propre.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative de François Pupponi et Henri Jibrayel, avec l'avis favorable de Valérie Rabault, rapporteure générale du budget ainsi que du Gouvernement, cet article propose une nouvelle fiscalité de la politique de la ville.

Deux nouvelles exonérations d'impôts locaux seraient désormais applicables sur le territoire des nouveaux quartiers prioritaires de la

politique de la ville¹, en remplacement de celles actuellement appliquées dans les ZFU.

Ainsi, une **exonération de cotisation foncière des entreprises** ainsi qu'une **exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties** seraient prévues **jusqu'au 31 décembre 2020 dans l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville**, mais uniquement pour les entreprises ayant **une activité commerciale**, embauchant **moins de 10 salariés** et réalisant un **chiffre d'affaires annuel hors taxe inférieur à 2 millions d'euros** au cours de la période de référence.

Le **1° du I** crée ainsi un nouvel article 1383 C *ter* concernant **l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les immeubles rattachés**, entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2020, aux entreprises remplissant ces conditions. Elle est, comme le dispositif précédent, prévue **pour cinq ans**.

En outre, le dispositif prévoit que le bénéfice de l'exonération dans ces nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville serait subordonné à l'existence d'**un contrat de ville à compter du 1^{er} janvier 2016**.

Cette exonération resterait **facultative**, les collectivités territoriales ou les EPCI à fiscalité propre pouvant s'y opposer par délibération contraire.

Une coordination est par ailleurs opérée au VII de l'article 1388 *quinquies* du code général des impôts, concernant le droit d'option dont dispose le contribuable s'il est susceptible de bénéficier à la fois de l'exonération prévue à l'article 1383 C *ter* du même code et de l'abattement dégressif de taxe foncière sur les propriétés bâties applicable en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion (**3° du I**).

Le **2° du I** prévoit, dans un I *septies* au sein de l'article 1466 A du code général des impôts, **l'exonération facultative de cotisation foncière des entreprises pour cinq ans à compter de 2015**. Elle s'applique pour les établissements faisant l'objet d'une création ou d'une extension **entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2020**.

Comme pour l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, l'exonération de cotisation foncière des entreprises serait subordonnée à l'existence d'un contrat de ville à compter du 1^{er} janvier 2016.

L'exonération s'appliquerait dans la limite d'un plafond de la base nette imposable fixé à 77 089 euros en 2015 (actualisé ensuite en fonction de la variation d'indice des prix).

¹ Dans le cadre de la nouvelle politique de la ville mise en œuvre par le Gouvernement, qui s'est en particulier concrétisée par l'adoption de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, **1 300 nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville** doivent ainsi se substituer aux 2 492 quartiers ciblés par des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), 751 zones urbaines sensibles et 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU).

À l'issue de cette période d'exonération, un **abattement dégressif** est également prévu pour les trois années suivantes. Ainsi, la base exonérée de la dernière année d'application de l'exonération ferait l'objet d'un abattement de 60 % la première année, 40 % la deuxième année et 20 % la troisième année.

Les coordinations sont également opérées s'agissant des modalités d'application de l'exonération de cotisation foncière des entreprises au II de l'article 1466 A du code général des impôts (**b) et c) du 2° du I**).

Comme pour l'exonération actuellement applicable dans les ZFU, les entreprises commerciales exonérées de cotisation foncière des entreprises dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville pourraient **demandeur à être exonérées de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises** en vertu de l'article 1586 *nonies* du code général des impôts (**4° du I**).

Le respect du règlement communautaire n° 1407/2013 de la Commission, du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* est également prévu pour les deux exonérations d'impositions locales.

La réforme proposée par le présent article serait applicable à compter du 1^{er} janvier 2015 (**IV** du présent article).

Pour l'année 2015, les collectivités territoriales ou les EPCI qui souhaiteraient s'opposer à la mise en œuvre de ces exonérations disposeraient de soixante jours pour prendre des délibérations contraires à compter de la publication du décret fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville (**III** du présent article).

Enfin, le **II** du présent article fixe les modalités de compensation de ces exonérations aux collectivités territoriales par l'État.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article propose une **réforme d'ampleur de la fiscalité locale applicable dans le cadre de la politique de la ville**.

Les **exonérations d'impôts locaux** jusqu'à présent applicables **dans les ZFU ne seraient pas prolongées à l'issue du 31 décembre 2014**. Ces zones, ne se verraient donc plus appliquer que l'exonération d'imposition sur les bénéficiaires tel que prorogé par l'article 22 du présent projet de loi de finances rectificative pour 2014, sous le bénéfice du resserrement de ses conditions d'application proposé par le même article.

En revanche, **l'exonération de cotisation foncière des entreprises ainsi que celle applicable au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties** seraient à la fois :

- **étendues à l'ensemble des 1 300 quartiers prioritaires** de la politique de la ville, contre les seules ZFU, au nombre de 100, actuellement ;

- **restreintes aux seules entreprises exerçant une activité commerciale** alors qu'elles bénéficient également aux activités industrielles et artisanales ainsi qu'aux professions libérales dans le dispositif actuellement applicable ;

- **limitées aux entreprises qui emploieraient au plus cinq salariés et réaliseraient un maximum de 2 millions de chiffres d'affaires**, alors que le dispositif en ZFU s'applique actuellement à celles ayant jusqu'à 50 salariés et enregistrant un chiffre d'affaires de moins de 10 millions d'euros.

Le dispositif du présent article engendrerait, selon les estimations du Gouvernement, une **perte totale de recettes de 60 millions d'euros pour l'application de ces exonérations entre 2015 et 2020** (52 millions d'euros au titre de la cotisation foncière des entreprises et 8 millions d'euros en taxe foncière sur les propriétés bâties)¹.

Combiné avec l'article 22 du projet de loi de finances rectificative pour 2014, le présent article propose donc un **nouvel équilibre dans la mise en œuvre des exonérations** applicables dans le cadre de la politique de la ville.

Votre rapporteur général s'interroge sur ce choix de restreindre les exonérations aux seules activités commerciales de proximité.

Surtout, comme indiqué déjà dans le commentaire de l'article 22 du présent projet de loi de finances rectificative, **il est réservé sur l'efficacité réelle du dispositif proposé, qui repose sur une distinction du champ d'application géographique des différentes exonérations entre ZFU et quartiers prioritaires de la politique de la ville.** En effet, on peut se demander si l'exonération d'imposition sur les bénéfiques, sans celles applicables pour les impositions locales, et inversement, les seules exonérations d'impôts locaux sans l'exonération d'imposition sur les bénéfiques, **permettront réellement de favoriser l'attractivité de ces territoires**, d'autant que, parallèlement, les exonérations de cotisations sociales sont, quant à elles, purement et simplement supprimées.

Selon la réforme proposée, seules les entreprises exerçant une activité commerciale dans une ZFU elle-même située dans le périmètre d'un quartier prioritaire pourront cumuler les exonérations.

¹ Il convient de rappeler que cette estimation repose sur une reconduction des choix des collectivités territoriales, qui peuvent s'opposer à l'application des exonérations.

Indépendamment de l'opportunité de la mesure, votre rapporteur général observe enfin que **cet article**, issu d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, **n'est accompagné d'aucune étude permettant de s'assurer de son impact réel sur l'attractivité des quartiers concernés**. Il est même étonnant que le Gouvernement n'ait pas, lui-même, proposé, dans le projet de loi de finances rectificative pour 2014 ou le projet de loi de finances pour 2015, le remplacement ou la prolongation de ces impositions locales en ZFU qui arrivent à échéance le 31 décembre 2014. Une étude d'impact aurait alors pu accompagner la réforme proposée.

Votre rapporteur général estime qu'il n'est pas en mesure d'appréhender l'ensemble des conséquences induites par ce changement de périmètre des exonérations d'impositions locales, en particulier pour les ZFU existantes qui perdront nécessairement de leur attractivité.

Pour toutes ces raisons, **la commission des finances propose :**

- de ne pas conserver le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, étant dans l'incapacité de mesurer son impact réel ;

- de proroger pour un an, soit jusqu'au 31 décembre 2015, **les deux exonérations d'impôts locaux actuellement existantes dans les ZFU**, à savoir l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties et l'exonération de cotisation foncière des entreprises, en attendant qu'une réforme soit proposée aux parlementaires, accompagnée d'une **étude chiffrée et approfondie de ses effets attendus** sur l'attractivité économique et l'emploi dans les quartiers concernés.

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

ARTICLE 23

(Art 220 octies du code général des impôts)

Crédit d'impôt en faveur de la production phonographique

Commentaire : le présent article prévoit de renforcer le dispositif du crédit d'impôt en faveur de la production phonographique prévu à l'article 220 octies du code général des impôts et de le prolonger pour une durée de trois ans.

I. LE DROIT EXISTANT

Le crédit d'impôt en faveur des entreprises de production phonographique a été introduit par voie d'amendement lors de l'examen de la loi n° 2006-961 du 1^{er} août 2006 relative aux droits d'auteurs et aux droits voisins dans la société de l'information.

Ce dispositif a ensuite été modifié et prolongé à plusieurs reprises par les lois de finances rectificative pour 2007, de finances pour 2009, de finances rectificative pour 2009 et de finances pour 2013¹.

Codifié à l'article 220 octies du code général des impôts (CGI), son objectif est de favoriser le développement et le renouvellement de la production musicale française et européenne.

Ce dispositif s'applique aux entreprises de production d'œuvres phonographiques soumises à l'impôt sur les sociétés et existant depuis au moins trois ans, à condition qu'elles ne soient pas détenues, directement ou indirectement, par un éditeur de service de télévision ou de radiodiffusion.

A. UN DISPOSITIF CENTRÉ SUR LA PRODUCTION « D'ALBUMS DE NOUVEAUX TALENTS », AVEC UNE COMPOSANTE EN FAVEUR DE LA FRANCOPHONIE

Ce dispositif vise à encourager la production phonographique « d'albums de nouveaux talents ».

Il s'agit des artistes, groupes d'artistes, compositeurs ou artistes-interprètes n'ayant pas dépassé le seuil de 100 000 ventes pour deux albums distincts précédant l'enregistrement donnant lieu au crédit d'impôt. Les albums bénéficiant du crédit d'impôt doivent être, soit pour moitié au

¹ Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 et loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

moins d'expression française ou dans une langue régionale en usage en France, soit composés d'une ou plusieurs œuvres libres de droit d'auteur au sens des articles L123-1 à L123-12 du code de la propriété intellectuelle.

Pour bénéficier de ce crédit d'impôt, les œuvres doivent en outre être réalisées par des entreprises et industries techniques liées à la production phonographique qui sont établies en France ou dans un autre État membre de l'Union européenne, ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales¹ et qui y effectuent les prestations liées à la réalisation d'un enregistrement phonographique ou vidéographique musical, ainsi qu'aux opérations de post-production.

Le bénéfice du crédit d'impôt s'apprécie pour l'ensemble des albums produits annuellement par la société.

B. LE CALCUL DU CRÉDIT D'IMPÔT

1. Les dépenses éligibles

Sont tout d'abord éligibles :

- **les frais de production d'un enregistrement phonographique ou vidéographique musical.** Il s'agit des frais de personnel non permanent de l'entreprise, les frais de personnel permanent de l'entreprise directement concerné par les œuvres, les dépenses liées à l'utilisation de studios d'enregistrement, à la location et au transport de matériels et d'instruments, à la conception graphique d'un enregistrement phonographique, ainsi qu'aux dépenses de post-production et celles liées aux coûts de numérisation et d'encodage des productions ;

- **les dépenses liées au développement de productions phonographiques ou vidéographiques musicales dans la limite d'un plafond de 350 000 euros par enregistrement phonographique.** Elles peuvent porter sur les frais de répétition des titres ayant fait l'objet d'un enregistrement, les dépenses engagées afin de soutenir la production de concerts de l'artiste en France ou à l'étranger, les dépenses engagées au titre de la participation de l'artiste à des émissions de télévision ou de radio dans le cadre de la promotion de l'œuvre agréée, les dépenses liées à la réalisation et la production d'images permettant le développement de la carrière de l'artiste ou encore les dépenses liées à la création d'un site Internet dédié à l'artiste dans le cadre du développement de sa carrière dans l'environnement numérique.

¹ Les trois pays membres de l'EEE et non membres de l'Union européenne sont la Norvège, l'Islande et le Lichtenstein.

2. L'agrément du ministère de la culture

Le crédit d'impôt n'est **ouvert qu'à compter de la délivrance**, par le ministre chargé de la culture, **d'un agrément** à titre provisoire attestant que les productions phonographiques ou vidéographiques musicales remplissent les conditions indiquées ci-dessus. Cet agrément est délivré après avis d'un comité d'experts dont les modalités de fonctionnement sont précisées par décret, sur la base de pièces justificatives.

3. Un crédit d'impôt différencié selon la taille des entreprises

Le crédit d'impôt s'applique aux **dépenses éligibles** engagées entre le 1^{er} juillet 2007 et le 31 décembre 2015, **dans la limite de 2,3 millions d'euros par entreprise et par exercice**. Les subventions publiques sont déduites des bases de calcul.

Depuis la loi de finances pour 2013 précitée, le taux et le calcul du crédit d'impôt sont différents selon la taille de l'entreprise :

- pour les micro-entreprises et petites et moyennes entreprises au sens européen, le crédit d'impôt est égal à 30 % des dépenses éligibles ;

- pour les entreprises qui ne répondent pas à la définition européenne de la petite et moyenne entreprise¹, le crédit d'impôt est égal à 20 % des dépenses éligibles relatives aux productions qui excèdent la moyenne de leurs productions d'albums de nouveaux talents au cours des deux années précédentes et après application d'une décote de 70 %. L'assiette est donc plus restreinte du fait de la non prise en compte de l'ensemble des productions d'albums de nouveaux talents.

Le crédit d'impôt enfin est plafonné à 800 000 euros par an et par entreprise.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA PROROGATION DU DISPOSITIF

Le présent article propose de reconduire le dispositif pour une nouvelle période de trois ans. Le crédit d'impôt s'appliquera ainsi aux dépenses éligibles engagées entre le 1^{er} juillet 2007 et le 31 décembre 2018.

¹ Règlement (CE) n°800/2008 de la Commission du 6 août 2008 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises. Selon le nombre de salariés et le montant du chiffre d'affaires (CA) l'entreprise est :

- moyenne, avec moins de 250 salariés et moins de 50 millions d'euros de CA ou un total de bilan de moins de 43 millions d'euros ;

- petite, avec moins de 50 salariés et moins de 10 millions d'euros de CA ;

- micro, avec moins de 10 salariés et moins de 2 millions de CA.

B. L'AMÉLIORATION DU DISPOSITIF

Le présent article prévoit en outre plusieurs modifications du dispositif :

- le bénéfice serait élargi aux entreprises existant depuis au moins un an et non plus trois ans ;

- la rémunération du dirigeant de PME ou TPE serait incluse dans les dépenses éligibles, dans la limite de 50 000 euros par an ;

- le plafond des dépenses éligibles passerait de 800 000 euros à 1,1 million d'euros ;

- le dispositif de décote de 70 % qui s'applique aux entreprises qui ne répondent pas à la définition européenne de la petite et moyenne entreprise serait supprimé mais le taux de leur crédit d'impôt serait abaissé à 15 % au lieu de 20 %.

C. LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

Les dispositions du présent article entrent en vigueur à des dates différentes :

- la prorogation du dispositif sera effective dès le 1^{er} janvier 2015 ;

- en revanche, les modalités de calcul du crédit d'impôt devraient entrer en vigueur à une date fixée par décret afin de respecter la procédure d'autorisation par la Commission européenne au titre des aides d'État.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de la rapporteure générale, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement** limitant la prise en compte de la rémunération du dirigeant dans les dépenses éligibles aux seules petites entreprises au sens européen.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE PROROGATION UTILE ET UN COÛT MODÉRÉ POUR UN SECTEUR EN DIFFICULTÉ

En 2011, le « Rapport Guillaume »¹ avait évalué le coût du dispositif à 3 millions d'euros et lui avait attribué un score nul, notant que le dispositif

¹ Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales présidé par Henri Guillaume, remis en juin 2011.

n'atteignait pas ses objectifs et bénéficiait à peu d'entreprises. Toutefois, il faut souligner que le dispositif a été modifié depuis et le nombre de bénéficiaires ne cesse d'augmenter.

Le projet annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de finances pour 2015 indique que 115 entreprises ont bénéficié du crédit d'impôt en 2013, pour un coût de 6 millions d'euros. Le coût estimé en 2014 est de 11 millions d'euros.

Dans l'étude d'impact du présent article, le coût de la prorogation et de la modification du dispositif est évalué à 2 millions d'euros en 2016 puis 13 millions d'euros par an.

Par ailleurs, cette aide semble toujours nécessaire dans un secteur en difficulté et en mutation pour soutenir à la fois les petits labels et la création francophone.

B. UNE MODIFICATION BIENVENUE DU DISPOSITIF

Le secteur se caractérise par l'existence de trois « majors » (filiales de multinationales) et d'un tissu de petites, moyennes et micro entreprises indépendantes. Ce sont ces dernières qui produisent l'essentiel des nouveaux albums mais les « majors » bénéficient proportionnellement plus du dispositif (30 % de la dépense fiscale).

La modification proposée du dispositif pourrait permettre de mieux équilibrer le bénéfice du crédit d'impôt entre les « Majors » et les petites, moyennes et micro entreprises puisque le taux serait diminué à 15 % des dépenses éligibles pour les « majors ».

Par ailleurs, comme l'a voté l'Assemblée nationale, il paraît opportun de limiter la prise en compte de la rémunération du dirigeant dans les dépenses éligibles aux petites et micro entreprises.

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

*ARTICLE 24**(Art. 1655 septies [nouveau] du code général des impôts)***Régime fiscal des organismes chargés de l'organisation en France
d'une compétition sportive internationale**

Commentaire : le présent article prévoit, notamment dans la perspective de l'accueil, en France, de l'Euro 2016 de football, de définir un régime fiscal des compétitions sportives internationales organisées sur le sol français, qui se traduirait par l'exonération de leurs organisateurs d'un grand nombre d'impositions.

I. LE DROIT EXISTANT**A. LE RÉGIME FISCAL DE DROIT COMMUN DES ACTIVITÉS SPORTIVES**

Les organisateurs de compétitions sportives constitués en sociétés, ou organisant à titre habituel des épreuves se caractérisant par la présence de sportifs rémunérés pour leur participation à la manifestation, qui dégagent des recettes publicitaires, des droits de retransmission télévisée ou des droits d'entrée à la manifestation, sont **normalement imposables**, à l'inverse des associations sportives sans but lucratif.

Ces organismes sont soumis :

- à l'impôt sur les sociétés ;
- à la contribution économique territoriale (CET) ;
- à la taxe sur les salaires, dès lors qu'ils ne sont pas assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou ne l'ont pas été sur 90 % au moins de leur chiffre d'affaires au titre de l'année civile précédant celle du paiement des rémunérations ;
- le cas échéant, à la taxe d'apprentissage ainsi qu'à la contribution supplémentaire à l'apprentissage ;
- à la participation des employeurs à l'effort de construction, dès lors qu'ils comptent au minimum vingt salariés ;

- à l'impôt municipal sur les spectacles, jeux et divertissements au titre de leurs droits d'entrée, dans les communes qui l'ont instauré¹ ;

- et à la contribution sur les droits de retransmission télévisée des manifestations sportives, dite « taxe Buffet », qui alimente le Centre national pour le développement du sport (CNDS) dans la limite d'un plafond de 40,9 millions d'euros.

B. LES ENGAGEMENTS PRIS PAR L'ÉTAT POUR ACCUEILLIR L'EURO 2016 DE FOOTBALL ET LA RYDER CUP DE GOLF 2018

Bien que nulle disposition législative ne le prévoie, **le gouvernement français de l'époque s'est engagé, en 2010, à ce que l'Euro 2016 de football, si organisation était attribuée à la France, bénéficie de larges exemptions fiscales**, pour l'UEFA, détentrice des droits de la compétition, ainsi que pour ses filiales – dont ce qui est devenu depuis sa filiale française, Euro 2016 SAS. Plus précisément, le Gouvernement s'est engagé par courrier à ce que « *l'UEFA ne [soit] pas assujettie à des taxes ou impôts en France sur son chiffre d'affaires et/ou sur toute forme de revenus perçus ou à percevoir par l'UEFA ou à toute autre taxe, du fait de l'organisation de l'UEFA Euro 2016 et ses opérations connexes en France, notamment (...) à l'occasion de la commercialisation des droits marketing, audiovisuels et autres droits commerciaux relatifs à l'UEFA Euro 2016* » et à ce que « *les redevances et/ou toutes autres catégories de revenus qui pourraient être perçues par l'UEFA (...) ne [soient] pas assujetties à des taxes, retenues à la source ou autres déductions en France* ».

Selon les informations dont dispose votre rapporteur général, un engagement sur des allègements fiscaux a également été pris pour ce qui concerne la Ryder Cup 2018, prestigieuse compétition de golf opposant les meilleurs joueurs européens et américains, qui se déroulera au Golf national de Saint-Quentin-en-Yvelines.

En outre, un engagement similaire à celui de l'Euro 2016 est requis des pays candidats à l'organisation de la Coupe du monde féminine de la FIFA de 2019, compétition pour laquelle la France, au travers de la Fédération française de football (FFF), a déposé une candidature.

Il est à noter que **cette tendance des organisateurs à réclamer de telles garanties fiscales des États d'accueil est relativement récente**. Ainsi, nul engagement de ce type n'avait été requis lors de l'organisation, en France d'évènements tels que les Jeux olympiques d'hiver à Albertville, en 1992, la Coupe du monde de football masculine de 1998, ou encore la Coupe du monde de rugby de 2007. Pour cette dernière compétition, une simple

¹ L'avenir de cet impôt est remis en cause par l'article 8 bis du projet de loi de finances, en cours d'examen par le Parlement. L'Assemblée nationale a proposé la suppression de cet impôt pour le remplacer par la TVA au taux de 5,5 %. Le Sénat a adopté, pour sa part, le maintien de cet impôt et l'instauration de la TVA au taux de 5,5 % dans les communes qui exonèrent d'impôt sur les spectacles toutes les manifestations sportives se déroulant sur leur territoire.

modulation à la baisse de l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements perçu par les communes a été rendue possible par l'article 25 de la loi de finances pour 2007.

De même, à la connaissance de votre rapporteur général, ni l'Eurobasket féminin de 2013, ni l'Eurobasket masculin de 2015, ni le Championnat du monde de handball masculin de 2017 n'ont été obtenus sous réserve de telles conditions.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'engagement du Gouvernement pris à l'égard de l'UEFA n'ayant évidemment pas valeur de traité, il est indispensable de le traduire dans la loi, l'article 34 de la Constitution imposant que la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures.

À cette fin, le présent article définit **une règle générale**, qui a donc vocation à ne pas s'appliquer au seul Euro 2016 de football, non plus qu'à la Ryder cup 2018, mais à l'ensemble des compétitions sportives internationales. Ces dispositions figureraient d'ailleurs dans un nouvel article 1655 *septies* du code général des impôts.

A. LA DÉFINITION DES COMPÉTITIONS SPORTIVES INTERNATIONALES

Le II de ce nouvel article 1655 *septies* préciserait qu'une compétition sportive internationale devrait respecter, pour être qualifiée de telle, les **critères cumulatifs suivants** :

- être **attribuée dans le cadre d'une sélection** par un comité international, sur candidature d'une personne publique ou d'une fédération sportive nationale délégataire ;
- être **de niveau au moins équivalent à un championnat d'Europe** ;
- être **organisée de façon exceptionnelle sur le territoire français**.

Cette qualité serait **reconnue par arrêté** conjoint des ministres chargés du budget et des sports.

B. LES AVANTAGES FISCAUX LIÉS À L'ORGANISATION D'UNE COMPÉTITION SPORTIVE INTERNATIONALE

Dès lors qu'une compétition serait citée dans cet arrêté ministériel, **les organismes chargés de leur organisation en France et leurs éventuelles filiales¹ ne seraient pas redevables :**

- de **l'impôt sur les sociétés** et de l'impôt sur le revenu au titre des bénéficiaires industriels et commerciaux ;

- de la retenue à la source de 15 % sur les produits des obligations, titres participatifs et autres titres d'emprunts négociables émis avant le 1^{er} janvier 1987 ainsi que sur les intérêts des bons de caisse émis par les entreprises industrielles et commerciales, lorsqu'ils bénéficient à des personnes qui ont leur siège en France ou à l'étranger ou qui n'ont pas leur domicile fiscal en France ;

- de la retenue à la source sur les revenus distribués par une société française à des non-résidents ;

- de la retenue à la source sur les bénéfices réalisés en France par des sociétés étrangères non européennes ;

- de la retenue à la source sur certains revenus non salariaux, en particulier sur les produits tirés de la propriété industrielle ou commerciale ou de droits assimilés, ainsi que sur les sommes payées en rémunération des prestations de toute nature fournies ou utilisées en France ;

- de la **taxe sur les salaires** ;

- de la **taxe d'apprentissage** et de la contribution supplémentaire à l'apprentissage ;

- de la participation des employeurs à l'investissement obligatoire dans la construction ;

- de la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue ;

- de la taxe d'habitation pour les locaux meublés occupés par les sociétés, associations et organismes privés et non soumis à la CFE ;

- de la **CET** ;

- et de tous les droits d'enregistrement ainsi que de la taxe de publicité foncière.

Les organisateurs de la compétition sportive internationale n'auraient donc qu'à acquitter :

- **la TVA**, sur l'ensemble de leurs activités ;

¹ Au sens de l'article L. 233-1 du code de commerce.

- la « **taxe Buffet** », à la condition toutefois que l'organisateur de la compétition soit basé en France ;

- **les taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et sur les propriétés non bâties (TFPNB)**, ainsi que les taxes annexes à la TFPB et de la TFPNB telles que la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties ou la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Par ailleurs, les salaires versés à des sportifs domiciliés en France seraient toujours soumis à l'impôt sur le revenu.

Le coût de ce dispositif est, bien entendu, incertain et dépendra totalement de l'obtention de l'organisation de telles compétitions par la France. Il est simplement possible d'indiquer que **le manque à gagner fiscal associé à l'Euro 2016 de football pour l'État et les collectivités territoriales serait compris entre 150 et 200 millions d'euros**. Néanmoins, si la France n'avait pas organisé cette compétition, l'État et les collectivités n'auraient évidemment pas perçu ces recettes.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre trois modifications de nature rédactionnelle, l'Assemblée nationale a adopté, à l'issue d'un riche débat, un amendement du Gouvernement, auquel la rapporteure générale a opposé un avis défavorable, visant à **limiter ce dispositif aux compétitions sportives internationales attribuées à la France avant le 31 décembre 2017**.

Il ressort des débats en séance publique que ce bornage dans le temps a pour objet de permettre au Gouvernement de **porter le sujet du régime fiscal de ces compétitions au niveau de l'Union européenne, voire de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)**, afin qu'émerge une position harmonisée des États évitant que les aspects fiscaux fassent partie des critères de sélection des organismes détenteurs des droits.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général ne considère pas comme pleinement satisfaisant l'équilibre auquel est parvenu l'Assemblée nationale.

En effet, **la limitation dans le temps de l'exonération générale** dont pourront bénéficier les détenteurs de droits sur les compétitions sportives internationale **aura deux effets pervers** :

- d'une part, **elle n'assure aucun contrôle parlementaire sur l'attribution de ces compétitions et leurs conséquences fiscales d'ici à la fin 2017**. Or ces conséquences sont susceptibles d'être lourdes, l'attribution des Jeux olympiques d'été de 2024 par le Comité international olympique (CIO) devant, par exemple, survenir en 2017 ;

- d'autre part, **elle risque de ne pas correspondre aux éventuelles avancées d'une négociation européenne ou internationale**, à l'issue d'ailleurs incertaine. Le Parlement risque donc d'être amené, dans une telle hypothèse, à prolonger régulièrement ce régime dérogatoire et à ne pas pouvoir, tant qu'il durera, exprimer d'avis utile sur les exonérations qui résulteront de son application – le Gouvernement restant, de ce point de vue, dans une logique de fait accompli.

C'est pourquoi votre rapporteur général préconise de **substituer à ce bornage temporel** qui n'atteint, en réalité, pas l'objectif recherché d'amélioration du contrôle parlementaire, **une modification de la procédure de candidature de la France à l'organisation de compétitions sportives internationales**.

Ainsi, **avant le dépôt d'une candidature française à une compétition sportive internationale** ou à une compétition à laquelle le Gouvernement envisage de reconnaître cette qualité¹, **le dossier de candidature ou son résumé détaillé, accompagné d'une étude d'impact, serait adressé aux commissions des finances et aux commissions compétentes en matière de sport des deux assemblées**. Ces commissions auraient la faculté d'**adresser leurs éventuelles observations au Premier ministre**, comme cela se passe déjà pour les conventions relatives aux investissements d'avenir². Bien entendu, pour un dossier de particulière importance, elles pourraient également déposer un projet de résolution sur le Bureau de leur assemblée.

Cette procédure, non bloquante, permettrait d'associer le Parlement au moment opportun aux conditions et conséquences d'une candidature. À l'issue d'une telle procédure, l'engagement de la France serait plus fort et mieux assuré que dans les conditions présentes ainsi que dans les conditions prévues par le présent article, dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale.

¹ Au travers d'une évolution de la rédaction de l'arrêté prévu au texte proposé pour le II de l'article 1655 septies du code général des impôts.

² Cf. B du II de l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

La suppression de la date butoir du 31 décembre 2017 ne signifie pas que votre commission des finances ne souhaite pas la négociation d'un accord européen ou international sur le régime fiscal de ces manifestations, bien au contraire. En cas de succès, la conclusion d'une telle négociation devrait d'ailleurs se traduire par une adaptation de la rédaction de l'article 1655 *septies* du code général des impôts.

Par ailleurs, la rédaction actuelle du présent article exonère *de facto* les compétitions sportives internationales de l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements, défini par l'article 1559 du code général des impôts. Pourtant, l'UEFA avait pris en compte le fait que les droits d'entrée dans les stades de l'Euro 2016 seraient frappés par cet impôt dans les communes où il a été instauré. Cette exonération serait, certes, sans conséquence dans l'hypothèse d'une suppression de cet impôt, prévue par l'article 8 *bis* du projet de loi de finances tel qu'adopté par l'Assemblée nationale. **Toutefois, le Sénat a, lui, adopté cet article du projet de loi de finances en préservant cet impôt**, qui coexisterait avec un régime de TVA à 5,5 % dans les communes qui exonèrent toutes les manifestations sportives. **Par cohérence, il convient donc que le Sénat adopte un amendement prévoyant la soumission à l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements des droits d'entrée aux compétitions sportives internationales.**

Enfin, toujours par coordination avec ce vote du Sénat sur l'article 8 *bis* du projet de loi de finances pour 2015, il conviendrait également de prévoir que l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissement soit pris en compte au même titre que la TVA afin de déterminer si une entreprise ou un organisme est, ou non, assujetti à la taxe sur les salaires. Une telle disposition permettrait de mieux assurer l'égalité des clubs en fonction du lieu où ils disputent leurs matchs. La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale serait faible et, de toute façon, la soumission générale des clubs à la TVA, qui figurait dans la version initiale de l'article 8 *bis* précité, aboutissait également à assécher cette ressource sociale.

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

ARTICLE 25

(Art. 285 du code général des douanes et art. 287 et 1695 du code général des impôts)

Autoliquidation de la TVA due à l'importation

Commentaire : le présent article vise à introduire un mécanisme d'autoliquidation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les importations réalisées sur le territoire français.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN PRINCIPE DE SOUMISSION À LA TVA DES BIENS IMPORTÉS

Aux termes du 1 du I de l'article 291 du code général des impôts, les importations de biens meubles corporels sont, par principe, soumises à la TVA.

Le 2 du I de l'article 291 précité définit l'importation comme l'entrée en France d'un bien en provenance d'un État n'appartenant pas à l'Union européenne ou d'un territoire d'un autre État membre de l'Union européenne (îles anglo-normandes, par exemple). On parlera ainsi « d'acquisitions intracommunautaires » pour les importations de marchandises issues d'un autre État membre de l'Union européenne.

L'article 1695 du code général des impôts prévoit que la taxe sur la valeur ajoutée est perçue, à l'importation, comme en matière de douane. Sa perception relève, par conséquent, de la compétence de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

B. DES MODALITÉS D'ACQUITTEMENT DE LA TVA DIFFÉRENTES SELON LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

L'article 211 de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de la taxe sur la valeur ajoutée (« directive TVA ») dispose que « les États membres peuvent notamment prévoir que, pour les importations de biens effectuées par les assujettis ou les redevables ou par certaines catégories d'entre eux, la TVA due en raison de l'importation n'est pas payée au moment de l'importation ».

Les États membres ont donc la possibilité de mettre en place un mécanisme permettant aux entreprises importatrices de déclarer et d'acquitter mensuellement la différence entre la TVA collectée sur leurs ventes et la TVA payée sur leurs achats (autoliquidation), ou de conserver le

régime « traditionnel » consistant à décaisser le montant de la TVA auprès de l'administration douanière au moment du passage du bien à la frontière.

Si les acquisitions intracommunautaires et les importations ayant fait l'objet d'un dédouanement dans un autre État membre de l'Union européenne relèvent déjà du régime de l'autoliquidation, les importations sur le territoire français depuis un État tiers sont, quant à elles, soumises au régime « traditionnel » : l'importateur est tenu de procéder à un décaissement au moment du dédouanement pour régler la TVA à l'administration douanière avant d'en obtenir la restitution par l'administration fiscale, *via* la déclaration mensuelle sur la TVA collectée (déclaration CA3).

Selon l'évaluation préalable du présent article, 16 États membres ont mis en place un mécanisme d'autoliquidation de la TVA pour les importations.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie l'article 1695 précité afin de prévoir la mise en place d'un dispositif d'autoliquidation de la TVA pour les entreprises importatrices.

Sur option, ces dernières pourront déclarer et déduire le montant de la taxe constatée par l'administration des douanes sur la même déclaration CA3 prévue à l'article 287 du code général des impôts.

Pour bénéficier de ce dispositif, les entreprises assujetties à la TVA établies sur le territoire de l'Union européenne, ou leur représentant lorsqu'elles ne sont pas établies sur le territoire de l'Union européenne, devront cependant disposer d'un agrément à la procédure simplifiée de dédouanement avec domiciliation unique (PDU). Cette procédure de dédouanement permet aux entreprises qui en bénéficient d'effectuer auprès d'un bureau de douane unique (bureau de domiciliation unique) l'ensemble de leurs formalités déclaratives et comptables de paiement au titre d'opérations réalisées sur l'ensemble du territoire. Cette condition vise à limiter les risques de fraude.

Le III du présent article prévoit la mise en œuvre de ce dispositif à compter du 1^{er} janvier 2015.

Il précise en outre que l'option prend effet le premier jour du mois suivant celui de la demande et prend fin le 31 décembre de la troisième année suivante. Elle est renouvelable par tacite reconduction par période de trois années civiles, sauf dénonciation formulée au moins deux mois avant l'expiration de chaque période.

Par coordination, les articles 285 du code des douanes et 287 du code général des impôts sont modifiés afin de faire référence à ce nouveau mécanisme prévu à l'article 1695 précité.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, cinq amendements rédactionnels et de coordination.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN RÉGIME ACTUEL COMPLEXE ET GÉNÉRATEUR DE SURCOÛTS POUR LES ENTREPRISES

Le régime actuel apparaît contraignant et coûteux pour les entreprises et, en particulier, pour les plus petites d'entre elles dont les importations passent nécessairement par les plateformes portuaires et aéroportuaires françaises.

En effet, actuellement, les assujettis sont tenus de supporter le coût du portage de la taxe entre le moment où ils la payent et le moment où ils exercent leur droit à récupération ou à remboursement.

À cette contrainte financière s'ajoute en outre une contrainte administrative dans la mesure où les opérateurs sont tenus d'effectuer deux démarches : l'une, pour le paiement de la taxe, et l'autre, pour en obtenir le remboursement ou la restitution.

L'évaluation préalable du présent article précise que « *la possibilité est déjà offerte aux opérateurs d'exercer leur droit à déduction de la taxe avant de l'avoir effectivement acquittée auprès de la direction générale des douanes et des droits indirects, puisqu'ils ont la possibilité d'opter pour le report du paiement de la TVA due à l'importation au 25 du mois suivant* ».

Toutefois, ces aménagements se sont avérés insuffisants pour compenser le différentiel de compétitivité fiscale.

B. UN DISPOSITIF PERMETTANT D'AMÉLIORER L'ATTRACTIVITÉ DES PORTS ET AÉROPORTS FRANÇAIS

La situation actuelle n'est pas satisfaisante dans la mesure où il favorise le détournement du trafic au profit des États voisins de l'Union européenne comme le Pays-Bas ou la Belgique, qui disposent d'un régime d'autoliquidation de la TVA.

Dans son rapport public annuel de 2014, la Cour des comptes relevait ainsi la perte d'attractivité de la France au profit des Pays-Bas et de la Belgique. Elle notait en outre que « *les marchandises ayant pour destination finale la France sont importées majoritairement via d'autres pays* » tout en rappelant que cette perte d'attractivité « *tient aussi, selon la perception des représentants des entreprises et de l'agence française des investissements internationaux, à l'absence d'un dispositif d'autoliquidation de la TVA à l'importation (TVAI) analogue à celui pratiqué aux Pays-Bas et en Belgique* ».

La mise en place d'un mécanisme d'autoliquidation de la TVA pour les marchandises importées devrait permettre de renforcer l'attractivité des plateformes portuaires, aéroportuaires et logistiques françaises.

Elle devrait en outre se traduire par un allègement des formalités administratives pour les opérateurs.

Cette mesure devrait être neutre budgétairement même si un coût pourrait être constaté la première année, correspondant au décalage induit par le mécanisme de l'autoliquidation (de l'ordre de 150 millions d'euros si l'ensemble des assujettis bénéficiant d'une procédure de dédouanement unique opte pour cette solution, selon l'évaluation préalable du présent article).

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

ARTICLE 25 bis (nouveau)
(Art. 279-0 bis A du code général des impôts)

Aménagement de la condition de construction de 25 % de logements sociaux dans un ensemble immobilier permettant de bénéficier du régime fiscal d'incitation à l'investissement institutionnel dans le logement intermédiaire

Commentaire : le présent article tend à modifier les catégories de logements sociaux qui, lorsqu'ils représentent 25 % des logements dans un ensemble immobilier, permettent de bénéficier du régime fiscal instauré en 2014 pour les logements intermédiaires construits par des investisseurs institutionnels et figurant dans ce même ensemble.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 73 de la loi de finances pour 2014¹ a instauré un régime d'incitation fiscale à l'investissement institutionnel dans le logement intermédiaire, modifié par l'article 21 de la loi de finances rectificative pour 2013².

Ainsi, en vertu de l'article 279-0 bis A du code général des impôts, le **taux de TVA de 10 %** s'applique aux constructions de **logements intermédiaires** réalisés en zones tendues par des **investisseurs institutionnels** (personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés, bailleurs sociaux...) et ayant fait l'objet d'une convention avec le préfet.

Les logements intermédiaires doivent être destinés à devenir la résidence principale de ménages dont les revenus ne dépassent pas certains plafonds. Les loyers pratiqués sont également soumis à plafond.

Enfin, les logements intermédiaires doivent être intégrés dans un ensemble immobilier comprenant au moins 25 % de logements à caractère social bénéficiant du taux réduit de TVA en vertu des 2 à 8 de l'article 278 *sexies* du code général des impôts.

Le tome II du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2015 indique une prévision de dépense fiscale de 45 millions d'euros en 2015 pour le taux intermédiaire de TVA à 10 % applicable à ces logements intermédiaires.

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

² Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

Par ailleurs, l'article 1384-0 A du code général des impôts prévoit que les logements qui bénéficient de ce taux intermédiaire de TVA sont **également exonérés de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 20 ans.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a inséré le présent article additionnel, à l'initiative de notre collègue député Christophe Caresche et avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, afin de modifier la liste des logements susceptibles de remplir la condition de 25 % de logements sociaux dans l'ensemble immobilier permettant de bénéficier du taux de TVA de 10 % pour la construction de logements intermédiaires dans le même ensemble.

Le présent article propose ainsi :

- **d'exclure** des types de logements pris en compte **les logements locatifs intermédiaires construits par l'Association foncière logement**, ses filiales ou un tiers reprenant ses engagements dans le cadre d'une convention de rénovation urbaine (7° et 7° bis de l'article 278 *sexies* du code général des impôts) ;

- **d'y faire, au contraire, figurer les logements locatifs sociaux faisant l'objet d'une propriété démembrée**, dans le cas d'un usufruit locatif social (10 de l'article 278 *sexies* du code général des impôts).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La **condition de construction** des logements intermédiaires dans un ensemble immobilier comprenant **au moins 25 % de logements sociaux** pour bénéficier du taux de TVA de 10 % tend à **favoriser la mixité sociale.**

Il semble **tout à fait justifié d'inclure dans cette catégorie** des logements sociaux **ceux qui font l'objet d'un démembrement de propriété permettant une accession progressive à la propriété** pour des ménages modestes (usufruit locatif social).

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

ARTICLE 25 ter (nouveau)
(Art. 279 du code général des impôts)

Suppression du taux réduit de TVA sur la distribution de services de télévision comprise dans des offres composites

Commentaire : le présent article vise à revenir sur une exception permettant à certains opérateurs de bénéficier du taux réduit de TVA pour la distribution de services de télévision incluse dans un offre multi-services (triple-play).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA DISTRIBUTION DE SERVICES DE TÉLÉVISION EST EN PRINCIPE SOUMISE AU TAUX RÉDUIT DE TVA

L'article 2 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication¹ définit comme service de télévision « *tout service de communication au public par voie électronique destiné à être reçu simultanément par l'ensemble du public ou par une catégorie de public et dont le programme principal est composé d'une suite ordonnée d'émissions comportant des images et des sons* ».

Aux termes du *b octies* de l'article 279 du code général des impôts, la TVA est perçue au taux réduit de 10 % en ce qui concerne « *les abonnements souscrits par les usagers afin de recevoir les services de télévision* ».

B. LE DISPOSITIF APPLICABLE AUX OFFRES « TRIPLE-PLAY »

Dans sa rédaction issue de la loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur², le *b octies* de l'article 279 précité prévoyait que, dans le cas des offres composites, dites « triple-play », comprenant des services de téléphonie, d'internet et de télévision, pour un prix forfaitaire, le taux réduit de TVA était appliqué à 50 % du prix de l'offre globale.

À la suite d'une mise en demeure de la Commission européenne du 18 mars 2010, il a été mis fin à ce dispositif au 1^{er} janvier 2011. L'article 26 de la loi de finances pour 2011³ a ainsi procédé à une réécriture de cet article qui prévoit désormais que le taux normal de TVA est applicable « *lorsque la*

¹ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

² Loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur.

³ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

distribution de services de télévision est comprise dans une offre unique qui comporte pour un prix forfaitaire l'accès à un réseau de communications électroniques ». En d'autres termes, la distribution de services de télévision comprise dans le cadre d'une offre « triple-play » (comprenant un accès téléphonique, internet et les services de télévision), est soumise, depuis le 1^{er} janvier 2011, au taux normal de 20 %.

Toutefois, le *b octies* de l'article 279 précité prévoit que « *lorsque les droits de distribution des services de télévision ont été acquis en tout ou partie contre rémunération par le fournisseur des services, le taux réduit de 10 % est applicable à la part de l'abonnement correspondante* ». Cette part est appréciée en fonction de deux modes de calculs alternatifs :

- dans le premier cas, le calcul est effectué au regard des sommes effectivement payées, par usager, pour l'acquisition de services télévisés pour lesquels l'opérateur a effectivement négocié et acquitté des droits ;

- dans le second cas, le calcul est effectué sur la base du prix auquel le même service de télévision est distribué, par le même opérateur, dans une offre distincte de l'offre composite. Ce cas de figure vise les opérateurs qui proposent à la fois des offres composites et des offres purement télévisuelles (cablo-opérateurs, notamment).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de nos collègues députés Razzy Hammadi et Laurent Grandguillaume, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement visant à supprimer l'exception prévue au *b octies* de l'article 279 précité afin de soumettre au taux normal de TVA la composante télévision de l'ensemble des offres « *triple-play* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En pratique, seuls les « cablo-opérateurs » bénéficient du taux réduit de TVA pour leur activité historique de distribution de services de télévision.

En effet, les câblo-opérateurs exercent d'une part, des activités de fournisseur d'accès à Internet et, d'autre part, proposent des offres de télévision payantes pour lesquelles ils acquièrent des droits, à l'instar des distributeurs de services de télévision par satellite.

Aux termes du droit actuellement applicable, les cablo-opérateurs commercialisant une offre globale comprenant l'accès au réseau de télécommunications et des services de télévision payante peuvent bénéficier d'un taux de TVA réduit sur la part de cette offre correspondant à un

abonnement aux seuls services de télévision payante, proposant une prestation équivalente.

Du point de vue des fournisseurs d'accès à Internet « classiques », cette situation est à l'origine d'une distorsion de concurrence à leur détriment dès lors qu'elle conduit à minorer la part « Internet » de cet abonnement, soumise au taux de TVA de 20 %.

La solution adoptée à l'Assemblée nationale a pour objet d'imposer l'ensemble des offres globales, avec ou sans offre de télévision payante, au taux de 20 %.

Or, elle ne tient pas compte de la spécificité des activités des cablo-opérateurs par rapport aux fournisseurs d'accès à Internet classiques.

C'est pourquoi votre rapporteur général vous propose d'adopter un amendement visant à rétablir une équité fiscale pour ces opérateurs vis-à-vis tant de leurs concurrents du secteur de l'Internet que de ceux du secteur de la distribution de services de télévision. Il vise à renverser la logique du dispositif actuellement en vigueur en soumettant au taux de 20 % l'intégralité de l'offre « *triple-play* » et en n'appliquant le taux réduit qu'aux seuls services de télévision payants supplémentaires complétant cette offre.

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

ARTICLE 25 quater (nouveau)
(Art. 726 et 1757 du code général des impôts)

**Modification des modalités de calcul de l'assiette des droits
d'enregistrement dus au titre des cessions de participations pour les
personnes morales
à prépondérance immobilière**

Commentaire : le présent article vise à rétablir les modalités de calcul de l'assiette des droits d'enregistrement, applicables avant le 1^{er} janvier 2012, dus au titre des cessions de participations dans les personnes morales à prépondérance immobilière.

I. LE DROIT EXISTANT

Conformément au 2^o du I de l'article 726 du code général des impôts (CGI), sont assujetties à un **droit d'enregistrement de 5 % les cessions de participations dans des personnes morales à prépondérance immobilière.**

Constitue une personne morale à prépondérance immobilière au sens de l'article précité une personne morale dont les droits sociaux ne sont pas négociés sur un marché réglementé d'instruments financiers ou sur un système multilatéral de négociation et **dont l'actif est principalement constitué d'immeubles ou de droits immobiliers situés en France ou de participations dans des personnes morales elles-mêmes à prépondérance immobilière** selon les critères susmentionnés. Toutefois, les organismes d'habitations à loyer modéré (OPHLM) et les sociétés d'économie mixte (SEM) exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux ne sont pas considérés comme des personnes morales à prépondérance immobilière.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, **l'assiette du droit d'enregistrement applicable aux cessions de participations dans des personnes morales à prépondérance immobilière fait l'objet d'une définition particulière.** En application du II de l'article 726 précité, les cessions de parts sociales sont, en principe, assises « sur le **prix exprimé** et le *capital des charges qui peuvent s'ajouter au prix ou sur une estimation des parties si la valeur réelle est supérieure au prix augmenté des charges* »¹ ; s'agissant des participations dans des personnes morales à prépondérance immobilière, à compter de l'entrée en vigueur de l'article 5 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012², l'assiette comprend, à concurrence de la fraction des titres cédés, la valeur

¹ En définitive, l'administration a la possibilité d'asseoir le droit de cession de droits sociaux sur la valeur vénale réelle lorsqu'elle est supérieure au prix déclaré ou à l'estimation des parties.

² Loi n° 2011-1977 du 29 décembre 2011 de finances pour 2012.

réelle des biens et droits immobiliers détenus, directement ou indirectement, au travers d'autres personnes morales à prépondérance immobilière, **après déduction du seul passif afférent à l'acquisition desdits biens et droits immobiliers**, ainsi que la valeur réelle des autres éléments d'actifs bruts.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Christophe Caresche avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, le présent dispositif vise à supprimer le deuxième alinéa du II de l'article 726 du code général des impôts afin d'**abroger les modalités spécifiques de calcul de l'assiette du droit d'enregistrement applicables aux cessions de participations dans des personnes morales à prépondérance immobilière**. Ainsi, l'assiette du droit de mutation dû au titre des cessions de telles participations seraient désormais déterminée dans les mêmes conditions que pour les autres droits sociaux.

En outre, à des fins de **coordination**, le présent article propose de modifier l'article 1757 du code précité.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise à mettre fin au régime spécifique applicable au calcul de l'assiette du droit d'enregistrement applicable aux cessions de participations dans des personnes morales à prépondérance immobilière, et ce pour des raisons essentiellement techniques. Ainsi que le souligne l'objet de l'amendement à l'origine de ce dispositif, « *la mise en œuvre de cette règle d'assiette s'est avérée particulièrement complexe dans la mesure où la définition du seul passif afférent à l'acquisition des biens et droits immobiliers soulève des difficultés techniques pour les opérateurs et aboutit in fine à créer une insécurité juridique de nature à bloquer les opérations* ». Cette analyse était partagée par le secrétaire d'État chargé du budget, Christian Eckert, qui a déclaré devant l'Assemblée nationale que « *le dispositif qui avait été adopté [en 2011] ne fonctionn[ait] pas* »¹.

Dans ces conditions, présentant principalement une nature technique, le présent article peut être accueilli favorablement par votre commission des finances.

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

¹ *Compte rendu intégral de la première séance de l'Assemblée nationale du 5 décembre 2014.*

ARTICLE 26

(Art. 302 D bis du code général des impôts et art. 27 de la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012)

**Mise en conformité avec le droit européen du régime
relatif à la vente d'alcool dans les pharmacies**

Commentaire : le présent article vise à exclure du champ de l'exonération de droits d'accises l'alcool pur acquis par les pharmacies d'officine afin de mettre le droit national en conformité avec le droit de l'Union européenne.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 27 de la directive 92/83/CEE du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques¹ prévoit la possibilité pour les États membres d'exonérer les alcools utilisés à des fins médicales dans les pharmacies, sous certaines conditions².

Selon l'article 302 D bis du code général des impôts introduit par l'ordonnance n° 2001-766 du 29 août 2001 transposant la directive précitée, sont notamment exonérés de droits d'accises les alcools dénaturés, les alcools et les boissons alcooliques utilisés pour la fabrication de médicaments ou à des fins médicales ou pharmaceutiques dans les hôpitaux et les pharmacies.

L'article 27 de la première loi de finances rectificative pour 2012³ a ajouté à la liste des alcools exonérés de droits d'accises **l'alcool pur - à 90° - acquis par les pharmacies d'officine** (au g du II de l'article 302 D bis précité), **dans la limite d'un contingent annuel fixé par l'administration**. Cette mesure à effet rétroactif, introduite par l'Assemblée nationale avec l'avis défavorable du Gouvernement, avait pour objet de régler certains contentieux en cours en exonérant de tous droits indirects l'alcool pur acquis par les pharmacies entre le 31 mars 2002 et le 12 mai 2011. Toutefois, **aucune mesure d'application n'a été prise à ce jour** par l'administration des douanes et des droits indirects concernant le contingent annuel.

¹ Directive 92/83/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures de droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques.

² Dépôt auprès d'un service des douanes d'une déclaration, engagement à tenir une comptabilité « produit » spécifique.

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

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article a pour objet de revenir à la rédaction de l'article 302 D *bis* du code général des impôts, tel qu'introduit par l'ordonnance du 29 août 2001, en **supprimant l'alcool pur acquis par les pharmaciens d'officine de la liste des alcools exonérés de droits d'accises.**

Le II prévoit d'**abroger l'article 27 de la loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012** ayant introduit l'exonération pour l'alcool pur acquis par les pharmacies.

Une plainte a en effet été transmise à la Commission européenne concernant la compatibilité de cette exonération avec **l'article 27 de la directive 92/83/CEE, qui n'autorise pas la vente par les pharmaciens d'alcool pur, non dénaturé, en exonération de droits d'accises.** Sur le fondement de celle-ci, la Commission européenne a ouvert **une procédure d'infraction à l'encontre de la France.**

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les modifications proposées par le présent article sont nécessaires pour **clôre la procédure d'infraction ouverte par la Commission européenne,** même si, en l'occurrence, l'exonération ne trouve pas à s'appliquer en l'absence de mesure d'application.

De plus, la règle fixée par l'article 27 de la directive 92/83/CEE précitée selon laquelle seul l'alcool utilisé dans une pharmacie, par exemple pour le nettoyage ou l'élaboration de préparations, peut être exonéré de droits d'accises, tandis que l'alcool pur vendu à des particuliers par des pharmaciens est taxé, permet de **lutter contre les abus et les fraudes.** Certains particuliers pourraient en effet utiliser l'alcool pur exonéré de droits d'accises vendu en pharmacie pour élaborer des boissons alcooliques.

Enfin, il convient de rappeler que **l'alcool à 90° n'a aucune finalité thérapeutique qui ne puisse être assurée par de l'alcool dénaturé** (et donc exonéré de droits d'accises) et que les autorités sanitaires déconseillent l'utilisation de l'alcool pur comme antiseptique compte tenu de son action nécosante sur les tissus sains.

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

ARTICLE 27

(Art. 119 bis du code général des impôts)

**Aménagement du 2 de l'article 119 bis du code général des impôts
conformément à l'arrêt « *Emerging markets* »**

Commentaire : le présent article tend à préciser que, pour bénéficier de l'exonération de retenue à la source, l'organisme de placement collectif étranger doit non seulement être établi dans un État lié à la France par une convention d'assistance administrative mais que l'application de cette convention doit permettre effectivement d'obtenir la confirmation de la véracité des informations communiquées par l'organisme de placement collectif relatives à ses modalités de fonctionnement.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CONTENTIEUX OPCVM

Les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) sont des produits d'épargne agréés par l'Autorité des marchés financiers (AMF). Leur objet exclusif est de recueillir auprès du public des capitaux afin de les investir dans des valeurs mobilières (principalement des actions et des obligations). Relèvent de cette catégorie les sociétés d'investissement à capital variable (SICAV) et les fonds communs de placement (FCP).

Compte tenu de leur objet, les OPCVM bénéficient d'un régime fiscal particulier, dit de « transparence » afin de ne pas pénaliser ce type d'investissement par rapport à une détention directe de valeurs mobilières.

De fait, les FCP prennent la forme d'une copropriété d'instruments financiers et ne possèdent pas la personnalité morale. Ils échappent ainsi à l'impôt sur les sociétés et sont transparents d'un point de vue fiscal.

Les SICAV sont quant à elles explicitement exonérées d'impôt sur les sociétés par l'article 208 du code général des impôts (CGI).

Les revenus de capitaux mobiliers perçus par ces organismes ne sont donc pas imposés à leur niveau mais entre les mains de leurs porteurs de parts ou d'actions.

Il a été fait exception à ce principe entre 1978 et juillet 2012 pour les OPCVM établis à l'étranger qui étaient en effet soumis au prélèvement à la source prévu par l'article 119 bis du CGI sur leurs revenus de capitaux mobiliers de source française.

Cette différence de traitement a été contestée par des OPCVM non-résidents devant le tribunal administratif de Montreuil, qui a saisi à titre préjudiciel la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Dans son arrêt « *Santander Asset Management* » du 10 mai 2012¹, la CJUE a estimé qu'une différence de traitement fiscal des dividendes entre OPCVM en fonction de leur résidence était susceptible de dissuader, d'une part, les OPCVM non-résidents de procéder à des investissements dans des sociétés établies en France et, d'autre part, les investisseurs résidant en France d'acquérir des parts dans des OPCVM non-résidents.

Elle a donc jugé que le prélèvement à la source prévu par la législation française constituait une restriction à la libre circulation des capitaux, interdite dans son principe par le droit de l'Union européenne.

La CJUE a néanmoins rappelé qu'une différence de traitement pourrait être considérée comme compatible avec le droit de l'Union européenne si elle concerne des situations qui ne sont pas objectivement comparables ou si elle est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général.

En l'espèce, le fait que la différence de traitement se fonde sur le seul critère du lieu de résidence ne permettait pas d'établir que la situation des OPCVM non-résidents n'était pas objectivement comparable avec celle des OPCVM résidents, ni d'invoquer une raison impérieuse d'intérêt général, notamment la nécessité de garantir l'efficacité des contrôles fiscaux.

En conséquence, le législateur français est revenu sur le dispositif de retenue à la source visant les OPCVM non-résidents, en prenant toutefois en compte leur comparabilité avec les OPCVM français et la nécessité de garantir l'efficacité des contrôles fiscaux.

Ainsi, l'article 6 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 a modifié l'article 119 *bis* du CGI afin d'exonérer de retenue à la source les revenus de capitaux mobiliers perçus par des « *organismes de placement collectif constitués sur le fondement d'un droit étranger situés dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État ou territoire ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et qui satisfont aux deux conditions suivantes* :

« 1° *Lever des capitaux auprès d'un certain nombre d'investisseurs en vue de les investir, conformément à une politique d'investissement définie, dans l'intérêt de ces investisseurs* ;

« 2° *Présenter des caractéristiques similaires à celles d'organismes de placement collectif de droit français* » agréés par l'Autorité des marchés financiers.

¹ Affaires C-338/11 et C-339/11 à C-347/11.

Il est précisé que « *la retenue à la source s'applique également lorsque ces produits sont payés hors de France dans un État ou territoire non coopératif au sens de l'article 238-0 A* » du CGI.

Le traitement des litiges et demandes de restitutions, fondés sur la non-conformité des anciennes dispositions de l'article 119 *bis* au droit de l'Union européenne, se poursuit pour un enjeu total estimé à 4,9 milliards d'euros.

B. L'ARRÊT « EMERGING MARKETS » DE LA CJUE

Dans son arrêt « *Emerging Markets* » du 10 avril 2014, la CJUE a précisé dans quelles conditions la nécessité d'assurer l'effectivité des contrôles fiscaux permettait d'exclure des fonds d'investissement établis dans un pays tiers par rapport à l'Union européenne du bénéfice d'un avantage fiscal accordé aux fonds résidents ou non-résidents mais établis dans l'Union européenne.

À l'origine de cette affaire se trouve la contestation par un fonds d'investissement américain, *Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company*, de la disposition fiscale polonaise réservant l'exonération d'impôt sur les bénéficiaires aux seuls fonds d'investissement ayant leur siège sur le territoire polonais.

Saisie d'une question préjudicielle par le tribunal administratif polonais chargé de juger l'affaire, la CJUE a confirmé que la différence de traitement fiscal fondée sur le seul critère du pays de résidence était par principe incompatible avec le principe de liberté de circulation des capitaux mais a rappelé que la réglementation d'un État membre peut faire dépendre le bénéfice d'un avantage fiscal de la satisfaction de conditions dont le respect ne peut être vérifié qu'en obtenant des renseignements des autorités compétentes d'un État tiers.

Dès lors, l'avantage peut être refusé s'il s'avère impossible, en l'absence d'une obligation conventionnelle de cet État tiers de fournir des informations, d'obtenir ces renseignements de la part de ce dernier. En l'espèce, la CJUE a constaté que la Pologne et les États-Unis étaient liés par une convention d'assistance administrative mutuelle en matière fiscale permettant l'échange des informations nécessaires à l'application de la législation fiscale.

La CJUE a néanmoins précisé que la seule existence d'une telle convention ne suffisait pas à établir la possibilité pour l'État membre de vérifier effectivement la satisfaction, par le non-résident, des critères conditionnant l'application de l'avantage fiscal et qu'il appartenait ainsi « *à la juridiction nationale d'examiner si les obligations conventionnelles liant les deux pays sont effectivement susceptibles de permettre aux autorités fiscales polonaises de vérifier, le cas échéant, les informations fournies par les fonds d'investissement*

établis sur le territoire des États-Unis d'Amérique afin d'établir que ces derniers opèrent dans un cadre réglementaire équivalent à celui de l'Union ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à insérer un paragraphe dans l'article 119 *bis* du CGI afin de préciser que, pour l'application de l'exonération fiscale prévue par cet article à un organisme de placement collectif établi dans un État tiers lié à la France par une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, les stipulations de cette convention et leur mise en œuvre doivent effectivement permettre à l'administration des impôts d'obtenir des autorités de l'État tiers les informations nécessaires à la vérification du respect, par l'organisme de placement, des conditions prévues aux 1° et 2° de l'article.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de la rapporteure générale de la commission des finances, Valérie Rabault, et avec un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de précision rédactionnelle.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le complément que le dispositif adopté par l'Assemblée nationale tend à apporter à l'article 119 *bis* du CGI a une portée essentiellement interprétative, comme d'ailleurs la décision « *Emerging Markets* » de la CJUE. Il ne modifie pas le droit en vigueur, mais se borne à en clarifier certains aspects afin d'éviter des difficultés dans leur application par l'administration, le juge et les citoyens. Le principe ainsi affirmé s'applique donc aussi bien avant qu'après la décision de la CJUE ou l'entrée en vigueur du présent article.

Le Gouvernement a ainsi souhaité tirer toutes les conséquences de la jurisprudence de la CJUE en précisant explicitement que, pour bénéficier de l'exonération de retenue à la source, l'organisme de placement collectif étranger doit non seulement être établi sur le territoire d'un État lié à la France par une convention d'assistance administrative mais que ce texte doit permettre effectivement à la France d'obtenir de l'État partenaire la confirmation de la véracité des informations communiquées par l'organisme de placement collectif relatives à ses modalités de fonctionnement afin de déterminer s'il est ou non comparable à un organisme de placement collectif conforme au cadre communautaire.

Tous les OPCVM établis dans des États où l'administration fiscale locale ne peut, soit de manière générale, soit de manière individuelle, communiquer à l'administration fiscale française d'éléments sur les modalités de fonctionnement des OPC qui sont sous sa juridiction, par exemple parce qu'il existe entre cette administration étrangère et le régulateur local des marchés financiers, autorité de tutelle des OPC, une clause de secret qui interdit à cette autorité de communiquer des informations à l'administration fiscale locale, ne pourront bénéficier de l'exemption de la retenue à la source.

Seul le résultat concret de la mise en œuvre de l'assistance administrative en matière fiscale avec les pays tiers permettra de mesurer l'incidence réelle de cette jurisprudence communautaire.

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

ARTICLE 27 bis (nouveau)

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

Critères d'éligibilité des holdings d'investisseurs providentiels aux réductions d'impôt sur le revenu et d'impôt de solidarité sur la fortune au titre des souscriptions au capital de petites et moyennes entreprises

Commentaire : le présent article propose d'assouplir certains critères d'éligibilité des holdings aux réductions d'impôt sur le revenu dite « Madelin » et d'impôt de solidarité sur la fortune dite « ISF-PME » en faveur des holdings d'investisseurs providentiels.

I. LE DROIT EXISTANT

Les réductions d'impôt sur le revenu dite « Madelin » et d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) dite « ISF-PME » s'appliquent aux versements effectués au titre de souscriptions au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés, en numéraire ou en nature, par apport de biens nécessaires à l'exercice de l'activité de certaines petites et moyennes entreprises (PME).

Elles sont codifiées, respectivement, aux articles 199 *terdecies-0 A* et 885-0 *V bis* du code général des impôts. Selon l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2015, **le coût pour l'Etat associé à ces avantages fiscaux s'élève à 92 millions d'euros pour le dispositif « Madelin » et à 468 millions d'euros pour la réduction d'impôt « ISF-PME ».**

Les principales caractéristiques de ces avantages fiscaux, dont la dernière réforme d'ampleur a été réalisée par l'article 38 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011¹, sont rappelées ci-après.

A. LA RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU

1. Les conditions d'éligibilité des sociétés cibles

Aux termes de l'article 199 *terdecies-0 A* du code général des impôts, **la réduction d'impôt sur le revenu est égale à 18 % des versements effectués.** Ces versements sont retenus dans la limite annuelle de

¹ Voir à cet égard le commentaire du rapport général n° 111 (2010-2011) de Philippe Marini, et plus précisément le commentaire de l'article 14 de ce projet de loi.

50 000 euros pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et de 100 000 euros pour les contribuables mariés soumis à imposition commune.

Cet avantage fiscal, comme la quasi-totalité des niches, **fait partie de celles dont le cumul ne peut aboutir à une réduction d'impôt supérieure à 10 000 euros**. L'éventuel excédent peut être reporté sur l'impôt sur le revenu dû au titre des années suivantes jusqu'à la cinquième inclusivement.

Les sociétés cibles doivent être des **PME européennes non cotées de moins de cinq ans**, comptant **au moins deux salariés** et moins de cinquante salariés, soumise à l'impôt sur les sociétés, et **être en phase d'amorçage, de démarrage ou d'expansion** au sens des lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les petites et moyennes entreprises (2006/ C 194/02). Elles ne doivent pas être qualifiables d'entreprise en difficulté au sens des lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté (2004/ C 244/02) et ne pas relever pas des secteurs de la construction navale, de l'industrie houillère ou de la sidérurgie. Elles doivent également remplir certaines conditions tenant à leur activité ou à la composition de leur actif.

2. Les investissements au travers de holdings

Les investissements éligibles peuvent se faire au travers de holdings, si les conditions suivantes sont respectées par la société holding :

- elle vérifie les conditions ci-dessus, sauf celles liées à l'activité et celles liées à la phase d'amorçage, de démarrage ou d'expansion. Cela inclut donc la condition de **compter au moins deux salariés** ;

- elle a pour objet social exclusif de **détenir des participations dans des sociétés exerçant une activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole**, à l'exclusion des activités procurant des revenus garantis en raison de l'existence d'un tarif réglementé de rachat de la production, des activités financières, des activités de gestion de patrimoine mobilier et des activités immobilières ;

- elle **ne compte pas plus de cinquante associés ou actionnaires** ;

- elle a exclusivement pour mandataires sociaux des personnes physiques ;

- elle a également des obligations de communication à l'égard de ses actionnaires.

B. LA RÉDUCTION D'IMPÔT DE SOLIDARITÉ SUR LA FORTUNE

1. Les conditions d'éligibilité des sociétés cibles

La réduction d'ISF s'élève à 50 % des versements effectués par le contribuable, l'avantage fiscal ne pouvant être supérieur à 45 000 euros.

La société bénéficiaire des versements mentionnée au premier alinéa doit satisfaire aux conditions suivantes :

- être une PME ;
- exercer exclusivement une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, à l'exclusion des activités procurant des revenus garantis en raison de l'existence d'un tarif réglementé de rachat de la production, des activités financières, des activités de gestion de patrimoine mobilier et des activités immobilières¹ ;
- ne pas exercer une activité de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil ;
- ses actifs ne sont pas constitués de façon prépondérante de métaux précieux, d'œuvres d'art, d'objets de collection, d'antiquités, de chevaux de course ou de concours ou, sauf si l'objet même de son activité consiste en leur consommation ou en leur vente au détail, de vins ou d'alcools ;
- les souscriptions à son capital confèrent aux souscripteurs les seuls droits résultant de la qualité d'actionnaire ou d'associé, à l'exclusion de toute autre contrepartie notamment sous la forme de tarifs préférentiels ou d'accès prioritaire aux biens produits ou aux services rendus par la société ;
- avoir son siège de direction effective dans un Etat membre de l'Union européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ;
- ses titres ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé français ou étranger ;
- être soumise à l'impôt sur les bénéfices dans les conditions de droit commun ou y être soumise dans les mêmes conditions si l'activité était exercée en France ;
- compter au moins deux salariés à la clôture de l'exercice qui suit la souscription ayant ouvert droit à la présente réduction, ou un salarié si elle est soumise à l'obligation de s'inscrire à la chambre de métiers et de l'artisanat ;

¹ Toutefois, les exclusions relatives à l'exercice d'une activité financière ou immobilière ne sont pas applicables aux entreprises solidaires.

- n'accorder aucune garantie en capital à ses associés ou actionnaires en contrepartie de leurs souscriptions.

2. Les investissements au travers de holdings

Comme pour la réduction d'impôt sur le revenu, **les investissements sont possibles au travers de holdings**, à condition que ces sociétés respectent elles-mêmes ces conditions (sauf en termes d'activité), dont celle de compter **au moins deux salariés**.

De plus, **ces holdings ne doivent pas compter plus de cinquante associés ou actionnaires**, et doivent avoir exclusivement pour mandataires sociaux des personnes physiques.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue députée Bernadette Laclais, avec l'avis favorable du Gouvernement mais l'avis défavorable de la commission des finances, qui présentait un dispositif proche mais un peu moins large, propose **d'assouplir certains critères d'éligibilité des holdings** aux deux avantages fiscaux précédemment décrits, au bénéfice de holdings d'investisseurs providentiels (« *business angels* »).

Les **critères qu'il ne serait ainsi plus nécessaire de respecter** pour ces holdings d'un genre particulier **sont les suivants** :

- la **soumission à l'impôt sur les sociétés** ;
- l'obligation de **compter au moins deux salariés** ;
- l'obligation de **ne pas compter plus de cinquante associés ou actionnaires**.

Aux termes du présent article, ces holdings rempliraient, en revanche, les conditions suivantes :

« - les souscripteurs sont issus du même cercle restreint d'investisseurs et ont décidé de mettre en commun leurs investissements pour plus d'efficacité et en faciliter l'exploitation en commun, pour augmenter leur pouvoir d'influence ;

- les investisseurs associés ne confient ni la gestion de leur investissement, ni l'étude et la décision d'investissement et de désinvestissement à un tiers ou à un gestionnaire parce que chacun peut participer à la décision, à la gouvernance et a le pouvoir de participer à la nomination et à la révocation des organes de gouvernance de la société ;

- les membres des organes de gouvernance sont majoritairement bénévoles et aucun des dirigeants ou des mandataires sociaux de la société n'exerce une activité professionnelle dont l'activité de la société serait le prolongement ;

- l'investissement n'est pas le seul objet de la société puisque l'accompagnement des sociétés cibles est inhérent à son objet et à sa mission ;

- l'intérêt de la gouvernance ne se distingue pas de l'intérêt des autres associés qui ont un contrôle permanent de l'investissement et du désinvestissement. »

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général soutient les assouplissements auxquels procède le présent article.

En effet, **les critères visés se révélaient, en pratique, peu adaptés à la réalité des investisseurs providentiels**, en particulier le bénévolat mis en regard de la condition de compter au moins deux salariés.

De même, **la limitation du nombre d'actionnaires ou d'associés pouvait nuire à la force de frappe de ces cercles d'investisseurs**, qui s'inscrivent pourtant pleinement dans l'esprit d'origine de ces deux dispositifs, à savoir le soutien à de véritables investissements au capital de certaines PME.

Pour autant, la définition de cette catégorie particulière d'investisseurs pose problème. La rédaction de l'Assemblée nationale semble complexe, de nature à créer des difficultés d'interprétation, et donc de se révéler source de contentieux.

Or depuis la réforme de la loi de finances pour 2011, qui a resserré les réductions d'impôts « Madelin » et « ISF-PME », notamment en excluant les activités qui procuraient un cumul d'avantages aux investisseurs, **il n'est plus nécessaire de conserver la même rigidité à l'égard des holdings qu'à l'époque où ces véhicules étaient des outils de détournement de ces dispositifs.** Les critères relatifs à leurs sociétés cibles et leurs obligations d'information des souscripteurs apparaissent désormais suffisants.

C'est pourquoi il est préférable de supprimer les conditions d'emplois et de nombre d'associés ou actionnaires pour l'ensemble des holdings. Une telle solution respecte l'esprit de l'initiative de l'Assemblée nationale tout en étant plus simple à appliquer.

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

ARTICLE 27 ter (nouveau)
(Art. 200 B et art. 244 bis A du code général des impôts)

Mise en conformité avec le droit de l'Union européenne du régime d'imposition des plus-values immobilières des personnes physiques résidant hors de l'UE et de l'EEE

Commentaire : le présent article vise à rendre conforme au droit de l'Union européenne le régime d'imposition des plus-values immobilières pour les personnes physiques, les associés personnes physiques de sociétés ou groupements dont les bénéficiaires sont imposés au nom des associés ou les porteurs de parts de fonds de placement immobilier résidant hors de l'Union européenne (UE) ou de l'Espace économique européen (EEE).

I. LE DROIT EXISTANT

En application de l'article 244 *bis* A du code général des impôts (CGI), les **plus-values immobilières** réalisées par des personnes physiques, des associés personnes physiques de sociétés ou groupements dont les bénéficiaires sont imposés au nom des associés ou par des porteurs de parts de fonds de placement immobilier sont imposées au taux fixé par l'article 200 B du même code, soit :

- **19 %** lorsque le contribuable réside dans un **État membre de l'Union européenne (UE)** ou un autre État partie à accord sur l'Espace économique européen (EEE) ;

- **33 ⅓ %** quand le contribuable ne réside ni dans l'UE, ni dans l'EEE.

Ce taux est porté à **75 %** pour les personnes ou organismes susmentionnés lorsqu'ils sont domiciliés, établis ou constitués dans un **État ou territoire non coopératif (ETNC)** au sens de l'article 238-0 A du code général des impôts.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative, notamment, de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances, avec l'avis favorable du Gouvernement, le présent article vise à **modifier le régime d'imposition des plus-values immobilières** pour les personnes physiques, les associés personnes physiques de sociétés ou groupements dont les bénéficiaires sont imposés au nom des associés et les

porteurs de parts de fonds de placement immobilier **ne résidant pas dans l'Union européenne ou dans l'Espace économique européen.**

À cet effet, le présent dispositif (**alinéas 5 à 14**) propose de modifier l'article 244 *bis* A du code général des impôts (CGI) – dans lequel il est, notamment, introduit un nouveau III *bis* –, afin de prévoir que **les personnes et organismes précités soient imposés au titre de leurs plus-values immobilières au taux de 19 %, quel que soit leur lieu de résidence, à l'exception de ceux domiciliés, établis ou constitués dans un État ou territoire non coopératif (ETNC), qui seraient taxés au taux de 75 %.**

À des fins de coordination, l'article 200 B du même code est également modifié par le dispositif proposé (**alinéas 2 à 4**).

Il est proposé de faire s'appliquer le présent dispositif aux plus-values réalisées à compter du 1^{er} janvier 2015 (**alinéa 15**).

Selon les informations dont dispose votre rapporteur général, **le coût de ce dispositif est estimé à 60 millions d'euros.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'alignement auquel procède le présent article est bienvenu, en ce qu'il **assure la conformité du régime d'imposition précité avec le droit de l'UE**. En effet, dans une récente décision en date du 20 octobre 2014¹, le Conseil d'État a considéré que l'existence d'un taux spécifique pour les contribuables précités étaient « *de nature à dissuader les investisseurs résidents de certains pays tiers d'investir en France et, par suite, constitu[ait] une restriction aux mouvements de capitaux en provenance ou à destination de ces pays, en principe interdite par l'article 56 du traité instituant la Communauté européenne* », devenu l'article 63 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui prohibe « *toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers* ». En cela, la décision de la Haute Juridiction s'inscrit dans **la continuité de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)**².

Au total, le présent article ne peut qu'être accueilli favorablement par votre commission des finances dès lors qu'il vient **réformer un dispositif non conforme à la liberté de circulation des capitaux** consacrée par les traités européens.

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

¹ Cf. décision du Conseil d'État du 20 octobre 2014 (n° 367234).

² Cf., par exemple, les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne du 18 décembre 2007 « Skatteverket » (C-101/05) et du 5 mai 2011 « Prunus » (C-348/09).

ARTICLE 28

(Art. L. 777, art. 795 bis [nouveau], art. 885 G ter et art. 990 I
du code général des impôts)

Mise en conformité avec le droit européen du régime fiscal applicable en matière de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) des dons et legs consentis au profit de personnes morales de droit public ou d'organismes d'intérêt général établis dans un autre État membre de l'UE-EEE

Commentaire : le présent article propose de faire bénéficier des mêmes avantages fiscaux que les dons et legs à des organismes français les dons et legs consentis au profit de personnes morales de droit public ou d'organismes d'intérêt général établis dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'espace économique européen (EEE) ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

I. LE DROIT EXISTANT**A. LES AVANTAGES FISCAUX LIÉS AUX DONNÉS AU PROFIT D'ORGANISMES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL**

Les dons effectués par des particuliers au profit d'organismes d'intérêt général bénéficient d'importants avantages fiscaux.

Aux termes de l'article 200 du code général des impôts, les contribuables peuvent ainsi obtenir une **réduction d'impôt sur le revenu de 66 % du montant de ces dons.**

Dans le même esprit, l'article 885-0 V bis A de ce même code **permet aux redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune d'imputer sur cet impôt 75 % de leurs dons, dans la limite de 50 000 euros d'avantage fiscal.**

Enfin, les articles 794 et 795 de ce code **exonèrent de droits de mutation à titre gratuit les dons et legs effectués au profit :**

- des régions, des départements, des communes, de leurs établissements publics et des établissements publics hospitaliers, pour ce qui concerne les biens affectés à des activités non lucratives. Ces dispositions s'appliquent également aux libéralités faites aux organismes d'administration et de gestion de la sécurité sociale ainsi qu'à la caisse générale de prévoyance des marins et de leurs familles en cas d'accident, de maladie, d'invalidité et de maternité ;

- d'établissements pourvus de la personnalité civile, autres que les collectivités précitées, s'il s'agit d'œuvres d'art, de monuments ou d'objets ayant un caractère historique, de livres, d'imprimés ou de manuscrits, **si ces œuvres et objets sont destinés à figurer dans une collection publique**. Les dons ou legs de sommes d'argent ou d'immeubles sont également exonérées en cas d'obligation, pour les bénéficiaires, de consacrer ces libéralités à l'achat d'œuvres d'art, de monuments ou d'objets ayant un caractère historique, de livres, d'imprimés ou de manuscrits, destinés à figurer dans une collection publique, ou à l'entretien d'une collection publique ;

- **d'établissements publics ou d'utilité publique, dont les ressources sont exclusivement affectées à des œuvres scientifiques, culturelles ou artistiques à caractère désintéressé ;**

- **d'établissements publics charitables**, de mutuelles et de toutes autres sociétés reconnues d'utilité publique dont les ressources sont affectées à des œuvres d'assistance, à la défense de l'environnement naturel ou à la protection des animaux.

- **de fondations universitaires, de fondations partenariales et établissements d'enseignement supérieur reconnus d'utilité publique**, de sociétés d'éducation populaire gratuite reconnues d'utilité publique et subventionnées par l'État, d'associations d'enseignement supérieur reconnues d'utilité publique et d'établissements reconnus d'utilité publique ayant pour objet de soutenir des œuvres d'enseignement scolaire et universitaire régulièrement déclarées ;

- **d'organismes d'habitations à loyer modéré** ou de leurs unions ;

- de **l'office national des anciens combattants** et victimes de guerre ;

- **d'associations culturelles**, d'unions d'associations culturelles et de congrégations autorisées ;

- d'établissements publics ou d'utilité publique autres que les collectivités citées en premier lieu, de sociétés particulières ou autres groupements régulièrement constitués, en tant qu'ils sont **affectés, par la volonté expresse du donateur ou du testateur, à l'érection de monuments aux morts de la guerre** ou à la gloire de nos armes et des armées alliées ;

- du **Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**, pour les dons et legs d'immeubles situés dans les zones définies à l'article L. 322-1 du code de l'environnement ;

- de **l'établissement public d'un parc national**, pour les dons et legs d'immeubles situés dans le cœur de ce parc ;

- de **fonds de dotation** répondant aux conditions ouvrant droit, pour leurs donateurs, à la réduction d'impôt sur le revenu définie à l'article 200 du code général des impôts précité.

B. UNE PRISE EN COMPTE INCOMPLÈTE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Le Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu, le 27 janvier 2009, un arrêt dit Hein Persche¹, par lequel elle a condamné l'Allemagne au motif qu'elle limitait de tels avantages à des dons effectués au profit d'organismes sis en Allemagne.

La CJUE a affirmé, dans cet arrêt, que les **libertés de circulation européennes garanties par le Traité s'opposent à ce que la législation d'un État membre limite le bénéfice de son régime fiscal en faveur du mécénat aux seuls dons et versements effectués au profit d'organismes d'intérêt général établis sur son territoire national**, sans possibilité pour le contribuable de démontrer qu'un don ou un versement effectué au profit d'un organisme établi dans un autre État membre satisfait aux conditions de ce régime.

À la suite de cet arrêt, l'article 35 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 a étendu le champ d'application du régime fiscal de la réduction d'impôt sur le revenu pour les dons aux œuvres prévue à l'article 200 du code général des impôts et de la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune prévue à l'article 885-0 V *bis* A du même code aux dons et versements consentis au profit d'organismes étrangers établis dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'espace économique européen (EEE) ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, à la condition que ces organismes poursuivent des objectifs et présentent des caractéristiques similaires aux organismes éligibles dont le siège est situé en France².

En revanche, les articles 794 et 795 précités, relatifs au régime des legs et des donations n'ont pas été revus en conséquence. L'ouverture, par la doctrine administrative, de l'exonération aux organismes établis dans un État lié à la France par une clause de réciprocité ne permet pas d'éliminer cette restriction dès lors que l'application des libertés de circulation européennes ne saurait être subordonnée au respect préalable d'une condition de réciprocité.

Cette différence de traitement a été expressément remise en cause par la Commission européenne dans le cadre d'une procédure d'infraction initiée en 2008, dans le cadre de laquelle la Commission a décidé, le 10 juillet 2014, de procéder à une **saisine de la CJUE**.

¹ Affaire C-318/07.

² Il en est de même pour le régime du mécénat des entreprises prévu à l'article 238 bis de ce code.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de **mettre en conformité le régime des donations et legs avec le droit communautaire**, en faisant bénéficier du même avantage fiscal que les mutations à titre gratuit réalisées au profit d'organismes d'intérêt général établis en France les mutations à titre gratuit effectués au profit **de personnes morales ou organismes de même nature** que ceux mentionnés aux articles 794 et 795 précités, **constitués sur le fondement d'un droit étranger et dont le siège est situé dans un État membre de l'Union européenne** ou dans un autre État partie à l'accord sur l'EEE ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

Ces structures devraient être agréées par l'administration française, dans les mêmes conditions que pour celles dont le siège est situé en France. Pour les structures non agréées, l'exonération resterait toutefois possible si le donataire ou le légataire produit dans le délai de dépôt de la déclaration de succession ou de donation les pièces justificatives attestant, d'une part, qu'il poursuit des objectifs et présente des caractéristiques similaires aux personnes morales ou organismes de même nature dont le siège est situé en France répondant aux conditions fixées par les articles 794 et 795 précités, d'autre part, que les biens qu'il a ainsi reçus sont affectés à des activités similaires à celles mentionnées par ces mêmes articles.

Les dons et legs ainsi reçus par ces personnes morales ou organismes doivent être affectés à des activités similaires à celles mentionnées aux articles 794 et 795 précités.

Un nouvel article 795 *bis* définissant ces principes serait inséré à cette fin au sein du code général des impôts. Des aménagements rédactionnels de conséquence seraient apportés à d'autres articles du même code.

Ces dispositions s'appliqueraient aux dons déclarés, aux donations constatées par acte authentique et aux successions ouvertes à compter de la promulgation du présent texte.

Le coût de ce dispositif n'a pas pu être estimé.

III. LES MODIFICATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale n'a adopté qu'un amendement rédactionnel au sein de cet article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve cette mise en conformité de notre droit fiscal avec le droit communautaire, sur le modèle de ce qui a déjà été fait, en 2009, pour les réductions d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les bénéfices et d'impôt de solidarité sur la fortune.

Il convient, en effet, d'éviter une condamnation quasi certaine de la France à l'issue de la procédure engagée par la Commission européenne devant la CJUE.

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

ARTICLE 29

(Art. 164 D, 223 quinquies A, 244 bis A, 885 X et 990 F du code général des impôts)

Mise en conformité avec le droit européen du régime de représentation fiscale pour les contribuables domiciliés ou établis hors de France

Commentaire : le présent article vise à supprimer l'obligation de désigner un représentant fiscal pour les contribuables résidant dans un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen (EEE), afin de mettre le régime de la représentation fiscale en conformité avec le droit de l'Union européenne.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME DE LA REPRÉSENTATION FISCALE

Le régime de la représentation fiscale s'applique aux personnes physiques et morales qui, sans être fiscalement domiciliés en France¹, doivent s'acquitter d'impôts à raison des activités qu'ils y exercent ou des biens qu'ils y possèdent.

Ces personnes peuvent être **invitées par l'administration fiscale**, à l'occasion d'une procédure de contrôle ou en dehors de toute procédure, à désigner dans un délai de 90 jours à compter de la réception de la demande, **un représentant domicilié en France autorisé à recevoir les communications relatives à l'assiette, au recouvrement et au contentieux de l'impôt**. La désignation d'un représentant fiscal n'obéit à aucun formalisme particulier. En cas de défaut de désignation dans le délai de 90 jours, les contribuables peuvent faire l'objet d'une procédure de taxation d'office².

L'obligation de désignation d'un représentant fiscal à la demande de l'administration fiscale s'applique dans les trois cas suivants :

- en matière d'impôt sur le revenu, aux termes de l'article 164 D du code général des impôts ;

¹ Ce régime s'applique également aux personnes visées au 2 de l'article 4 B du code général des impôts, c'est-à-dire les agents de l'État fiscalement domiciliés en France qui exercent leurs fonctions ou sont chargés de mission dans un pays étranger et qui ne sont pas soumis dans ce pays à un impôt personnel sur l'ensemble de leurs revenus. Il s'agit notamment des diplomates.

² La procédure de taxation d'office est prévue par l'article L. 72 du livre des procédures fiscales pour l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, et par l'article L. 72 A du livre des procédures fiscales pour l'impôt de solidarité sur la fortune.

- **en matière d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)**, aux termes de l'article 885 X du code général des impôts ;

- **en matière d'impôt sur les sociétés**, aux termes de l'article 223 *quinquies* A du code général des impôts.

Le représentant fiscal joue le rôle d'un simple intermédiaire et ne peut, en cette qualité, être mis en cause pour le paiement des impôts dus par son mandant.

Toutefois, l'acquittement de l'impôt sous la responsabilité d'un représentant fiscal est en revanche obligatoire, et non pas à la demande de l'administration fiscale, dans les trois cas suivants :

- **en matière de plus-values immobilières** de source française réalisées par les non-résidents, aux termes du IV de l'article 244 *bis* A du code général des impôts ;

- **pour certaines plus-values mobilières**¹ de source française réalisées par les non-résidents, aux termes de l'alinéa 4 de l'article 244 *bis* B du code général des impôts, qui procède à un renvoi à l'article 244 *bis* A précité ;

- **en matière de taxe sur la valeur vénale des immeubles possédés en France** par des personnes morales non établies dans l'Union européenne², aux termes de l'article 990 F du code général des impôts, qui procède également à un renvoi à l'article 244 *bis* A précité.

Dans ces trois derniers cas, le représentant fiscal, qui doit être accrédité par l'administration fiscale³, s'engage à remplir les formalités et à acquitter le prélèvement pour le compte du non-résident, ainsi que, le cas échéant, l'amende de 25 % du montant des droits éludés en cas d'infraction à l'article 244 *bis* A du code général des impôts. L'administration peut indistinctement poursuivre le contribuable ou son représentant fiscal.

B. UN RÉGIME NON CONFORME AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Par son arrêt *Commission contre Portugal* du 5 mai 2011⁴, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a déclaré **contraire aux traités européens une disposition de la législation portugaise imposant la**

¹ Il s'agit des plus-values issues de la cession ou du rachat de participations substantielles par un contribuable non-résident, qui sont soumises à un prélèvement libératoire de 45 %.

² Cette taxe est due chaque année par les personnes morales, organismes, fiducies ou entités comparables (*trusts*, fonds d'investissements etc.) qui possèdent, directement ou par entité interposée, un ou plusieurs immeubles en France, ou des droits réels sur ces immeubles. Son taux est fixé à 3 % de la valeur vénale de ces immeubles ou de ces droits. Son rendement s'est établi à 50 millions d'euros en 2013.

³ L'accréditation est délivrée à l'issue d'une instruction portant sur la moralité fiscale, la solvabilité et les garanties apportées par le représentant proposé. Il s'agit le plus souvent d'une banque, d'un établissement de crédit ou d'une société spécialisée.

⁴ Arrêt du 5 mai 2011 de la quatrième chambre de la CJUE, affaire n° C-267/09.

désignation d'un représentant fiscal pour tout non-résident ressortissant d'un autre État-membre de l'Union européenne.

En conséquence, **dans un courrier du 25 avril 2013, la Commission européenne a mis en demeure la France** de modifier son régime de la représentation fiscale.

La Commission considère en effet que l'obligation de désigner un représentant fiscal imposée par les articles 164 D, 885 X, 223 *quinquies* A, 244 *bis* A, 244 *bis* B et 990 F du code général des impôts constitue **une restriction à la liberté de circulation garantie par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)**, dès lors qu'elle implique des démarches administratives et des coûts pour le contribuable. **Critiquant à la fois le caractère discrétionnaire et le caractère disproportionné de cette obligation**, la Commission estime que les informations recherchées par l'administration fiscale **pourraient être obtenues par des moyens moins restrictifs des droits du contribuable.**

En effet, si le non-résident est établi dans un autre État membre de l'Union européenne, l'administration dispose de moyens d'assurer le recouvrement de l'impôt, *via* la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures, et la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

Si le non-résident est établi dans un État membre de l'Espace économique européen (EEE), l'administration dispose également de voies de droit adaptées, sous réserve que cet État ait conclu avec la France un accord en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi qu'un accord d'assistance mutuelle en matière de recouvrement¹. Les trois pays membres de l'EEE et non-membres de l'Union européenne sont la **Norvège, l'Islande et le Lichtenstein**. La Norvège et l'Islande ont signé et ratifié la convention multilatérale d'assistance mutuelle de l'OCDE, ainsi que des conventions fiscales avec la France². **En revanche, l'accord d'échange de renseignements signé entre la France et le Liechtenstein ne comporte pas de clause**

¹ Ces accords peuvent prendre la forme soit d'une convention bilatérale fondée sur le modèle de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), dont l'article 27 prévoit une assistance en matière de recouvrement des impôts, soit d'une signature de la convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale de l'OCDE et du Conseil de l'Europe du 25 janvier 1988, amendée par le protocole du 27 mai 2010.

² Respectivement : la convention du 18 décembre 1980 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Norvège en vue d'éviter les doubles impositions, de prévenir l'évasion fiscale et d'établir des règles d'assistance administrative, dernièrement modifiée par l'avenant du 16 septembre 1999 ; la convention du 29 août 1990 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Islande en vue d'éviter les doubles impositions, de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôt sur le revenu.

d'assistance au recouvrement¹, et la convention multilatérale de l'OCDE a été signée mais non ratifiée par ce pays.

Par ailleurs, s'agissant des dispositifs prévus aux articles 244 *bis* A, 244 *bis* B et 990 F du code général des impôts, relatifs aux plus-values immobilières et mobilières ainsi qu'à la taxe de 3 % sur les immeubles, **l'administration fiscale peut d'ores et déjà réclamer l'impôt au contribuable lui-même**, et non à son représentant fiscal.

Enfin, l'évaluation préalable du présent article précise que les dispositifs prévus aux articles 164 D et 885 X du code général des impôts, c'est-à-dire applicables à l'impôt sur le revenu et à l'ISF, sont de toute façon peu utilisés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à mettre en conformité avec le droit de l'Union européenne le régime français de la représentation fiscale. À cette fin, les articles 164 D, 223 *quinquies* A, 244 *bis* A, 885 X et 990 F du code général des impôts seraient modifiés.

Il est ainsi prévu que **l'obligation de désigner un représentant fiscal ne s'applique pas aux personnes physiques domiciliées ou aux personnes morales qui ont leur siège dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi qu'une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement de l'impôt.** Dans ce dernier cas, sont en pratique concernées **les personnes domiciliées en Norvège et en Islande, mais pas au Liechtenstein.**

L'obligation de désigner un représentant fiscal ne s'appliquerait pas non plus aux personnes visées au 2 de l'article 4 B du code général des impôts qui exercent leurs fonctions ou sont chargés de mission dans l'un de ces États.

Les dispositions du présent article s'appliqueraient :

- à l'impôt sur le revenu à compter des revenus de l'année 2014, c'est-à-dire à l'impôt sur le revenu déclaré et payé en 2015 ;
- à l'impôt de solidarité sur la fortune au titre de l'année 2015 ;
- aux plus-values mobilières réalisées à compter du 1^{er} janvier 2015 ;

¹ Accord du 22 septembre 2009 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Liechtenstein relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale.

- aux plus-values immobilières réalisées sur des cessions intervenues à compter du 1^{er} janvier 2015.

*

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements rédactionnels.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Afin de tenir compte de l'arrêt du 5 mai 2011 de la CJUE et de la mise en demeure adressée à la France par la Commission européenne le 25 avril 2013, le présent article vise à supprimer l'obligation de désigner un représentant fiscal pour les contribuables résident dans un État membre de l'Union européenne ou de l'EEE, sous réserve de l'existence d'un accord d'assistance en matière de recouvrement de l'impôt.

Cette mise en conformité du régime de la représentation fiscale emporte plusieurs conséquences pour les contribuables :

- **d'une part, un allègement des formalités** imposées aux contribuables non-résidents, ainsi que des coûts afférents à la désignation d'un représentant fiscal ;

- **d'autre part, une relation directe avec l'administration fiscale** à l'occasion des procédures de contrôle, de recouvrement et de contentieux, ce qui correspond également à une simplification.

Il convient de préciser que le dispositif proposé n'a pas pour conséquence de priver les personnes physiques et morales concernées de la possibilité de désigner, si elles le souhaitent, un représentant fiscal.

L'existence d'accords de coopération administrative n'est pas, en soi, une garantie de bon recouvrement de l'impôt : au-delà de l'existence d'instruments juridiques, des obstacles pratiques apparaissent fréquemment. Un exemple est fourni par la question de la transparence fiscale, pour laquelle le Forum mondial de l'OCDE est précisément chargé d'évaluer la « distance » entre les mesures adoptées et leur pratique effective¹. **Toutefois, dans le cas des États membres de l'Union européenne ainsi que de la Norvège et de l'Islande, les instruments juridiques existants devraient permettre un recouvrement efficace des impôts, sans qu'il soit nécessaire de conserver le représentant fiscal.**

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

¹ Le Forum mondial sur la transparence et l'échange d'informations, rattaché à l'OCDE, est chargé d'évaluer la réalité des engagements pris en matière de transparence par ses 105 pays membres ainsi que pour les pays dont l'examen a été jugé pertinent. L'examen « par les pairs » porte sur la mise en place de mesures légales (phase 1) puis sur leur application effective (phase 2).

ARTICLE 30

(Art. 223 A, 223 A bis, 223 B, 223 D, 223 E, 223 F, 223 I, 223 L, 223 R, 223 S, 235 ter ZCA et 1693 ter du code général des impôts)

Mise en conformité communautaire du régime de groupe

Commentaire : le présent article vise à mettre en conformité la législation fiscale relative au régime de groupe avec l'arrêt du 12 juin 2014 de la Cour de justice de l'Union européenne permettant l'intégration fiscale horizontale des sociétés établies dans un État membre de l'Union européenne lorsque la société mère est établie dans un autre État membre.

I. LE DROIT EXISTANT**A. LE RÉGIME D'INTÉGRATION FISCALE**

Le régime de **l'intégration fiscale** permet à une société, qualifiée de « société-mère » ou de « tête de groupe », de se **constituer seule redevable de l'impôt sur les sociétés pour l'ensemble du groupe qu'elle forme avec ses sociétés filiales**. Prévu aux articles 223 A à 223 U du code général des impôts (CGI), il permet ainsi de mutualiser et de compenser, au sein du groupe, les gains et les pertes des différentes entités membres du groupe : **les déficits des sociétés peuvent en effet être immédiatement imputés sur les bénéfices des autres sociétés**, sans avoir à attendre le report des déficits sur un exercice ultérieur bénéficiaire, ce qui confère au groupe un avantage qui est *a minima* de trésorerie. Il permet également de **neutraliser les opérations intra-groupes**, en particulier les abandons de créance, subventions internes, cessions intra-groupe d'immobilisations ou de titres, etc.

Le bénéfice du régime d'intégration est cependant soumis à des **conditions restrictives** :

- Les filiales doivent être **détenues à 95 % au moins, directement ou indirectement, par la société mère** ; cette condition s'apprécie à la fois au regard de la propriété des titres et des droits de vote.

- Le capital de la société mère, à l'inverse, ne doit pas être détenu à plus de 95 %, directement ou indirectement, par une autre personne morale soumise à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun.

- Les sociétés membres du groupe doivent **relever de l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun**, ce qui exclut, sauf exception, les sociétés totalement ou partiellement exonérées.

- Les sociétés membres du groupe doivent opter pour la **même date de clôture des comptes**.

L'intégration fiscale est **facultative** : elle bénéficie aux sociétés qui en ont fait la demande et qui, à cette occasion, doivent définir précisément le périmètre d'intégration. L'option de constituer un groupe fiscalement intégré vaut pour **cinq ans** et est maintenue ensuite par tacite reconduction tous les cinq ans.

La société mère peut **définir librement son périmètre** et peut décider de ne pas inclure des sociétés qui satisfont pourtant aux conditions précitées, ce qui peut se justifier en fonction des stratégies de développement propres à chaque groupe. En tout état de cause, le périmètre d'intégration peut être modifié à chaque exercice.

Le régime d'intégration fiscale n'est pas considéré comme une dépense fiscale mais, à l'instar du régime « mère-filles », comme une **« modalité de calcul de l'impôt »**. Son coût est estimé à **18,7 milliards d'euros en 2013 et 16,4 milliards d'euros en 2014** par le rapport « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2015, pour un total de 110 000 entreprises bénéficiaires.

B. L'ARRÊT « PAPILLON » ET L'INTÉGRATION FISCALE VERTICALE

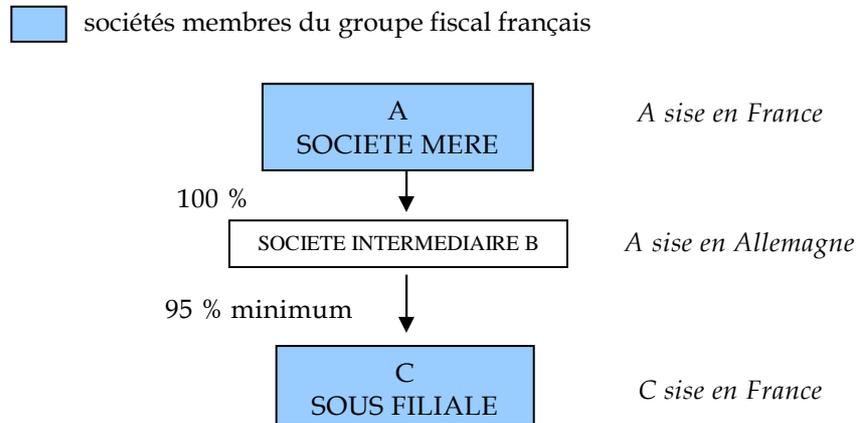
L'article 33 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 a modifié le régime d'intégration fiscale afin de tirer les conséquences d'un arrêt **« Société Papillon » du 27 novembre 2008 de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE)**.

Cet arrêt, rendu par la CJCE à la suite d'une demande de décision préjudicielle par le Conseil d'État, avait en effet élargi le bénéfice du régime d'intégration fiscale à **l'intégration verticale à l'échelle de l'Union européenne**, lorsque des sociétés filiales d'un État membre sont détenues par une société mère de ce même État membre **par l'intermédiaire d'une société établie dans un autre État membre de l'Union**. Auparavant, la législation fiscale française considérait que la société intermédiaire non française faisait « écran », empêchant de ce fait la société mère française de se rendre redevable de l'impôt dû par les filiales françaises.

En conséquence, l'article 33 précité a modifié l'article 223 A du CGI pour **permettre l'intégration des sociétés détenues via des sociétés établies dans d'autres États européens**.

Exemple simplifié d'un groupe « Papillon »

A est une société mère française, la société B est une société intermédiaire allemande et la société C est une filiale française détenue indirectement par la société A.



Source : commission des finances

C. L'ARRÊT DE LA CJUE DU 12 JUIN 2014 ET L'INTÉGRATION FISCALE HORIZONTALE

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu, le 12 juin 2014, un nouvel arrêt relatif au régime d'intégration fiscale¹, suite à des demandes de décisions préjudicielles formulées par les juridictions néerlandaises.

Dans cet arrêt, la CJUE a d'abord réaffirmé le principe posé par l'arrêt « Papillon » précité, à savoir que les articles 49 et 54 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (sur la liberté d'établissement) s'opposent à une législation fiscale qui interdirait l'intégration fiscale à une société mère détenant des sociétés filiales par l'intermédiaire d'une société établie dans un autre État membre.

Par ailleurs, dans l'affaire C-40/13, la CJUE est allée plus loin, en considérant que ces mêmes articles s'opposent à ce qu'une législation fiscale exclue le régime d'intégration fiscale « pour des sociétés sœurs résidentes dont la société mère commune n'a pas son siège dans cet État membre et n'y dispose pas d'un établissement stable ». Dans le cas d'espèce, une société X, établie en Allemagne, détenait directement ou indirectement trois sociétés (X3, D1 et D2) établies aux Pays-Bas. Ces trois dernières sociétés ont demandé à l'administration fiscale néerlandaise, qui l'a refusé, d'être réunies au sein d'une entité fiscale unique.

¹ Arrêt de la CJUE du 12 juin 2014 dans les affaires jointes C-39/13, C-40/13 et C-41/13.

Le Gouvernement néerlandais s'est fondé, pour défendre son régime fiscal, sur deux principaux arguments. Le premier est qu'en réservant le bénéfice du régime d'intégration aux seuls membres d'un groupe dont la tête de groupe est établie sur son territoire (ou y dispose d'un établissement stable), la législation néerlandaise tenait compte d'une « *différence de situation objective* », la situation du groupe n'étant pas la même selon l'État où la tête de groupe est située. Cet argument a été **rejeté par la CJUE**, qui a considéré que l'objectif du régime d'intégration fiscale, à savoir permettre à des sociétés d'être considérées comme si elle ne formaient qu'un seul contribuable, peut être aussi bien atteint s'agissant d'un groupe constitué d'une société mère résidente et de ses filiales que s'agissant d'un ensemble de sociétés sœurs.

Le second argument avancé par le Gouvernement néerlandais a trait à une « *raison impérieuse d'intérêt général tirée de la cohérence du système fiscal* ». En particulier, il soulignait que la disposition fiscale avait pour objet d'éviter le double emploi des pertes (dans le chef du groupe des sociétés sœurs et dans le chef de la société mère non résidente). Cependant, la Cour a considéré que l'octroi du régime d'intégration fiscale à des sociétés sœurs ne remettait pas en cause la **possibilité de neutraliser les opérations intragroupe**.

En conséquence, **la Cour a considéré que le bénéfice de l'intégration fiscale devait être ouvert aux groupes formés d'un ensemble de sociétés sœurs, détenues par une société mère établie dans un autre État membre, selon le modèle de l'intégration « horizontale »**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La législation fiscale française est, sur le point en cause dans l'arrêt de la CJUE du 12 juin 2014, identique à la législation néerlandaise. En conséquence, le présent article vise à **modifier le code général des impôts pour assurer la mise en conformité de notre régime d'intégration fiscale avec le droit communautaire**.

A. LA MODIFICATION DE L'ARTICLE 223 A DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

Le A du I du présent article vise à **modifier l'article 223 A du CGI, qui fixe les principes généraux du régime d'intégration fiscale, afin de l'ouvrir aux sociétés sœurs détenues par une entité mère non résidente**.

En particulier, le cinquième alinéa du présent article prévoit qu'une société détenue à 95 % au moins par une société ou un établissement stable d'un autre État européen, soit directement soit indirectement par l'intermédiaire de sociétés (résidentes ou non résidentes), peut se constituer

seule redevable de l'impôt sur les sociétés dû par le groupe formé par elle-même et les sociétés détenues dans les mêmes conditions par la même entité-mère non résidente, ainsi que les sociétés détenues par ces sociétés.

Pour bénéficier de ce régime, les groupes doivent répondre à plusieurs **conditions** :

- les sociétés membres du groupe doivent respecter les **conditions de détention (95 % au moins)** prévues par le régime d'intégration fiscale actuel ;

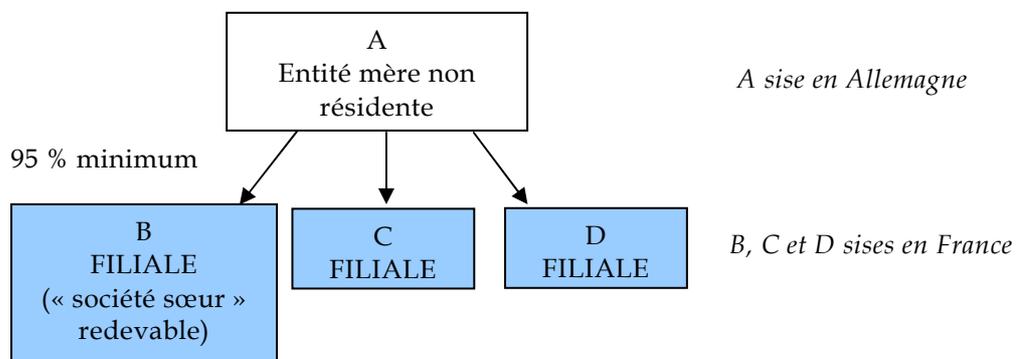
- l'entité mère non résidente doit être **établie dans un autre État membre de l'Union européenne** « *ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale* ». Il s'agit, en pratique, de la Norvège et de l'Islande (*cf.* le commentaire de l'article 29 du présent projet de loi).

- l'entité mère non résidente doit être **soumise à un impôt équivalent à l'impôt sur les sociétés dans son État de résidence**. Dans le même sens, le sixième alinéa du présent article prévoit qu'elle ne doit pas être détenue à plus de 95 % par une autre personne morale soumise à l'impôt sur les sociétés.

Exemple simplifié d'un groupe en « intégration horizontale » en application du présent article

A est une société mère allemande, qui détient à plus de 95 % les sociétés B, C et D établies en France. L'une quelconque de ces trois sociétés (en l'occurrence, la société B) peut se constituer seule redevable de l'impôt sur les sociétés dû par l'ensemble du groupe formé par elle et ses sociétés « sœurs ».

 sociétés membres du groupe fiscal français



Source : commission des finances

B. DES MESURES DE COORDINATION

Dans la mesure où les modifications proposées au sein de l'article 223 A modifient non seulement l'ordre de ses alinéas, mais créent une nouvelle catégorie de groupe de société dont la tête de groupe est une « entité mère non résidente » qui n'est pas la redevable de l'impôt, le présent article effectue les **coordinations nécessaires** dans les autres articles du code qui fixent le régime de l'intégration fiscale et qui renvoient aux dispositions de l'article 223 A :

- l'article 223 A *bis* (qui ouvre le bénéfice de l'intégration fiscale aux établissements publics industriels et commerciaux) ;

- l'article 223 B (qui prévoit les modalités de calcul du résultat d'ensemble du groupe) ;

- l'article 223 D (qui traite de la détermination de la plus-value ou de la moins-value nette de long terme d'ensemble du groupe) ;

- l'article 223 E (qui traite de l'imputation des déficits) ;

- l'article 223 F (qui traite de la plus-value ou de la moins-value de cession de long terme de titres) ;

- l'article 223 I (qui porte sur les déficits subis par une société avant son entrée dans le groupe) ;

- l'article 223 L (qui porte sur les régimes particuliers, en particulier sur le régime transitoire en cas de cession ou de fusion/absorption de sociétés membres du groupe en cours d'exercice) ; dans ce cadre, il est notamment prévu que si une société mère d'un groupe fiscalement intégré purement national vient à être rachetée par une entité mère non résidente, elle peut intégrer un groupe fiscalement intégré avec les autres sociétés détenues par cette entité mère non résidente (voire devenir elle-même redevable de l'impôt pour ce groupe) ;

- les articles 223 R et 223 S (qui traitent de la sortie des groupes de sociétés) ;

En outre, le présent article prévoit des coordinations de références au sein de l'article 235 *ter* ZCA (qui prévoit la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés sur les revenus distribués) et de l'article 1693 *ter* (qui prévoit la consolidation du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, et avec un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement rédactionnel**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article procède à une **mise en conformité de notre législation fiscale au droit communautaire**, en particulier au principe de liberté d'établissement, tel qu'interprété par la CJUE, à laquelle votre rapporteur général ne peut que souscrire. Il convient de rappeler que nos collègues Philippe Marini, alors président de votre commission des finances, et Nicole Bricq, avaient déposé lors de l'examen en nouvelle lecture du premier projet de loi de finances rectificative pour 2014, des amendements identiques en ce sens.

Comme l'arrêt Papillon en 2008, l'arrêt de la CJUE du 12 juin 2014 illustre que **les entreprises européennes sont d'ores et déjà organisées de façon transfrontalières** et que les règles fiscales auxquelles elles sont assujetties, qui restent nationales, doivent être régulièrement adaptées. À cet égard, cet arrêt constitue une nouvelle étape dans l'ouverture du bénéfice du régime de l'intégration fiscale aux groupes européens. **Un seul verrou, de taille, demeure : la possibilité de constituer un groupe fiscalement intégré dont les membres ressortiraient de plusieurs États différents.** Pour ne pas remettre en cause la cohérence fiscale des différentes législations, ce verrou ne pourra être levé que si une **assiette commune d'impôt sur les sociétés** est définie à l'échelle de l'Union européenne.

En l'absence d'une législation fiscale européenne commune, la traduction par le présent article de la décision de la CJUE, en vertu desquelles le bénéfice du régime de l'intégration doit être ouvert aux sociétés sœurs dont la société mère est établie dans un autre État européen, ne va toutefois pas sans poser une **difficulté de principe**. En effet, **la société mère (holding) peut être établie dans un État membre où la fiscalité est - parfois significativement - plus faible**. Dans ce cas, elle bénéficie d'un double avantage, qui n'est toutefois pas une double non imposition : **une fiscalité faible sur les bénéfices de la holding** qui rassemble les bénéfices distribués par l'ensemble des filiales et, **dans le même temps, un régime d'intégration fiscale favorable pour ses filiales** établies dans un pays où, comme la France, la fiscalité des bénéfices est plus importante. Cette jurisprudence pourrait donc **accélérer le phénomène de localisation des holdings dans des pays (européens) où les impôts sont réduits**, dès lors que la tête de groupe n'a plus d'intérêt à être résidente de l'État où sont implantées ses filiales. À cet égard, elle démontre la nécessité de maintenir certains dispositifs attractifs pour la localisation des holdings, en particulier l'exonération d'impôt sur les plus-values de cession de long terme des titres de participation.

En élargissant le périmètre de l'intégration fiscale, le présent article entraînera une **perte de recettes pour l'État**. Cette moindre recette n'a pas été chiffrée par l'évaluation préalable annexée au présent article. En effet, cette

dernière indique que 72 sociétés françaises sont détenues par une société européenne à 95 % ou plus ; sur ces 72 sociétés, deux groupes seulement ont été identifiés qui comprennent des sociétés sœurs françaises détenues par une même société mère européenne. L'évaluation préalable en conclut que **l'impact de la mesure est « faible »**, mais précise immédiatement que « *le caractère partiel des restitutions opérées invite à considérer ce résultat comme un élément de contexte* ». Cette faible perte de recettes s'explique principalement par le fait qu'il suffit en pratique à un groupe de modifier son organisation capitalistique, notamment en interposant une société faîtière de droit français entre les sociétés sœurs et l'entité mère non résidente, pour bénéficier d'ores et déjà du régime d'intégration fiscale.

Afin de tenir compte de l'ensemble des situations de groupe, votre rapporteur général vous propose d'adopter un **amendement de correction rédactionnelle visant à permettre l'inclusion dans le groupe d'intégration fiscale horizontale les sous-filiales** détenues conjointement par deux ou plusieurs sociétés sœurs, et détenues ainsi à 95 % au moins, indirectement, par l'entité mère.

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

ARTICLE 30 bis (nouveau)
(Art. 39 bis A du code général des impôts)

**Prorogation pour trois ans du régime spécial des provisions
pour investissements des entreprises de presse**

Commentaire : le présent article a pour objet de proroger de trois ans le régime spécial des provisions pour investissements dont bénéficient les entreprises de presse.

I. LE DROIT EXISTANT

Un régime spécial¹ de provisions réglementées pour l'investissement (PPI) en faveur des entreprises de presse a été institué en 1953.

Défini à l'article 39 bis A du code général des impôts, ce régime permet aux entreprises **de constituer en franchise d'impôt, par prélèvement sur leur résultat, les provisions destinées à financer certaines dépenses**, telles que les acquisitions de matériel strictement nécessaires à l'exploitation de la publication ou les investissements destinés à la constitution de bases de données. La mesure procure un **avantage de trésorerie**, dans la mesure où les immobilisations financées par la provision spéciale sont considérées comme amorties à hauteur de la fraction de leur prix de revient prélevé sur cette provision.

Les entreprises éligibles doivent exploiter « *soit un journal quotidien, soit une publication de périodicité au maximum mensuelle consacrée pour une large part à l'information politique et générale (IPG)* », ou soit, depuis la loi dite « HADOPI » de 2009², un **service de presse en ligne**³ consacré pour une large part à l'IPG.

La constitution de la PPI a été autorisée pour les exercices à partir de 1997. Ce dispositif est prorogé régulièrement en loi de finances, la dernière prolongation résultant des dispositions de l'article 25 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

D'après le tome II de l'annexe Voies et Moyens au projet de loi de finances pour 2015, en 2013, **cette dépense fiscale a profité à 93 entreprises**

¹ Il se distingue ainsi du régime des provisions ordinaires.

² Loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet.

³ Service reconnu en application de l'article 1^{er} de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de presse.

(contre 83 bénéficiaires en 2012 et 76 bénéficiaires en 2011), **pour un coût de 2 millions d'euros.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté par l'Assemblée nationale sur l'initiative de nos collègues députés Jean-Marie Beffara et Dominique Lefebvre, avec les avis favorables de la commission des finances et du Gouvernement, le présent article tend à prolonger de trois années supplémentaires, jusqu'en 2017, le régime spécial des provisions pour investissements des entreprises de presse.

La perte de recette annuelle est estimée à 2 millions d'euros.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La prorogation du régime de la PPI des entreprises de presse vise à soutenir la presse écrite dans ses mutations technologiques, tant en ce qui concerne la production que la diffusion des contenus.

Si le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011¹ avait conclu à une efficacité incertaine de ce dispositif, noté zéro, cette prorogation peut se justifier par la crise économique du secteur, marqué par la baisse continue des recettes publicitaires

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

¹ *Simplement intitulé rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, ce rapport est aussi connu comme le « rapport Guillaume », du nom du président du comité, Henri Guillaume, inspecteur général des finances honoraires. Le rapporteur au nom du comité était Mickaël Ohier, inspecteur des finances. Le rapport est disponible sur le site du ministère de l'économie et des finances, à l'adresse suivante : <http://www.economie.gouv.fr/files/rapport-comite-evaluation-depenses-fiscales-et-niches-sociales.pdf>*

ARTICLE 30 ter (nouveau)

(Art. 130 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, art. 44 duodécies, 1383 H et 1466 A du code général des impôts)

Prolongation jusqu'en 2017 d'exonérations dans les bassins d'emploi à redynamiser

Commentaire : le présent article prévoit de prolonger jusqu'en 2017 plusieurs exonérations pour les entreprises situées dans les bassins d'emploi à redynamiser.

I. LE DROIT EXISTANT

Les entreprises situées dans les bassins d'emploi à redynamiser bénéficient d'un régime d'exonération au titre de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu, de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de certaines cotisations sociales.

Les bassins d'emploi à redynamiser

« Les bassins d'emploi à redynamiser sont reconnus par voie réglementaire parmi les territoires dans lesquels la majorité des actifs résident et travaillent et qui recouvrent en 2006 les zones caractérisées par :

« 1° Un taux de chômage au 30 juin 2006 supérieur de trois points au taux national ;

« 2° Une variation annuelle moyenne négative de la population entre les deux derniers recensements connus supérieure en valeur absolue à 0,15 % ;

« 3° Une variation annuelle moyenne négative de l'emploi total entre 2000 et 2004 supérieure en valeur absolue à 0,75 % ».

Il existe deux bassins d'emploi à redynamiser : celui de Lavelanet dans l'Ariège et le bassin dit de la Vallée de la Meuse, qui couvre environ les trois quarts du département des Ardennes.

Source : 3 bis de l'article 42 de la loi n° 1995-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Ainsi, **l'article 44 duodécies** du code général des impôts prévoit que les contribuables *« qui créent des activités entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2014 dans les bassins d'emploi à redynamiser »* bénéficient d'une **exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés** *« à raison des bénéfices provenant des activités implantées dans le bassin d'emploi et réalisés*

jusqu'au terme du quatre-vingt-troisième mois suivant le début d'activité dans le bassin d'emploi ».

Pour les activités créées à compter du 1^{er} janvier 2014, le bénéfice de l'exonération est limité à 59 mois – contre 83 mois pour les activités créées à partir de 2007 – et à condition qu'il ne soit pas procédé à une distribution de dividendes aux actionnaires.

Les activités concernées sont les activités industrielle, commerciale, artisanale ou agricole.

L'article 1466 A du code général des impôts prévoit que dans les bassins d'emploi à redynamiser et sauf délibération contraire des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), *« les entreprises sont exonérées de cotisation foncière des entreprises pour les créations et extensions d'établissements qu'elles réalisent entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2014 »*. La durée de cette exonération est fixée à cinq ans.

Selon **l'article 1383 H** du code général des impôts, les communes et EPCI peuvent instituer une **exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties** pour les entreprises situées dans les bassins d'emploi à redynamiser. L'exonération s'applique *« aux immeubles rattachés, entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2014 »* aux établissements bénéficiant de l'exonération de CFE précitée.

Enfin, **les salaires versés** par un établissement exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale situé dans un bassin d'emploi à redynamiser **sont exonérés** *« des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des allocations familiales ainsi que du versement transport et des contributions et cotisations au Fonds national d'aide au logement, dans la limite du produit du nombre d'heures rémunérées par le montant du salaire minimum de croissance majoré de 40 % »* (article 130 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Pour éviter que l'ensemble de ces exonérations ne cessent de s'appliquer à partir de 2015 et garantir aux acteurs économiques une certaine visibilité quant à la durée d'application de ces dispositifs, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de sa rapporteure générale et avec l'avis favorable du Gouvernement, le présent article prévoyant leur prolongation jusqu'en 2017.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances est favorable à la prolongation de ces dispositifs ciblés sur des zones fragiles et qui visent à encourager la création d'emplois dans ces territoires.

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

ARTICLE 30 quater (nouveau)

(Art. 44 quaterdecies, 199 undecies A, 199 undecies B, 199 undecies C, 199 terdecies-0 A, 217 undecies, 217 duodecies, 244 quater W, 244 quater X, 885-0 V bis, 1388 quinquies, 1395 H, 1466 F et 1586 nonies code général des impôts, et art. 21 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014)

Adaptation de différents dispositifs fiscaux en faveur de l'outre-mer

Commentaire : le présent article vise à modifier différents dispositifs fiscaux en faveur de l'outre-mer afin, notamment, d'assurer leur compatibilité avec le droit communautaire.

I. LE DROIT EXISTANT

A. DIFFÉRENTS DISPOSITIFS FISCAUX VISENT À FAVORISER L'INVESTISSEMENT ET À SOUTENIR LES ENTREPRISES OUTRE-MER

Différents dispositifs de soutien à l'investissement outre-mer sont prévus au sein du code général des impôts, aux articles :

- 199 undecies A (réduction d'impôt sur le revenu due au titre des investissements dans le logement libre et intermédiaire) ;

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

- 199 undecies C (réduction d'impôt sur le revenu due au titre des investissements dans le logement social) ;

- 217 undecies (réduction d'impôt sur les sociétés due au titre des investissements productifs) ;

- 217 duodecies (*extension du dispositif de l'article 217 undecies à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises*).

Par ailleurs, des dispositifs de soutien aux entreprises situées dans les territoires ultramarins ont été prévus aux articles :

- 44 quaterdecies (abattement sur les bénéfices pour certaines entreprises situées en zone franche d'activité dans les départements d'outre-mer) ;

- 1388 quinquies (*abattement dégressif de taxe foncière sur les propriétés bâties dans les départements d'outre-mer*) ;

- 1395 H (exonération de taxe foncière pour certaines propriétés non bâties dans les départements d'outre-mer) ;

- 1466 F (abattement de cotisation foncière des entreprises dans les départements d'outre-mer).

En tant qu'aides d'État, ces dispositifs reposent sur les lignes directrices des aides à finalité régionale prises par la Commission européenne.

B. CERTAINS DE CES DISPOSITIFS ONT ÉTÉ MODIFIÉS PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2014

L'article 21 de la loi de finances pour 2014¹ a procédé à divers ajustements des dispositifs prévus aux articles 199 *undecies* B, 199 *undecies* C, 217 *undecies*, 217 *duodecies*.

Il a par ailleurs créé deux crédits d'impôt mentionnés aux articles 244 *quater* W (crédit d'impôt en faveur des entreprises réalisant des investissements productifs dans les départements d'outre-mer) et 244 *quater* X (bénéficiant aux organismes de logements sociaux).

L'entrée en vigueur de ces dispositifs était prévue au 1^{er} juillet 2014, sous réserve que la Commission européenne ait déclaré ces dispositions compatibles avec le droit de l'Union européenne.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances, un amendement portant diverses modifications des dispositifs cités *supra*.

A. L'APPLICATION DU RÉGIME DES SERVICES D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL (SIEG) AUX DISPOSITIFS DE SOUTIEN AU LOGEMENT SOCIAL

Dans son arrêt *Altmark*², la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a estimé que les compensations de service public ne constituaient pas des aides d'État dès lors que quatre critères cumulatifs étaient remplis :

- l'entreprise bénéficiaire doit réellement avoir la charge d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies ;

- les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis, de façon objective et transparente ;

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

² CJUE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg*.

- la compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes ainsi que d'un bénéfice raisonnable ;

- lorsque le choix de l'entreprise chargée de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et équipée des moyens nécessaires, aurait subis.

La décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011¹ précise la jurisprudence Altmark précitée. Son article 2 prévoit ainsi que « *les compensations octroyées pour des services répondant à des besoins sociaux concernant [...] le logement social* » peuvent relever du champ des services d'intérêt économique général (SIEG).

La Commission européenne a indiqué au Gouvernement que les dispositifs de soutien à l'investissement dans le logement social prévus dans le code général des impôts pouvaient par conséquent relever du régime des SIEG.

Le présent article modifie les articles 199 *undecies* C et 244 *quater* X, qui prévoient des dispositifs d'aides à l'investissement dans le logement social, afin de les placer sous ce régime. Les programmes d'investissement en faveur du logement social outre-mer devront par conséquent désormais respecter les conditions prévues par la décision et notamment l'absence de surcompensation.

B. DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT SOUMIS AU NOUVEAU RÈGLEMENT GÉNÉRAL D'EXEMPTION PAR CATÉGORIE (RGEC)

La Commission a indiqué au Gouvernement que les dispositifs fiscaux en faveur de l'investissement productif pouvaient relever des dispositions du nouveau règlement général d'exemption par catégories² (RGEC) entré en vigueur au 1^{er} juillet 2014.

Dans ce cadre, les États membres ont la possibilité d'octroyer certaines aides, dont les effets sur la concurrence sont considérés comme de faible ampleur, sans avoir à les notifier au préalable à la Commission européenne.

¹ Décision 2012/21/UE de la Commission relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de service d'intérêt économique général.

² Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Le présent article vise donc à modifier les articles 44 *quaterdecies*, 199 *undecies* B, 217 *undecies*, 217 *duodecies*, 244 *quater* W, 1388 *quinquies*, 1395 H, 1466 F, 1586 *nonies* du code général des impôts afin de les soumettre au RGEC.

Dans ce cadre, les dispositifs d'aides ne pourront concerner que les seuls investissements initiaux, définis par le RGEC comme « *tout investissement dans des actifs corporels et incorporels se rapportant à la création d'un établissement, à l'extension des capacités d'un établissement existant, à la diversification de la production d'un établissement vers des produits qu'il ne produisait pas auparavant ou à un changement fondamental de l'ensemble du processus de production d'un établissement existant, ou toute acquisition d'actifs appartenant à un établissement qui a fermé, ou aurait fermé sans cette acquisition, et qui est racheté par un investisseur non lié au vendeur, à l'exclusion de la simple acquisition des parts d'une entreprise* ».

Ces aides ne pourront, en outre, plus être versées aux entreprises en difficulté. C'est pourquoi, le présent article abroge le II *bis* de l'article 217 *undecies* qui prévoit une déduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises en difficulté. Par coordination, il procède également à la modification des articles 199 *undecies* A, 199 *terdecies-0* A et 885-0 V *bis* faisant référence à l'article 217 *undecies* précité.

C. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR PRÉVUE AU 1^{ER} JANVIER 2015

L'entrée en vigueur des modifications prévues par l'article 21 de la loi de finances pour 2014, initialement fixée au 1^{er} juillet 2014, est repoussée au 1^{er} janvier 2015.

Par ailleurs, il est prévu que les ajustements proposés par le présent article entreront en vigueur à cette même date.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Selon les informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteur général, les modifications prévues par le présent article sont essentiellement d'ordre technique et visent à assurer la compatibilité des différents dispositifs décrits *supra* avec le droit communautaire.

Le dispositif prévu par le présent article semble, en outre, apporter davantage de souplesse dans la mesure où, contrairement au régime des aides à finalité régionale, qui sont soumises au mécanisme d'approbation de la Commission, dans le cadre des SIEG et du RGEC, l'accord préalable de la Commission n'est pas requis. L'État membre prend la décision de soumettre un dispositif à l'un de ces régimes et cette décision est analysée, dans un second temps, par la Commission.

Compte tenu de l'ampleur des ajustements proposés, votre rapporteur général estime que certaines modifications auraient nécessité d'être davantage explicitées, s'agissant notamment des conditions nouvelles d'éligibilité aux dispositifs de soutien à l'investissement

Néanmoins, dans la mesure où ces modifications semblent nécessaires pour le maintien ou l'entrée en vigueur de ces dispositifs, votre rapporteur général vous propose d'adopter cet article sans modification.

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

ARTICLE 30 quinquies (nouveau)
(Art. 71 du code général des impôts)

**Plafond de la déduction pour aléas pour les
groupements agricoles d'exploitation en commun**

Commentaire : le présent article a pour objet d'appliquer le principe de transparence au plafond de la déduction pour aléas (DPA) pour les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC).

I. LE DROIT EXISTANT

Les GAEC, au nombre de **40 000 environ en France**, sont des groupements comprenant **entre deux et dix associés**, régis par les articles L. 323-1 à L. 323-16 du code rural et de la pêche maritime. Environ **63 % des GAEC regroupent deux exploitants**, tandis que **30 % en réunissent trois**. Les GAEC de plus de trois associés sont donc relativement rares.

Par ailleurs, aux termes de l'article 72 D *bis* du code général des impôts introduit en 2003, les exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition¹ peuvent pratiquer une **déduction pour aléas (DPA)**, dans la limite d'un plafond commun avec la déduction pour investissement (DPI) de **25 000 euros par an**. Ce mécanisme de **provision** défiscalisée sur sept ans est présenté de manière détaillée dans le **commentaire de l'article 30 *sexies*** au sein du présent rapport.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de nos collègues députés Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, François André et Jean-Marie Beffara, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, le présent article, qui propose d'appliquer **le principe de transparence au plafond de la déduction pour aléas pour les GAEC**, de la même manière que l'article 30 *septies* du présent projet de loi de finances rectificative le propose pour les exploitations agricoles à responsabilité limitée (EARL).

La modification de l'article 71 du code général des impôts vise ainsi à permettre aux associés en GAEC de **multiplier le plafond annuel de la**

¹ Il s'agit du régime réel normal ou du régime simplifié.

DPA (25 000 euros par an comme rappelé précédemment) par le nombre d'associés au sein du groupement, dans la limite de quatre.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La réforme proposée par le présent article permet de **répondre à une demande exprimée par les exploitants agricoles en GAEC**. Elle contribuera, de plus, à **rendre encore plus attractive la DPA**, dont la diffusion dans le monde agricole est assez lente depuis dix ans.

Votre rapporteur général est donc favorable à l'aménagement proposé par le présent article.

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

ARTICLE 30 sexies (nouveau)
(Art. 72 D bis du code général des impôts)

Actualisation de l'épargne non utilisée au titre de la déduction pour aléas

Commentaire : le présent article a pour objet de calculer de manière plus favorable l'épargne non utilisée au titre de la déduction pour aléas (DPA) au moment de sa réintégration dans les bénéfices agricoles imposables, en utilisant le taux d'intérêt légal.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article 72 D bis du code général des impôts introduit en 2003, les exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition¹ peuvent pratiquer une **déduction pour aléas (DPA)**², dans la limite d'un plafond commun avec la déduction pour investissement (DPI) de **25 000 euros par an**. Ce mécanisme de **provision** défiscalisée a pour but de **favoriser la constitution d'une véritable épargne professionnelle de précaution** afin d'aider les exploitants agricoles en cas de survenue d'évènements affectant la conduite de leur exploitation, **qu'il s'agisse d'un aléa économique, climatique, naturel ou sanitaire**. En effet, les sommes inscrites au titre de la DPA sont sorties de la base imposable et peuvent être **réintégrées dans un délai de sept ans dans les comptes de l'exploitation en cas de survenance d'un aléa**. Si elles ne sont pas réintégrées, elles sont **rapportées au bout de sept ans dans les comptes de l'exploitation et viennent en majorer le résultat**. Si aucun aléa ne se produit, un **taux d'intérêt de retard** de 0,4 % par mois est appliqué, soit 4,8 % par an et 33,6 % pour une période de sept ans.

Parmi les **conditions d'éligibilité** à ce dispositif d'allègement fiscal propre au monde agricole, figurait jusqu'en 2012 l'obligation pour l'exploitant de **souscrire à une assurance** couvrant les incendies ainsi que les dommages aux cultures ou la mortalité du bétail³. Cette condition ayant été supprimée, il ne demeure plus que l'obligation :

- de **versement préalable** de la somme déduite des bénéfices agricoles **sur un compte d'affectation**, ouvert auprès d'un établissement de crédit ;

¹ Il s'agit du régime réel normal ou du régime simplifié.

² Cette déduction est cumulable avec l'abattement sur les bénéfices en faveur des jeunes agriculteurs et s'applique après ce dernier.

³ Selon la nature de l'activité exercée par l'agriculteur, l'assurance devait couvrir des types de risques différents (assurance multirisque climatique, assurance grêle ou, encore, assurance sanitaire).

- et d'inscription par l'exploitant, à l'actif de son bilan, de l'épargne professionnelle de précaution ainsi constituée.

Les sommes déposées sur le compte sont **bloquées au cours des sept exercices** qui suivent celui de leur versement et ne peuvent être utilisées qu'en cas d'intervention d'un **aléa** d'exploitation. Lorsque survient une telle utilisation, la déduction correspondante est **rapportée au résultat** de l'exercice au cours duquel le retrait des sommes est intervenu. Les aléas en question peuvent être :

- soit des **aléas d'origine climatique ou naturelle** ayant affecté l'exploitation (sinistre constaté dans les conditions prévues à l'article R. 361-41 du code rural, calamité agricole constatée dans les conditions prévues à l'article L. 361-3 du code rural ou enfin catastrophe naturelle constatée dans les conditions prévues à l'article L. 125-1 du code des assurances) ;

- soit des **aléas d'origine sanitaire** ayant affecté l'exploitation (maladie animale ayant fait l'objet d'un arrêté portant déclaration d'infection en application de l'article L. 223-8 du code rural ou d'une indemnisation prévue à l'article L. 221-2 du code rural ou événement ayant justifié l'application de mesures de police administrative spécifiques¹) ;

- soit **d'origine économique**², en fonction de la variation des résultats de l'exploitant. L'aléa doit ainsi se manifester par un **écart négatif d'au moins 10 % entre la moyenne des marges brutes d'exploitation des trois exercices précédents et la marge brute d'exploitation de l'exercice considéré**. Ce mécanisme permet de **lisser les revenus imposables dans la durée** en épargnant, de façon défiscalisée, durant les « bonnes années » (afin d'éviter des taux marginaux d'imposition élevés) et en utilisant cette épargne les « mauvaises années » (en vue de profiter des faibles résultats pour réduire le taux d'imposition).

Jusqu'à présent, la **DPA a rencontré un succès mitigé**, du fait notamment d'autres dispositifs fiscaux permettant de minorer l'imposition. Ainsi, la **DPI représente 260 millions d'euros de dépenses fiscales par an**, contre **17 millions d'euros seulement pour la DPA en 2015**.

Contrairement à la DPI, dispositif apprécié des agriculteurs puisque 114 000 environ l'utilisent, la DPA, qui vise à inciter les agriculteurs à constituer une épargne de précaution, demeure donc **sous-utilisée**. Sa

¹ Ces mesures de police administrative sont notamment prévues aux articles L. 234-4, L. 251-2 et L. 251-9 du code rural. Les mesures de police sanitaire sont prévues par l'arrêté du 4 novembre 2008 relatif aux conditions de police sanitaire applicables aux animaux et aux produits d'aquaculture et relatif à la prévention de certaines maladies chez les animaux aquatiques et aux mesures de lutte contre ces maladies ou de mesures sanitaires prises en application de l'article R. 231-39 du code rural. Il peut enfin s'agir de cas de suspension ou de retrait de l'autorisation d'exploitation de cultures marines pour motif d'insalubrité, en application de l'article 15 du décret n° 83-228 du 22 mars 1983 fixant le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines.

² Article 91 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

diffusion est cependant de plus en plus forte dans le monde agricole, ce dispositif ayant fait l'objet de plusieurs modifications depuis sa création afin de le rendre plus attractif, à commencer par la suppression de l'obligation de souscrire à une assurance. Ainsi, 6 000 exploitants en ont bénéficié en 2013, contre seulement 900 en 2011.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de notre collègue député François André, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, le présent article, qui propose de **calculer de manière plus favorable l'épargne non utilisée au titre de la déduction pour aléas (DPA) au moment de sa réintégration dans les bénéfices agricoles imposables.** Il s'agirait d'utiliser le taux d'intérêt légal en remplacement de l'intérêt de retard de 0,4 % par mois, prévu au III de l'article 1727 du code général des impôts.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La réforme proposée par le présent article représente un **coût faible** mais qui n'est pas documenté. Il semble **pertinent de chercher à rendre encore plus attractive la DPA**, dont la diffusion dans le monde agricole est assez lente depuis dix ans.

Votre rapporteur général relève que **la commission des affaires économiques du Sénat a déjà soutenu à plusieurs reprises une telle évolution**, y compris lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015.

À ce stade et avec les informations dont il dispose, votre rapporteur général est favorable à la **réforme technique** proposée par le présent article.

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

ARTICLE 30 septies (nouveau)
(Art. 72 D ter du code général des impôts)

**Plafond de la déduction pour aléas pour les exploitations agricoles
à responsabilité limitée**

Commentaire : le présent article a pour objet d'appliquer le principe de transparence au plafond de la déduction pour aléas (DPA) pour les exploitations agricoles à responsabilité limitée (EARL).

I. LE DROIT EXISTANT

L'EARL est une forme de **société civile à objet agricole** régie par les articles L. 324-1 à L. 324-11 du code rural et de la pêche maritime.

Il existe en France environ **70 000 EARL**, dont **plus de la moitié ne comptent qu'un seul exploitant**, 41 % en comportant deux. Les EARL de trois associés ou plus de trois sont donc relativement rares.

Par ailleurs, aux termes de l'article 72 D bis du code général des impôts introduit en 2003, les exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition¹ peuvent pratiquer une **déduction pour aléas (DPA)**, dans la limite d'un plafond commun avec la déduction pour investissement (DPI) de **25 000 euros par an**. Ce mécanisme de **provision** défiscalisée sur sept ans est présenté de manière détaillée dans le **commentaire de l'article 30 sexies** au sein du présent rapport.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de nos collègues députés Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, François André et Jean-Marie Beffara, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, le présent article, qui propose d'appliquer le **principe de transparence au plafond de la déduction pour aléas pour les EARL**, de la même manière que l'article 30 *quinquies* du présent projet de loi de finances rectificative le propose pour les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC).

Il s'agit donc de permettre aux associés en EARL de **multiplier le plafond annuel de la DPA** (25 000 euros par an comme il a été vu) **par le nombre d'associés au sein de l'exploitation**, dans la limite de quatre.

¹ Il s'agit du régime réel normal ou du régime simplifié.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La réforme proposée par le présent article permet de **répondre à une demande exprimée par les exploitants agricoles en EARL**. Elle contribuera, de plus, à **rendre encore plus attractive la DPA**, dont la diffusion dans le monde agricole est assez lente depuis dix ans.

Votre rapporteur général est donc favorable à l'aménagement proposé par le présent article.

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

ARTICLE 30 octies (nouveau)
(Art. 145, 216, 223 A et 223 T du code général des impôts)

Neutralité fiscale applicable aux fiducies

Commentaire : le présent article prévoit un mécanisme de neutralité fiscale au titre du régime mère-fille et du régime de l'intégration fiscale lorsque des titres d'une filiale sont apportés dans une fiducie par une société-mère afin de constituer une garantie à des financements qui lui sont accordés.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 2011 du code civil dispose que « *la fiducie est l'opération par laquelle un ou plusieurs constituants transfèrent des biens, des droits ou des sûretés, ou un ensemble de biens, de droits ou de sûretés, présents ou futurs, à un ou plusieurs fiduciaires qui, les tenant séparés de leur patrimoine propre, agissent dans un but déterminé au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires* ».

En particulier, **la fiducie-sûreté permet à un débiteur (le constituant) de transférer la propriété d'un de ses biens à un fiduciaire (le créancier ou un tiers), à charge pour celui-ci de le remettre à l'issue du contrat soit au constituant s'il est libéré de sa dette, soit au créancier dans le cas contraire.**

Cette technique est notamment utilisée par des sociétés en restructuration pour obtenir des financements. Concrètement, elles transmettent au fiduciaire, qui est bien souvent le prêteur, des titres de leurs filiales bénéficiaires, qui sont apportés en garantie des financements accordés. Il semblerait que les établissements de crédit apprécient cette technique de sûreté car, en cas de défaillance du constituant, elles deviennent, sans formalité supplémentaire, propriétaires des titres transférés dans la fiducie.

Lors de la constitution de la fiducie, les biens apportés en garantie sortent du patrimoine du constituant (débiteur) et entre dans le patrimoine dit « d'affectation », géré par le fiduciaire, mais distinct de son patrimoine propre.

Le législateur a entendu que cette opération soit neutre d'un point de vue fiscal (article 238 *quater* A à 238 *quater* Q du code général des impôts), s'agissant notamment de la constatation des plus-values. Autrement dit, le constituant reste redevable de l'impôt comme si ses biens ou droits n'avaient pas été placés dans la fiducie.

En revanche, **aucune disposition spécifique n'a été prévue en matière d'application du régime mère-fille et du régime de l'intégration fiscale.**

Régime mère-fille et régime de l'intégration fiscale

Le **régime mère-fille**, prévu aux articles 145 et 216 du code général des impôts, permet d'exonérer la société mère du paiement de l'impôt sur les sociétés sur les dividendes perçus par ses filiales. Une quote-part, fixée à 5 % des dividendes remontés, est seulement réintégrée au résultat imposable.

En effet, les dividendes constituent le résultat de la filiale après impôt. S'ils étaient imposés chez la mère, les bénéfices de la filiale auraient fait l'objet d'une double imposition.

Pour bénéficier du régime mère-fille, la société mère doit détenir, en pleine propriété, au moins 5 % de la société fille depuis au moins deux ans.

Le **régime de l'intégration fiscale**, prévu aux articles 223 A et suivants, est une modalité d'imposition permettant à une société tête de groupe de se constituer seule redevable de l'impôt sur les sociétés pour l'ensemble du groupe. Ainsi, l'ensemble des bénéfices et des déficits fiscaux de la mère et de ses filiales sont consolidés et viennent se compenser entre eux.

À cette fin, la société tête de groupe doit détenir, directement ou indirectement, au moins 95 % des sociétés filles pour qu'elles puissent être intégrées.

En application de l'article 238 *quater* F du code général des impôts, le constituant reste redevable de l'impôt sur les sociétés pour la part de bénéfice correspondant à ses droits transférés dans le patrimoine d'affectation.

Or, en l'état actuel du droit, pour l'application des régimes mère-fille ou de l'intégration fiscale, le transfert de titres au patrimoine d'affectation est bien considéré comme une sortie du patrimoine du constituant. Il n'y a donc pas de neutralité fiscale et le constituant ne peut plus se prévaloir d'un des deux régimes.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Dominique Lefebvre avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Il vise à faire en sorte que l'apport de titres dans un patrimoine d'affectation d'une fiducie soit neutre d'un point de vue fiscal au regard du régime mère-fille et du régime de l'intégration fiscale.

S'agissant du régime mère-fille, le 1° et le 2° du I du présent modifient respectivement les articles 145 et 216 du code général des impôts.

Ainsi, les titres transférés dans un patrimoine fiduciaire demeurent pris en compte par le constituant pour bénéficiaire du régime, « à condition que le constituant conserve l'exercice des droits de vote attachés aux titres transférés ou que le fiduciaire exerce ces droits dans le sens déterminé par le constituant, sous réserve des éventuelles limitations convenues par les parties au contrat établissant la fiducie pour protéger les intérêts financiers du ou des créanciers bénéficiaires de la fiducie ».

En outre, le transfert au patrimoine d'affectation n'interrompt pas le délai de conservation des titres de deux ans nécessaire pour être éligible à l'avantage mère-fille.

S'agissant du régime de l'intégration fiscale, les 3° et 4° du I du présent article modifient respectivement les articles 223 A et 223 T du code général des impôts.

Ainsi, les titres transférés dans un patrimoine d'affectation « sont également pris en compte pour l'appréciation du seuil de détention du capital [95 %] à condition que ces titres soient assortis de droits à dividende et de droits de vote et que le constituant conserve l'exercice des droits de vote ou que le fiduciaire exerce ces droits dans le sens déterminé par le constituant, sous réserve des éventuelles limitations convenues par les parties au contrat établissant la fiducie pour protéger les intérêts financiers du ou des créanciers bénéficiaires de la fiducie ».

Dans ce cas de figure, « la part du bénéfice pour laquelle le constituant est imposé [à raison des titres transférés dans le patrimoine d'affectation] est déterminée en faisant application [des règles de droit commun en matière d'intégration fiscale] **comme si les titres étaient directement détenus par le constituant** ».

Ces modifications sont applicables aux exercices clos à compter du 31 décembre 2014.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Lors de la présentation de son amendement devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, notre collègue député Dominique Lefebvre a expliqué que son initiative avait « pour origine des dossiers examinés par le Comité interministériel de restructuration industrielle – CIRI – d'entreprises en difficulté qui ont besoin de garanties pour trouver des financements. [Ces dossiers] butent sur **l'impossibilité pour des entreprises de transférer des titres de filiales rentables dans les fiducies dès lors que ce transfert détériorerait leur situation fiscale**. L'adoption de cet amendement permettra peut-être de sauver plusieurs milliers d'emplois ».

La neutralité fiscale proposée par le présent article **correspond bien à des cas de fiducie-sûreté** puisque le constituant doit continuer d'exercer un contrôle effectif sur sa filiale pour bénéficier des deux régimes fiscaux. Il s'agit bien de faire « comme si » les titres étaient toujours dans son patrimoine propre.

Au-delà du cas des entreprises en difficulté, cette évolution est de nature à développer la technique de la fiducie-sûreté. En effet, dans le cadre des nouvelles règles de Bâle III, les établissements de crédit cherchent à optimiser les financements qu'ils accordent avec les fonds propres dont ils disposent. Or la constitution d'une sûreté réelle, telle qu'une fiducie-sûreté, est prise en compte de manière favorable dans les calculs prudentiels. Elle est donc susceptible de faciliter l'attribution de financements.

Votre commission a adopté un amendement rédactionnel.

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

ARTICLE 30 nonies (nouveau)
(Art. 145, 208 et 208 C du code général des impôts)

**Restriction du champ du régime mère-fille
afin d'éviter les doubles exonérations**

Commentaire : le présent article vise à limiter le champ d'application du régime mère-fille, en prévoyant que celui-ci ne serait pas applicable, d'une part, aux dividendes qui ne seraient pas soumis à l'impôt sur les sociétés au niveau de la filiale et, d'autre part, aux dividendes qui seraient déductibles du résultat imposable de la filiale.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME MÈRE-FILLE

Le régime des sociétés mères et filiales permet d'exonérer la société mère de l'impôt sur les sociétés à raison des dividendes reçus de sa filiale, afin d'éviter une situation de double imposition successive d'un même bénéficiaire, au niveau de la filiale, puis au niveau de la mère.

Concrètement, l'article 216 du code général des impôts (CGI) prévoit que les produits de participations reçus par une société de l'une de ses filiales ne sont pas pris en compte dans le calcul de son résultat imposable, déduction faite d'une « quote-part de frais et charges » fixée à 5 % du produit total des participations.

Le bénéfice du régime mère-fille est soumis à deux conditions, définies à l'article 145 du code général des impôts, qui visent à garantir que la société ou l'organisme qui bénéficie de ce régime exerce bien une certaine influence sur la gestion de sa filiale :

- les titres de participation doivent représenter au moins 5 % du capital de la société émettrice ;
- les titres de participation doivent avoir été conservés pendant un délai de deux ans.

B. LE RISQUE DE DOUBLE NON-IMPOSITION

Alors que le régime mère-fille a pour but d'éliminer les situations de double imposition des dividendes, il peut dans certains cas aboutir, au contraire, à des **situations de double non-imposition.**

Ces situations résultent le plus souvent d'un traitement fiscal différent accordé à même revenu par deux États différents. **Le cas type est celui d'un instrument « hybride », considéré comme un titre de dette dans le chef de la fille (et donc déductible de son bénéfice), et comme un titre de participation dans le chef de la mère (et donc exonéré d'impôt sur les sociétés).** Au total, le recours à cet instrument hybride entre obligation et action aboutit à une double exonération d'impôt.

Afin de prévenir les situations de double non-imposition découlant de l'asymétrie de traitement fiscal appliqué aux distributions de bénéfices entre États membres, **la directive 2014/86 UE du Conseil du 8 juillet 2014¹** a interdit aux États membres d'exonérer d'impôt sur les sociétés les bénéfices reçus sous forme de dividendes par la mère lorsque ceux-ci sont déductibles du résultat imposable de la filiale.

Il existe toutefois **d'autres types de situations de non-imposition**, notamment lorsque la société fille n'est, tout simplement, soumise à aucun impôt sur les bénéfices à raison de certaines activités, exonérées par l'État où elle est installée. Afin de prévenir les principaux abus, l'article 145 du code général des impôts prévoit d'ailleurs que le bénéfice du régime mère-fille n'est **pas applicable aux dividendes versés par des filiales établies dans un État ou territoire non coopératif (ETNC)²**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue député Roger-Gérard Schwartzberg, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, visant à **restreindre le champ d'application du régime des sociétés mères et filiales afin d'éviter les cas de double non-imposition**. Cet amendement a été complété par un sous-amendement de précision adopté à l'initiative du Gouvernement. L'article 145 du code général des impôts serait ainsi modifié pour **exclure du bénéfice du régime mère-fille** :

- **d'une part**, les produits des titres prélevés sur les bénéfices d'une société afférents à une activité **non soumise à l'impôt sur les sociétés** ou à un impôt équivalent ;

¹ Directive 2014/86/UE du Conseil du 8 juillet 2014 modifiant la directive 2011/96/UE concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents. La modification porte sur le point a) du paragraphe 1 de l'article 4. Les États membres ont jusqu'au 31 décembre 2015 pour transposer la directive.

² Définis par l'article 238-0 A du CGI, les ETNC sont les États ou territoires non membres de l'Union européenne qui n'ont pas conclu avec la France une convention permettant l'échange d'informations fiscales, ni signé avec au moins douze États ou territoires une telle convention. La notion d'ETNC emporte diverses mesures de rétorsion fiscale au-delà de l'exclusion du régime des sociétés mères : renforcement de l'interdiction de déduction des charges, majoration de la retenue à la source sur les intérêts et dividendes etc. La liste pour l'année 2014, fixée par l'arrêté du 21 août 2013, compte huit États et territoires.

- **d'autre part**, les produits des titres d'une société dans la proportion où les bénéfices ainsi distribués sont **déductibles du résultat imposable** de cette société. Ce dernier point vise à transposer la directive du 8 juillet 2014 précitée.

Le présent article procède par ailleurs à diverses modifications de portée rédactionnelle aux articles 145, 208 et 208 C du code général des impôts, afin notamment de supprimer des dispositions périmées.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'accord politique sur la révision de la directive mère-fille, intervenu lors de la réunion du 20 juin 2014 des ministres des finances de l'Union européenne, constitue **une avancée notable dans la lutte contre l'optimisation fiscale agressive au niveau européen et international**.

Les « instruments hybrides » sont en effet considérés par l'OCDE¹ comme **l'un des principaux enjeux du projet « BEPS »** (*base erosion and profit shifting*) visant à lutter contre l'érosion des bases fiscales et le transfert de bénéfices. L'action 2 du projet « BEPS », rendue publique le 16 septembre 2014, vise précisément à « *assurer la cohérence internationale de la fiscalité des entreprises, grâce à de nouvelles dispositions conventionnelles types destinées à neutraliser les effets des montages hybrides* ».

En conséquence, votre rapporteur général ne peut qu'être favorable à la disposition visant à transposer la directive du 8 juillet 2014, qui consiste à exclure du régime mère-fille les bénéfices distribués qui sont déductibles du résultat imposable de la filiale établie dans un autre État membre.

En revanche, la disposition consistant à exclure du régime mère-fille les produits des titres d'une société prélevés sur des bénéfices afférents à une activité qui n'est pas imposée est plus problématique – non pas dans son principe, mais dans les incertitudes qui entourent sa mise en œuvre.

À cet égard, votre rapporteur général regrette que **les conséquences de cette disposition pour les entreprises n'ait pas fait l'objet d'une analyse détaillée**, alors même que celle-ci va largement au-delà de la révision prévue par la directive du 8 juillet 2014. Par exemple, une société peut détenir une filiale dans un autre pays qui a choisi d'exonérer d'impôt certaines activités (industrielles, minières etc.) alors même que l'établissement dans ce pays ne relève pas d'une logique d'optimisation fiscale.

Dans un contexte où les entreprises ont besoin de stabilité fiscale et de sécurité juridique, l'adoption d'une telle disposition, dont le principe est

¹ Organisation de coopération et de développement économique.

légitime mais dont les conséquences n'ont pas été mesurées, paraît inopportune. **En conséquence, votre rapporteur général vous propose d'adopter un amendement tendant à supprimer, par principe, cette dernière disposition**, dans l'attente d'une étude d'impact détaillée sur celle-ci.

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

ARTICLE 30 decies (nouveau)
(Art. 208 C bis du code général des impôts)

**Coordination en matière d'obligation de distribution
des sociétés d'investissement immobilier cotées**

Commentaire : le présent article vise à procéder à une mesure de coordination au sein de l'article 208 C bis du code général des impôts s'agissant de l'obligation de distribution, relevée, en 2013, à 60 % pour les revenus tirés des cessions d'immeubles.

I. LE DROIT EXISTANT

Instauré en 2003 et codifié à l'article 208 C du code général des impôts (CGI), le régime des **sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC)** s'applique à des sociétés dont l'objet principal est **l'acquisition ou la construction d'immeubles en vue de la location**. Il s'agit de sociétés par actions, cotées sur le marché réglementé, et qui bénéficient d'un principe de **transparence fiscale**. Ainsi, leurs bénéficiaires sont exonérés d'impôt sur les sociétés, mais sont taxés comme revenus dans le chef de leurs actionnaires.

En contrepartie de cette exonération d'impôt, les SIIC ont une **obligation de distribution des bénéficiaires à leurs actionnaires**. Cette obligation était fixée initialement à 85 % des revenus tirés de la location des immeubles et à 50 % pour les plus-values de cession d'immeuble.

Cependant, l'article 33 de la loi de finances rectificative pour 2013¹ a exonéré définitivement les SIIC de la **contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés sur les revenus distribués**, instaurée par l'article 6 de la deuxième loi de finances rectificative d'août 2012 et codifiée à l'article 235 ter ZCA du CGI². Pour compenser cette exonération, d'un coût d'environ 48 millions d'euros par an, **l'obligation de distribution applicable aux SIIC a été relevée à 95 % pour les revenus tirés de la location et à 60 % pour les revenus tirés de la cession des immeubles**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec avis favorable de la commission des finances. Il vise

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

² Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

à **modifier l'article 208 C bis du CGI, afin de procéder à une coordination qui n'avait pas été faite lors du relèvement de l'obligation de distribution.**

En effet, l'article 208 C bis prévoit qu'**en cas d'absorption d'une SIIC par une autre, la plus-value liée à l'annulation des titres**, conformément à l'article 210 A du CGI, doit faire l'objet d'une distribution aux actionnaires d'au moins 50 %. Cette obligation était logiquement alignée sur celle antérieurement prévue pour les plus-values de cession d'immeuble. Le présent article vise ainsi, par coordination, à **relever ce taux à 60 %**.

Il prévoit que cette modification entre en vigueur aux exercices clos à compter du 31 décembre 2014, ce qui permet de l'appliquer à l'exercice 2014, pour l'essentiel des sociétés qui clôturent leurs comptes le 31 décembre.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article permet de procéder à une **coordination** qui n'avait pas été faite lors de l'adoption de l'article 33 de la loi de finances rectificative pour 2013 précité. Cette coordination est nécessaire pour **conserver l'alignement de l'obligation de distribution des plus-values entre celles tirées de la cession d'immeubles et celles tirées de l'annulation de titres** (dont la valeur est essentiellement assise sur la valeur des actifs, c'est-à-dire des immeubles) en cas de fusion de SIIC.

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

ARTICLE 30 undecies (nouveau)
(Art. 209 du code général des impôts)

Aménagement du régime des plus-values de cession de navires détenus par des entreprises ayant opté pour le régime de la taxe au tonnage

Commentaire : le présent article vise adapter à certains schémas de financement de l'acquisition des navires le dispositif d'abattement existant sur les plus-values ou moins-values de cession de navires détenus par des entreprises ayant opté pour le régime de la taxe au tonnage.

I. LE DROIT EXISTANT

Créé par l'article 16 de la loi de finances rectificative pour 2002 et prévu par l'article 209-0-B du code général des impôts, le régime de la « **taxe au tonnage** » est ouvert aux **entreprises dont 75 % au moins du chiffre d'affaires est tiré de l'exploitation de navires armés au commerce**. En application de ce régime, le résultat imposable à l'impôt sur les sociétés est déterminé non pas en fonction de la différence entre le produit et les charges de l'exercice, mais **de façon forfaitaire en fonction du tonnage des navires exploités**.

Les entreprises bénéficient de ce régime sur **option, pour une période irrévocable et renouvelable de 10 ans**. Il s'applique aux navires de commerce qu'elles exploitent et qui respectent plusieurs conditions :

- présenter une jauge brute égale ou supérieure à 50 unités du système de jaugeage universel¹ ;

- être **possédés en pleine propriété ou en copropriété** par l'entreprise ;

- être **affectés au transport de personnes ou de biens**, au remorquage en haute mer, au sauvetage ou à d'autres activités d'assistance maritime, à des opérations de transport en relation avec l'exercice de toutes autres activités nécessairement fournies en mer ;

- être **gérés, sur le plan stratégique et commercial, à partir de la France**. L'objectif du régime est en effet de favoriser l'implantation en France des activités liées à la gestion maritime.

Au regard de la durée longue de détention des navires et de la durée relativement courte de l'option (10 ans), l'article 209 du CGI prévoit un **dispositif spécifique d'abattement pour les plus-values ou moins-values**

¹ Cela correspond à un volume d'environ 200 m³.

de cession de navires ayant été acquis avant l'option. Ainsi, le V de l'article 209 du CGI prévoit que pour la détermination du résultat imposable des sociétés à ce régime, « *le montant des plus ou moins-values provenant de la cession de navires éligibles à ce régime et réalisées pendant ou après la période couverte par l'option visée au III de ce même article est réduit à concurrence du rapport existant entre la durée de détention pendant la période couverte par cette option et la durée totale de détention* ». Par exemple, la plus ou moins-value de cession d'un navire qui a été détenu 5 ans avant l'entrée de la société dans le régime de la taxe au tonnage, puis 5 ans sous l'empire de ce régime, doit être traitée comme suit : une plus-value de 200 000 euros doit être réduite de 5 (durée de détention sous le régime) / 10 (durée totale de détention), donc de moitié (100 000 euros).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Arnaud Leroy et avec des avis favorables de la commission des finances et du Gouvernement, vise à préciser, au sein de l'article 209 du CGI, le régime fiscal applicable aux plus et moins-values de cession lorsque le navire a été acquis selon un **schéma de financement spécifique, à savoir l'acquisition du navire par une société *ad hoc*, à laquelle l'armateur loue le navire pendant une certaine période, puis qu'il rachète.** Dans ce schéma, l'entreprise de transport maritime procède souvent par **fusion-absorption de la société *ad hoc*** qui possède le navire, bénéficiant ainsi du régime fiscal de faveur de l'article 210 A (exonération fiscale des plus-values en cas de fusion-absorption).

Dans un tel cas, le présent article vise à prévoir que la durée de détention sous l'empire du régime de la taxe au tonnage doit être **décomptée « à partir de la date de début de l'exploitation du navire dans le cadre du régime [de la taxe au tonnage] par l'entreprise cédante** », quand bien même cette dernière n'en était pas encore propriétaire. Ainsi, **la durée de détention décomptée au titre du régime de la taxe au tonnage serait plus longue, augmentant d'autant l'avantage fiscal lié à l'abattement.**

Le présent article prévoit que ces modifications, qui élargissent un dispositif de faveur, sont applicables « *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 considérer le régime législatif lui ayant été notifié comme étant conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article permet de compléter les dispositions de l'article 209 du CGI relatives aux plus-values de cession de navires détenus par des sociétés au régime de la taxe au tonnage, afin de les **adapter à certains schémas de financement** des acquisitions de navires aujourd'hui mis en œuvre par les établissements de crédit.

S'inscrivant dans l'ensemble des mesures préconisées par le rapport de notre collègue député Arnaud Leroy, auteur de l'amendement, sur la compétitivité des transports et services maritimes français¹, elle vise davantage à procéder à un aménagement au regard des nouveaux schémas de financement qu'à étendre le bénéfice de l'abattement existant.

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

¹ *Rapport au Premier ministre de M. Arnaud Leroy sur « la compétitivité des transports et services maritimes français », 23 octobre 2013.*

ARTICLE 30 duodecies (nouveau)
(Art. 209-0 B du code général des impôts)

Mise en conformité communautaire du régime de la taxe au tonnage

Commentaire : le présent article vise à aménager le régime de la taxe forfaitaire au tonnage, en particulier pour instaurer une condition de pourcentage initial de 25 % de tonnage battant pavillon européen, afin d'assurer sa conformité aux règles communautaires relatives aux aides d'État en matière de transport maritime.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN RÉGIME MIS EN PLACE EN 2003 POUR SOUTENIR LA FLOTTE FRANÇAISE

Créé par l'article 16 de la loi de finances rectificative pour 2002 et prévu par l'article 209-0 B du code général des impôts, le régime de la « **taxe au tonnage** » est ouvert aux **entreprises dont 75 % au moins du chiffre d'affaires est tiré de l'exploitation de navires armés au commerce**. En application de ce régime, le résultat imposable à l'impôt sur les sociétés est déterminé non pas en fonction de la différence entre le produit et les charges de l'exercice, mais **de façon forfaitaire en fonction du tonnage des navires exploités**.

La France était, en 2003, le dixième pays européen à se doter d'un régime forfaitaire au tonnage pour les navires armés au commerce. Il s'agissait de **favoriser le maintien et le développement d'activités maritimes en France et de la flotte battant pavillon français**, dans un contexte de délocalisation importante de ce secteur d'activité vers des pavillons considérés comme fiscalement ou règlementairement plus favorables.

Les entreprises bénéficient de ce régime sur **option, pour une période irrévocable et renouvelable de 10 ans**. Il s'applique aux navires de commerce qu'elles exploitent et qui respectent plusieurs conditions :

- présenter une jauge brute égale ou supérieure à 50 unités du système de jaugeage universel¹ ;
- être **possédés en pleine propriété ou en copropriété** par l'entreprise ;

¹ Cela correspond à un volume d'environ 200 m³.

- être affectés au transport de personnes ou de biens, au remorquage en haute mer, au sauvetage ou à d'autres activités d'assistance maritime, à des opérations de transport en relation avec l'exercice de toutes autres activités nécessairement fournies en mer ;

- être gérés, sur le plan stratégique et commercial, à partir de la France. L'objectif du régime est en effet de favoriser l'implantation en France des activités liées à la gestion maritime.

Peuvent bénéficier du régime les bénéficiaires tirées des activités liées directement à l'exploitation de ces navires, ainsi que le bénéfice tiré des activités accessoires (ventes à bord, location de conteneurs, etc.).

Par ailleurs, l'entreprise qui opte pour le régime de la taxe au tonnage doit **maintenir ou augmenter la proportion de tonnage qu'elle exploite sous le pavillon d'un État membre de la Communauté européenne, pendant toute la durée de l'option (dix ans)**. En cas de non-respect, les navires qui ne battent pas ce pavillon et qui ont conduit à ce non-respect ne bénéficient pas du régime, sauf si l'entreprise respecte une proportion de 60 % au moins de navires battant pavillon d'un des États membres¹.

La taxe est assise de façon forfaitaire sur le tonnage de chaque navire.

D'après le fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2015, le régime de la taxe au tonnage a représenté une perte de recettes **de 15 millions d'euros pour l'État en 2013**. Ce chiffre doit être analysé avec prudence, car il convient de comparer le montant de l'impôt dû selon ce régime avec le montant qui serait dû en cas de taxation à l'impôt sur les sociétés. Or, si le régime peut se révéler **très favorable en période bénéficiaire** où l'impôt sur les sociétés serait important, il peut être **désavantageux en cas de pertes d'exploitation**, où il conduit des entreprises à payer un impôt alors même qu'elles sont déficitaires et n'auraient pas payé d'impôt sur les sociétés si elles y avaient été assujetties.

Le nombre d'entreprises bénéficiaires n'est pas connu, mais il est sans doute relativement limité en raison de la forte concentration de ce secteur.

B. UN RÉGIME DE FAVEUR SOUMIS AU CONTRÔLE DES AIDES D'ÉTAT

Instauré en 2002 à compter du 1^{er} janvier 2003, ce régime, qui est un régime de faveur pour une certaine catégorie d'entreprises, a été **approuvé par la Commission européenne le 16 mai 2013** au regard des orientations communautaires existantes sur les aides d'État au transport maritime.

¹ Par ailleurs, l'entreprise continue également de bénéficier du régime si elle a augmenté sa proportion de navires battant pavillon d'un autre État européen.

Cependant, le régime a été **modifié par l'article 47 de la loi de finances rectificative pour 2005**¹, suite à la publication par la Commission européenne de nouvelles orientations communautaires en la matière, le 17 janvier 2004². En particulier, c'est à l'occasion de cette réforme qu'a été **introduite la condition d'engagement de l'entreprise à maintenir ou à augmenter sa flotte battant pavillon communautaire**, en lieu et place d'une ancienne obligation, assez restrictive, de présenter une proportion de 75 % du tonnage battant pavillon communautaire. **Ce nouveau régime n'a pas été notifié à la Commission européenne.**

La Commission européenne a, depuis plusieurs années, laissé se développer les régimes de taxation au tonnage dans les différents États membres, qui prévoient des champs d'application et des conditions hétérogènes. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, elle examine désormais ces différents régimes et a, dans ce cadre, ouvert une **procédure d'examen formel du régime français**. Elle a présenté à l'administration française un certain nombre de griefs auxquels le présent article vise à répondre.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement et avec avis favorable de la commission des finances, vise à **modifier l'article 290-0 B du CGI afin de répondre aux griefs formulés par la Commission européenne** dans ses échanges avec l'administration française.

Trois principales modifications sont ainsi opérées :

- S'agissant de l'obligation liée à la proportion de tonnage battant pavillon communautaire, le présent article ajoute à la condition existante (qui est une obligation de simple maintien ou de développement indépendamment de la proportion initiale au moment de l'entrée dans le dispositif), une **obligation initiale, au moment de l'option, de présenter une proportion d'au moins 25 % de tonnage battant pavillon européen** (État membre de l'Union européenne ou État partie à l'accord sur l'Espace économique européen).

Ainsi, il ne sera plus possible à une société, comme c'est le cas aujourd'hui, d'opter pour le régime de la taxe au tonnage avec une faible proportion initiale de tonnage battant pavillon européen, par exemple de 5 %, alors qu'il lui suffisait jusqu'alors de s'engager à maintenir ou augmenter cette proportion. Comme le souligne le Gouvernement dans l'exposé des motifs de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, « la

¹ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

² Communication C(2004) 43 de la Commission - Orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime.

loi n'exige pas de pourcentage minimum de navires exploités sous pavillon européen l'année où l'armateur opte pour le régime de la taxation au tonnage. Ainsi, le lien entre ce régime et le maintien ou le développement de la flotte sous pavillon d'un État membre n'est pas suffisamment garanti, en droit, par le texte de loi actuel ».

- Le présent article rend éligibles au régime de la taxe au tonnage les navires armés au commerce qui sont loués dans le cadre d'**opérations de location avec option d'achat (crédit-bail)** ; cette solution était, d'après l'exposé des motifs précité, déjà admise par la jurisprudence.

- Enfin, le présent article vise à remplacer l'ancienne mention relative aux navires battant pavillon d'un « *État membre de la Communauté européenne* », par celle des navires battant pavillon d'un « *État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen* », ce qui comprend l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein.

Le nouveau régime s'applique aux **entreprises qui exercent l'option au titre d'un exercice clos à compter du 27 novembre 2014**, date de dépôt de l'amendement par le Gouvernement à l'Assemblée nationale.

Cependant, le présent article prévoit que les entreprises qui ont déjà opté pour le régime de la taxe au tonnage en application de la rédaction actuelle peuvent continuer d'en bénéficier même s'ils ne respectent pas la nouvelle condition de 25 % du tonnage initial battant pavillon européen. En revanche, ils restent soumis à la condition de maintien ou de développement de leur tonnage battant pavillon européen ; cette condition sera cependant assouplie, puisqu'elle s'appréciera désormais non seulement au regard du tonnage battant pavillon strictement communautaire, mais également au regard du tonnage battant pavillon d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le régime de la taxe au tonnage, instauré en 2003 et réformé en 2005, est un **dispositif essentiel en matière d'attractivité du territoire français pour la localisation des activités maritimes**. Il donne aux sociétés de transport maritime (de biens ou de personnes) une **visibilité sur leur charge fiscale** qui facilite le développement de leurs activités, très intenses en capital.

Ce régime fiscal a d'ailleurs obtenu la **note maximale de 3 sur 3 par le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales en 2011**¹. Ce dernier soulignait que ce régime présentait pour les

¹ Rapport du « comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales » présidé par Henri Guillaume, 2011.

armateurs « *l'avantage de la simplicité et de la lisibilité* » et qu'il était « *très ciblé* » avec un nombre de bénéficiaires restreint. En outre, il rappelait que le dispositif est complété de mesures anti-abus (transfert de bénéfices vers des sociétés non éligibles, régime de groupe, etc.).

De même, dans son rapport sur la compétitivité du transport maritime français remis au Premier ministre le 23 octobre 2013, notre collègue député Arnaud Leroy avait recommandé de « *bien ancrer le dispositif de la taxe au tonnage* »¹.

Il convient de rappeler que les entreprises ayant opté pour ce régime, dès lors qu'il s'agit d'un régime forfaitaire, **ne bénéficient pas du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi**. Cette différence de traitement, pour un secteur pourtant très exposé à la concurrence internationale, conforte l'analyse de votre rapporteur général selon laquelle le crédit d'impôt n'est pas l'outil approprié pour mettre en œuvre une baisse du coût du travail et que sa transformation en un allègement des charges sociales est nécessaire.

Votre rapporteur général estime que le présent article **garantit la pérennité du dispositif de la taxe au tonnage en assurant sa conformité aux règles européennes en matière d'aide d'État**. En particulier, il se félicite que les entreprises ayant déjà opté pour le régime puisse continuer d'en bénéficier dans les mêmes conditions. En outre, il estime que la condition initiale posée pour les nouveaux entrants, à savoir l'exploitation d'au moins 25 % du tonnage battant pavillon européen, permet de **garantir à la fois un lien entre le régime et le développement de la flotte européenne d'une part, et l'attractivité de ce régime et la souplesse de gestion des armateurs d'autre part**.

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

¹ Rapport de M. Arnaud Leroy sur « *la compétitivité des transports et services maritimes français* », 23 octobre 2013.

ARTICLE 30 terdecies (nouveau)
(Art. 212 bis et 223 B bis du code général des impôts)

Fiscalité des sociétés concessionnaires d'autoroutes

Commentaire : le présent article vise à augmenter la fiscalité des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 212 *bis* du code général des impôts¹ prévoit un mécanisme de non-déduction de 25 % des charges financières, c'est-à-dire que ces sommes sont réintégrées au résultat fiscal pour établir la base imposable au titre de l'impôt sur les sociétés.

Par dérogation, le V de l'article 212 *bis* précité prévoit que ne sont pas concernées par ce mécanisme de non-déductibilité les charges financières « *supportées par le délégataire, concessionnaire et partenaire privé, afférentes aux biens acquis ou construits par lui dans le cadre :*

« 1° *D'une délégation de service public [...]* ;

« 2° *D'un contrat de concession de travaux publics [...]* ;

« 3° *D'un contrat de concession mentionné à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales ;*

« 4° *D'un contrat de partenariat [...]* ;

« 5° *D'un bail emphytéotique [...]* ».

Cette dérogation n'est applicable qu'aux seuls contrats déjà signés avant le 29 décembre 2013. À ce titre, elle est en particulier applicable aux sociétés concessionnaires d'autoroutes pour l'essentiel des contrats de concession en cours.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un amendement de nos collègues députés Olivier Faure et Eva Sas, repris par la commission des finances, pour lesquels le Gouvernement avait sollicité le retrait.

¹ Article créé par l'article 23 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

Il prévoit que l'exonération à la règle de non-déductibilité ne s'applique plus, à compter du 1^{er} janvier 2015, « *aux charges financières supportées par le délégataire, le concessionnaire et le partenaire privé afférentes aux biens acquis ou construits par lui pour l'exécution [...] des missions du service public autoroutier* ».

Autrement dit, **les sociétés concessionnaires d'autoroutes seraient soumises au droit commun en matière de déductibilité des charges financières et seraient contraintes de réintégrer 25 % de ces charges à leur résultat fiscal.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE VOLONTÉ DE DIMINUER LA « RENTE » DES SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES

Dans un récent rapport¹, remis à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, l'Autorité de la concurrence a conclu que les sociétés concessionnaires d'autoroutes « *affichent toutes une rentabilité nette exceptionnelle, comprise entre 20 % et 24 %, nourrie par l'augmentation continue du tarif des péages. Cette rentabilité n'apparaît justifiée ni par leurs coûts ni par les risques auxquels elles sont exposées, en particulier leur dette qui apparaît largement soutenable. Celle-ci est par ailleurs gérée dans l'intérêt des actionnaires à qui est distribuée la totalité de leur bénéfice dont seule une partie est utilisée pour le remboursement de la dette d'acquisition [...]. N'étant pas justifiée par les coûts ni par les risques, cette rentabilité est donc assimilée à une rente* ».

Parmi les avantages bénéficiant aux sociétés concessionnaires d'autoroutes, le même rapport a identifié la dépense fiscale relative au maintien de la déductibilité à 100 % de leurs charges financières. Il en a estimé le **gain pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes à environ 67 millions d'euros.**

En outre, les contrats de concession signés entre l'État et les sociétés concessionnaires stipulent que, « *en cas de modification substantielle ou de création après l'entrée en vigueur du présent contrat de concession, d'impôts, de taxes ou de redevances spécifiques aux sociétés concessionnaires d'autoroutes, susceptibles de compromettre gravement l'équilibre de la concession, l'État et la société concessionnaire arrêteront d'un commun accord, dans l'intérêt de la continuité du service public, les compensations qui devront être envisagées* »². Dès lors, comme le souligne le rapport précité de l'Autorité de la concurrence,

¹ Autorité de la concurrence, avis n° 14-A-13 du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires.

² Pour le contrat signé avec Cofiroute, il est expressément stipulé que l'accord trouvé entre l'État et la société doit permettre d'assurer « la neutralité de ces modifications ou créations » de fiscalité pour la société.

« le recours à la fiscalité afin de limiter la rente autoroutière est contraint par les [...] contrats de concession ».

Ainsi que l'a expliqué notre collègue député Olivier Faure, l'amendement qu'il a déposé vise à modifier une disposition fiscale de portée générale – qui n'est pas directement spécifique au secteur des autoroutes – de sorte que l'État ne soit pas contraint d'autoriser les sociétés concessionnaires à augmenter les péages.

B. UN DISPOSITIF JURIDIQUEMENT FRAGILE

Le présent article apparaît fragile pour deux raisons.

Tout d'abord, on peut soulever un **doute sérieux quant à sa constitutionnalité**.

Au regard du principe d'égalité devant l'impôt, nos collègues députés n'ont pas avancé d'arguments permettant de justifier qu'une seule catégorie de concessionnaires – les sociétés d'autoroutes – soient exclues du bénéfice de l'avantage fiscal, discrimination qui n'est appuyée sur aucun élément objectif.

Ensuite, le présent article visant explicitement « *le service public autoroutier* », il sera loisible aux sociétés d'autoroutes d'arguer que ce dispositif constitue bien une fiscalité sectorielle pour laquelle l'État doit apporter ou autoriser une compensation. Il est donc possible que cette hausse de fiscalité soit *in fine* reportée sur les usagers de l'autoroute.

Lors de la discussion devant l'Assemblée nationale, Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, a d'ailleurs mis en avant ce risque (cf. encadré ci-dessous).

**Extraits des débats de l'Assemblée nationale
Deuxième séance du vendredi 5 décembre 2014**

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. *Votre raisonnement ne tient pas, car les amendements s'appliquent à une catégorie particulière d'entreprises, celles chargées d'exécuter une mission de service public autoroutier. S'ils sont adoptés, il est donc probable que les concessionnaires tireront argument d'une modification de la fiscalité spécifique à ce secteur pour obtenir, en contrepartie, des augmentations de péage. Ce n'est donc pas le bon vecteur.*

Mme la rapporteure générale a eu raison de rappeler que nous devons nous poser la question de l'égalité devant l'impôt, mais pour ma part, ce n'est pas ce point que je soulève. À partir du moment où l'on a précisé que toutes les entreprises délégataires de ce type de contrats – eau, assainissement, partenariats public-privé – devaient bénéficier du même traitement, le Conseil constitutionnel n'a pas réagi. Mais si nous prenions une mesure spécifique visant les sociétés d'autoroutes, je ne suis pas sûr qu'il en serait de même. [...]

Plusieurs choix sont possibles. Nous sommes à peu près d'accord sur l'objectif, à savoir mettre fin à une situation dont il est désormais établi qu'elle est plus que confortable pour les concessionnaires. Mais la façon d'y parvenir n'est pas évidente.

Je crains qu'en adoptant cette disposition, on en vienne à considérer que l'affaire est terminée. Or on s'en tirerait relativement à bon compte si tel était le cas. D'autant que le gain escompté n'est que de 100 ou 200 millions d'euros – mes collaborateurs doivent connaître le montant exact –, en tout cas moins de 300 millions, puisque, selon l'estimation de l'époque, tel était le coût total, pour toutes les sociétés, de l'exception au mécanisme de plafonnement.

M. Olivier Faure. *Cela représente 60 millions d'euros.*

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. *Soit. Et pour cette somme – en supposant que la disposition n'aurait pas d'impact sur le tarif des péages –, on estimerait que ces sociétés ont été punies, et on n'en parlerait plus ? Un petit coup de règle sur les doigts, et vogue la galère ? Je suis intimement convaincu que ce n'est pas la solution. Le but est, en évitant toute répercussion sur les péages, de parvenir à investir sur le réseau autoroutier en lien avec les sociétés concessionnaires, et dans de bonnes conditions – pas nécessairement à leur prix, car elles sont souvent à la fois concessionnaires et sociétés de construction.*

C. UN DISPOSITIF INOCCASIONNEL

Ce dispositif est surtout inopportun. Il constitue d'abord, et une fois de plus, **un mauvais signal vis-à-vis des entrepreneurs et des investisseurs internationaux**. Tout projet rentable devient une occasion pour l'État de modifier la fiscalité à son profit. De telles dispositions ne sont pas de nature à favoriser l'esprit d'entreprise et à attirer des capitaux sur notre territoire.

Au surplus, en créant une « exception à l'exception », il **complexifie un peu plus la fiscalité**. Il évite une question plus importante à savoir l'opportunité de maintenir ou non la non-déductibilité de 25 % des charges financières qui a pour effet de nuire à la capacité d'investissement des entreprises.

Il faut enfin constater la grande confusion actuelle autour du sujet des sociétés d'autoroutes. Il convient en effet de bien distinguer la question de la privatisation des sociétés concessionnaires en 2005 de celle, soulevée par l'Autorité de la concurrence, de leur rentabilité.

Dans le premier cas, il s'agit de savoir si l'État devait ou non procéder à la privatisation et, en cas de réponse positive, s'il a vendu ses participations au juste prix.

Dans le second cas, il s'agit d'étudier les options permettant de rétablir une certaine équité entre les sociétés concessionnaires et les usagers des autoroutes qui acquittent les péages. **En l'absence de privatisation, la rentabilité des sociétés d'autoroutes aurait été identique puisqu'elle découle des contrats de concession, signés voilà plusieurs années, certains datant même des années 1970.**

En tout état de cause, le dispositif promu par les députés ne semble guère susceptible de modérer cette rentabilité, ce que le secrétaire d'État au budget a d'ailleurs souligné.

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

ARTICLE 30 quaterdecies (nouveau)
(Art. 217 octies du code général des impôts et art. 15 de la loi n° 2013-1279 du
29 décembre 2013)

**Mise en conformité communautaire du régime d'amortissement
exceptionnel des investissements des entreprises dans les PME innovantes**

Commentaire : le présent article vise à procéder à des modifications du régime d'amortissement exceptionnel sur cinq ans des participations directes ou indirectes (*via* des fonds de capital-risque) des entreprises au capital des PME innovantes, mis en place par la loi de finances rectificative pour 2013, afin de tenir compte des règles communautaires en matière d'aides d'État.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN RÉGIME D'AMORTISSEMENT POUR SOUTENIR L'INVESTISSEMENT DANS LES PME INNOVANTES

L'article 15 de la loi de finances rectificative pour 2013 a instauré, au sein de l'article 217 *octies* du code général des impôts (CGI), un **régime d'amortissement exceptionnel, sur cinq ans, des sommes versées pour la souscription au capital des petites et moyennes entreprises innovantes ou la souscription de fonds de capital-risque**. Par exemple, si une entreprise a investi 100 000 euros dans une PME innovante, elle peut, en vertu de ce régime, amortir cet investissement en réduisant de 20 000 euros son résultat annuel imposable pendant cinq ans.

Ce dispositif, qui déroge au principe selon lequel les valeurs mobilières ne peuvent pas être amorties, est cependant soumis à de **nombreuses conditions** :

- Ne sont éligibles que les investissements réalisés :

1. **dans une PME innovante**, c'est-à-dire une PME au sens communautaire, établie dans l'Union européenne, et ayant réalisé des dépenses de recherche représentant au moins 15 % de ses charges, ou justifiant la création de produits, procédés ou techniques labellisés par BPI France ;

2. **dans un un fonds commun de placement à risques (FCPR)¹, un fonds professionnel de capital investissement (FPCI) ou une société de**

¹ Un FCPR est un organisme de placement collectif en valeur mobilière (OPCVM) dont l'actif est constitué pour au moins 50 % de titres non cotés.

capital-risque¹, dont plus de 60 % des titres sont investis dans des PME innovantes.

- Afin de ne pas inciter au rachat des PME innovantes par des grandes entreprises, l'entreprise qui investit ne peut détenir plus de 20 % du capital ou des droits de vote de la PME innovante cible de l'investissement (directement ou indirectement via un fonds).

- La valeur des actifs pouvant faire l'objet de l'amortissement exceptionnel ne peut pas dépasser 1 % du total de l'actif de l'entreprise investisseur.

- Par ailleurs, pour éviter des situations de double non imposition, l'article 207 *octies* prévoit que les entreprises investisseurs **ne peuvent pas cumuler le bénéfice de l'amortissement des titres et la déduction des provisions pour dépréciations de ces mêmes titres.**

- Le dispositif vise à favoriser l'investissement de long terme dans les PME innovantes. En conséquence, **en cas de cession moins de deux ans après l'acquisition des titres, l'amortissement doit être réintégré au résultat imposable**, majoré d'un intérêt de retard. En cas de cession de long terme (détention supérieure à deux ans), **la plus-value de cession est imposée au taux normal de taxation des plus-values, soit 19 %, à hauteur de l'amortissement pratiqué.** Si la plus-value de cession est plus importante que le montant de l'amortissement pratiqué, la différence sera imposée au régime normal d'exonération, c'est-à-dire uniquement sur une quote-part de frais et charges de 12 %.

B. UN DISPOSITIF SOUMIS À NOTIFICATION À LA COMMISSION EUROPÉENNE

Dans la mesure où il constitue une **aide fiscale à l'investissement dans certaines entreprises**, ce dispositif devait être **notifié par la France à la Commission européenne**, et **conditionné à la réponse de cette dernière au regard de sa conformité au droit communautaire**. Ainsi, le dernier alinéa de l'article 15 de la loi de finances rectificative pour 2013 précitée précisait que ce dispositif s'applique « *aux sommes versées 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 considérer le dispositif législatif lui ayant été notifié comme étant conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État* ».

Or, la Commission européenne a publié, le 22 janvier 2014, de nouvelles **lignes directrices en matière d'aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques¹.**

¹ Une société de capital-risque est une société par actions dont 50 % au moins de l'actif est constitué de titres non cotés.

Cette révision des lignes directrices était attendue, et le Gouvernement avait d'ailleurs indiqué, dans l'évaluation préalable annexée à l'article du projet de loi de finances précité ayant créé ce dispositif, qu'« *en fonction du résultat de cette réforme de la doctrine applicable, le dispositif proposé est susceptible de nécessiter (ou non) certaines adaptations (par exemple : introduction d'un plafond d'investissement ou exclusion de certains secteurs)* ».

En pratique, **le dispositif de l'article 217 octies n'est pas encore entré en vigueur** ; en effet, au stade de la pré-notification, la Commission européenne a soulevé plusieurs griefs, au regard notamment des lignes directrices qu'elle a récemment adoptées.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances.

Il vise à **modifier l'article 217 octies du CGI afin de mettre en conformité le dispositif d'amortissement avec les règles communautaires telles qu'elles ont été précisées par la Commission européenne dans ses lignes directrices**, ainsi que dans les échanges de cette dernière avec l'administration française.

- Il s'agit tout d'abord d'ouvrir le bénéfice du dispositif aux sommes versées pour la souscription de parts ou d'actions de fonds ou de sociétés de capital-risque **établis dans un autre Etat européen** (Union européenne, Islande et Norvège) qui ont les mêmes caractéristiques que les fonds déjà éligibles (cf. *supra*).

- Le présent article insère une disposition visant à **neutraliser les effets d'un éventuel rachat de titres par le fonds** (qui réduirait son pourcentage d'investissement dans les PME innovantes).

- Il s'agit ensuite de **modifier les critères d'éligibilité des PME innovantes** au présent dispositif. Ainsi, les deux critères alternatifs permettant aujourd'hui à une PME d'être considérée comme innovante (au moins 15 % de dépenses de recherche et labellisation par BPI France) seraient remplacés par **un seul nouveau critère** : avoir réalisé des dépenses de recherche au sens du crédit d'impôt recherche (CIR) représentant au moins 10 % des charges d'exploitation de l'un au moins des trois exercices précédant l'année de la souscription.

Ainsi, le présent article assouplit la condition relative au pourcentage de dépenses de recherche effectuée (en l'abaissant à 10 % et en

¹ Communication de la Commission européenne « Lignes directrices relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques », 2014/C 19/04.

l'appréciant sur les trois derniers exercices), et supprime le critère relatif à la labellisation par BPI France.

- Le présent article **exclut deux catégories d'entreprises** du bénéfice du présent article (en tant que PME cible de l'investissement) :

- les **PME cotées en bourse** (dont les titres sont admis à la négociation sur un marché réglementé) ; en revanche, les PME cotées sur des plateformes alternatives, comme Alternext, resteront éligibles ;

- les **entreprises en difficulté** au sens communautaire, des règles communautaires spécifiques s'appliquant aux aides d'État en matière d'entreprises en difficulté¹.

- Le présent article **limite à 15 millions d'euros le montant des versements au titre des souscriptions pouvant faire l'objet du dispositif d'amortissement**. Ce plafond est en effet défini, par renvoi, par le paragraphe 149 des lignes directrices relatives au financement des risques précitées. Le présent article précise que « *pour l'appréciation de ce plafond, il est tenu compte de l'ensemble des financements soumis au respect du même paragraphe* » ; ainsi, c'est en réalité le total des financements que peut recevoir l'entreprise bénéficiaire, au titre de ce dispositif ou d'autres dispositifs d'aide du même type, qui est plafonné à 15 millions d'euros.

- Le présent article **exclut les investissements réalisés par des entreprises au bénéfice de PME innovantes ou de fonds dans lesquels l'entreprise investisseur a déjà investi** avant la mise en place du dispositif d'amortissement. L'objectif est d'éviter les effets d'aubaine, en particulier lorsqu'une entreprise « monte au capital » d'une PME innovante dont elle était déjà actionnaire.

- Enfin, le présent article borne le dispositif de l'article 217 *octies* dans le temps, en prévoyant qu'il s'applique pendant **dix ans à compter de son entrée en vigueur**. En effet, le paragraphe 170 des lignes directrices précitées indique que « *la Commission peut exiger que certains régimes soient soumis à une limitation de durée ainsi qu'à une évaluation* ». L'entrée en vigueur reste, en tout état de cause, conditionnée à l'accord de la Commission européenne, qui ne pourra être obtenu qu'en 2015.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'amortissement sur cinq ans des prises de participation dans les PME innovantes, prévu à l'article 217 *octies*, a été introduit en 2013 à la suite d'un **engagement du Président de la République lors des assises de l'entrepreneuriat, le 29 avril 2013**. Dix-huit mois après cet engagement, le

¹ Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, 31 juillet 2014, C 249.

dispositif n'est toujours pas entré en vigueur, en l'absence de l'accord de la Commission européenne sur sa compatibilité aux règles relatives aux aides d'État. À cet égard, le présent article procède à des **ajustements nécessaires au regard du droit communautaire** ; ils ne bouleversent pas le régime initial mais en encadrent le bénéfice, en particulier pour les PME innovantes dont les titres de participation sont éligibles au dispositif d'amortissement.

Si le dispositif est notifié et validé par la Commission au début de l'année 2015, le coût pour l'État, en reprenant les hypothèses avancées par la loi de finances rectificative pour 2013, serait de l'ordre de 10 millions d'euros en 2015, et de 200 millions d'euros par an en régime de croisière à compter de 2020. Ce chiffrage se fondait cependant sur l'hypothèse d'un effet d'entraînement de la mesure ; par ailleurs, il ne tient pas compte de certaines conditions restrictives posées, qui devraient en limiter le coût (plafond de 20 % de détention, limite de 1 % des actifs de l'entreprise investisseur, etc.).

Tout en regrettant le temps perdu depuis l'annonce de ce régime d'amortissement par le Président de la République, votre rapporteur général souscrit aux **aménagements proposés, qui permettent de répondre aux griefs exposés par la Commission européenne**.

Toutefois, votre commission vous propose d'adopter un **amendement visant à assouplir l'une des conditions posées par le présent article**. En effet, ce dernier prévoit d'exclure du dispositif les investissements réalisés par des entreprises ayant déjà investi, avant l'application de l'amortissement, dans les mêmes PME innovantes, afin d'éviter tout effet d'aubaine.

Cependant, cette exclusion ne se justifie pas dès lors que **l'investissement nouveau est réalisé par l'intermédiaire d'un fonds dont les décisions d'investissement sont prises en toute indépendance du souscripteur et qui investit pour la première fois dans les PME innovantes en question**. Votre commission des finances a ainsi adopté, à l'initiative de votre rapporteur général, un amendement visant à ouvrir le bénéfice du dispositif d'amortissement dans une telle situation.

Elle vous propose en outre d'adopter un **amendement rédactionnel**.

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

ARTICLE 30 quindecies (nouveau)
(Art. 220 sexies et 220 quaterdecies du code général des impôts)

Renforcement des crédits d'impôt pour dépenses de production déléguée d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles (« crédit d'impôt cinéma national » et « crédit d'impôt cinéma international »)

Commentaire : le présent article vise à relever les taux et les plafonds des deux crédits d'impôt pour dépenses de production déléguée cinématographiques (crédit d'impôt cinéma national et crédit d'impôt cinéma international).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR DÉPENSES DE PRODUCTION DÉLÉGUÉE

Créé par l'article 88 de la loi du 30 décembre 2003 de finances pour 2004¹, le crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles engagées par des entreprises assumant les fonctions d'entreprises de production déléguées est régi par l'article 220 *sexies* du code général des impôts (CGI). Il vise à encourager la localisation en France des tournages de films et de productions audiovisuelles françaises.

1. Les entreprises bénéficiaires

Le crédit d'impôt concerné par le présent article bénéficie aujourd'hui aux **entreprises de production cinématographique** et aux **entreprises de production audiovisuelle** soumises à l'impôt sur les sociétés qui assument les fonctions d'entreprises de production déléguées, et ce au titre des dépenses de production correspondant à des opérations effectuées en vue de la réalisation d'œuvres cinématographiques de longue durée ou d'œuvres audiovisuelles agréées².

Les œuvres en question doivent appartenir **aux genres de la fiction, du documentaire et de l'animation** et répondre aux conditions suivantes :

1) être réalisées intégralement ou principalement **en langue française ou dans une langue régionale** en usage en France ;

¹ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

² L'agrément est délivré par le président du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) après sélection des œuvres par un comité d'experts.

2) être admises au bénéfice du soutien financier à la production cinématographique ou audiovisuelle ;

3) être réalisées principalement sur le territoire français¹ ;

4) contribuer au développement de la création cinématographique et audiovisuelle française et européenne ainsi qu'à sa diversité.

A contrario, n'ouvrent pas droit au crédit d'impôt les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles à caractère pornographique ou d'incitation à la violence ou utilisables à des fins de publicité, les programmes d'information, les débats d'actualité et les émissions sportives, de variétés ou de jeux, ainsi que tout document ou programme audiovisuel ne comportant qu'accessoirement des éléments de création originale.

2. Les dépenses éligibles

Les dépenses éligibles au crédit d'impôt sont les dépenses suivantes, correspondant à des opérations effectuées en France :

1) les rémunérations versées aux auteurs, aux artistes-interprètes et aux personnels de la réalisation et de la production, ainsi que les charges sociales afférentes² ;

2) les dépenses liées au recours aux industries techniques et autres prestataires de la création cinématographique et audiovisuelle ;

3) les dépenses de transport, de restauration et d'hébergement (dans la limite d'un montant par nuitée) occasionnées par la production de l'œuvre sur le territoire français ;

4) pour les œuvres audiovisuelles documentaires, les dépenses relatives à l'acquisition de droits d'exploitation d'images d'archives pour une durée minimale de 4 ans effectuées auprès d'une personne morale établie en France, dès lors qu'il n'existe pas de lien de dépendance entre cette personne et l'entreprise bénéficiaire du crédit d'impôt.

¹ Un décret détermine les modalités selon lesquelles le respect de cette condition est vérifié ainsi que les conditions et limites dans lesquelles il peut y être dérogé pour des raisons artistiques justifiées.

² Les auteurs, artistes-interprètes et personnels de la réalisation et de la production doivent être soit de nationalité française, soit ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), d'un État partie à la convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe, d'un État partie à la convention européenne sur la coproduction cinématographique du Conseil de l'Europe ou d'un État tiers européen avec lequel la Communauté européenne a conclu des accords ayant trait au secteur audiovisuel. Les étrangers, autres que les ressortissants européens précités, ayant la qualité de résidents français sont assimilés aux citoyens français.

3. Le montant de l'avantage fiscal

Le crédit d'impôt, calculé au titre de chaque exercice, est égal à **20 % du montant total des dépenses éligibles (énumérées ci-dessus) effectuées en France**. Il est porté à 30 % lorsque le budget de production est inférieur à 4 millions d'euros.

Plusieurs plafonds encadrent cependant le dispositif. L'assiette des dépenses éligibles est tout d'abord plafonnée à 80 % du budget de production de l'œuvre et, en cas de coproduction internationale, à 80 % de la part gérée par le coproducteur français. Les subventions publiques non remboursables sont déduites de cette assiette.

En outre, la somme des crédits d'impôt calculés au titre d'une même œuvre ne peut excéder :

- 4 millions d'euros pour une même œuvre cinématographique ;
- 1 250 euros par minute produite et livrée pour une œuvre audiovisuelle de fiction ;
- 1 150 euros par minute produite et livrée pour une œuvre audiovisuelle documentaire ;
- 1 300 euros par minute produite et livrée pour une œuvre audiovisuelle d'animation.

Cette somme des crédits d'impôt est portée à 5 000 euros maximum par minute produite et livrée pour les œuvres audiovisuelles de fiction produites dans le cadre d'une coproduction internationale dont le coût de production est couvert au moins à hauteur de 30 % par des financements étrangers et dont le coût de production est supérieur ou égal à 35 000 euros par minute produite. Ces œuvres peuvent être réalisées en langue étrangère mais doivent faire l'objet d'une version livrée en langue française.

Les crédits d'impôt obtenus pour la production d'une même œuvre ne peuvent, enfin, avoir pour effet de porter à **plus de 50 % du budget de production le montant total des aides publiques accordées**. Ce seuil est porté à 60 % pour les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles « *difficiles et à petit budget définies par décret* ».

B. LE CRÉDIT D'IMPÔT INTERNATIONAL

Le crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles engagées par des entreprises de production exécutives, régi par l'article 220 *quaterdecies* du code général des impôts (CGI), a été créé par l'article 131 de la loi du 27 décembre 2008 de

finances pour 2009¹. L'article 72 de la loi du 29 décembre 2012 de finances pour 2013² a **prolongé ce crédit d'impôt de quatre ans, de 2012 à 2016.**

1. Les dépenses éligibles

Les **dépenses éligibles** au crédit d'impôt international pour le cinéma correspondent :

- aux **rémunérations versées aux auteurs, artistes-interprètes, artistes de complément et aux personnels de la réalisation et de la production**³ sous forme d'avances à valoir sur les recettes d'exploitation des œuvres, ainsi qu'aux charges sociales afférentes ;

- aux **dépenses liées au recours aux industries techniques** et autres prestataires de la création cinématographique ou audiovisuelle ;

- aux **dépenses de transport, de restauration et d'hébergement** dans la limite d'un montant par nuitée occasionnées par la production de l'œuvre sur le territoire français.

2. Les conditions d'éligibilité

Ces œuvres – qui doivent appartenir aux genres de la fiction et de l'animation – doivent répondre aux conditions cumulatives suivantes :

- **ne pas être admises au bénéfice des aides financières à la production du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) ;**

- **comporter, dans leur contenu dramatique, des éléments rattachés à la culture, au patrimoine ou au territoire français ;**

- **faire l'objet de dépenses éligibles d'un montant supérieur ou égal à un million d'euros** et, pour les œuvres appartenant au genre de la fiction, d'un minimum de cinq jours de tournage en France.

A contrario, n'ouvrent pas droit au crédit d'impôt les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles à caractère pornographique ou d'incitation à la violence, ainsi que les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles utilisables à des fins de publicité.

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

² Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

³ Les auteurs, artistes-interprètes et personnels de la réalisation et de la production doivent être soit de nationalité française, soit ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), d'un État partie à la convention européenne sur la coproduction cinématographique du Conseil de l'Europe ou d'un État tiers européen avec lequel la Communauté européenne a conclu des accords ayant trait au secteur audiovisuel. Les étrangers, autres que les ressortissants européens précités, ayant la qualité de résidents français sont assimilés aux citoyens français.

3. Le montant de l'avantage fiscal

Il est égal à **20 % du montant des dépenses éligibles** correspondant à des opérations effectuées en France.

Pour le calcul du crédit d'impôt, l'assiette des dépenses éligibles est **plafonnée à 80 % du budget de production de l'œuvre.**

La somme des crédits d'impôt¹ calculés au titre d'une même œuvre **ne peut excéder 10 millions d'euros.** À compter du **1^{er} janvier 2015**, ce plafond sera porté à **20 millions d'euros**².

Enfin, les crédits d'impôts obtenus pour la production d'une même œuvre cinématographique ou audiovisuelle ne peuvent avoir pour effet de porter à plus de 50 % du budget de production de l'œuvre le montant total des aides publiques accordées.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Jean-Marie Beffara, après un sous-amendement de notre collègue député Bruno Le Roux, avec un avis favorable de la commission des finances et un avis de sagesse du Gouvernement, le présent article procède à un élargissement des deux crédits d'impôt

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR DÉPENSES DE PRODUCTION DÉLÉGUÉE

Le présent article vise tout d'abord à renforcer la compétitivité du crédit d'impôt en ce qui concerne les œuvres cinématographiques et audiovisuelles **d'animation** uniquement :

- le taux du crédit d'impôt serait fixé à **25 %** du montant total des dépenses éligibles ;

- le plafond de 1 300 euros par minute produite et livrée serait augmenté pour atteindre **3 000 euros** par minute.

Il s'agit ensuite de **soutenir les films dits « du milieu », c'est-à-dire ceux dont le budget de production est inférieur à 7 millions d'euros.** Le crédit d'impôt serait porté à **30 % des dépenses éligibles pour ces films.**

¹ Le crédit d'impôt est plafonné par œuvre. Il peut être attribué plusieurs années de suite pour une même œuvre, dans la limite d'un plafond de 10 millions d'euros.

² Modification apportée par l'article 23 de la loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

B. LE CRÉDIT D'IMPÔT INTERNATIONAL

Le présent article vise à renforcer l'attractivité du dispositif du crédit d'impôt international :

- le taux du crédit d'impôt serait relevé de 20 à 30 % des dépenses éligibles ;

- le plafond de 20 millions d'euros passerait à 30 millions d'euros au 1^{er} janvier 2016.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT CINÉMA NATIONAL

D'après le projet annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de finances pour 2015, **le coût de ce crédit d'impôt devrait s'élever en 2015 à 137 millions d'euros** (72 millions d'euros au titre des œuvres audiovisuelles et 65 millions d'euros au titre des œuvres cinématographiques).

Ce crédit d'impôt vise à limiter la délocalisation des tournages de films d'initiative française, d'autres pays ayant également mis en place des dispositifs attractifs. Le rapport Guillaume¹ lui avait donné une note de 2 sur 3, mais en soulignant la difficulté à établir un lien direct entre les résultats obtenus par les secteurs audiovisuels et cinématographiques et ledit crédit d'impôt. En outre, le secteur cinématographique bénéficie d'un soutien budgétaire massif octroyé par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

D'après le CNC, 56,3 % des films d'initiative française produits depuis la mise en application du dispositif début 2004 en ont bénéficié. Concernant les films d'animation, 76,7 % des œuvres y ont recours².

B. LE CRÉDIT D'IMPÔT INTERNATIONAL

D'après le projet annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de finances pour 2015, le coût de ce crédit d'impôt devrait s'élever en 2015 à **30 millions d'euros**. Bien que ce coût soit dynamique (il est estimé à 3 millions d'euros en 2013), il reste limité au regard du crédit d'impôt national. En outre, **l'effet d'aubaine est par**

¹ Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales présidé par Henri Guillaume, remis en juin 2011.

² « Évaluation des dispositifs de crédit d'impôt », étude réalisée par Ernst & Young pour le CNC, octobre 2014

définition moins important, dès lors qu'il s'agit d'attirer sur le territoire français des tournages de productions étrangères. En outre, les tournages attirés en France par ce crédit d'impôt génèrent des investissements dans la filière et des recettes fiscales et sociales.

La compétition entre pays pour attirer les tournages de film étant intense, renforcer ce crédit d'impôt serait susceptible d'attirer davantage de productions étrangères, en particulier de productions à gros budget avec le relèvement du plafond du crédit d'impôt par œuvre à 30 millions d'euros.

Au total, les relèvements de taux et de plafonds auxquels procède le présent article représentent un coût sans doute significatif. À cet égard, le Gouvernement a indiqué en séance à l'Assemblée nationale, après s'en être remis à la sagesse de l'Assemblée pour l'amendement et son sous-amendement, qu'il « *se [réservait] toutefois le droit de vérifier - puisqu'il n'a pas eu le temps de le faire compte tenu des délais de dépôt - l'équilibre financier de ces dispositions* ». Sollicité en ce sens par votre rapporteur général, le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur général que les modifications opérées par le présent article pourraient représenter un **coût total d'environ 34 millions d'euros par an** :

- 9 millions d'euros s'agissant des modifications relatives à l'article 220 sexies du CGI (crédit d'impôt national) ;

- 15 millions d'euros s'agissant du relèvement de 20 à 30 % du taux du crédit d'impôt s'appliquant aux dépenses éligibles pour le crédit d'impôt international ;

- d'environ 10 millions d'euros s'agissant du relèvement du plafond du crédit d'impôt international par œuvre.

En conséquence, tout en regrettant l'élargissement progressif d'une niche fiscale qui n'est pas dénuée d'effet d'aubaine, en particulier pour le crédit d'impôt national, **votre rapporteur général reconnaît la nécessité de renforcer la compétitivité du territoire français dans un domaine d'activité très concurrentiel et pour lequel la France doit maintenir l'attractivité qu'elle a su conserver.**

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

ARTICLE 30 sexdecies

(Art. 244 quater E du code général des impôts et art. 39 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011)

**Prorogation et doublement du crédit d'impôt
pour investissement en Corse**

Commentaire : le présent article a pour objet de proroger pour quatre ans le crédit d'impôt pour investissement en Corse et d'en doubler le taux applicable à partir de 2015.

I. LE DROIT EXISTANT

Le régime fiscal dérogatoire de la Corse s'inscrit dans une exception fort ancienne puisqu'il remonte, dans son principe, au Consulat (1801). Il est aujourd'hui principalement régi par les trois « grandes lois » suivantes :

- la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse dont l'objectif est de **favoriser le développement économique** en réduisant la taxation des outils de production, notamment la taxe professionnelle ainsi que la taxe sur le foncier bâti, et en exonérant de taxe foncière sur les propriétés bâties les terres à usage agricole et d'impôt sur les sociétés les entreprises nouvellement créées pendant une durée de 8 ans ;

- la loi n° 96-1143 du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse qui institue des mécanismes **d'exonérations de cotisations sociales à l'ensemble de la région** ;

- et la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse qui a fixé le **régime fiscal du crédit d'impôt pour investissement en Corse**. Celui-ci est égal à 20 % du montant des investissements réalisés par les PME. L'article 39 de la loi de finances rectificative pour 2011¹ a prévu de **ramener ce taux à 10 % à compter du 1^{er} janvier 2015** et de **limiter la prorogation de ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2016**.

Dépense fiscale rattachée à la mission « Politique des territoires », ce **crédit d'impôt**, dont la prorogation est proposée par le présent article et dont le coût est estimé à 39 millions d'euros pour 2015, a bénéficié à 3 885 entreprises en 2013². Il s'applique au **prix de revient hors taxes des investissements réalisés**, ceux-ci étant limitativement énumérés à l'article 244 quater E du code général des impôts :

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

² Source : fascicule « Voies et moyens – dépenses fiscales » annexé au projet de loi de finances pour 2015.

- ils ne doivent pas consister en des investissements de remplacement ;

- ils doivent être financés sans aide publique à hauteur d'au moins 25 % de leur montant ;

- ils doivent être exploités en Corse pour les besoins d'une activité industrielle, commerciale, artisanale, libérale ou agricole, à l'exception d'une série de secteurs¹.

L'avantage fiscal s'impute sur l'**impôt sur les sociétés (IS)** ou l'**impôt sur le revenu (IR)** dû au titre de l'année de réalisation de l'investissement, l'excédent éventuel étant imputable au titre des neuf années suivantes. À l'issue de la période de 10 ans, le **solde du crédit d'impôt non utilisé est remboursé au contribuable** dans la double limite de 50 % du montant du crédit d'impôt et de 300 000 euros.

Sont concernées les entreprises qui emploient **moins de 250 salariés** et ont réalisé un **chiffre d'affaires inférieur à 40 millions d'euros** ou ont disposé d'un total de **bilan inférieur à 27 millions d'euros**. Si l'entreprise est constituée en société, son capital doit être détenu à 75 % au moins par des personnes physiques ou par des PME.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de nos collègues députés Paul Giacobbi et Roger-Gérard Schwartzberg, avec l'avis défavorable de la commission des finances et l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article, qui propose de **proroger pour quatre ans le crédit d'impôt pour investissement en Corse** - soit jusqu'au 31 décembre 2020 au lieu du 31 décembre 2016 - et d'en **doubler le taux applicable à partir de 2015** - soit 20 % du montant des investissements réalisés au lieu de 10 %.

¹ Les activités qui ne sont pas éligibles au crédit d'impôt sont les suivantes :

- la gestion ou la location d'immeubles lorsque les prestations ne portent pas exclusivement sur des biens situés en Corse, ainsi que l'exploitation des jeux de hasard et d'argent ;
- l'agriculture ainsi que la transformation ou la commercialisation de produits agricoles (sauf lorsque l'entreprise peut bénéficier de certaines aides communautaires à l'investissement) ;
- la production ou la transformation de houille et lignite ;
- la sidérurgie ;
- l'industrie des fibres synthétiques ;
- la pêche ;
- le transport ;
- la construction et la réparation de navires d'au moins 100 tonnes de jauge brute ;
- la construction automobile.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La réforme du crédit d'impôt pour investissement en Corse proposée par le présent article représente un **coût certain** mais qui n'est pas documenté. Le coût avant la réforme de ce crédit d'impôt étant déjà estimé à 39 millions d'euros pour 2015, il pourrait donc s'agir d'un **coût global de 80 millions d'euros par an**.

De plus, votre rapporteur général souligne que le **doublément du taux applicable** à ce crédit d'impôt à compter de 2015 est **contraire à l'intention du législateur** qui avait, à l'inverse, entendu le réduire de moitié dès la loi de finances rectificative pour 2011. Il s'agissait alors de **réduire cet avantage fiscal à partir de 2015**, de manière à ouvrir la voie à la **suppression de ce dispositif d'ici la fin de l'année 2016**.

Enfin, votre rapporteur général observe que la **prorogation anticipée** telle qu'elle est proposée par le présent article **ne repose sur aucune justification**. Le dispositif en vigueur restera, en effet, **applicable jusqu'au 31 décembre 2016** sans qu'il soit nécessaire de le proroger par anticipation. Il sera toujours temps, d'ici la fin de l'année 2016, de **s'interroger sur l'efficacité des politiques menées en faveur de la Corse**. Et s'il s'agit de favoriser le développement économique de l'île, de stimuler l'activité et l'emploi et d'atténuer les inconvénients de l'insularité, c'est au regard de ces critères qu'il faudra évaluer l'efficacité du crédit d'impôt pour investissement en Corse. Dans cette tâche, le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales rendu public en juin 2011¹ constitue un instrument appréciable d'aide à la décision. Toutefois, en ce qui concerne la Corse, **ce rapport présente des conclusions qui peuvent apparaître contradictoires** :

- d'une part, il indique qu'**aucune mesure sectorielle de soutien à la Corse n'a pu faire l'objet d'études économétriques**, faute de données exploitables. Mais il conclut toutefois à **l'inefficacité de l'ensemble des dépenses fiscales applicables en Corse** en leur attribuant un **score de zéro** sur trois en considérant « *qu'elles ne sont pas susceptibles d'exercer des effets perceptibles sur le développement économique de la Corse, tant sur le plan de l'investissement que sur celui de la création d'emplois* » ;

- en revanche, il se montre **moins sévère sur le bilan macroéconomique** du dispositif en considérant que le crédit d'impôt permet de **réduire le coût des investissements des PME en Corse de plus de 30 millions d'euros**, ce qui représente une aide de l'ordre de 0,4 point du PIB de la région. S'agissant d'un avantage concentré sur les PME, qui sont les catégories d'entreprises le plus confrontées aux difficultés de financement, le rapport souligne que pour les bénéficiaires de la mesure, « *une réduction du*

¹ Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales présidé par M. Henri Guillaume, juin 2011.

coût d'investissement de 20 % constitue une mesure d'aide significative à l'investissement ».

Dans ce contexte et à ce stade, votre rapporteur général **n'est pas favorable à la réforme proposée** par le présent article.

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

ARTICLE 30 septdecies (nouveau)
(Art. L. 62 A [nouveau] du livre des procédures fiscales)

**Création d'une procédure de régularisation
applicable aux transferts de bénéfices**

Commentaire : le présent article vise à supprimer, sous certaines conditions, la retenue à la source applicable aux bénéfices distribués à l'étranger si ceux-ci ont déjà fait l'objet de rehaussements et de pénalités au titre du transfert abusif de bénéfices prévu par l'article 57 du code général des impôts.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DISPOSITIF APPLICABLE AUX TRANSFERTS DE BÉNÉFICES

La manipulation des transactions entre deux sociétés liées – les « prix de transfert » – peut permettre à une entreprise établie en France de réduire son bénéfice imposable au profit d'une autre entreprise établie dans un pays à la fiscalité plus faible, permettant globalement de minorer l'impôt payé par le groupe.

Afin de lutter contre le transfert artificiel de bénéfices à l'étranger, 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 diminution des prix de transfert, soit par tout autre moyen » à des entreprises sous leur dépendance ou sous leur contrôle situées hors de France. Le résultat déclaré par la société est alors rectifié du montant des bénéfices indûment transférés, et majoré le cas échéant par des sanctions fiscales.

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 privilégié¹ au sens de l'article 238 A du code général des impôts, ou dans un

¹ Définie par l'article 238 A du CGI, la notion de « régime fiscal privilégié » (RFP) s'applique aux États dans lesquels les contribuables acquittent un impôt sur le revenu ou les bénéfices inférieur de plus de la moitié à celui qui serait acquitté en France dans les mêmes conditions. En conséquence, les intérêts et autres revenus passifs ne sont admis comme charges déductibles pour l'établissement de l'impôt que si le débiteur apporte la preuve que les dépenses correspondent à des opérations réelles et qu'elles ne présentent pas un caractère anormal ou exagéré.

État ou territoire non coopératif (ETNC)¹ 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'euros².

B. LE PROBLÈME DU CUMUL AVEC LA RETENUE À LA SOURCE

Aux termes du 2 de l'article 119 *bis* du CGI, les revenus des actions et parts sociales distribués par des personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés³, c'est-à-dire essentiellement **les dividendes et les jetons de présence, sont soumis à une retenue à la source de 30 %⁴ lorsqu'ils bénéficient à des personnes qui n'ont pas leur domicile fiscal ou leur siège en France⁵**. La retenue à la source s'applique également lorsque ces revenus sont distribués hors de France dans un État ou territoire non coopératif au sens de l'article 238-0 A du CGI.

Il résulte de la combinaison de ces dispositions et de celles de l'article 57 du CGI précité que **deux impositions distinctes et cumulatives sont susceptibles de s'appliquer à un même bénéficiaire**, s'il est réputé distribué et indûment transféré. Comme le précise l'objet de l'amendement ayant introduit le présent article, « *ce cumul de deux impôts auquel s'ajoutent les pénalités et parfois l'impôt payé dans le pays où les bénéficiaires ont été localisés est systématique et exclut toute possibilité d'accord par l'entreprise, quand bien même les sommes indûment transférées seraient finalement reversées dans les comptes de l'entreprise en France* ».

Cette situation de double imposition d'un même bénéficiaire produit des effets pervers. Ainsi, les entreprises n'ayant pas de possibilité de régularisation au cours de la vérification de comptabilité, celles-ci sont incitées à engager des contentieux ou à ouvrir des procédures amiables, lesquelles peuvent leur permettre d'obtenir un dégrèvement de la retenue à la source.

¹ Définie par l'article 238-0 A du CGI, la notion d'ETNC emporte diverses mesures de rétorsion fiscale : exclusion du régime des sociétés mères, renforcement de l'interdiction de déduction des charges, majoration de la retenue à la source sur les intérêts et dividendes etc. La liste des ETNC pour l'année 2014, fixée par l'arrêté du 21 août 2013, compte huit États et territoires.

² Source : direction générale des finances publiques.

³ Ces revenus sont définis par les articles 109 à 117 bis du code général des impôts.

⁴ Ce taux est fixé par l'article 187 du code général des impôts.

⁵ Ce dispositif s'applique sous réserve des stipulations des conventions fiscales internationales, qui prévoient parfois un taux de retenue à la source différent pour les dividendes. Des exceptions sont par ailleurs prévues, notamment au profit des organismes de placement collectif constitués sur le fondement d'un droit étranger situés dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État ou territoire ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et qui satisfont à certaines conditions.

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 mais avec l'avis défavorable de la commission des finances, visant à instituer une procédure de régularisation en cours de contrôle permettant de **supprimer, sur demande écrite du redevable, la retenue à la source qui frappe les revenus distribués, si ceux-ci sont également considérés comme des bénéficiaires indûment transférés.**

Sont plus précisément visés les bénéficiaires transférés au sens de l'article 57 du CGI (cf. *supra*), ainsi que les sommes payées à une personne physique ou morale établie dans un État à « régime fiscal privilégié » au sens de l'article 238 A du CGI.

Quatre conditions cumulatives seraient toutefois requises pour ouvrir droit au bénéfice de la procédure proposée par le présent article :

« 1° *La demande du redevable de la retenue à la source intervient avant la mise en recouvrement des rappels de retenue à la source ;*

« 2° *Le redevable accepte, dans sa demande, les rehaussements et pénalités afférentes qui ont fait l'objet de la qualification de revenus distribués ;*

« 3° *Les sommes qualifiées de revenus distribués par l'administration sont rapatriées au profit du redevable. Ce rapatriement intervient dans un délai de 60 jours à compter de la demande ;*

« 4° *Le bénéficiaire des sommes qualifiées de revenus distribués n'est pas situé dans un État ou un territoire non coopératif au sens de l'article 238-0 A (du CGI) ».*

Le dispositif proposé ferait l'objet d'un nouvel article L. 62 A du livre des procédures fiscales, situé à la suite de l'article L. 62 qui concerne la procédure de régularisation de droit commun en cours de contrôle fiscal.

Par ailleurs, il est prévu que la procédure instituée par le présent article fasse l'objet d'un **complément au rapport qui figure en annexe de la loi de finances de chaque année**, qui porte sur la mise en œuvre des différents dispositifs de lutte contre la fraude fiscale internationale¹.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) considère la manipulation des prix de transfert comme l'un des

¹ Cette annexe est prévue par l'article 136 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

principaux vecteurs de l'évasion fiscale internationale. Elle 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, portant respectivement sur les méthodes de détermination de ces prix de transfert (action 8) et la transparence de la politique de prix de transfert des entreprises, qui passe notamment par la transmission d'une documentation complète et standardisée aux administrations fiscales (action 13).

L'article 44 *terdecies* du projet de loi de finances pour 2015, actuellement en discussion, vient par ailleurs renforcer la sanction applicable au défaut de transmission de la documentation relative aux prix de transfert, en fixant celle-ci à 0,5 % du montant des transactions entre entreprises liées.

Le dispositif proposé par le présent article n'a pas pour effet d'affaiblir le dispositif existant en matière de prix de transfert. Il vise simplement à supprimer un cas de double imposition d'un même bénéficiaire – certes indûment transféré – sous de strictes conditions. Ainsi, la retenue à la source sur les revenus distribués **ne serait supprimée que dans le cas où les revenus en question sont rapatriés en France**, et où le redevable accepte les redressements sur le fondement de l'article 57 du CGI. Dans ce cas, il n'y aurait plus lieu de considérer les sommes en question comme des revenus distribués hors de France.

À l'inverse du Gouvernement, **la commission des finances de l'Assemblée nationale a toutefois émis un avis défavorable** à cet amendement. Comme le remarque notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale, le courrier par lequel l'entreprise accepte les redressements sur le fondement de l'article 57 du CGI « *n'entraîne pas renonciation à toute procédure contentieuse, ni à la procédure amiable prévue par les conventions fiscales bilatérales portant sur les prix de transferts. (...) Or à l'issue de l'une ou l'autre de ces procédures, le rehaussement accepté dans la lettre pourra toujours être annulé. On me rétorquera peut-être qu'il serait curieux qu'un juge donne raison à une entreprise ayant accepté un rehaussement, mais rien ne l'exclut sur le plan juridique. Ainsi, une entreprise pourrait juger rationnel d'accepter le rehaussement dans la lettre, puis le contester devant le juge. Si elle gagne, elle ne paiera aucun impôt supplémentaire ; si elle perd, elle aura quand même économisé la retenue à la source* »¹.

Toutefois, votre rapporteur général estime que les avantages du dispositif proposé l'emportent sur ses inconvénients. En effet, celui-ci devrait permettre une conclusion rapide de certains contentieux en matière de prix de transfert, et limiter leur apparition à l'avenir. D'une manière générale, **il permettra à l'administration fiscale d'économiser un temps précieux et de sécuriser des recettes fiscales qui seraient autrement incertaines.** Globalement, les finances publiques devraient donc bénéficier

¹ Source : Assemblée nationale, compte rendu des débats du 5 décembre 2014.

de cette mesure. Enfin, le dispositif proposé **bénéficiera aux contribuables de bonne foi** qui, sans son existence, seraient soumis à une double imposition sans voie de recours administratif.

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

ARTICLE 30 octodecies (nouveau)

Rapport sur la rupture unilatérale par l'État des contrats de concession d'autoroutes

Commentaire : le présent article prévoit que le Gouvernement remet un rapport, avant le 31 décembre 2014, sur la rupture unilatérale des contrats de concessions des autoroutes.

Le présent article dispose que « *le Gouvernement remet au Parlement, avant le 31 décembre 2014, un rapport présentant les conséquences pour le budget de l'État de la rupture unilatérale à son initiative, avant le 31 décembre 2014, pour une prise d'effet le 1^{er} janvier 2016, afin de respecter le préavis d'un an, des contrats des six sociétés concessionnaires d'autoroutes privatisées en 2006, de délégation des missions du service public autoroutier* ».

Il a été présenté par notre collègue député Olivier Faure et adopté avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement. Il fait suite au débat sur la rentabilité des sociétés concessionnaires d'autoroutes, qui a également conduit l'Assemblée nationale à adopter l'article 30 *terdecies* du présent projet de loi.

Le présent article est d'abord inopérant. En effet, la rupture unilatérale d'un contrat de concession autoroutière doit faire l'objet d'un préavis d'un an. C'est pourquoi le rapport demandé doit être remis pour le 31 décembre 2014 (et ce alors que le présent projet de loi sera promulgué quelques jours avant). Or il n'apparaît guère crédible qu'une décision aussi lourde de conséquences puisse être prise « à la va-vite ».

Sur le fond, **une rupture unilatérale des contrats de concession apparaît comme une mauvaise idée.** Lors de son audition devant la commission du développement durable, Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence a souligné que cette option serait coûteuse pour l'État (*cf.* encadré).

**Extraits du compte-rendu de la commission du développement durable
Audition de M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence
22 octobre 2014**

M. Bruno Lasserre. – *Option plus radicale, le rachat anticipé des concessions, serait coûteux : le calcul du manque à gagner des SCA se ferait selon les règles actuelles, qui leur sont avantageuses. En l'état du droit, un tel rachat doit être compensé selon ces règles.*

M. Ronan Dantec. – *Sauf si les sociétés n'ont pas respecté leurs obligations...*

M. Bruno Lasserre. – *Ce n'est pas ce que nous avons dit dans notre avis. L'État s'est montré naïf, voire défaillant, dans la négociation des règles du jeu, mais celles-ci ont été respectées par les SCA. De même, nous ne nous sommes pas prononcés sur la qualité des travaux effectués.*

La puissance publique serait conduite à utiliser un pouvoir exorbitant non pour un motif d'intérêt général mais parce qu'elle estime avoir fait une « mauvaise affaire », ce qui n'est pas de nature à asseoir sa crédibilité en tant que partenaire contractuel surtout vis-à-vis des investisseurs internationaux.

Néanmoins, si les députés estiment qu'il est nécessaire qu'un rapport du Gouvernement souligne tous les inconvénients de cette proposition, votre rapporteur général ne voit pas de raison de s'y opposer.

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

ARTICLE 31

(Art. L. 2333-69 et L. 2531-6 du code général des collectivités territoriales)

**Modalités d'exécution du versement transport en commun
au titre des militaires**

Commentaire : le présent article consolide la base juridique par laquelle les militaires en activités et logés sur place sont exonérés de versement transport.

I. LE DROIT EXISTANT

En application de l'article L. 2531-2, en Île-de-France, et L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales pour les autres régions, un versement transport peut être établi en vue de financer les transports en commun. Il est dû par toute personne physique ou morale qui emploie plus de neuf salariés. À ce titre, l'État est redevable du versement transport.

Les articles L. 2333-70 et L. 2531-6 du code général des collectivités territoriales prévoient que **le bénéficiaire rembourse les versements effectués aux « employeurs qui justifient avoir assuré le logement permanent sur les lieux de travail ou effectué intégralement et à titre gratuit le transport collectif de tous leurs salariés, ou de certains d'entre eux au prorata des effectifs transportés ou logés par rapport à l'effectif total ».**

L'évaluation préalable du présent projet de loi rappelle que 140 000 militaires, soit 40 % de l'effectif, bénéficient d'un logement attribué par l'État. À ce titre, *« un dispositif simplifié a été mis en place en 1974 pour le "versement transport" des militaires : le montant correspondant aux effectifs militaires logés ou transportés est précompté dès la liquidation du "versement transport", et les bénéficiaires sont payées de leur créance nette de ce montant [...]. Aucun remboursement n'est effectué. Cette situation est prévue par une circulaire du ministère de la défense du 13 novembre 1974, diffusée après avoir obtenu l'accord de la direction de la comptabilité publique de l'époque.*

« Ce dispositif de précompte s'applique ainsi depuis quarante ans sur la seule base d'une lettre du ministère du budget et d'une circulaire ministérielle ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie le code général des collectivités territoriales afin d'y inscrire explicitement que « *l'État déduit du versement prévu [...] une quote-part déterminée au prorata des effectifs militaires en activité dont l'administration assure le logement permanent sur les lieux de travail ou effectue à titre gratuit le transport collectif* ».

*

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements de coordination.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La pratique administrative en matière de versement transport des militaires était contraire à la lettre du code général des collectivités territoriales. Le présent article permet d'établir une base juridique sans équivoque qui, par ailleurs, ne modifie en rien les montants dus aux autorités organisatrices de transport.

À terme, il conviendra de s'interroger pour savoir si l'exception accordée pour les militaires ne devrait pas devenir la norme pour tous les employeurs. Cette modalité de paiement apparaît en effet plus simple que le remboursement *a posteriori* par l'autorité organisatrice.

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

ARTICLE 31 bis (nouveau)
(Art. 258 nonies [nouveau] du code des douanes)

Redevance sur les importations de denrées alimentaires d'origine non animale dans le cadre des mesures d'urgence prises au niveau communautaire

Commentaire : le présent article a pour objet d'instaurer une redevance à la charge des importateurs de denrées alimentaires non animales afin de couvrir le coût des contrôles spécifiques prévus dans le cadre des mesures d'urgence prévues au niveau communautaire et, ainsi, de mettre en conformité le droit national avec le droit de l'Union européenne.

I. LE DROIT EXISTANT

Appartenant au « paquet hygiène » adopté à la suite d'une série de crises sanitaires en Europe, le règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002¹ a pour objet de renforcer **les règles applicables à la sécurité des aliments circulant dans le marché intérieur** de l'Union européenne.

En particulier, son article 53 prévoit la possibilité d'adopter des **mesures d'urgence**, pouvant aller jusqu'à la suspension de la mise sur le marché, de l'utilisation ou de l'importation, **lorsque des aliments, y compris ceux importés d'un pays tiers, présentent un risque sérieux et non maîtrisable** pour la santé humaine, la santé animale ou l'environnement. Par exemple, sur le fondement de cet article, des mesures d'urgence et des conditions particulières d'importation ont été prévues concernant les denrées alimentaires en provenance du Japon, à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Fukushima². Des conditions particulières d'importation sont également prévues pour les noix et mélanges de fruits séchés du Brésil, les arachides en provenance de Chine et d'Égypte ou encore les noisettes et pistaches en provenance de Turquie en raison du risque de contamination par certains champignons³.

¹ Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

² Cf. règlement d'exécution n° 322/2014 de la Commission du 28 mars 2014 imposant des conditions particulières à l'importation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux originaires ou en provenance du Japon à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Fukushima.

³ Cf. règlement d'exécution n° 884/2014 de la Commission du 13 août 2014 fixant des conditions particulières applicables à l'importation de certaines denrées alimentaires venant de certains pays

Afin de rendre ce système opérationnel, **des contrôles officiels doivent être effectués par les autorités compétentes de chaque État membre**, notamment des contrôles documentaires systématiques sur les lots de produits concernés (dont le coût est estimé à 15 euros), ainsi que des contrôles d'identité et des contrôles physiques par sondage (dont le coût moyen est estimé à 135 euros). Par exemple, pour les denrées alimentaires en provenance de certaines préfectures du Japon, des analyses de laboratoire visant à détecter la présence de césium sont prévues.

Les quatre règlements et la décision de la Commission pris en application de l'article 53 du règlement (CE) n° 178/2002 précisent que **l'ensemble des coûts résultant des contrôles officiels prévus par ces textes sont à la charge des importateurs** des denrées alimentaires concernées.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, à **l'initiative du Gouvernement**, avec l'avis favorable de la rapporteure générale de la commission des finances, Valérie Rabault, prévoit d'insérer un nouvel article 258 *nonies* au sein du chapitre VI du titre X du code des douanes afin de mettre en place une **redevance perçue lors de l'importation de denrées alimentaires d'origine non animale mentionnées dans les règlements et décisions pris en application des mesures d'urgence** prévue par l'article 53 du règlement (CE) n° 178/2002.

Aux termes du II de l'article 258 *nonies* créé par le présent article, cette redevance est due par l'importateur pour chaque lot importé et recouvrée par le service des douanes.

Le IV de l'article 258 *nonies* précise que **le montant de la redevance est compris entre 21 et 2 950 euros**, selon la nature des analyses à réaliser. Le barème de la redevance sera fixé par arrêté du ministre chargé des douanes et du ministre chargé de l'économie.

L'objectif du présent article est de **mettre à la charge des importateurs le coût des contrôles officiels prévus dans le cadre des mesures d'urgence communautaires**. En effet, les contrôles spécifiques à l'importation réalisés par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) conformément aux mesures d'urgence sont **aujourd'hui intégralement supportés par l'État**, contrairement à la règle fixée par le droit de l'Union européenne.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé permet de **mettre en conformité le droit national avec le droit de l'Union européenne**, et ainsi d'éviter l'ouverture d'une procédure d'infraction.

En outre, la mise en place de cette redevance contribue à renforcer le système de contrôle sanitaire des denrées alimentaires importées, tout en garantissant son financement.

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

ARTICLE 31 ter (nouveau)
(Art. L. 156-4 du code forestier)

**Indemnité de défrichement affectée au
fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB)**

Commentaire : le présent article a pour objet d'affecter le produit de l'indemnité de défrichement au fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB) et de confier la gestion de ce dernier à l'agence de services et de paiement (ASP).

I. LE DROIT EXISTANT

Près de quinze ans après la **suppression du Fonds forestier national**, qui a disparu au 1^{er} janvier 2000, la loi de finances pour 2014 a créé une action 13 au sein du programme 149 « Forêt » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », intitulée « **Fonds stratégique de la forêt et du bois** » (FSFB)¹.

L'article 67 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a **consacré l'existence de ce fonds**, dont l'instauration répond au besoin de la filière de disposer d'un **instrument financier dédié au soutien des investissements**, en amont comme en aval, ainsi qu'aux actions d'animation, d'étude, de recherche et d'innovation. À cet effet, le chapitre VI « Dispositions économiques et financières » du titre V « Mise en valeur des forêts » du code forestier a été complété par une section 4 intitulée « Fonds stratégique de la forêt et du bois », comportant un article unique L. 156-4. Ce fonds stratégique, placé sous la tutelle de l'État, verra sa gouvernance et ses conditions d'éligibilité être précisées par décret. Par ce fonds, le Gouvernement entend **contribuer à financer des projets et actions dans le secteur de la forêt et du bois**, qui devront s'inscrire dans le cadre des orientations et priorités du programme national de la forêt et du bois (PNFB) et des programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB), le PNFB devant devenir la pierre angulaire de la politique forestière, qui doit ensuite être déclinée en région dans les PRFB.

¹ La dotation de l'État s'élevait à 14,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 25,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP), provenant essentiellement de crédits inscrits auparavant dans d'autres actions. Il s'agissait de crédits préalablement inscrits au sein de l'action n° 12 concernant les investissements forestiers (11,3 millions d'euros de CP en 2013) ou encore la modernisation des scieries (5,2 millions d'euros de CP en 2013). Le projet de loi de finances pour 2015 propose, quant à lui, d'ouvrir 10,67 millions d'euros en AE et 21,82 millions d'euros en CP en 2015 au titre du FSFB.

Le FSFB a donc été **formellement créé par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt**, mais la loi de finances pour 2014 avait déjà prévu de lui attribuer des moyens financiers.

Outre les crédits budgétaires inscrits en loi de finances, le FSFB doit également être alimenté, à partir de 2015, par **3,8 millions d'euros** provenant de la **taxe additionnelle à la taxe foncière sur le foncier non bâti** (TATFNB) pesant sur les terrains classés au cadastre en nature de bois, somme attribuée jusqu'en 2014 par l'article L. 321-13 du code forestier aux chambres d'agriculture pour financer les actions des plans pluriannuels régionaux de développement forestier (PPRDF).

En outre, l'article 69 de la loi précitée d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a créé une **indemnité de défrichement**, qui a vocation à être rattachée au FSFB par voie de fonds de concours, et dont le produit est estimé à **18 millions d'euros par an**.

Aux termes de l'article L. 341-1 du code forestier, le **défrichement renvoie à toute opération ayant pour effet de détruire l'état boisé d'un terrain et de mettre fin à sa destination forestière**. L'article L. 341-3 soumet à autorisation administrative tout défrichement. Pouvant être expresse ou tacite, l'autorisation est donnée pour une période de cinq ans, qui peut être portée à trente ans. Elle doit faire l'objet d'une publicité. L'article L. 341-6 permet à l'autorité administrative de subordonner son autorisation au respect de diverses conditions, dont l'une tient à l'exécution de travaux de reboisement compensateur, pour une surface correspondant à la surface défrichée, assortie le cas échéant d'un coefficient multiplicateur compris entre 2 et 5, déterminé en fonction du rôle écologique ou social des bois visés par le défrichement. Cette même disposition habilite le préfet à imposer que le boisement compensateur soit réalisé dans la même région forestière ou dans un secteur écologiquement ou socialement comparable. Elle permet au demandeur ne souhaitant pas réaliser par lui-même des travaux reboisement compensateur soit de verser à l'État une **indemnité équivalente** en vue de l'achat par ce dernier de terrains boisés ou à boiser, soit de céder à l'État ou à une collectivité des terrains boisés ou à boiser, susceptibles de jouer le même rôle écologique et social.

En l'état du droit, le propriétaire demandeur ne souhaitant pas procéder, en compensation du défrichement, à des travaux de boisement ou reboisement sur une surface équivalente, peut donc s'acquitter de cette obligation soit en versant à l'État une indemnité, soit en cédant à une personne publique des terrains pouvant remplir la même finalité. Prenant en considération l'évolution de la politique forestière, désormais davantage axée sur la multifonctionnalité de la forêt dans une perspective durable que sur un accroissement de la surface boisée, **la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt** a modifié les règles applicables en matière de défrichement sur deux points :

- l'autorité administrative a **perdu la possibilité d'imposer que le boisement ou reboisement compensateur soit effectué dans la même région forestière** ou dans un secteur comparable d'un point de vue écologique ou social, mais peut exiger de **prescrire d'autres travaux d'amélioration sylvicole** d'un même montant ;

- il a été mis fin à la seconde option ouverte au demandeur ne souhaitant pas réaliser lui-même de tels travaux de boisement ou reboisement, ce dernier **ne conservant donc que la possibilité de versement d'une indemnité.**

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a inséré, avec l'avis favorable de sa commission des finances, le présent article, qui propose d'**affecter le produit de l'indemnité de défrichement au fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB)** et de **confier la gestion de dernier à l'agence de services et de paiement (ASP)**, qui assure déjà le paiement d'une large part des interventions de l'État au profit de la filière bois. Le présent article **modifie donc l'article L. 156-4 du code forestier** à travers un alinéa prévoyant l'affectation du produit de cette indemnité et un alinéa prévoyant la responsabilité de l'ASP pour ce qui concerne la gestion du FSFB. Cette dernière disposition doit, selon le Gouvernement, permettre de **conforter ce fonds dans sa gestion opérationnelle** en bénéficiant de l'expertise de l'ASP.

Par ailleurs, le présent article propose, par anticipation, de **plafonner l'affectation de cette taxe** conformément à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, pour un montant de **18 millions d'euros par an.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé par le présent article répond à la volonté de **faire reposer le financement du FSFB sur une ressource pérenne** et d'**en faire assurer la gestion par un opérateur de l'État**, à savoir l'ASP. En cela, il vise à **traduire l'un des objectifs de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt** précitée : le FSFB, dont l'intervention est destinée au financement d'actions de développement et d'accompagnement de l'investissement dans les filières amont et aval, devrait reposer sur un **financement propre**, en complément des crédits budgétaires.

Par ailleurs, votre rapporteur général se félicite du plafonnement de cette taxe affectée.

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

ARTICLE 31 quater (nouveau)

(Art. L. 2333-64 et L. 2531-2 du code général des collectivités territoriales)

Modalités d'exonération du versement transport

Commentaire : le présent article rétablit le droit antérieur à la première loi de finances rectificative pour 2014 s'agissant des règles d'exonération du versement transport pour les associations et fondations à but non lucratif.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans sa rédaction datant de 1973 et toujours en vigueur, l'article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales prévoit que, « *en dehors de la région d'Île-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun* ». Pour la région Île-de-France, l'article L. 2531-2 du même code retient une rédaction identique.

En application de ces dispositions, un certain nombre d'associations et de fondations ont été exonérées de versement transport par des délibérations des autorités organisatrices de transport bénéficiaires de cette contribution.

Or, au fil des ans, il est apparu que **de nombreuses exonérations avaient été accordées en dehors du cadre légal**. En particulier, la mention d'une « activité de caractère social » avait donné lieu à des interprétations assez divergentes entre les autorités¹.

Par la suite, des associations ou fondations, notamment dans le secteur médico-social, ont fait l'objet de redressements. Différents contentieux ont permis de dégager une jurisprudence précise sur ce qu'il faut entendre par « *activité de caractère social* » (nature de l'activité, présence de bénévoles, gratuité de la prestation ou prix payé par l'utilisateur sans rapport avec le service rendu, origine des financements).

Afin de clarifier et de sécuriser juridiquement la situation pour l'ensemble des parties prenantes, l'article 17 de la première loi de finances rectificative pour 2014², a modifié les articles L. 2333-64 et L. 2531-2 précités

¹ La circulaire ministérielle n° 76-170 du 31 décembre 1976 relative au versement transport prévoit que « le caractère social d'une association ne doit pas s'apprécier au regard de la nature intrinsèque de l'activité en cause, mais des modalités selon laquelle s'exerce cette activité ».

² Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

afin d'inscrire l'ensemble des critères ouvrant, de plein droit, le bénéfice de l'exonération, qui a en outre été élargi aux associations et fondations œuvrant dans le champ de l'éducation populaire. Il a aussi prévu, sous certaines conditions, un mécanisme facultatif d'exonération sur décision de l'autorité organisatrice de transport.

Ces dispositions sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2015.

L'article 17 précité a également prévu que le Gouvernement remette au Parlement un rapport « *évaluant l'impact financier du présent article sur les fondations et associations à but non lucratif dont l'activité est de caractère social* ». Ce rapport a été remis à la représentation nationale au mois de novembre 2014¹. Il propose plusieurs voies d'évolution du dispositif.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, modifie les articles L. 2333-64 et L. 2531-2 du code général des collectivités territoriales afin de **revenir au droit applicable avant le vote de l'article 17 de la première loi de finances rectificative pour 2014.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En séance publique, à l'Assemblée nationale, Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, a justifié les raisons pour lesquelles le Gouvernement a proposé de revenir à l'état du droit antérieur : le rapport au Parlement « *met en évidence les transferts financiers susceptibles de résulter de l'application de la réforme, le supplément de versement transport étant estimé au niveau national à environ 30 millions d'euros. Ce chiffre global ne rend pas compte de la diversité des évolutions possibles. Afin de respecter les équilibres économiques des secteurs concernés, le rapport proposait plusieurs scénarii de réforme.*

« *Une concertation a été conduite avec l'ensemble des acteurs, autorités organisatrices de transport – AOT – et associations concernées. Reconnaissons-le, cette concertation n'a pas permis de dégager un scénario consensuel de refonte du régime d'exonération; l'ensemble des acteurs a exprimé sa préférence pour la suppression des dispositifs, seul consensus que la concertation a permis de dégager.*

« *Le Gouvernement n'est pas très fier de vous présenter cette demande de suppression des dispositions qu'il avait lui-même proposées et qui, à l'évidence, ne fonctionnent pas et ne satisfont aucun des acteurs. [...]*

¹ Patrick Labia, Philippe Laffon, Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évaluation de l'impact financier des mesures d'exonération du versement transport au profit de certaines associations et fondations à but non lucratif, octobre 2014.

« Je ne voudrais pas que le Gouvernement donne l'impression de se satisfaire de la situation, qui pose problème depuis longtemps. Les entreprises en question – associations à but non lucratif, y compris dans le secteur médico-social – se trouvaient exonérées avec bienveillance du versement transport, sans base légale. À la suite de contentieux, les AOT ont été obligés d'assujettir leurs salariés au versement transport, ce qui a accru leurs difficultés. S'agissant d'une cause chère à beaucoup, il paraissait nécessaire de revenir à une situation équilibrée ».

De fait, ce constat est corroboré par de nombreux amendements, déposés au Sénat à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, tendant à faire évoluer le nouveau dispositif d'exonération. Les autorités organisatrices de transport étaient inquiètes d'une perte de ressources qu'elles estimaient potentiellement importante tandis que les associations et fondations, historiquement exonérées et qui ne remplissaient plus les critères, redoutaient une forte augmentation de leurs charges.

En tout état de cause, le secrétaire d'État chargé du budget a indiqué que **la concertation entre les différentes parties prenantes se poursuivait afin de trouver le dispositif le plus équilibré possible.**

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

ARTICLE 31 quinquies (nouveau)
(Art. L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales)

Augmentation du versement transport en Île-de-France

Commentaire : le présent article autorise une augmentation des taux du versement transport en Île-de-France afin de permettre le financement d'une partie du coût de la mise en place du Pass Navigo unique.

I. LE DROIT EXISTANT

En application des articles L. 2531-2 et suivants du code général des collectivités territoriales, le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) perçoit le produit du versement transport.

Les taux du versement transport sont fixés par le STIF dans les limites de :

1° 2,7 % à Paris et dans le département des Hauts-de-Seine ;

2° 1,8 % dans les communes, autres que Paris et les communes du département des Hauts-de-Seine, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'État pris après avis du STIF¹ ;

3° 1,5 % dans les autres communes de la région d'Île-de-France.

D'après les documents annexés au projet de loi de finances pour 2015, le STIF devrait percevoir 3,5 milliards d'euros de recettes au titre du versement transport en 2015.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue député Olivier Faure, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement, tendant à remonter les limites de taux du versement transport en Île-de-France.

Ainsi, le présent article porte la limite du taux, pour la première zone du versement transport (Paris et Hauts-de-Seine), de 2,7 % à 2,85 %, soit une hausse de 0,15 point ; et, pour la deuxième zone, de 1,8 % à 1,91 %, soit une hausse de 0,11 point.

¹ Cf. article R. 2531-6 dans sa rédaction résultant de l'article 1^{er} du décret n° 2012-463 du 6 avril 2012 fixant la liste des communes mentionnée au 2° de l'article L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'augmentation de fiscalité autorisée par le présent article vise à permettre le financement de la mesure dite « Pass Navigo unique » décidée par le conseil régional d'Île-de-France. Ainsi, le Pass Navigo serait accessible au prix unique de 70 euros par mois quelle que soit la zone de départ et d'arrivée du voyageur, soit une augmentation de 3 euros par rapport au tarif actuel le moins cher (Pass Navigo couvrant la zone 1-2).

Cette mesure a été annoncée par la région Île-de-France le 25 novembre 2014 suite à la conclusion d'un pacte avec la chambre de commerce et d'industrie de Paris-Île-de-France¹. Ainsi, dans le cadre de ce pacte, les deux partenaires écrivent : « *le financement de l'amélioration de l'offre et de la qualité de service [de transport] est aujourd'hui sécurisé et la démarche de la tarification unique dans les transports en Île-de-France, liée à l'amélioration de l'offre de service existante, peut désormais être lancée. Son financement sera assuré par la Région sans que cela ne pèse sur les entreprises, par les usagers qui bénéficieront d'un meilleur accès aux transports, et par les entreprises via une hausse du versement transport, compensée par des économies induites sur leurs charges directes, qui ne saura être supérieure à + 0,13 % en moyenne dans les zones 1 et 2 sur la période de la convention. Cette augmentation très modérée devra s'inscrire dans une logique de stabilité et de lisibilité durables de la fiscalité des entreprises, nécessaires à l'amélioration de la compétitivité du tissu économique francilien ; c'est à ce titre que la Région et la Chambre s'accordent sur la nécessité de pérenniser l'exonération de la redevance pour création de bureaux (RCB) sur les opérations de démolition-reconstruction en Île-de-France* »².

Par un communiqué de presse du 26 novembre 2014, le Premier ministre, qui a « toujours soutenu le Pass Navigo à tarif unique », a salué cette annonce. Il ajoute que « le Gouvernement apportera son soutien à la mise en œuvre législative de l'accord conclu. Le Gouvernement soutiendra les amendements déposés par Olivier Faure et discutés dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2014. Il soutiendra le relèvement du taux du versement transport dans les zones 1 et 2 pour contribuer au financement de la réforme »³.

Devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, notre collègue député Olivier Faure a expliqué que « *l'opération ne sera toutefois pas complètement neutre. Le relèvement du versement transport devrait rapporter 210 millions d'euros supplémentaires à la région et au [STIF]. Quant aux entreprises, elles économiseront près de 90 millions d'euros. Le surcoût de 190 millions d'euros sera financé par la région sur le budget de*

¹ Communiqué de presse de la région Île-de-France, « Communiqué de presse : Pour un pacte de développement économique en Île-de-France », 25 novembre 2014.

² Cf. infra commentaire de l'article 20 octies du présent projet de loi.

³ Communiqué de presse du 26 novembre 2014.

fonctionnement, et non sur l'investissement », ce qui porterait le coût total du Pass Navigo unique à 400 millions d'euros.

En 2010, le **coût du Pass Navigo unique, au prix zone 1-2, était évalué, d'après le STIF, à environ 500 millions d'euros**¹. Il faut donc conclure que le relèvement de 3 euros par mois de l'abonnement du Pass Navigo en zone 1-2 rapporterait environ 100 millions d'euros, ce qui n'est pas cohérent avec le nombre de Pass actuellement en circulation pour cette zone². Le besoin de financement devant être couvert par la Région pourrait donc être supérieur à 190 millions d'euros.

En tout état de cause, la région Île-de-France et le STIF auront la possibilité de relever le taux du versement transport dès le 1^{er} janvier 2015 tandis que le changement de tarifs du Pass Navigo ne devrait intervenir, comme tous les ans, qu'au 1^{er} septembre 2015. Il se pourrait que l'augmentation du taux n'intervienne qu'au 1^{er} juillet.

Par conséquent, une partie du besoin de financement pérenne sera financé, en 2015, par un décalage dans le temps entre la perception de la ressource et la dépense, soit un gain de 140 millions d'euros et un reste à financer de 50 millions d'euros. En revanche, dès 2016, l'équation financière risque d'être beaucoup plus délicate à résoudre pour la région puisque le dispositif aura atteint son régime de croisière.

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

¹ Rapport n° 370 (2012-2013) de M. Michel Billout, fait au nom de la commission du développement durable, déposé le 20 février 2013, p. 19.

² Il était de 751 000 en 2009 ; cf. rapport de M. Michel Billout précité, p. 19. Il faudrait environ 2,8 millions de Pass pour que le relèvement du tarif de 3 euros par mois rapporte 100 millions d'euros.

ARTICLE 31 sexies (nouveau)

(Art. 112, art. 120, art. 150-0 A, art. 150-0 D, art. 160 quater, art. 161 et art. 209 du code général des impôts)

Modification du régime d'imposition des sommes perçues par l'actionnaire ou l'associé lors d'un rachat, par la société émettrice, de ses propres actions

Commentaire : le présent article propose que la totalité des revenus tirés par les actionnaires, à l'occasion du rachat de ses propres actions par une société, soit traitée selon le régime des gains de cession.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RACHAT PAR LES SOCIÉTÉS DE LEURS PROPRES ACTIONS

Le code de commerce autorise les sociétés à racheter leurs propres actions ou droits sociaux selon trois procédures principales :

- le rachat réalisé en vue d'une réduction de capital non motivée par des pertes ;

- le rachat réalisé en vue d'une redistribution aux salariés ;

- le rachat réalisé dans le cadre d'un plan de rachat d'actions par les sociétés cotées et les sociétés non cotées, notamment pour améliorer la gestion financière de leurs fonds propres ou pour favoriser la liquidité des titres.

En outre, un tel rachat peut intervenir en cas de refus d'agrément d'une cession d'actions pour permettre à l'actionnaire cédant de se défaire de ses titres, ou à la suite d'une transmission de patrimoine à titre universel, ou encore d'une décision de justice.

À l'issue de tels rachats, les sociétés doivent respecter les règles encadrant la détention par une société de ses propres actions. D'une part, la société ne peut pas posséder plus de 10 % du total de ses propres actions ni, s'il existe plusieurs catégories d'actions, plus de 10 % des actions de chaque catégorie. D'autre part, l'acquisition d'actions de la société ne doit pas avoir pour effet d'abaisser les capitaux propres à un montant inférieur à celui du capital augmenté des réserves non distribuables.

B. LE RÉGIME FISCAL DE CES OPÉRATIONS POUR LES ACTIONNAIRES

Les sommes retirées par les actionnaires ou associés de telles opérations de rachat sont, en règle générale, imposées selon un **régime hybride**, selon les dispositions combinées des articles 120, 150-0 A, 150-0 D et 161 du code général des impôts. Le revenu dégagé est en effet considéré :

- comme une **plus-value pour la différence entre la valeur de l'apport et le prix d'acquisition** ;

- d'autre part, comme un **revenu distribué pour la différence entre le prix de rachat des titres et leur prix ou valeur d'acquisition ou de souscription** ou, s'il est supérieur, le montant des apports compris dans la valeur nominale des titres rachetés.

Néanmoins, aux termes du 6° de l'article 112 du code général des impôts, **les sommes ou valeurs attribuées à l'actionnaire ou l'associé personne physique à l'occasion d'un rachat en vue d'une attribution aux salariés ou dans le cadre d'un plan de rachat d'actions n'ont pas le caractère de revenus distribués et relèvent donc exclusivement du régime des plus-values.**

C. LA REMISE EN CAUSE DE CETTE DIFFÉRENCE DE TRAITEMENT PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Cette différence de traitement selon la cause du rachat a donné lieu à la saisine du Conseil constitutionnel au titre d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Dans sa décision n° 2014-404 QPC du 20 juin 2014, **le Conseil constitutionnel a jugé le 6° de l'article 112 du code général des impôts contraire à la Constitution**, *« la différence de traitement entre les actionnaires ou associés personnes physiques cédants pour l'imposition des sommes ou valeurs reçues au titre du rachat de leurs actions ou parts sociales par la société émettrice ne [reposant] ni sur une différence de situation entre les procédures de rachat ni sur un motif d'intérêt général en rapport direct avec l'objet de la loi »*.

Cette décision devrait logiquement aboutir à la généralisation du système hybride.

Le Conseil constitutionnel a toutefois reporté au 1^{er} janvier 2015 la date de l'abrogation de ces dispositions afin de permettre au législateur d'apprécier les suites qu'il convient de donner à cette déclaration d'inconstitutionnalité.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, propose, au contraire, de **généraliser le système d'imposition selon le régime des plus-values.**

À cette fin, il supprime les dispositions des articles 120 et 161 qui définissaient le régime hybride pour les rachats effectués, selon le cas, par des sociétés étrangères ou françaises. Il supprime aussi la référence à des causes de rachat au sein du 6° de l'article 112, disposition qu'avait expressément déclarée inconstitutionnelle le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée.

Il procède également aux aménagements nécessaires au sein des articles 150-0 A et 150-0 D du même code.

Il effectue enfin des coordinations rédactionnelles au sein d'autres articles du même code.

Ces dispositions s'appliqueraient aux rachats effectués à compter du 1^{er} janvier 2015.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général n'entend pas entrer dans un débat délicat relatif à la véritable nature des gains enregistrés par les actionnaires ou associés lors des opérations de rachat. Il est vrai que, comme l'a analysé la doctrine, du point de vue du cédant, l'opération semble comparable à une autre opération de cession, laquelle donne lieu, le cas échéant, à l'obtention d'une plus-value. En revanche, du point de vue de l'entreprise, le versement peut s'analyser comme un désinvestissement à l'égard de l'actionnaire ou l'associé, c'est-à-dire, potentiellement, soit un remboursement d'apport, soit une distribution de bénéfices ou de réserves.

Il est simplement à relever que le **dispositif proposé serait bien plus aisément applicable que le régime hybride dans le cas des rachats auxquels procéderaient des sociétés cotées** puisque, dans une telle hypothèse, En effet, le cédant ne peut alors identifier le cessionnaire et ne sait donc pas si la cession qu'il a opérée s'inscrit ou non dans le cadre d'une opération de rachat.

De plus, du point de vue des contribuables, **les enjeux associés à cette définition, sans être nuls, sont moindres que par le passé** puisque l'ensemble des gains, qu'il s'agisse de revenus distribués ou de plus-values,

sont, en principe, imposés au barème progressif de l'impôt sur le revenu – seul le régime d'abattement se distinguant entre ces deux types de revenus¹.

Toutefois, il est surprenant que cette prise en compte d'une décision du Conseil constitutionnel en date du mois de juin ait été effectuée au moyen d'un amendement du Gouvernement au présent projet de loi de finances rectificative, privant ainsi le Parlement d'une étude d'impact, et privant le Gouvernement de l'apport du Conseil d'État.

Sous le bénéfice de ces observations, ce dispositif peut néanmoins être accueilli favorablement.

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

¹ Abattement fixe de 40 % pour les dividendes et abattement progressif selon la durée de détention pour les plus-values mobilières.

ARTICLE 31 septies (nouveau)

*(Art. 125-0 A, 125 ter [nouveau], 150-0 A, 757 B, 990 I, 990 bis I [nouveau]
du code général des impôts, art. L. 136-7 du code de la sécurité sociale)*

Modification du régime fiscal des sommes issues d'avoires en déshérence et restituées par la Caisse des dépôts et consignations à leurs destinataires

Commentaire : le présent article vise à modifier le régime fiscal des sommes issues d'avoires en déshérence et restituées par la Caisse des dépôts et consignations à leurs destinataires.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE TRANSFERT DES AVOIRS EN DÉSHÉRENCE À LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

La loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance sur la vie en déshérence est intervenue pour améliorer le traitement des avoires en déshérence détenus par des établissements bancaires ou des organismes d'assurances, notamment en organisant le transfert, à partir du 1^{er} janvier 2016, des fonds concernés à la Caisse des dépôts et consignations.

1. Les comptes bancaires inactifs

La loi précitée définit les comptes inactifs ainsi que le régime auquel ils sont soumis.

Un compte peut être déclaré inactif parce que son titulaire est mort : dans ce cas, les sommes sont déposées à la Caisse des dépôts et consignations au bout de deux ans à compter de la date du décès, si aucun ayant droit ne s'est manifesté.

Un compte peut également être déclaré inactif s'il n'a pas enregistré d'opérations depuis un an et que son titulaire ne s'est pas manifesté. Dans ce cas, le transfert à la Caisse des dépôts et consignations intervient au bout de dix ans d'inactivité. Durant cette période, les établissements sont tenus de vérifier tous les ans que le titulaire du compte inactif n'est pas mort, par la consultation du répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP). Le dépôt intervient seulement après que la banque a cherché à prévenir le titulaire à différentes occasions définies par la loi.

Dans tous les cas, les sommes déposées auprès de la Caisse des dépôts et des consignations sont acquises à l'État à l'issue d'un délai de

trente ans, qui se décompte à partir du décès du titulaire ou de la dernière opération enregistrée sur son compte.

2. Les contrats d'assurance vie non réclamés

S'agissant des contrats d'assurance sur la vie et les bons ou contrats de capitalisation, la loi précitée prévoit le versement à la Caisse des dépôts et consignations des sommes dues par un assureur mais non réclamées dans un délai de dix ans, puis leur acquisition à l'État au terme d'un délai complémentaire de vingt ans.

La Caisse des dépôts et consignations doit assurer durant cette période la publicité sur internet de l'identité des souscripteurs des contrats en déshérence.

B. LE RÉGIME FISCAL DES AVOIRS TRANSFÉRÉS

La loi du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance sur la vie en déshérence comporte des dispositions destinées à garantir la **neutralité fiscale** du dépôt à la Caisse des dépôts et consignations des sommes portées sur des comptes bancaires inactifs ou dues au titre de contrats d'assurance vie ou de capitalisation non réclamés, de sorte que **le régime fiscal applicable** aux sommes restituées par la Caisse des dépôts et consignations aux personnes se manifestant auprès d'elle **soit celui auxquels ces sommes auraient été soumises si, à la date de leur dépôt, elles avaient été versées à leur destinataire légitime.**

À cette fin, il est prévu que :

- la fraction de ces sommes ayant le caractère de produits attachés à des contrats d'assurance sur la vie ou à des bons ou contrats de capitalisation est soumise à l'impôt sur le revenu dans les conditions définies par l'article 125-0 A du code général des impôts à la date du dépôt. Le régime fiscal favorable de ces contrats, par hypothèse anciens, est ainsi préservé, notamment la possibilité d'opter pour un prélèvement forfaitaire libératoire, dont le taux est dégressif selon la durée de détention ;

- les sommes reversées par la Caisse des dépôts et consignations au bénéficiaire d'un contrat d'assurance non réclamé sont soumises au prélèvement *sui generis* prévu par l'article 990-I du code général des impôts dans les conditions en vigueur à la date du dépôt. Les sommes qui correspondent à des primes versées par le souscripteur après l'âge de 70 ans sont, elles, soumises aux droits de succession, pour la part de leur montant qui excède 30 500 euros, dans les conditions de droit commun en vigueur à la même date ;

- la fraction des sommes restituées ayant le caractère de gain est soumise à l'impôt sur le revenu dans les conditions en vigueur à la date du dépôt de ces sommes à la Caisse des dépôts et consignations ;

- les sommes reversées aux ayants droit sont soumises aux droits de succession dans les conditions applicables à la même date.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement et avec un avis favorable de la commission des finances, le présent article procède à une refonte du régime fiscal prévu par la loi du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance sur la vie en déshérence.

D'après l'exposé sommaire de l'amendement du Gouvernement, il s'agirait notamment d' *« instaurer en lieu et place des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) un prélèvement ad hoc sur les sommes ayant fait l'objet d'un transfert en numéraire à la Caisse des dépôts et consignations quand elles sont reversées à leurs bénéficiaires à raison du décès du titulaire du compte ou de l'assuré »*.

Ainsi le F du I du présent article crée un nouvel article 990 I bis du code général des impôts prévoyant que *« lorsqu'elles n'entrent pas dans le champ d'application du I ter de l'article 990 I, les sommes qui, au jour de leur dépôt à la Caisse des dépôts et consignation, étaient dues directement ou indirectement par un ou plusieurs organismes d'assurance et assimilés à raison du décès de l'assuré, et qui sont versées par la Caisse des dépôts et consignations en application des articles L. 132-27-2 du code des assurances et L. 223-25-4 du code de la mutualité, sont soumises à un prélèvement à concurrence de la part revenant à chaque bénéficiaire de ces sommes, diminuée d'un abattement de 15 000 euros. Le prélèvement s'élève à 20 % pour la fraction de la part taxable de chaque bénéficiaire inférieure ou égale à 700 000 euros, et à 31,25 % pour la fraction de la part taxable de chaque bénéficiaire excédant cette limite. »*

Ce prélèvement s'appliquerait également *« aux sommes versées, à raison du décès du titulaire du compte, par la Caisse des dépôts et consignations en application de l'article L. 312-20 du code monétaire et financier »*.

Par ailleurs, le présent article explicite *« les hypothèses où le reversement opéré par la Caisse des dépôts et consignations ne résulte pas du décès du titulaire du compte, les conditions et modalités d'imposition des produits des contrats d'assurance vie, des revenus de capitaux mobiliers et des gains de cession de titres cotés ou assimilés inscrits sur un compte titres inactif, transférés à la Caisse des dépôts et consignations.*

« Le montant imposable des produits des contrats d'assurance sur la vie est calculé suivant les règles en vigueur l'année d'échéance du contrat. Les gains de cession d'actifs sont déterminés selon les règles applicables à la date de liquidation

des actifs concernés. L'assiette imposable dans la catégorie des revenus de capitaux mobilier est déterminée selon les règles applicables à la date de l'inscription en compte des intérêts et des dividendes. L'ensemble de ces revenus sont imposables au titre de l'année de leur versement par la Caisse des dépôts et consignations aux bénéficiaires suivant les règles de taxation applicables à cette date. »

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général s'étonne que le Gouvernement ait souhaité revenir, par voie d'amendement au détour du collectif de fin d'année, sur des dispositions datant de moins de six mois, d'initiative parlementaire et qui ont donné lieu à un vote en termes identiques de l'Assemblée nationale et du Sénat après un travail approfondi s'appuyant sur un rapport de la Cour des comptes.

Loin de constituer un « ajustement technique » comme le prétend le Gouvernement, le présent article **procède à une réécriture d'ampleur des dispositions fiscales applicables aux sommes issues d'avoirs en déshérence déposés à la Caisse des dépôts et consignations, en revenant sur le principe de neutralité fiscale voulu par le législateur.**

La procédure retenue **empêche le Parlement d'exercer sa compétence de manière suffisamment éclairée, d'autant que l'amendement introduit à l'initiative du Gouvernement est très faiblement justifié** – il s'agirait de simplifier les modalités de taxation en évitant de devoir procéder à la « reliquidation » de la succession – **et aucunement documenté s'agissant de ses conséquences sur les recettes et la situation des différentes catégories de contribuables.**

Cet empressement est d'autant plus incompréhensible que **les dispositions introduites doivent entrer en vigueur en même temps que les premiers transferts à la Caisse des dépôts et consignations, c'est-à-dire le 1^{er} janvier 2016.**

D'ici là, d'autres véhicules législatifs pourront apporter les ajustements nécessaires, cette fois accompagnés de toutes les informations nécessaires et dans des délais permettant au Parlement d'en évaluer la pertinence.

Sur le fond, le présent article présente **plusieurs défauts manifestes.**

En premier lieu, le « prélèvement *ad hoc* » mis en place en lieu et place des droits de succession de droit commun favorise **les successions les plus importantes :**

- il ouvre un nouvel abattement, de 15 000 euros, applicable aux sommes reversées par la Caisse des dépôts et consignations, alors même que l'abattement sur l'actif successoral, qui atteint 100 000 euros pour les successions en ligne directe, aurait été pleinement utilisé ;

- son taux est de 31,25 % pour la fraction de part taxable excédant 700 000 euros alors que le droit commun prévoit un taux de 40 % entre 902 838 euros et 1 805 677 euros et un taux 45 % au-delà dans le cas des successions en ligne directe ;

- au contraire, son taux est de 20 % pour la fraction de part taxable inférieure à 700 000 euros alors que le barème applicable aux successions en ligne directe prévoit un taux marginal progressant selon les tranches de 5 % à 15 % en-deçà de 552 324 euros de part taxable.

Est ainsi **particulièrement alourdie** la taxation des sommes revenant à des héritiers en ligne directe n'ayant par ailleurs bénéficié que d'une part d'actif successoral de valeur modeste.

En deuxième lieu, il **favorise les héritiers sans lien de parenté avec le défunt**, qui bénéficient dans le droit commun d'un abattement de seulement 1 594 euros et dont la part supporte un prélèvement uniforme de 60 %.

En troisième lieu, alors que le l'objet déclaré du présent article est de simplifier la taxation des sommes reversées par la Caisse des dépôts et consignations en évitant de recalculer les droits de succession, **plusieurs catégories d'avoirs restent hors de champ du prélèvement *ad hoc* prévu au nouvel article 990 bis I du CGI.**

Celui-ci vise en effet, outre les sommes issues de comptes inactifs, les « *sommes qui, au jour de leur dépôt à la Caisse des dépôts et consignation, étaient dues directement ou indirectement par un ou plusieurs organismes d'assurance et assimilés à raison du décès de l'assuré* ».

Or certains contrats non réclamés ont été dénoués du fait non du décès de l'assuré mais de l'arrivée à leur échéance avant le décès de l'assuré.

En outre, les bons ou contrats de capitalisation constituent de simples placements et ne peuvent être regardés comme des contrats d'assurance et leurs souscripteurs ne peuvent donc être regardés comme étant assurés par de tels bons ou contrats.

Les sommes dues au titre de ces deux catégories d'avoirs resteraient assujetties aux droits de succession (et non au prélèvement *ad hoc*).

Ce ne sont là que les vices les plus évidents d'un dispositif qui mériterait d'être sérieusement revu, d'autant que le délai d'entrée en vigueur de la loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance sur la vie en déshérence le permet largement.

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

ARTICLE 31 octies (nouveau)
(Article 156 bis du code général des impôts)

Modification des conditions d'agrément ouvrant droit à réduction d'impôt sur le revenu pour les propriétaires de monuments historiques et assimilés

Commentaire : le présent article vise à modifier les conditions dans lesquelles est délivré l'agrément ministériel permettant à des propriétaires *a priori* exclus du champ d'application de la dérogation (sociétés civiles, copropriétaires) de bénéficier du régime dérogatoire en matière d'imputation des charges foncières ou des déficits fonciers dans l'assiette de l'impôt sur le revenu.

I. LE DROIT EXISTANT

A. DES DISPOSITIONS FISCALES AVANTAGEUSES PRÉVUES PAR L'ARTICLE 156 DU CGI AU BÉNÉFICE DES PROPRIÉTAIRES DE MONUMENTS HISTORIQUES ET ASSIMILÉS

1. En l'absence de perception de recettes : la possibilité de déduire du revenu global une partie des charges foncières liées à l'immeuble

L'article 156 du code général des impôts (CGI) prévoit que les propriétaires de monuments historiques ou assimilés¹ (monuments classés, ayant reçu le label de la Fondation du patrimoine...) bénéficient de **modalités dérogatoires de prise en compte des charges foncières** supportées à raison de ces immeubles pour la **détermination de l'assiette de l'impôt sur le revenu**².

Si l'immeuble ou la partie d'immeuble en question **ne donne pas lieu à la perception de recettes**, ils sont ainsi autorisés à **déduire de leur revenu global une partie des charges foncières qu'ils supportent**, et ce même si l'immeuble est utilisé comme résidence secondaire.

¹ Les immeubles présentant un intérêt historique ou artistique particulier, et faisant l'objet d'un agrément ministériel, ont été exclus du dispositif par l'article 26 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² 3° du I et du 1° ter du II de l'article 156 du code général des impôts (CGI).

2. Si l'immeuble donne lieu à la perception de recettes : la possibilité d'imputer les déficits fonciers sur le revenu global

En revanche, lorsque l'immeuble procure des recettes (à titre principal¹ ou à titre accessoire²), les règles d'imputation des charges foncières sont celles prévues pour la détermination des revenus fonciers.

Toutefois, **les déficits fonciers (et non les charges) continuent de pouvoir être imputés sur le revenu global**. En effet, si la règle générale consiste en ce que les déficits fonciers s'imputent exclusivement sur les revenus fonciers des dix années suivantes, cette règle ne s'applique pas aux déficits provenant de certains monuments³ :

- monuments classés ;
- monuments inscrits au titre des monuments historiques ;
- monuments ayant reçu le label délivré par la Fondation du patrimoine⁴, si ce label a été accordé sur avis favorable du service territorial de l'architecture et du patrimoine.

B. DES DISPOSITIONS DÉROGATOIRES SOUMISES À TROIS CONDITIONS PRÉVUES À L'ARTICLE 156 BIS DU CGI

L'article 156 bis du code général des impôts subordonne le bénéfice de ces dispositions dérogatoires du droit commun à trois conditions cumulatives⁵.

D'une part, le propriétaire doit s'engager à conserver la propriété de l'immeuble concerné pendant une période d'au moins quinze années à compter de son acquisition.

D'autre part, le propriétaire doit détenir directement l'immeuble - et non par l'intermédiaire d'une société civile, par exemple. Cependant, deux exceptions sont prévues: l'application du régime dérogatoire est possible si le propriétaire est une société civile, non soumise à l'impôt sur les sociétés, **dont les associés sont membres d'une même famille** ou bien qui a **obtenu un agrément délivré par le ministre chargé du budget après avis du ministre chargé de la culture**. Cet agrément est délivré « *lorsque l'intérêt patrimonial du monument et l'importance des charges relatives à son entretien justifient le recours à un tel mode de détention* ».

Enfin, **l'immeuble ne doit pas être mis en copropriété**. Là encore, une **exception est prévue**, dans le cas où la division fait l'objet d'un

¹ Par exemple, en location.

² Par exemple, grâce à des droits de visite.

³ 3° du 1 de l'article 156 du code général des impôts.

⁴ En application de l'article L. 143-2 du code du patrimoine.

⁵ I, II et V de l'article 156 bis du code général des impôts.

agrément délivré par le ministre chargé du budget après avis du ministre chargé de la culture. Cet agrément est également délivré *« lorsque l'intérêt patrimonial du monument et l'importance des charges relatives à son entretien justifient le recours à un tel mode de détention ».*

Les dispositions de l'article 156 bis du code général des impôts s'appliquent à tous les immeubles historiques ou assimilés, qu'ils soient soumis ou non à l'agrément préalable.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, résultant d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, a pour objet de **modifier les conditions dans lesquelles est délivré l'agrément ministériel permettant à des propriétaires a priori exclus du champ d'application de la dérogation (sociétés civiles, copropriétaires) de bénéficiaire du régime dérogatoire** en matière d'imputation des charges foncières ou des déficits fonciers dans l'assiette de l'impôt sur le revenu.

En effet, d'après le Gouvernement, *« l'instruction des demandes d'agrément prévues aux II et V de l'article 156 bis du code général des impôts aboutit à de nombreux refus en raison du caractère inadapté des deux conditions actuelles relatives à "l'intérêt patrimonial" et à "l'importance des charges d'entretien" de l'immeuble protégé ».*

Ces critères de l'intérêt patrimonial et de l'importance des charges d'entretien seraient donc remplacés par **deux nouveaux critères (cumulatifs)** : le monument devrait avoir fait l'objet d'un **arrêté de classement au titre des monuments historiques, en tout ou en partie, au moins douze mois avant** la demande d'agrément. Il devrait également être **affecté à l'habitation pour au moins 75 % de ses surfaces habitables** portées à la connaissance de l'administration fiscale.

Il est **précisé qu'une exploitation à caractère commercial ou professionnel exclut l'affectation à l'habitation.**

Le bénéfice de la déduction prévue à l'article 156 du code général des impôts serait donc **resserré au bénéfice des seuls monuments historiques dont plus des trois quarts des surfaces habitables sont affectés à l'habitation.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général **partage l'objectif d'une plus grande clarté des critères d'agrément** permettant l'application du régime dérogatoire de droit commun en matière d'imputation des charges ou déficits fonciers dans l'assiette de l'impôt sur le revenu. L'évolution des critères d'attribution de

l'agrément apparaît en effet nécessaire et souhaitable afin de résoudre les difficultés créées par les critères actuels, dont l'appréciation s'avère malaisée.

Cependant, le critère de l'affectation à l'habitation apparaît problématique à plusieurs titres.

D'une part, ce critère pose la question de son **opérationnalité** : si la surface de locaux affectés à l'habitation paraît pouvoir être calculée sans de trop importantes difficultés, la surface potentiellement habitable semble plus difficile à apprécier dans le cas de bâtiments étendus, souvent vétustes et comportant de nombreuses dépendances.

D'autre part, ce seul critère conduirait à **restreindre de façon excessive le champ d'application de la dérogation**, censée inciter à la préservation du patrimoine immobilier à valeur historique ou artistique. En seraient notamment exclus, de façon pour le moins surprenante, les projets d'ouverture à la visite de monuments historiques.

C'est pourquoi il est proposé de permettre l'application du régime dérogatoire de déductibilité des charges foncières dans le cadre de de projets visant à faire de monuments historiques des **lieux d'hébergement ou des lieux ouverts à la visite**.

Il est également proposé **d'assouplir la condition relative à l'affectation à l'habitation en alignant le taux de surface habitable devant être affectée à l'habitation sur celui qui existe déjà en matière de TVA sur les travaux**¹. Cet alignement sera plus lisible pour les propriétaires.

Ces aménagements devraient permettre la mise en œuvre de **critères opérationnels, sans être excessivement restrictifs**.

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

¹ Rescrit n°2005/55 (TCA) du 6 septembre 2005.

ARTICLE 31 nonies (nouveau)
(Art. 220 quaterdecies du code général des impôts)

Mise en conformité communautaire du crédit d'impôt cinéma international

Commentaire : le présent article vise à modifier les dispositions de l'article 220 quaterdecies du code général des impôts relatives aux critères d'éligibilité au crédit d'impôt cinéma international, afin de répondre aux exigences de la Commission européenne sur la territorialisation des aides au secteur cinématographique et audiovisuel.

I. LE DROIT EXISTANT

Créé par l'article 131 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, à l'initiative de notre collègue Philippe Dominati, le crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles engagées en France par des entreprises de production exécutives étrangères est régi par l'article 220 quaterdecies du code général des impôts.

Son objectif général est d'attirer sur le territoire français des tournages de films et des productions audiovisuelles réalisés par des entreprises de production établies hors de France.

L'article 72 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a prolongé ce crédit d'impôt de quatre ans, de 2012 à 2016.

A. LES DÉPENSES ÉLIGIBLES

Les **dépenses éligibles** au crédit d'impôt international pour le cinéma correspondent :

- aux **rémunérations versées aux auteurs**¹ sous forme d'avances à valoir sur les recettes d'exploitation des œuvres, ainsi qu'aux charges sociales afférentes ;

- aux **rémunérations versées aux artistes-interprètes et aux artistes de complément** (les figurants) ;

¹ Les auteurs, artistes-interprètes et personnels de la réalisation et de la production doivent être soit de nationalité française, soit ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, d'un État partie à la convention européenne sur la coproduction cinématographique du Conseil de l'Europe ou d'un État tiers européen avec lequel l'Union européenne a conclu des accords ayant trait au secteur audiovisuel. Les étrangers, autres que les ressortissants européens précités, ayant la qualité de résidents français sont assimilés aux citoyens français.

- aux **salaires versés aux personnels de la réalisation et de la production**, ainsi qu'aux charges sociales afférentes ;

- aux **dépenses liées au recours aux industries techniques** et autres prestataires de la création cinématographique ou audiovisuelle ;

- aux **dépenses de transport, de restauration et d'hébergement** (dans la limite d'un montant par nuitée) occasionnées par la production de l'œuvre sur le territoire français.

B. LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ

Ces œuvres – qui doivent appartenir aux genres de la fiction et de l'animation – doivent répondre aux conditions cumulatives suivantes :

- **ne pas être admises au bénéfice des aides financières à la production du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)**, pour ne pas créer un double avantage financier ;

- comporter, dans leur contenu dramatique, des **éléments rattachés à la culture, au patrimoine ou au territoire français** ;

- **faire l'objet de dépenses éligibles d'un montant supérieur ou égal à un million d'euros** et, pour les œuvres appartenant au genre de la fiction, d'un minimum de cinq jours de tournage en France.

A contrario, n'ouvrent pas droit au crédit d'impôt :

- les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles à caractère pornographique ou d'incitation à la violence ;

- les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles utilisables à des fins de publicité.

C. LE MONTANT DE L'AVANTAGE FISCAL

Il est égal à **20 % du montant des dépenses éligibles** correspondant à des opérations effectuées en France.

Pour le calcul du crédit d'impôt, l'assiette des dépenses éligibles est **plafonnée à 80 % du budget de production de l'œuvre**.

La somme des crédits d'impôt annuels¹ calculés au titre d'une même œuvre **ne peut excéder 10 millions d'euros**. À compter du **1^{er} janvier 2015**, ce plafond est porté à **20 millions d'euros**².

¹ Le crédit d'impôt est plafonné par œuvre. Il peut être attribué plusieurs années de suite pour une même œuvre, dans la limite d'un plafond de 10 millions d'euros.

² Modification apportée par l'article 23 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Enfin, les crédits d'impôts obtenus pour la production d'une même œuvre cinématographique ou audiovisuelle ne peuvent avoir pour effet de porter à plus de 50 % du budget de production de l'œuvre le montant total des aides publiques accordées.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement et avec un avis favorable de la commission des finances, le présent article vise à modifier l'article 220 *quaterdecies* du code général des impôts afin de répondre aux exigences communautaires.

En effet, l'augmentation au 1^{er} janvier 2015 du plafond de 10 à 20 millions était soumis à notification à la Commission européenne. Celle-ci autorise la territorialisation des aides en faveur des œuvres audiovisuelles et cinématographiques, à condition que **le niveau d'activité exigé sur le territoire de l'État membre ne dépasse pas 50 % du budget de production**¹.

Dans sa décision du 15 juillet 2013 concernant l'augmentation du plafond du crédit d'impôt, la Commission a demandé l'adaptation de l'article 220 *quaterdecies* afin de respecter le principe énoncé ci-dessus.

Or, dans le régime français actuel, il n'y a pas d'exigence de proportion d'activité réalisée en France. Toutefois, **en fixant un minimum d'un million d'euros de dépenses éligibles, l'article 220 *quaterdecies* revient à exiger d'une œuvre dont le budget est inférieur à 2 millions d'euros que plus de 50 % de ses dépenses soient réalisées en France.**

En conséquence, au critère d'éligibilité indiquant que les dépenses réalisées en France doivent être d'un montant supérieur ou égal à un million, **le présent article ajoute que si le budget total est inférieur à deux millions d'euros, 50 % au moins de ces dépenses doivent être réalisées en France.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise à **respecter les exigences de la Commission européenne en matière de territorialisation des aides aux productions cinématographiques étrangères**. En tout état de cause, le niveau d'activité en France exigé pour ouvrir le bénéfice du crédit d'impôt (1 million d'euros de dépenses ou 50 % du budget) reste suffisamment important pour conserver le lien avec le territoire français qui justifie l'avantage fiscal.

¹ Communication 2013/C 332/1 de la Commission européenne sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, article 50.

En outre, la présente modification permet indirectement d'**élargir le crédit d'impôt cinéma international aux petites productions** (moins de 2 millions d'euros) qui en étaient, en pratique, jusque-là exclues.

En conséquence, **le présent article conforte le dispositif du crédit d'impôt cinéma international**, que votre rapporteur général avait soutenu lors de sa création au Sénat et qui a d'ores et déjà fait la preuve de son efficacité pour la localisation en France de grandes productions étrangères, en particulier américaines.

Le coût de ce crédit d'impôt est certes dynamique, en particulier en raison du relèvement précité du plafond, mais reste limité en valeur absolue, puisqu'il est estimé à 2 millions d'euros en 2013 (6 entreprises bénéficiaires), 17 millions d'euros en 2014 et **30 millions d'euros en 2015** par le tome II du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2015.

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

ARTICLE 31 *decies* (nouveau)

(Art. 302 bis K et 1609 quater *vicies* du code général des impôts et art. 45 de la loi n° 2007-1822 de finances pour 2008)

Exonération des passagers en correspondance de la taxe de l'aviation civile

Commentaire : le présent article prévoit que les passagers en correspondance seront exonérés de taxe de l'aviation civile à hauteur de 50 % au 1^{er} avril 2015 et de la totalité de cette taxe à compter du 1^{er} janvier 2016.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE : UNE TAXE EN PARTIE ASSISE SUR LES PASSAGERS EN CORRESPONDANCE

L'article 302 bis K du code général des impôts fixe le régime de la taxe de l'aviation civile. Il prévoit notamment que « *la taxe est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués en France, quelles que soient les conditions tarifaires accordées par le transporteur, à l'exception :*

« a) *Des personnels dont la présence à bord est directement liée au vol considéré [...]*

« b) *Des enfants de moins de deux ans ;*

« c) *Des passagers en transit direct, du fret ou du courrier effectuant un arrêt momentané sur l'aéroport et repartant par le même aéronef avec un numéro de vol au départ identique au numéro de vol de l'aéronef à bord duquel ils sont arrivés ;*

« d) *Des passagers, du fret du courrier reprenant leur vol après un atterrissage forcé en raison d'incidents techniques, de conditions atmosphériques défavorables ou de tout autre cas de force majeure.*

« *La taxe est exigible pour chaque vol commercial* ».

En application de ces dispositions, **les passagers en correspondance ne sont pas exonérés.**

B. UN PRODUIT RÉPARTI ENTRE LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIEN » ET LE BUDGET GÉNÉRAL

Le I de l'article 302 bis K du code général des impôts prévoit qu'une « *taxe de l'aviation civile au profit du budget annexe "Contrôle et exploitation aériens" et du budget général de l'État est due par les entreprises de transport aérien public* ».

Le III du même article dispose en outre que « *les quotités du produit de la taxe affectées respectivement au budget annexe "Contrôle et exploitation aériens" et au budget général sont déterminées par la loi de finances* ».

En application de cette disposition, l'article 45 de la loi de finances pour 2008¹ a fixé les quotités du produit de la taxe de l'aviation civile, respectivement, à 80,91 % pour le budget annexe et à 19,09 % pour le budget général.

Ainsi, en 2015, d'après les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2015, le budget annexe devrait percevoir 373,7 millions d'euros et le budget général environ 88 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. L'EXONÉRATION DES PASSAGERS EN CORRESPONDANCE

Le présent article résulte d'un amendement du Gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable de la commission.

Il modifie l'article 302 bis K précité afin que, à **compter du 1^{er} janvier 2016, la taxe de l'aviation civile ne soit plus perçue lorsque le passager est en correspondance.**

« *Est considéré comme tel celui qui remplit les trois conditions suivantes :*

« a) *L'arrivée a eu lieu par voie aérienne sur l'aéroport considéré ou sur l'un des aéroports appartenant au même système aéroportuaire desservant la même ville ou agglomération ;*

« b) *Le délai entre les heures programmées respectives de l'arrivée et du départ n'excède pas vingt-quatre heures ;*

« c) *L'aéroport de destination finale est distinct de celui de provenance initiale et ne fait pas partie du même système aéroportuaire tel que mentionné au a.*

« *Pour l'application du a, un décret précise les aéroports faisant partie d'un même système aéroportuaire* »².

Il prévoit par ailleurs que cette exonération s'applique à hauteur de 50 % à compter du 1^{er} avril 2015.

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

² Le VI de l'article 302 bis K fait déjà référence à la notion de système aéroportuaire. Le décret n° 2014-661 du 23 juin 2014 fixant la liste des aéroports constituant un système aéroportuaire a créé un article 99 au sein de l'annexe III du code général des impôts qui dispose que, « pour l'application des dispositions du VI de l'article 302 bis K du code général des impôts, **constituent un système aéroportuaire les aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle, de Paris-Orly et de Paris-Le Bourget** ».

En outre, le présent article modifie le 1 du II de l'article 302 bis K précité afin de prévoir que la taxe est perçue « *en fonction de la destination finale du passager* ».

Le III du présent article effectue une coordination avec l'article 1609 *quater* du code général des impôts qui régit la taxe d'aéroport.

B. LA MODIFICATION DES QUOTITÉS DU PRODUIT DE LA TAXE AFFECTÉES AU BUDGET ANNEXE ET AU BUDGET GÉNÉRAL

Afin d'assurer, pour le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », la neutralité financière de l'exonération, partielle puis totale, des passagers en correspondance, le IV du présent article modifie les quotités du produit de la taxe de l'aviation civile affectées respectivement au budget annexe et au budget général.

En année pleine, **le coût de l'exonération est estimé à environ 60 millions d'euros**. Par conséquent, les quotités seront de 93,67 % du produit de la taxe pour le budget annexe et de 6,33 % pour le budget général à compter du 1^{er} janvier 2016¹.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'exonération de taxe de l'aviation civile pour les passagers en correspondance est une préconisation du rapport de Bruno Le Roux sur la compétitivité du transport aérien². Il rappelle que cette mesure a déjà été retenue pour la contribution de solidarité adoptée en 2005. En effet, le législateur « *a voulu éviter l'impact destructeur qu'aurait sur le fonctionnement du hub de Paris une taxation des passagers en correspondance alors que ce n'est pas le cas sur les plates-formes concurrentes. Poursuivre cet objectif est vital aujourd'hui alors que la concurrence entre plates-formes s'est renforcée et que Paris perd en connectivité au profit des plates-formes européennes (Amsterdam, Francfort et Londres) et non européennes comme les aéroports du Golfe et d'Istanbul.*

« *L'exonération de taxe de l'aviation civile sur les passagers en correspondance s'impose donc pour remettre la place de Paris au niveau de ses concurrents les plus agressifs. Cette mesure, qui ne doit pas s'accompagner d'un relèvement des taux afin de ne pas pénaliser le transport "point à point", est de toute première importance parce qu'indispensable pour remettre le pavillon français à égalité avec ses concurrents sur ce marché* ».

¹ Au 1^{er} avril 2015, elles seront de 85,92 % du produit pour le budget annexe et de 14,08 % pour le budget général.

² Rapport du groupe de travail « Compétitivité du transport aérien français », présidé par M. Bruno Le Roux, 3 novembre 2014.

Cette mesure est effectivement favorable à la compétitivité du hub de Paris, tant du point de vue de la plate-forme aéroportuaire que pour les compagnies aériennes.

Votre rapporteur général approuve l'exonération pour les passagers en correspondance qui permet d'aligner la fiscalité applicable sur les aéroports français, et en premier lieu ceux de Paris, avec celle en vigueur sur les autres plates-formes européennes.

Le choix d'une entrée en vigueur différée du dispositif apparaît opportun car il permet de lisser dans le temps ses conséquences sur les finances publiques.

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

ARTICLE 31 undecies (nouveau)

(Art. 568 ter, 1810, 1811 et 1817 du code général des impôts,
art. L. 39 du livre des procédures fiscales et art. 38 du code des douanes)

Renforcement de la lutte contre les importations illégales de tabac

Commentaire : le présent article vise à renforcer la lutte contre les importations illégales de tabac, en interdisant la vente et l'achat à distance, en introduisant un régime de sanctions et en augmentant les pouvoirs des services des douanes.

I. LE DROIT EXISTANT

La vente de tabac en France est réglementée et réservée au réseau des buralistes. En contrepartie du monopole dont disposent ces derniers pour la vente du tabac, ils accomplissent des missions pour le compte de l'État, notamment en ce qui concerne la perception par l'État des droits de consommation sur le tabac.

Dans ce contexte, l'essor de la vente de tabac sur Internet bat en brèche le monopole des buralistes et entraîne des pertes de ressources pour le budget de l'État. Constituant une concurrence déloyale, **la vente de tabac sur Internet a été interdite s'agissant des sociétés françaises.**

L'article 568 ter du code général des impôts (CGI) interdit la commercialisation à distance de produits du tabac manufacturé en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer, mais sans mentionner les opérations intracommunautaires.

Si des contrôles sont d'ores et déjà exercés par les services des douanes pour lutter contre les infractions visées au 10° de l'article 1810 du CGI¹, notamment dans les entrepôts des distributeurs (comme La Poste) à partir d'activités de repérages et de la détection d'achats massifs, **l'absence de sanctions fragilise ces activités de contrôle.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, le présent article tend à

¹ Le 10° de l'article 1810 du CGI concerne les infractions relatives à la « fabrication de tabacs » et à la « détention frauduleuse en vue de la vente, vente ou transport en fraude de tabacs fabriqués, quelles que soient l'espèce et la provenance de ces tabacs ».

renforcer la lutte contre les importations illégales de tabac. Il vise à interdire les opérations non seulement de vente, mais aussi d'achat de tabac à distance, fixe les sanctions applicables et renforce les pouvoirs des services des douanes.

A. L'INTRODUCTION D'UN PRINCIPE D'INTERDICTION DES OPÉRATIONS DE VENTE ET D'ACHAT DE TABAC À DISTANCE, Y COMPRIS AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

La nouvelle rédaction de l'article 568 *ter* du CGI proposée par le 1° du I du présent article **conforte l'interdiction** des opérations de vente à distance de tabac **et l'élargit à l'acquisition de tabac vendu à distance et aux importations ayant fait l'objet d'une vente à distance frontalière.** Elle prévoit ainsi que *« la vente à distance de produits du tabac manufacturé, y compris lorsque l'acquéreur est situé à l'étranger, est interdite en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer. L'acquisition, l'introduction en provenance d'un autre État membre de l'Union européenne ou l'importation en provenance de pays tiers de produits du tabac manufacturé dans le cadre d'une vente à distance sont également interdites en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer ».*

Par ailleurs, pour lutter contre la fraude dans le cadre d'opérations intracommunautaires, le II proposé pour l'article 568 *ter* du CGI dispose que les produits découverts dans les colis postaux ou dans le cadre d'un acheminement par fret *« provenant d'un autre État » « sont présumés avoir fait l'objet d'une opération interdite », « sauf preuve contraire ».*

B. LA MISE EN PLACE D'UN RÉGIME DE SANCTIONS

Le 3° du I du présent article introduit un régime de sanctions, en rétablissant l'article 1811 du CGI : la durée de la **peine d'emprisonnement**, normalement d'**un an** (comme pour les autres infractions sur les tabacs), est portée à **cinq ans pour les infractions commises en bande organisée.**

Le 4° du I tend à permettre, à l'article 1817 du CGI, l'application des **peines complémentaires** suivantes à ces sanctions :

- **l'interdiction d'exercer** directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, **une profession libérale, commerciale ou industrielle**, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale ;

- **la suspension**, pour une durée de trois ans au plus, ou de six ans au plus en cas de récidive, **du permis de conduire**, la juridiction pouvant limiter cette peine à la conduite en dehors de l'activité professionnelle.

Ces peines complémentaires, définies à l'article 1750 du CGI, s'appliquent déjà aux personnes physiques coupables d'une infraction en matière d'impôts directs, de taxe sur la valeur ajoutée et autres taxes sur le chiffre d'affaires, de droit d'enregistrement, de taxe de publicité foncière et de droit de timbre.

C. LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS DES SERVICES DES DOUANES

Le texte proposé par le 2° du I du présent article complète la rédaction du 10° de l'article 1810 du CGI relatif aux infractions sur les tabacs, en mentionnant désormais les opérations à distance dans le cadre de la vente de tabacs fabriqués, ainsi que l'« acquisition à distance, [l']introduction en provenance d'un autre État membre de l'Union européenne ou [l']importation en provenance de pays tiers de produits du tabac manufacturé acquis dans le cadre d'une vente à distance ».

En introduisant un article L. 39 dans le livre des procédures fiscales (LPF), le II de cet article dote les agents des services des douanes d'un **pouvoir d'audition** leur permettant de recueillir des renseignements utiles à l'identification des réseaux de vente et d'acquisition à distance de tabacs manufacturés (par exemple, en ce qui concerne les sites de vente en ligne et le mode d'acheminement des marchandises).

Ces auditions seront réalisées dans les mêmes conditions et sous les mêmes garanties que celles diligentées dans le cadre des enquêtes portant sur des infractions douanières (notamment les importations illégales de tabacs manufacturés) et des enquêtes judiciaires.

Ainsi, le texte proposé par l'article L. 39 du LPF dispose que « la personne à l'égard de laquelle il existe des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre des faits constituant une infraction en matière de contributions indirectes ou de réglementations édictant les mêmes règles en matière de procédure et de recouvrement, ne peut être entendue sur ces faits qu'après la notification des informations prévues à l'article 61 -1 du code de procédure pénale »¹.

¹ « Art. 61-1. - La personne à l'égard de laquelle il existe des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ne peut être entendue librement sur ces faits qu'après avoir été informée :

1° De la qualification, de la date et du lieu présumés de l'infraction qu'elle est soupçonnée d'avoir commise ou tenté de commettre ;

2° Du droit de quitter à tout moment les locaux où elle est entendue ;

3° Le cas échéant, du droit d'être assistée par un interprète ;

4° Du droit de faire des déclarations, de répondre aux questions qui lui sont posées ou de se taire ;

5° Si l'infraction pour laquelle elle est entendue est un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement, du droit d'être assistée au cours de son audition ou de sa confrontation, selon les modalités prévues aux articles 63-4-3 et 63-4-4, par un avocat choisi par elle ou, à sa demande, désigné d'office par le bâtonnier de l'ordre des avocats ; elle est informée que les frais seront à sa charge sauf si elle remplit les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle, qui lui sont rappelées par tout moyen ; elle peut accepter expressément de poursuivre l'audition hors la présence de son avocat ;

Il ajoute que « *s'il apparaîtrait, au cours de l'audition d'une personne, des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction, ces informations lui sont communiquées sans délai* ».

Enfin, le **III** du présent article tend à compléter le 4 de l'article 38 du code des douanes en incluant, dans la liste des marchandises prohibées, les produits du tabac manufacturé ayant fait l'objet d'une opération d'une vente ou d'achat à distance interdite par l'article 568 *ter* du CGI. Cette précision permet d'assurer le contrôle du respect de ces interdictions par les douanes, que l'opération soit en provenance d'autres États membres ou de pays tiers.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Répondant aux attentes des buralistes pour lutter contre une forme de concurrence déloyale dans un contexte économique difficile¹, le présent article garantit le monopole des buralistes, consolide les recettes fiscales de l'État et permet un meilleur contrôle de la qualité des produits.

Le développement de la contrebande (contrefaçons, achats sur la voie publique et sur Internet), qui représenterait sous ses différentes formes 5 % du marché de la vente de cigarettes en France², justifie l'interdiction ainsi proposée. En 2013, les services douaniers ont procédé à 2 746 constatations sur le fret express et postal qui ont représenté plus de 22 tonnes de produits du tabac.

Le dispositif proposé s'inscrit dans le cadre de la **transposition des dispositions de l'article 18 de la directive 2014/40/UE** du 3 avril 2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits

6° De la possibilité de bénéficier, le cas échéant gratuitement, de conseils juridiques dans une structure d'accès au droit.

La notification des informations données en application du présent article est mentionnée au procès-verbal.

Si le déroulement de l'enquête le permet, lorsqu'une convocation écrite est adressée à la personne en vue de son audition, cette convocation indique l'infraction dont elle est soupçonnée, son droit d'être assistée par un avocat ainsi que les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle, les modalités de désignation d'un avocat d'office et les lieux où elle peut obtenir des conseils juridiques avant cette audition.

Le présent article n'est pas applicable si la personne a été conduite, sous contrainte, par la force publique devant l'officier de police judiciaire ».

¹ *Depuis le début de l'année 2014, les ventes légales de tabac mesurées par le chiffre d'affaires des débiteurs de tabac ont baissé en volume de 6,5 % pour les cigarettes et de 5,5 % pour le tabac à rouler.*

² *Soit 3 925 tonnes (alors que les activités du réseau des buralistes portaient sur 62 800 tonnes de produits du tabac) selon l'étude « Modalités d'approvisionnement du tabac en France-Évaluation des achats hors du réseau des buralistes » d'août 2011 de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI). La contrebande correspondait à une perte de recettes fiscales estimée à 1 milliard d'euros.*

du tabac. Cette directive permet aux États membre d'**interdire les ventes à distance transfrontalières**¹ pour des raisons de conformité des produits ou pour empêcher l'accès des jeunes au tabac et afin de ne pas fragiliser la lutte anti-tabac. L'article 18 de la directive 2014/40/UE prévoit ainsi que les États membres peuvent interdire la vente à distance transfrontalière de produits du tabac destinés aux particuliers.

Le présent article va toutefois au-delà des objectifs de la directive, puisqu'il tend également à interdire l'acquisition de produits manufacturés de tabacs acquis dans le cadre d'une vente à distance.

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

¹ Une vente transfrontalière se définit comme « une vente à distance à des consommateurs dans le cadre de laquelle, le consommateur au moment où il commande le produit au détaillant, se trouve dans un État membre autre que l'État membre ou le pays tiers dans lequel ce détaillant est établi ».

ARTICLE 31 duodecies (nouveau)
(Art. 575 du code général des impôts)

Nouveau mode de détermination de la fiscalité sur le tabac

Commentaire : le présent article vise à fixer un nouveau mode de détermination de la fiscalité sur le tabac, en supprimant notamment le taux normal et le taux spécifique.

I. LE DROIT EXISTANT

En application des dispositions de l'article 575 du code général des impôts (CGI), les tabacs manufacturés vendus au détail ou importés dans les départements de la France continentale sont soumis à un droit de consommation.

Le droit de consommation sur les tabacs comporte une **part spécifique** par unité de produit ou de poids et une **part proportionnelle** au prix de vente au détail.

La **part spécifique** pour mille unités ou mille grammes résulte de l'application du **taux spécifique** à la **classe de prix de référence**¹.

La part proportionnelle résulte de l'application du **taux proportionnel** au **prix de vente au détail**.

Le taux proportionnel est égal à la différence entre le taux normal et le taux spécifique.

En d'autres termes, comme résumé dans l'encadré ci-après, le montant des droits de consommation sur les produits du tabac dépend de quatre paramètres : le taux normal, le taux spécifique, le prix moyen pondéré de vente (qui détermine la part spécifique) et le prix de vente au détail (qui détermine la part proportionnelle).

¹ La classe de prix de référence d'un groupe de produits correspond au **prix moyen pondéré de vente au détail** exprimé pour mille unités ou mille grammes et arrondi à la demi-dizaine d'euros immédiatement supérieure.

Le **prix moyen pondéré de vente au détail** est calculé par groupe de produits en fonction de la valeur totale de l'ensemble des unités mises à la consommation, basée sur le prix de vente au détail toutes taxes comprises, divisée par la quantité totale mise à la consommation.

Le **prix moyen pondéré de vente au détail** et la **classe de prix de référence** sont établis pour chaque groupe de produits au plus tard le 31 janvier de chaque année, sur la base des données concernant toutes les mises à la consommation effectuées l'année civile précédente, par arrêté du ministre chargé du budget.

**La détermination des droits de consommation sur le tabac
en fonction des taux normal et spécifique applicable**

Droit de consommation = part spécifique¹ + part proportionnelle²

Droit de consommation = (taux spécifique x prix moyen pondéré de vente)
+ (taux proportionnel x prix de vente au détail)

Droit de consommation = (taux spécifique x prix moyen pondéré de vente)
+ (taux normal - taux spécifique) x prix de vente au détail

Source : commission des finances, d'après l'article 575 du CGI

Le taux normal et le taux spécifique sont définis par groupe de produits à l'article 575 A du CGI, comme détaillé dans le tableau ci-après.

Taux normaux et spécifiques de la fiscalité sur le tabac

(en pourcentage)

Groupe de produits	Taux normal	Taux spécifique
Cigarettes	64,7	15
Cigares et cigarillos	28	5
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes	62	30
Autres tabacs à fumer	55	10
Tabacs à priser	50	0
Tabacs à mâcher	35	0

Source : article 575 A du code général des impôts

¹ Spécifique au produit de tabac ou à son poids.

² Proportionnelle au prix de vente au détail.

Par exemple, pour les cigarettes le taux normal s'élevant à 64,7 % et le taux spécifique à 15 %, le taux proportionnel permettant de déterminer la part proportionnelle du droit de consommation correspond à la différence entre ces deux taux, soit 49,7 %.

Le prix moyen pondéré de vente au détail et la classe de prix de référence sont établis chaque année par arrêté du ministre chargé du budget. En 2014, le prix moyen pondéré des cigarettes s'établit ainsi à 321,57 euros pour 1 000 unités ou 1 000 grammes.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de nos collègues députés Jean-Louis Dumont, Jean-Jacques Cottel, Razzy Hammadi et Jean-Louis Bricout, l'Assemblée nationale a adopté le présent article, avec l'avis défavorable de la commission des finances et l'avis favorable du Gouvernement.

Cet article tend à supprimer les notions de taux spécifique et de taux normal (ainsi qu'indirectement le critère du prix moyen pondéré de vente).

Les nouveaux droits de consommation sur le tabac seraient ainsi déterminés suivant une part spécifique (qui consisterait désormais en un montant fixe exprimé en euros) et un taux proportionnel (exprimé en pourcentage).

La part spécifique dépendrait du nombre d'unités de produit ou du poids.

La part proportionnelle dépendrait du taux proportionnel appliqué au prix de vente au détail.

Le dispositif proposé n'est opérationnel que par référence à la nouvelle rédaction proposée de l'article 575 A du code général des impôts proposée par l'article 31 *terdecies* (nouveau), qui fixe de nouveaux taux proportionnels et parts spécifiques applicables par groupe de produits, comme détaillé dans le tableau ci-après.

**Taux proportionnels et parts spécifiques pour la fiscalité sur le tabac
proposés par l'article 31 *terdecies***

Groupe de produits	Taux proportionnel (en %)	Part spécifique (en euros)
Cigarettes	49,7	48,75
Cigares et cigarillos	23	19
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes	32	67,50
Autres tabacs à fumer	45	17
Tabacs à priser	50	0
Tabacs à mâcher	35	0

Source : texte du projet de loi de finances transmis par l'Assemblée nationale

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général partage les objectifs généraux poursuivis par cet article. Il vise à **simplifier** et **rendre plus lisible la fiscalité** applicable relative aux droits de consommation sur le tabac. Par ailleurs, il **rapproche les règles françaises de celles mises en œuvre dans 26 des 28 États membres de l'Union européenne**¹. Selon les auteurs de l'amendement, le droit actuel entraînerait en effet une hausse des écarts de prix entre la France et le reste de l'Union européenne, ce qui favoriserait **l'essor du marché parallèle**, créant une distorsion de concurrence préjudiciable aux quelque 26 000 buralistes français.

Le mode actuel pour déterminer la fiscalité entraîne une augmentation mécanique de celle-ci, du fait de la prise en compte du prix moyen pondéré de vente.

Le prix moyen du paquet de cigarettes en France, de l'ordre de sept euros, est nettement supérieur à celui de nos principaux voisins², à l'exception notable du Royaume-Uni où ce prix est plus élevé (10 euros).

¹ Seule l'Italie a un système proche de celui de la France.

² 4,80 euros au Luxembourg ; 5,47 euros en Belgique ; 6,32 euros aux Pays-Bas ; 3,19 euros à Andorre ; 4,75 euros en Espagne ; 5 euros en Italie ; 6,83 euros en Suisse ; 5,47 euros en Allemagne, pour un paquet de vingt cigarettes (données de janvier 2014).

Cette situation est à rapprocher d'une diminution des recettes fiscales provenant de la vente de cigarettes, estimée par les auteurs de l'amendement à 168 millions d'euros en 2013¹ (sur un montant total de 11 milliards d'euros). **La hausse de la fiscalité entraînerait ainsi une hausse des achats illégaux (notamment à l'étranger et sur Internet) et une perte de recettes fiscales.**

Toutefois, et comme l'ont montré les débats à l'Assemblée nationale, **l'impact du dispositif proposé est incertain, tant en ce qui concerne le prix du tabac et la fiscalité applicable que les recettes attendues pour l'État et la sécurité sociale (en termes de TVA et de droits de consommation sur le tabac), les grossistes et les buralistes.**

Des simulations paraissent indispensables pour comprendre les effets d'une telle réforme.

Par ailleurs, votre rapporteur général n'a pas été en mesure d'expertiser si cet article tendait effectivement à une plus grande convergence avec la fiscalité applicable dans les autres pays de l'Union européenne

Formellement, cet article introduit enfin une ambiguïté dans la nouvelle rédaction proposée pour l'article 575 du CGI, puisqu'il supprime les déterminants actuels de la part spécifique (taux spécifique, classe de prix de référence, prix moyen pondéré de vente) au troisième alinéa de l'article 575 du CGI, mais maintient la définition de ces notions aux autres alinéas de cet article.

Si une réforme de la fiscalité des droits de consommation mériterait donc bien d'être étudiée, elle nécessiterait une étude d'impact préalable et une concertation approfondie avec les professionnels.

En séance publique, le Gouvernement a d'ailleurs annoncé qu'il formulerait, d'ici la fin de l'année 2015, des propositions pour réformer la fiscalité des droits de consommation sur le tabac².

Faute d'évaluations quant à l'impact des mesures proposées, et même s'il en partage les objectifs, votre rapporteur général propose de supprimer le présent article.

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

¹ Ces données se basent sur les travaux de la Commission européenne. Lors des débats à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a avancé, pour l'année 2014, une perte de recettes fiscales estimée dans une fourchette comprise entre « 50 et 100 millions d'euros, voire un peu plus », quand les auteurs de l'amendement jugeaient que ce montant, tendanciellement croissant, pourrait atteindre 200 millions d'euros en 2014.

² En particulier, le Gouvernement envisage de fixer les droits en euros, ce qui serait plus lisible et plus efficace et est par ailleurs en partie satisfait par le dispositif adopté par l'Assemblée nationale.

ARTICLE 31 terdecies (nouveau)
(Art. 575 A du code général des impôts)

Fixation des taux proportionnels et des parts spécifiques applicables aux groupes de produits soumis aux droits de consommation sur le tabac

Commentaire : le présent article vise à fixer les taux proportionnels et les parts spécifiques applicables aux groupes de produits soumis aux droits de consommation sur le tabac.

À l'initiative de nos collègues députés Jean-Louis Dumont, Jean-Jacques Cottel, Razzy Hammadi et Jean-Louis Bricout, l'Assemblée nationale a inséré, en seconde délibération, le présent article, avec l'avis défavorable de la commission des finances et l'avis favorable du Gouvernement, qui a présenté un sous-amendement également adopté par l'Assemblée nationale.

Cet article complète le dispositif proposé à l'article 575 du code général des impôts par l'article 31 *duodecies* (nouveau)¹. Le droit existant fixe le taux normal et le taux spécifique applicables à la fiscalité du tabac par groupe de produits. Le dispositif proposé au présent article vise à introduire de nouveaux critères (taux proportionnel, part spécifique en euros) pour la fiscalité des différents groupes de produits du tabac.

Le sous-amendement du Gouvernement a porté de 18 à 19 euros pour mille unités la part spécifique applicable au droit de consommation sur les cigares et cigarillos, afin de faire converger leur fiscalité vers celle applicable aux autres produits du tabac, en réduisant ainsi de 3,25 % l'écart de part spécifique entre ces produits et les cigarettes.

Par cohérence avec la position de la commission des finances sur l'article 31 *duodecies*, il vous est proposé d'également supprimer le présent article.

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

¹ Cf. *supra* le commentaire de cet article.

ARTICLE 31 quaterdecies (nouveau)
(Art. 575 E bis du code général des impôts)

Droits de consommation sur le tabac en Corse

Commentaire : le présent article vise à modifier les droits de consommation sur le tabac en Corse.

À l'initiative de nos collègues députés Jean-Louis Dumont, Jean-Jacques Cottel, Razzy Hammadi et Jean-Louis Bricout, l'Assemblée nationale a inséré le présent article, avec l'avis défavorable de la commission des finances et l'avis favorable du Gouvernement.

Cet article a pour objet d'appliquer en Corse, à l'article 575 E bis du code général des impôts (CGI), un dispositif analogue à celui proposé à l'article 575 du CGI par l'article 31 *duodecies* du présent projet de loi de finances rectificative¹ en matière de droits de consommation sur le tabac.

Le taux normal et le taux spécifique en vigueur en Corse, inférieurs à ceux applicables dans les autres départements métropolitains, sont détaillés dans le tableau ci-après.

Taux normaux et spécifiques de la fiscalité sur le tabac

(en pourcentage)

Groupe de produits	Taux normal	Taux spécifique
Cigarettes	50	10
Cigares et cigarillos	15	5
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes	30	15
Autres tabacs à fumer	25	0
Tabacs à priser	20	0
Tabacs à mâcher	15	0

Source : article 575 bis E du code général des impôts

¹ Cf. *supra* le commentaire de cet article.

Le dispositif proposé par le présent article est détaillé dans le tableau ci-après. Les droits de consommation seraient supprimés sur les catégories des « *autres tabacs à fumer* » (que les cigarettes, les cigares et cigarillos et les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes), les tabacs à priser et les tabacs à mâcher.

Taux proportionnels et parts spécifiques proposés par l'article 31 *quaterdecies* pour la fiscalité sur le tabac en Corse

Groupe de produits	Taux proportionnel (en %)	Part spécifique (en euros)
Cigarettes	40	25
Cigares et cigarillos	10	17,5
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes	15	22,5

Source : texte du projet de loi de finances transmis par l'Assemblée nationale

Par cohérence avec la position de la commission des finances sur l'article 31 *duodecies*, il vous est proposé d'également supprimer le présent article.

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

ARTICLE 31 quindecies (nouveau)
(Art. 888, 899, 900, 900 A et 900 B du code général des impôts)

Mise en place du timbre fiscal dématérialisé

Commentaire : le présent article vise à consolider le régime juridique applicable au timbre fiscal dématérialisé, avant l'entrée en vigueur de la procédure dématérialisée du timbre fiscal pour les passeports.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 887 du code général des impôts (CGI) fixe les modalités d'acquittement du droit de timbre :

« La contribution du timbre est acquittée, selon les modalités et conditions fixées par décrets, soit par l'emploi de machines à timbrer, soit par l'apposition de timbres mobiles, soit au moyen du visa pour timbre, soit sur déclaration ou sur la production d'états ou d'extraits, soit par la voie électronique au moyen d'un timbre dématérialisé ».

Si l'acquittement du droit de timbre par voie électronique figure ainsi dans la loi depuis 2005, les possibilités d'achat d'un timbre fiscal sur Internet sont limitées au timbre pour faire appel d'une décision de justice ou pour valider un visa de long séjour valant titre de séjour.

Par ailleurs, la loi ne précise pas le régime juridique applicable au timbre dématérialisé, notamment en ce qui concerne la durée de validité et les éventuelles demandes de remboursement. Toutefois, en pratique, les procédures de remboursement figurent d'ores et déjà sur les sites des administrations publiques proposant des timbres dématérialisés.

En outre, l'article 888 du CGI précise que *« chaque timbre porte distinctement son prix et a pour légende les mots : "République française" ».*

40 millions de timbres fiscaux sont aujourd'hui émis chaque année sous un format papier. Ceux-ci doivent être achetés dans les bureaux de tabac, les guichets des centres des finances publiques, des trésoreries ou des services des impôts des entreprises (SIE), ainsi que dans les guichets des régies de recette des préfectures et de certaines sous-préfectures.

Le présent article vise à consolider la base juridique applicable à la dématérialisation des timbres fiscaux, alors que **cette procédure doit être étendue en 2015 au timbre fiscal pour les passeports.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, le présent article vise à **définir le régime juridique applicable pour la mise en place d'une offre dématérialisée de timbres fiscaux**, en tendant à insérer quatre nouveaux articles dans le code général des impôts relatifs notamment à la mise en place d'un identifiant unique, à la durée de validité, aux conditions de remboursement et aux modalités de délivrance et de rétribution.

Enfin, il est proposé, à l'article 888 du CGI, que seuls les timbres « *mobiles* » (c'est-à-dire non dématérialisés) portent la mention "République française".

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article propose une **utile simplification administrative, en consolidant le régime juridique des timbres dématérialisés**. Leur délivrance évite aux usagers particuliers et professionnels de devoir systématiquement se déplacer pour les acquérir.

En effet, de nouvelles possibilités de dématérialiser les procédures sont prévues, en particulier pour le renouvellement du passeport : la dématérialisation doit entrer en application **dans les prochaines semaines**, suite à une décision en ce sens du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) en date du **18 décembre 2013**.

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

ARTICLE 31 sexdecies (nouveau)
(Art. 1731 bis du code général des impôts)

**Extension de l'interdiction d'imputer les déficits
et réductions d'impôts sur les rehaussements de droits**

Commentaire : le présent article vise à interdire aux contribuables ayant subi une majoration de 40 % ou de 80 % des droits élundés en cas de transferts *via* des comptes ou contrats d'assurance-vie non déclarés ou en cas de taxation forfaitaire en fonction des éléments du train de vie d'imputer sur ces rehaussements leurs déficits et réductions d'impôts.

I. LE DROIT EXISTANT

Afin de donner aux sanctions fiscales toute leur portée, le 1. de l'article 1731 *bis* du code général des impôts (CGI) **interdit au contribuable d'imputer les déficits¹ et réductions d'impôts en matière d'impôt sur le revenu (IR) sur les rehaussements et droits assortis d'une majoration d'au moins 40 %**, lorsque le contribuable a gravement manqué à ses obligations fiscales. Ce dispositif trouve à s'appliquer dans les cas suivants :

- la majoration de 40 % pour **défaut ou retard de déclaration** dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure (b de l'article 1728 du CGI) ;

- la majoration de 80 % en cas de découverte de l'exercice **d'une activité occulte** (c de l'article 1728 du CGI) ;

- la majoration de 40 % en cas de **manquement délibéré** (article 1728 du CGI) ;

- la majoration de 80 % en cas d'**abus de droit** au sens de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales (article 1728 du CGI) ;

- la majoration de 100 % en cas **d'opposition ou d'obstacle au contrôle fiscal** entraînant la mise en œuvre de la procédure d'évaluation d'office des bases d'imposition (article 1732 du CGI).

¹ En application du I de l'article 156 du CGI, le revenu imposable est déterminé sous déduction du déficit constaté pour une année dans une catégorie de revenus ; si le revenu global n'est pas suffisant pour que l'imputation puisse être intégralement opérée, l'excédent du déficit est reporté successivement sur le revenu global des années suivantes jusqu'à la sixième année inclusivement. Plusieurs exceptions sont prévues par le I et le I bis du même article.

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 **inclure les majorations de droits prévues à l'article 1758 du CGI parmi celles qui entraînent l'application de l'article 1731 bis du CGI.**

Les majorations prévues par l'article 1758 du CGI visent les cas suivants :

- la majoration de 40 % en cas de transferts de sommes, titres ou valeurs vers ou en provenance de l'étranger par l'intermédiaire de **comptes non déclarés** (articles 1649 A et 1649 *quater* A du CGI) ;

- la majoration de 40 % en cas de transferts de sommes, titres ou valeurs par l'intermédiaire de **contrats d'assurance-vie non déclarés** (articles 1649 A et 1649 AA du CGI) ;

- la majoration de 80 % en cas de **taxation forfaitaire en fonction des éléments du train de vie** (article 1649 *quater*-0 B bis du CGI).

Ces dispositions s'appliqueraient à compter de l'imposition des revenus de l'année 2015, déclarés et imposés en 2016.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales appelle notamment à un renforcement des sanctions applicables aux contribuables indéclicats. À cet égard, la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière¹ a relevé les sanctions applicables, par exemple, au défaut de déclaration d'un trust ou d'un compte bancaire à l'étranger. Le projet de loi de finances pour 2015, actuellement en discussion, vise quant à lui à modifier les sanctions applicables à la non-transmission de la documentation relative aux prix de transfert, et à créer une sanction spécifique pour les conseils commercialisant des montages qualifiés d'abus de droit.

De fait, ce renforcement de la lutte contre la fraude fiscale, assorti de possibilités de régularisation moyennant des pénalités allégées, commence à porter ses fruits. En témoignent notamment les bons résultats du **service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)** mis en place le 21 juin 2013, dont l'objectif de 1,85 milliard d'euros de recettes sur l'année 2014 devrait être largement atteint. Au 19 septembre 2014, plus de 31 000 dossiers avaient été déposés. Les avoirs régularisés, d'un montant

¹ Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

médian de 400 000 euros, proviennent à 80 % de Suisse et à 7 % du Luxembourg.

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale vient utilement compléter le droit existant, et ainsi renforcer l'incitation à la régularisation.

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

ARTICLE 31 septdecies (nouveau)
(Art. L. 221-31 du code monétaire et financier et art. 157 du code général des impôts)

Éligibilité des certificats mutualistes et paritaires à un plan d'épargne en actions

Commentaire : le présent article vise à rendre les certificats mutualistes et paritaires éligibles à un plan d'épargne en actions.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES CARACTÉRISTIQUES DES CERTIFICATS MUTUALISTES ET PARITAIRES

L'article 54 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a créé des titres spécifiques, dénommés certificats mutualistes s'ils sont émis par une société d'assurance mutuelle relevant du code des assurances ou par une mutuelle relevant du code de la mutualité, et certificats paritaires s'ils sont émis par une institution de prévoyance, relevant du code de la sécurité sociale.

Aucune émission de ces nouveaux titres n'a encore été réalisée.

Les fonds levés auprès de ses sociétaires ou de ses adhérents grâce à ces certificats doivent permettre à l'émetteur de renforcer ses fonds propres afin de satisfaire les exigences prudentielles. Pour que ces fonds soient considérés comme des fonds propres de la meilleure qualité, pouvant être comptés sans restriction pour la couverture des engagements de l'émetteur, ils doivent présenter certaines caractéristiques tenant à :

- leur permanence, ce qui implique que l'émetteur ne soit pas obligé de les rembourser ou de racheter les titres ;
- leur capacité à absorber les pertes enregistrées par l'émetteur ;
- la flexibilité de leur rémunération, notamment en fonction de la solvabilité de l'émetteur.

De fait, les certificats mutualistes et paritaires, qui ne constituent pas des titres de dette, ne comportent pas de date d'échéance et ne donnent pas lieu à remboursement, même à l'initiative de l'émetteur. Les certificats ne sont remboursables qu'en cas de liquidation de l'émetteur.

En cas de nécessité, les certificats seraient les premiers à absorber les pertes subies par l'émetteur, même si le dispositif proposé autorise les

statuts de l'émetteur à prévoir l'imputation des pertes sur les réserves préalablement à la réduction de la valeur des certificats. Dans l'hypothèse d'une liquidation de l'émetteur, les certificats ne seraient remboursés qu'après le désintéressement complet de tous les créanciers privilégiés, chirographaires¹ et subordonnés.

Ces titres présentent en outre une faible liquidité. Il n'est pas permis qu'un porteur cède ses titres directement à un autre porteur potentiel. En outre, les certificats ne peuvent pas faire l'objet d'un prêt ni d'opérations de mise en pension. Les certificats constituent ainsi une épargne totalement indisponible, sauf rachat par l'émetteur, qui n'est autorisé que dans un cadre facultatif, strictement encadré et contingenté.

Comme pour des actions², la rémunération des certificats est variable et fixée annuellement par l'assemblée générale de l'organisme émetteur lors de l'approbation des comptes. La détention de certificats ne donne pas de droit de vote en assemblée générale, au sein de laquelle seuls les sociétaires ou adhérents peuvent voter selon le principe « un homme, une voix ».

B. LE RÉGIME FISCAL DES CERTIFICATS MUTUALISTES ET PARITAIRES

En l'absence de toute possibilité de plus-value, la question principale du point de vue du détenteur personne physique est celle de l'imposition de la rémunération des certificats.

En l'état actuel du droit, les certificats ne sont pas éligibles au plan d'épargne en actions (PEA) qui permet, sous certaines conditions, notamment une détention continue minimale de cinq ans, de bénéficier d'une exonération d'impôt sur les revenus tirés des titres qui y sont placés.

Leur rémunération est donc soumise à l'impôt sur le revenu avec imposition au barème progressif, après application d'un abattement de 40 % prévu par le 2° du 3 de l'article 158 du code général des impôts, comme dans le cas de revenus provenant de dividendes sur actions.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement et avec un avis favorable de la commission des finances.

¹ Il s'agit d'un créancier simple, c'est-à-dire ne disposant d'aucune garantie particulière.

² Cependant, dans le cas des actions, la décision de distribution d'un dividende est prise par les actionnaires eux-mêmes réunis en assemblée générale. Dans le cas des certificats, tous les porteurs potentiels n'auront pas le droit de vote (assurés d'autres sociétés du groupe par exemple) et tous les votants ne seront pas porteurs (sociétaires n'ayant pas souscrit de certificats).

Son I tend à modifier l'article L. 221-31 du code monétaire et financier de manière à inclure les certificats mutualistes et paritaires parmi les emplois possibles des sommes déposées sur un plan d'épargne en actions.

Son II tend à modifier l'article 157 du code général des impôts afin d'inclure ces certificats dans la catégorie des placement non cotés qui ne bénéficient de l'exonération liée au plan d'épargne en actions que dans la limite de 10 % du montant de leur valeur.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Compte tenu de la proximité des caractéristiques des certificats avec celles des actions, il paraît légitime de prévoir l'éligibilité des certificats mutualistes et paritaires au plan d'épargne en actions, ne serait-ce que par symétrie avec les parts sociales des banques coopératives.

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

ARTICLE 31 octodécies (nouveau)
(Art. L. 236-2 du code rural et de la pêche maritime)

Aménagement de la redevance pour contrôle vétérinaire

Commentaire : le présent article a pour objet d'aménager la redevance sanitaire pour contrôle vétérinaire prévue par l'article L 236-2 du code rural et de la pêche maritime.

I. LE DROIT EXISTANT

Afin d'assurer le **financement des inspections et contrôles sanitaires des denrées alimentaires et des aliments pour animaux**, les États membres de l'Union européenne sont autorisés, notamment sur le fondement de la directive du Conseil du 29 janvier 1985¹, du règlement du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004² et du règlement de la Commission du 24 juillet 2009³ à **percevoir des redevances et taxes**. Ces règles communes permettent une certaine harmonisation des règles de financement appliquées dans les différents États membres.

L'article 26 de la loi n° 98-1267 du 30 décembre 1998 de finances rectificative pour 1998, codifié à l'article 285 *quinquies* du code des douanes, a ainsi instauré une **redevance pour contrôle vétérinaire**, perçue lors de l'importation sur le territoire national, de **produits animaux ou d'origine animale, d'animaux vivants et d'aliments pour animaux d'origine non animale** en provenance d'un État n'appartenant pas à l'Union européenne. Cette redevance douanière a été **redoublée d'une redevance pour contrôle vétérinaire** au titre de la certification opérée par les vétérinaires certificateurs. Cette redevance, introduite par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000, est codifié à l'article L. 236-2 du code rural et de la pêche maritime. Son calcul inclut :

- le coût des contrôles physiques que sont les visites sanitaires préalables à l'établissement des certificats et autres documents ;

¹ Directive 85/73/CEE du Conseil du 29 janvier 1985 relative au financement des inspections et contrôles sanitaires des viandes fraîches et des viandes de volaille.

² Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux.

³ Règlement (CE) n° 669/2009 du 24 juillet 2009 portant modalités d'exécution du règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les contrôles officiels renforcés à l'importation de certains aliments pour animaux et certaines denrées alimentaires d'origine non animale et modifiant la décision 2006/504/CE.

- le coût d'établissement et de délivrance des certificats et documents nécessaires à l'expédition des marchandises.

Chacun des éléments étant plafonnées : le **montant de la visite sanitaire** préalable représente un forfait maximal de **60 euros**, **chaque certificat émis** ne peut excéder un prix de **30 euros** et **chaque animal ou lot inspecté s'élève à un plafond de 80 centimes d'euros par unité**. La redevance due résulte de l'addition de ces trois éléments.

Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et du budget fixe les **tarifs de la redevance en fonction de la nature des marchandises**.

Le produit de la redevance est **affecté à l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer**, appelé FranceAgriMer, afin d'**assurer la rémunération des vétérinaires certificateurs** chargés de toute ou partie des opérations de certification.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de sa commission des finances, le présent article, qui propose de **modifier le mode de recouvrement et le calcul de la redevance pour la délivrance des certificats** et autres documents nécessaires **en cas d'échanges ou d'exportation d'animaux ou denrées animales ou d'origine animale**.

Il s'agit notamment de **sortir de l'assiette de la redevance la rémunération de la visite préalable à la certification** ainsi que **le nombre d'animaux ou de lots inspectés**, et de réduire en conséquence le montant dû¹.

Selon l'exposé sommaire de l'amendement du Gouvernement, le présent article a également pour objet, d'une part, de **confier à FranceAgriMer le recouvrement de cette redevance**, sachant que cet établissement public se voyait déjà affecté le produit de la redevance, et, d'autre part, de **plafonner l'affectation de cette taxe** « *par anticipation de l'application de l'article 16 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019* ».

Pour cela, le présent article précise que « *dans la limite du plafond fixé au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1777 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, la délivrance des certificats et documents est subordonnée à la justification du paiement de la redevance correspondante à cet établissement, qui en assure le recouvrement, selon le principe des recettes au comptant* ».

¹ Le calcul de la redevance sera donc dorénavant fondé sur le seul nombre de certificats émis. Chaque certificat émis continuera d'être facturé 30 euros au maximum.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La réforme proposée par le présent article n'est **pas accompagnée d'éléments expliquant sa pertinence**, ce qui ne met pas les parlementaires en mesure de se former un jugement.

Les modalités du plafonnement doivent ainsi être étudiées dans la mesure où la redevance, censée correspondre aux coûts d'établissement et de délivrance des certificats, est strictement proportionnelle aux nombres de certificats émis et que l'établissement est chargé de rémunérer les vétérinaires certificateurs.

La référence à l'article 46 de la loi de finances pour 2012 est d'ailleurs prématurée dans la mesure où cet article ne comporte pas encore un tel plafond.

En outre, **le dispositif du présent article ne correspond pas entièrement à son objet et pose en l'état de sérieuses questions sur le plan juridique.**

En effet, au lieu de plafonner l'affectation de la redevance d'une part et de prévoir les modalités de recouvrement de la redevance et de délivrance des documents d'autre part, il indique que la subordination de la délivrance des certificats sanitaires à la remise d'un justificatif de paiement ne vaut que dans la limite du plafond d'affectation de la redevance à FranceAgrimer, qui assure désormais le recouvrement de cette dernière.

En pratique, cela revient à ce que FranceAgriMer ne puisse plus exiger de justification de paiement pour la remise de certificats dès lors que le plafond aura été atteint.

Une interprétation stricte pourrait même conduire à ce que cet établissement ne puisse plus assurer le recouvrement de la redevance dès lors que le plafond est atteint, ce qui ne semble pas être l'objectif recherché.

En tout état de cause, **les flous et les imperfections du présent article justifient sa suppression** compte tenu des délais et du peu d'éléments d'information dont dispose votre rapporteur général.

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

*ARTICLE 31 novodecies (nouveau)***Taxe pour la certification sanitaire ou phytosanitaire**

Commentaire : le présent article a pour objet de créer une taxe pour la certification sanitaire ou phytosanitaire ainsi que d'obliger les entreprises exportatrices à utiliser une procédure dématérialisée de certification.

I. LE DROIT EXISTANT

L'exportation d'animaux, de produits animaux, de végétaux et de produits végétaux vers un État n'appartenant pas à l'Union européenne nécessite **l'obtention par l'entreprise exportatrice d'un certificat sanitaire ou phytosanitaire**. Les exigences sanitaires ou phytosanitaires et le modèle du certificat à présenter en accompagnement de chaque catégorie de produit varient selon les pays. Le Gouvernement a mis en place une **plate-forme logicielle « Expadon »**, qui rend ces informations accessibles aux entreprises et dont la gestion est confiée à **l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer**, appelé FranceAgriMer.

Les services déconcentrés de l'État reçoivent aujourd'hui les demandes de certification émanant des exportateurs et **recueillent ces certificats, soit en version papier sur place ou par courrier, soit par télécopie ou, encore, par messagerie électronique**.

Une nouvelle version de la plate-forme logicielle « Expadon », dite « Expadon 2 », est en cours de mise en place pour la délivrance des certificats en vue de **mettre fin à la procédure « papier »**. La procédure dématérialisée devrait conduire à **réduire les délais de traitement** et éviter les manipulations de papier, les envois postaux, les risques de perte de documents et les frais de secrétariat. Cette évolution s'inscrit dans le cadre du programme gouvernemental de simplification administrative et de relance de l'économie par l'exportation des produits agroalimentaires. En outre, elle doit permettre la **certification et la signature électroniques selon les normes internationales** (normes UN-CEFACT).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de sa commission des finances, le présent article, qui propose de **de créer une taxe pour la certification sanitaire ou**

phytosanitaire, en insérant dans le code rural et de la pêche maritime les articles L. 236-2-2 et L. 251-17-2.

Le financement des coûts de fonctionnement de la plate-forme logicielle « Expadon 2 » devrait donc donner lieu à une **participation financière du demandeur de certificat lors de sa demande** et le présent article prévoit qu'un arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et des finances fixe le montant de cette participation financière, **dans la limite d'un plafond de 8 euros** par certificat demandé. Le produit de la taxe serait affecté à FranceAgriMer.

Par ailleurs, le présent article propose de **rendre obligatoire l'utilisation de la plate-forme logicielle « Expadon 2 »**, lorsqu'une télé-procédure aura été mise en place pour le produit et la destination en question.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La réforme proposée par le présent article conduit à la création d'une nouvelle taxe, qui sera prélevée **sur les entreprises exportatrices** au profit de FranceAgriMer, établissement qui gère l'application informatique, « Expadon 2 ».

Votre rapporteur général comprend que cette taxe doit permettre d'assurer la maintenance et l'évolution de la plate-forme logicielle, **dont le coût est aujourd'hui imputé au budget de l'État** (par l'intermédiaire du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »).

L'utilisation obligatoire d'une application informatique va dans le sens de la dématérialisation des procédures. Cependant, à l'heure où se creuse le **déficit de notre balance commerciale**, il convient d'être attentif **aux signaux adressés aux entreprises**. Ces dernières auront, en effet, la contrainte d'un **coût supplémentaire pour leurs activités à l'export**.

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur général est tout de même **favorable à l'adoption du présent article**.

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

ARTICLE 31 viciés (nouveau)
(Art. L. 253-8-2 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime)

Création d'une taxe sur la vente des produits phytopharmaceutiques

Commentaire : le présent article a pour objet de créer une taxe assise sur le montant annuel des ventes de produits phytopharmaceutiques réalisées en France, à la charge des entreprises titulaires d'une autorisation de mise sur le marché desdits produits. Le produit de cette taxe serait affecté à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) afin de financer le dispositif de phytopharmacovigilance.

I. LE DROIT EXISTANT

Les produits phytopharmaceutiques font partie de la famille des pesticides et sont des préparations destinées à protéger les végétaux et les produits de culture.

L'évaluation et la mise sur le marché de ces produits et des substances actives qui les composent sont régies au niveau communautaire par le règlement (CE) n° 1107/2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques¹. **L'évaluation des substances** est réalisée **au niveau européen**, tandis que **l'évaluation des produits**, en vue de la délivrance d'une autorisation de mise sur le marché, est réalisée **au niveau national**. En France, cette mission est assurée par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)².

Afin de **couvrir les frais d'évaluation et d'expertise** engagés par l'agence dans le cadre des demandes d'évaluation et d'autorisation de mise sur le marché, **une taxe relative aux produits phytopharmaceutiques a été créée par l'article 130 de la loi de finances pour 2007**³. Cette taxe, payée par les demandeurs d'autorisation et affectée à l'ANSES, a été modifiée par l'article 73 de la troisième loi de finances rectificative pour 2012⁴ afin de la

¹ Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil.

² L'article 51 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt prévoit le transfert du ministère de l'agriculture à l'ANSES de la délivrance des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et des matières fertilisantes, en plus de l'évaluation des risques pour laquelle elle était déjà compétente.

³ Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

⁴ Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

mettre en conformité avec le droit communautaire et de relever les tarifs applicables aux différents types de demandes¹. Le produit de cette taxe s'est élevé à 12 millions d'euros en 2013 ; il s'élèverait à **12,8 millions d'euros en 2014**.

Par ailleurs, en France, les **distributeurs de produits phytopharmaceutiques** doivent acquitter la **redevance pour pollutions diffuses** prévue par l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement. Introduite par l'article 84 de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques², cette redevance vise à limiter l'usage des pesticides et la contamination des milieux aquatiques. Le taux de la redevance est fixé par les agences de l'eau, également en charge de son recouvrement, tandis que l'assiette dépend de la quantité de substance active contenue dans le produit. En 2013, les recettes totales de redevance pour pollutions diffuses se sont élevées à **41 millions d'euros** pour l'ensemble des produits phytosanitaires, y compris les produits phytopharmaceutiques.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de neuf députés dont Dominique Potier et Gérard Bapt, avec l'avis favorable du Gouvernement et, à titre personnel, de la rapporteure générale de la commission des finances, Valérie Rabault. La commission des finances de l'Assemblée nationale a, quant à elle, émis un avis défavorable à l'amendement proposant d'instituer cette nouvelle taxe.

En vue de créer une taxe sur les produits phytopharmaceutiques, le présent article propose d'introduire **un nouvel article L. 253-8-2** au sein du chapitre relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques du **code rural et de la pêche maritime**.

Aux termes des I à III de l'article L. 253-8-2 créé par le présent article, la taxe sur les produits phytopharmaceutiques serait **due par les entreprises titulaires d'autorisation de mise sur le marché** ou de permis de commerce parallèle d'un produit phytopharmaceutique.

Le IV de l'article L. 253-8-2 fixe le **taux plafond de la taxe à 0,3 % des ventes annuelles de produits phytopharmaceutiques, hors taxe sur la valeur ajoutée, réalisées en France**.

¹ Le barème de la taxe a été fixé par l'arrêté du 16 avril 2012 fixant le barème de la taxe fiscale affectée perçue par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relative à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants et à l'homologation des matières fertilisantes et supports de culture.

² Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

La taxe serait acquittée par voie déclarative par les entreprises concernées, au plus tard le 31 mai de chaque année, et recouvrée par l'ANSES.

Le **produit** de la taxe serait **entièrement affecté à l'ANSES**, dans la limite du plafond fixé au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012¹, **afin de financer le dispositif de phytopharmacovigilance**, qui vise à identifier les effets indésirables des produits phytopharmaceutiques. L'exposé sommaire de l'amendement ayant introduit le présent article précise que *« l'objectif de la mesure n'est pas de créer de nouveaux dispositifs en plus des nombreux dispositifs de surveillance susmentionnés, mais de les coordonner, d'en renforcer certains et de centraliser les données produites par les différents dispositifs »*.

La taxe sur les produits phytopharmaceutiques prévue par le présent article **s'inspire ainsi de la taxe annuelle sur le chiffre d'affaires des médicaments vétérinaires** vendus en France, prévue par le II de l'article L. 5141-8 du code de la santé publique. Cette taxe, fixée à 0,4 % du chiffre d'affaires annuel et dont le plafond maximum est de 25 000 euros par médicament, est affectée à l'ANSES afin de financer le dispositif de pharmacovigilance. Elle vient en sus de la taxe acquittée pour chaque demande d'instruction d'un dossier d'autorisation de mise sur le marché. Au total, le produit de ces deux taxes sur les médicaments vétérinaires s'élève à environ 7 millions d'euros en 2013 et en 2014.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article entraînera **une nouvelle hausse de la fiscalité pour les entreprises du secteur phytopharmaceutique**. Or ces dernières **acquittent déjà une taxe au profit de l'ANSES** dans le cadre de leurs demandes d'évaluation et d'autorisation de mise sur le marché, **dont le niveau a été relevé de façon significative en 2012**. Le produit de la taxe est en effet passé d'environ 10 millions d'euros en 2011 à 12,8 millions d'euros en 2014. L'introduction d'une nouvelle taxe sur la vente de produits phytopharmaceutiques risque d'être répercutée sur les prix de vente pénalisant ainsi les consommateurs, dans leur grande majorité des agriculteurs. De plus, cette nouvelle taxe vient s'ajouter à la redevance pour pollutions diffuses, acquittée par les distributeurs.

Le présent article n'est accompagné d'**aucune évaluation de l'impact économique et financier du dispositif proposé**, alors même que la France est le deuxième consommateur mondial de produits phytopharmaceutiques.

Enfin, selon le projet annuel de performances de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » annexé au projet de loi

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

de finances pour 2015, **les nouvelles compétences de l'ANSES** prévues par la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt¹, **en matière d'autorisations de mises sur le marché de produits phytopharmaceutiques et de phytopharmacovigilance ont été prises en compte dans la subvention pour charges de service public** de l'agence. Ainsi, environ 472 500 euros sont déjà prévus dans le projet de loi de finances pour 2015 au titre de la phytopharmacovigilance et du suivi des effets non-intentionnels des pratiques agricoles.

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

¹ Cf. article 51 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

ARTICLE 31 unvocies (nouveau)

(Art. L. 136-7 du code de la sécurité sociale, art. 16 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, art. 8 de la loi n° 2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014 et art. 9 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013)

Coordinations nécessaires à l'application des dispositions du III bis de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale

Commentaire : le présent article vise à procéder à diverses coordinations rendues nécessaires par les modifications apportées à l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale par l'article 9 de la loi de finances rectificative pour 2013.

Le présent article vise à assurer les coordinations rendues nécessaires du fait de l'insertion par l'article 9 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 d'un *b* nouveau au 3° du II de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale et, en conséquence, de la renumérotation du *b* préexistant en *c*.

Il doit ainsi garantir l'applicabilité des dispositions du III bis de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale qui prévoit les modalités de reversement à l'assuré des trop-perçus de prélèvements sociaux relatifs aux contrats d'assurance sur la vie multisupports.

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

ARTICLE 31 duovicies (nouveau)

(Art. 100 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire)

Prolongation du moratoire sur l'encellulement individuel

Commentaire : le présent article vise à prolonger de cinq ans le moratoire sur l'encellulement individuel.

Adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, le présent article tend à **prolonger de cinq ans, jusqu'au 31 décembre 2019, le moratoire sur l'encellulement individuel** prévu par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

Ce moratoire est venu à expiration le 24 novembre 2014, et ne pas le prolonger accroîtrait les risques de contentieux – lesquels demeurent néanmoins pour la période entre la fin du moratoire, le 24 novembre 2014, et la promulgation du présent projet de loi de finances rectificative.

Un amendement d'inspiration similaire, tendant à prolonger ce moratoire, avait été déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale lors de l'examen des crédits de la mission « Justice » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2015. Il avait été retiré, dans l'attente de nouveaux travaux du Parlement.

Un rapport sur ce sujet a ainsi été remis au Gouvernement par notre collègue député Dominique Raimbourg, vice-président de la commission des lois, dont les propositions ont été prises en compte dans le contenu du **rapport** que le présent article propose par ailleurs de déposer **au Parlement** dans le courant de l'année 2016 :

« Au deuxième trimestre de l'année 2016, puis au dernier trimestre de l'année 2019, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur l'encellulement individuel qui comprend, en particulier, une information financière et budgétaire relative à l'exécution des programmes immobiliers pénitentiaires depuis la promulgation de la loi et leur impact quant au respect de l'objectif de placement en cellule individuelle. »

Comme l'a souligné notre collègue Antoine Lefèvre, rapporteur spécial de la mission « Justice », lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, *« le taux d'occupation des places en maison d'arrêt (qui s'établit à 134 %, en hausse de 10 points par rapport à 2011) témoigne que l'objectif de parvenir à l'encellulement individuel est très loin d'être atteint »*¹. Certes, le

¹ Sénat, rapport général sur le projet de loi de finances pour 2015 n° 108 (2014-2015), tome III, annexe 18 (mission « Justice » et articles rattachés).

programme de construction de places de prison y remédie, mais l'objectif de 63 500 places, sur lequel se basait la programmation triennale 2013-2015, a été reporté à 2019. Par ailleurs, il ne permettra pas d'atteindre l'objectif d'encellulement individuel dans les maisons d'arrêt, révélant un décalage entre la priorité accordée par le Gouvernement à la justice et les moyens effectivement alloués.

Votre rapporteur général est néanmoins favorable au présent article dans la mesure où il dresse un constat et tend à réduire les risques de contentieux pour l'État.

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

ARTICLE 31 teroicies (nouveau)

(Art. 113 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 et art. 54 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

Aménagement des modalités d'information du Parlement sur les opérations retracées sur les comptes de commerce relatifs à la gestion de la dette, de la trésorerie et de la couverture des risques financiers de l'État

Commentaire : le présent article vise à aménager les modalités d'information du Parlement sur les opérations retracées sur les comptes de commerce relatifs à la gestion de la dette, de la trésorerie et de la couverture des risques financiers de l'État.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'AUDIT CONTRACTUEL DU COMPTE DE COMMERCE « GESTION DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT »

Le compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État », prévu au II de l'article 22 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, comporte deux sections.

Aux termes de l'article 113 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, la première « retrace les opérations relatives à la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, à l'exclusion des opérations réalisées au moyen d'instruments financiers à terme. Elle comporte, en recettes et en dépenses, les produits et les charges résultant de ces opérations ainsi que les dépenses directement liées à l'émission de la dette de l'État ».

La seconde « retrace les opérations de gestion de la dette et de la trésorerie de l'État effectuées au moyen d'instruments financiers à terme. Elle comporte, en dépenses et en recettes, les produits et les charges des opérations d'échange de devises ou de taux d'intérêt, d'achat ou de vente d'options ou de contrats à terme sur titres d'État autorisées en loi de finances ».

Le même article prévoit que « le Gouvernement transmet au Parlement le compte rendu d'un **audit contractuel** organisé chaque année sur les états financiers du compte de commerce, sur les **procédures prudentielles** mises en œuvre, sur l'ensemble des opérations effectuées en vue de couvrir les charges de la trésorerie et de gérer les liquidités ou les instruments d'endettement de l'État, ainsi que sur l'incidence de ces opérations sur le coût de la dette ».

B. L'AUDIT RÉALISÉ PAR UN ORGANISME EXTÉRIEUR SUR LE COMPTE DE COMMERCE « COUVERTURE DES RISQUES FINANCIERS DE L'ÉTAT »

Le compte de commerce « Couverture des risques financiers de l'État », créé par l'article 54 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, retrace les opérations de couverture des risques financiers de l'État effectuées au moyen d'instruments financiers à terme, à l'exception de celles liées à la gestion de la dette négociable et non négociable et de la trésorerie de l'État. Il rend ainsi compte des opérations de couverture du risque de change menées pour le compte du ministre des affaires étrangères, notamment en ce qui concerne les contributions obligatoires ou volontaires de la France aux organisations internationales, libellées en devises étrangères.

Il est prévu que le ministre chargé de l'économie transmette chaque année au Parlement le compte rendu d'un audit réalisé par un **organisme extérieur** sur les états financiers du compte de commerce, sur les **procédures prudentielles** mises en œuvre et sur **l'ensemble des opérations effectuées**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement et avec un avis favorable de la commission des finances, le présent article tend, d'après l'exposé sommaire de l'amendement du Gouvernement, à simplifier *« les modalités générales d'information sur les opérations effectuées sur les comptes de commerce relatifs à la gestion de la dette, de la trésorerie et de la couverture des risques financiers de l'État »* :

« - une première modification unifie les audits des opérations retracées dans les comptes de commerce "Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État" et "Couverture des risques financiers de l'État";

« - une deuxième modification cible l'audit sur les opérations relatives à la gestion de la dette négociable et de la trésorerie de l'État ainsi qu'à la couverture des risques financiers de l'État effectuées par l'Agence France Trésor en application des autorisations accordées, chaque année, par la loi de finances. »

Le I du présent article prévoit ainsi que *« le ministre chargé des finances transmet chaque année au Parlement le compte rendu d'un audit organisé sur :*

« 1° Les opérations effectuées en application des autorisations accordées en lois de finances et relatives à la gestion de la dette négociable et de la trésorerie de l'État, à la couverture des risques financiers de l'État et aux dettes transférées à l'État ;

« 2° L'incidence de ces opérations sur la charge de la dette ;

« 3° Le pilotage des risques financiers mis en œuvre pour ces opérations. »

En conséquence, le II du présent article abroge les dispositions de l'article 113 de la loi de finances rectificative pour 2004 et de l'article 54 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 relatives aux audits ainsi réunis.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Si la simplification apportée par le présent article n'apparaît pas absolument déterminante, il ne semble pas y avoir lieu de s'y opposer par principe.

En revanche, le dispositif proposé est perfectible. C'est pourquoi votre commission des finances a adopté, à l'initiative de votre rapporteur général, trois amendements.

Le premier tend à **préciser que l'audit prévu par le présent article est externe et indépendant.**

Alors que l'exposé sommaire de l'amendement du Gouvernement ne fait pas mention de cette intention, le secrétaire d'État au budget a expliqué en séance publique à l'Assemblée nationale que le dispositif proposé « *vise aussi à permettre que cet audit, auquel la loi impose aujourd'hui d'être exclusivement contractuel, et donc obligatoirement sous-traité à un cabinet externe, soit confié à un corps public* ».

Votre rapporteur général n'est pas opposé au fait de permettre que cet audit soit réalisé par un corps public, pour autant que celui-ci dispose des compétences très spécialisées nécessaires pour cette tâche. Néanmoins, il lui apparaît important que l'entité chargée de l'audit soit extérieure et indépendante par rapport aux acteurs impliqués dans les opérations faisant l'objet d'un contrôle, notamment l'Agence France Trésor. L'enjeu est de garantir non seulement la bonne information du Parlement et mais également, compte tenu des montants en jeu, la sécurité des opérations effectuées par l'État pour la gestion de sa dette et de sa trésorerie comme pour la couverture de ses risques financiers.

Le deuxième amendement **tend à supprimer la précision selon laquelle l'audit porte sur les opérations « effectuées en application des autorisations accordées en lois de finances »**. En effet, de deux choses l'une : soit toutes les opérations sont « effectuées en application des autorisations accordées en lois de finances » et la précision est inutile, soit elles ne le sont pas toutes et il est d'autant plus important que le Parlement en soit informé. Dans les deux cas, il convient de supprimer cette précision.

Le troisième amendement **vise à compléter la notion de « pilotage des risques financiers »** en reprenant celle de « procédures prudentielles » qui figurait dans les dispositions originales. En effet, les opérations financières de l'État sont exposées à d'autres risques que ceux strictement

financiers, par exemple les risques opérationnels. Si l'idée d'un audit du pilotage des risques financiers semble pertinente, il apparaît souhaitable de perpétuer la revue des procédures prudentielles menée jusqu'ici, qui couvre tous les types de risques.

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

ARTICLE 31 *quater*vicies (nouveau)

**Rapport sur les avantages accordés par les conventions fiscales
aux institutions financières publiques des pays étrangers**

Commentaire : le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale, avec l'avis favorable de la commission des finances et un avis de sagesse du Gouvernement, prévoit que, « *avant le 1^{er} juillet 2015, le Gouvernement présente au Parlement un rapport relatif aux exonérations d'impôt accordées, en application des conventions fiscales conclues par la France, à certains États, à leur banque centrale ou à l'une de leurs institutions financières publiques* ».

Certaines conventions fiscales prévoient en effet de tels avantages au profit d'institutions publiques étrangères, qui s'ajoutent aux stipulations prévues par le modèle de convention fiscale de l'OCDE¹.

L'exemple le plus récent est celui de la **convention fiscale signée le 26 novembre 2013 entre la France et la Chine**², qui prévoit, à son article 11 et au point 5 de son protocole, une exonération de retenue à la source pour les dividendes, les intérêts et les plus-values bénéficiant aux « **fonds souverains** »³. Cette clause correspond à une demande de la Chine. Deux « fonds souverains » sont explicitement cités par la convention : la *China Investment Corporation* (CIC) et le *Fonds de réserve pour les retraites* (FRR) français. Le CIC, qui dispose d'un actif net de 653,7 milliards de dollars en 2013 et réalise un bénéfice net de 9,3 %⁴, devrait être le principal bénéficiaire de cette clause. Le FRR, quant à lui, dispose d'un actif net de 36,3 milliards d'euros fin 2013, qui sont très peu investis en Chine à ce jour⁵.

Votre rapporteur général estime que le rapport demandé par le présent article **contribuera utilement à l'information du Parlement** sur la politique conventionnelle de la France, dont il est aujourd'hui difficile d'avoir une vision d'ensemble.

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

¹ Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune, juillet 2010.

² Accord du 26 novembre 2013 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Chine en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu.

³ Voir à ce sujet le rapport n° 57 fait par Éric Doligé au nom de la commission des finances sur la convention fiscale France-Chine, 29 octobre 2014.

⁴ Source : rapport annuel 2013 du CIC.

⁵ Source : rapport annuel 2013 du FRR.

II. - GARANTIES

ARTICLE 32

Apport de la garantie de l'État à un prêt de l'Agence française de développement au fond vert pour le climat

Commentaire : le présent article vise à accorder la garantie de l'État à l'Agence française de développement pour un prêt de 285 millions d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

Le **Fonds vert pour le climat** est un fonds rattaché à l'Organisation des Nations unies (ONU) visant à financer des investissements en matière de changement climatique dans les pays en développement. Les pays développés se sont engagés à mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici 2020.

Les États ont la possibilité de contribuer partiellement sous forme de prêts très concessionnels. La France a donc choisi de compléter sa contribution sous forme de don par un prêt de 285 millions d'euros.

L'État a souhaité que ce prêt soit accordé par l'Agence française de développement (AFD). C'est ainsi que 115 millions d'euros d'autorisations d'engagements ont été prévues, au profit de l'AFD, sur la mission « Aide publique au développement », afin de compenser à l'Agence la bonification du prêt.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'AFD agissant pour le compte et aux risques de l'État, le présent article prévoit que ce dernier **accorde à l'agence sa garantie au titre de ce prêt**, celle-ci portant « *sur le principal et les intérêts dans la limite d'un plafond de 285 millions d'euros en principal* ».

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances ne remet en question ni la contribution de la France au Fonds vert pour le climat, ni le choix d'y contribuer en partie par un prêt. En revanche, **elle n'est pas convaincue de la pertinence du choix de confier à l'AFD le soin d'accorder et de gérer ce prêt**, dans la mesure où celle-ci se finance à des conditions moins favorables que l'État et que ce dernier lui verse une rémunération pour la gestion de ce prêt.

Néanmoins, le présent article ne visant pas à confier à l'AFD la gestion du prêt mais simplement à en tirer les conséquences en termes de garantie, elle ne peut y être défavorable.

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

*ARTICLE 33***Garantie par l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2015**

Commentaire : le présent article vise à accorder la garantie de l'État aux emprunts contractés en 2015 par l'Unédic dans la limite d'un plafond de 6 milliards d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT*A. LE RÉGIME JURIDIQUE DE L'ÉMISSION D'OBLIGATIONS DE L'UNÉDIC*

L'Unédic, créée en 1958¹, est une association chargée de la gestion de l'assurance chômage en France. En vertu de son statut d'association déclarée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901, elle est assujettie aux dispositions de droit commun du code monétaire et financier relatives aux associations.

À ce titre, lui est applicable **l'article L. 213-15 du code monétaire et financier** qui détermine le régime juridique de l'émission d'obligations par les associations et prévoit un dispositif de protection des épargnants.

Cet article dispose notamment que, lorsque les fonds propres diminuent de plus de la moitié par rapport au montant atteint à la fin de l'exercice précédant celui de l'émission d'obligations, l'association est tenue de reconstituer ses fonds propres sous un délai de deux ans. **À défaut, l'association perd le droit d'émettre de nouveaux titres et tout porteur de titres déjà émis peut demander le remboursement immédiat de la totalité de l'émission.**

Toutefois, **l'article 107 de la loi de finances rectificative pour 2004**² a prévu un régime d'exemption pour les émissions de l'Unédic qui bénéficient de la garantie de l'État. **Ainsi, cette disposition permet à l'Unédic d'émettre de nouveaux titres pour assurer l'équilibre de ses comptes, même en cas de méconnaissance des règles définies à l'article L. 213-15 du code monétaire et financier.**

B. LA DÉGRADATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'UNÉDIC

À la suite des résultats publiés par l'Insee le 23 septembre 2014 faisant état d'une dégradation des perspectives d'activité en France, l'Unédic

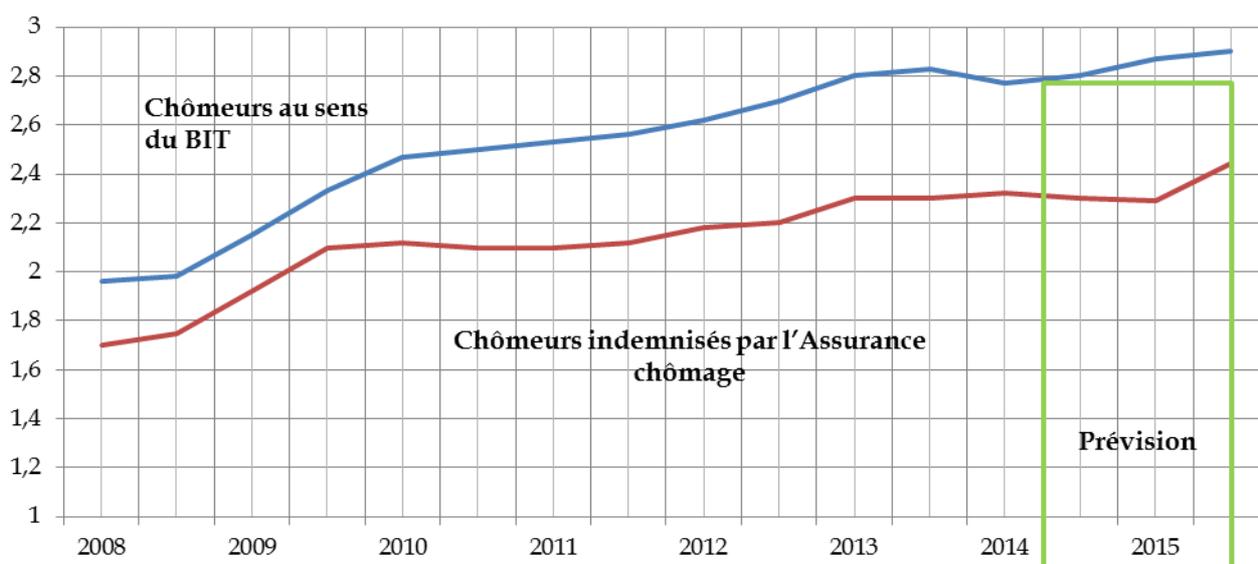
¹ Convention nationale du 31 décembre 1958.

² Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

a prévu une hausse du nombre de chômeurs indemnisés, qui pourrait atteindre 2 470 000 fin 2015, contre 2 396 000 fin 2014.

**Prévision de chômage au sens du BIT
et chômage indemnisé par l'Assurance chômage**

(en millions)



Source : Unédic, *Prévision pour les années 2014 et 2015*

Toutefois, malgré cet accroissement des demandeurs d'emplois prévu par l'Unédic, les dépenses d'indemnisation financées par l'assurance chômage ne devraient augmenter que légèrement (+ 1,0 % pour s'établir à 34,2 milliards d'euros en 2015) par rapport aux recettes (+ 1,6 % à hauteur de 34,4 milliards d'euros), notamment du fait de la mise en œuvre des dispositions de la nouvelle Convention d'assurance chômage de mai 2014¹.

¹ Convention d'assurance chômage du 14 mai 2014, agréée par le ministre du Travail le 25 juin 2014.

Les principales données de la situation financière de l'Assurance chômage

(en millions d'euros, au 31 décembre)

	2013	2014 (Prévision)	2015 (Prévision)
<i>Contributions et autres produits</i>	33 197 (+ 2,3 %)	33 780 (+ 1,8 %)	34 332 (+ 1,6 %)
Total des recettes	33 233	33 808	34 347
<i>Dépenses allocataires</i>	33 694 (+ 5,7 %)	33 891 (+ 0,6 %)	34 221 (+ 1,0 %)
Total des dépenses	37 230	37 616	38 061
SOLDE = RECETTES - DEPENSES	- 3 997	- 3 809	- 3 714
Éléments exceptionnels	200	6	217
Variation de trésorerie	- 3 797	- 3 803	- 3 497
Situation de l'endettement bancaire net	- 17 588	- 21 391	- 24 888

Source : Unédic

Si l'écart entre les dépenses allocataire et les recettes provenant des contributions devrait encore se réduire en 2015, l'Unédic prévoit néanmoins un déficit de 3,5 milliards d'euros du compte de résultat de l'assurance chômage pour 2015.

Or depuis 2008, l'Unédic enregistre chaque année des niveaux d'endettement net bancaire négatifs. La nouvelle dégradation du déficit en 2014 devrait se traduire par une **aggravation de la dette de l'assurance chômage** qui continuerait atteindrait 24,9 milliards d'euros fin 2015, contre 21,4 milliards d'euros fin 2014.

C. LE RECOURS RÉPÉTÉ À LA GARANTIE PAR L'ÉTAT DES ÉMISSIONS D'EMPRUNT

Dans la mesure où l'Unédic doit recourir à l'emprunt pour assurer l'équilibre de ses comptes et que, du fait de son niveau d'endettement, l'association ne pouvait pas émettre de nouveaux titres sans le dispositif de garantie de l'État introduit par l'article 107 précité, l'État a accordé à l'Unédic des garanties d'emprunt en 2011¹ (4,5 milliards d'euros), 2012¹ (7 milliards d'euros) et 2013² (5 milliards d'euros).

¹ Article 85 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

² Article 80 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

En 2014, le plafond des émissions de l'Unédic garanties par l'État dans la loi de finances rectificative pour 2013¹ avait été fixé à 8 milliards d'euros sur la base d'un déficit prévisionnel de l'assurance chômage de 5,6 milliards d'euros. La prévision de déficit de l'Unédic ayant été révisée à 4,3 milliards d'euros en janvier 2014, le plafond a été revu à la baisse, à 7 milliards d'euros, dans l'arrêté du ministre chargé des finances du 29 janvier 2014². L'Unédic a achevé son programme d'émissions 2014 dans cette limite, ce qui lui permet d'améliorer sa trésorerie de 500 millions d'euros par rapport à sa prévision de janvier 2014.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Pour assurer un niveau de ressources nécessaire à la **continuité de l'indemnisation du chômage**, le présent article propose d'autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic au cours de l'année 2015, en principal et en intérêts, dans la limite d'un plafond global de **6 milliards d'euros** pour couvrir les emprunts que l'association contractera à partir du 1^{er} janvier 2015.

En 2015, l'Unédic devra rembourser 2,7 milliards d'euros de titres émis en 2012 arrivant à échéance, ainsi que son déficit estimé à 3,5 milliards d'euros en 2015. Selon l'évaluation préalable, le besoin de financement de l'Unédic pour 2015 s'élèverait donc à 6,2 milliards d'euros.

Le besoin de financement résiduel de 200 millions d'euros de l'Unédic en 2015 et l'éventuel besoin de financement supplémentaire seront financés par un programme de billets de trésorerie qui ne nécessite pas la garantie de l'État.

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le plafond de 6 milliards d'euros demandé en garantie de l'État correspond au besoin et au programme de financement de l'indemnisation du chômage pour 2015. Pour l'Unédic, la garantie de l'État permettra de conserver le coût de financement favorable obtenu pour les émissions obligataires en 2014 et d'assurer ses missions.

¹ Article 75 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

² Arrêté du 29 janvier 2014 accordant la garantie de l'État aux emprunts obligataires émis par l'Unédic en 2014.

Votre rapporteur estime que la reconduction du dispositif déjà adopté pour les années précédentes permet d'assurer la soutenabilité financière du régime.

Votre rapporteur s'inquiète toutefois d'un éventuel défaut de soutenabilité à long terme du régime et appelle à une réforme profonde de l'Assurance chômage passant, par exemple, par une révision des niveaux d'indemnisation ainsi qu'un accompagnement et un contrôle plus poussé des chômeurs.

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

ARTICLE 34

(Art. 82 de la loi n°2012-1510 de finances rectificative pour 2012 et 79 de la loi n° 2013-1279 de finances rectificative pour 2013)

Garantie de l'État accordée aux emprunts souscrits par l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL)

Commentaire : le présent article vise, d'une part, à prolonger jusqu'en 2018 la garantie octroyée aux emprunts contractés par l'UESL pour la réalisation de l'objectif national de construction de 150 000 logements sociaux par an et, d'autre part, à permettre à l'UESL de souscrire en 2016 et 2017 des prêts garantis par l'État auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour le financement d'opérations réalisées par l'association foncière logement.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN OBJECTIF NATIONAL DE CONSTRUCTION DE 150 000 NOUVEAUX LOGEMENTS SOCIAUX PAR AN SOUTENU FINANCIÈREMENT PAR L'UESL

L'UESL-Action logement est chargé de la gestion de la participation des entreprises à l'effort de construction (PEEC) instituée en 1953 pour les entreprises du secteur privé non agricole.

Le réseau Action Logement assure aujourd'hui la quasi-totalité du financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Signée le 12 novembre 2012 entre l'État et la tête du réseau, l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL), la lettre d'engagement mutuel en faveur de la politique nationale du logement mobilisation prévoit la participation du réseau Action Logement à l'accompagnement de la construction de logements locatifs sociaux, en vue de l'atteinte de l'objectif national de 150 000 nouveaux logements sociaux par an.

Dans cette perspective, elle a également prévu l'accès aux ressources du fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations par l'UESL, à hauteur d'un milliard d'euros par an sur trois ans, soit 3 milliards d'euros au total.

Par ailleurs, l'article 82 de la loi de finances rectificative pour 2012 a autorisé le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État aux prêts bénéficiant à l'UESL en 2013, 2014 et 2015.

B. UN PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LE LOGEMENT INTERMÉDIAIRE MIS EN ŒUVRE PAR L'ASSOCIATION FONCIÈRE LOGEMENT (AFL)

La Foncière logement (AFL) est une association à but non lucratif créée en 2002 par les partenaires sociaux. Elle est principalement financée par le réseau Action Logement.

Aux termes de l'article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation, elle a pour objet de « réaliser des programmes de logements contribuant à la mixité sociale des villes et des quartiers. Ces programmes concernent, d'une part, la réalisation de logements locatifs libres dans les quartiers faisant l'objet d'opérations de rénovation urbaine et, d'autre part, la réalisation de logements locatifs sociaux dans les agglomérations se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements ».

Dans le cadre du programme national de rénovation urbaine, il est prévu la construction de 5 000 logements locatifs intermédiaires en zone de rénovation urbaine sur la période 2013-2015, pour un montant total d'investissement d'un milliard d'euros financé par crédits bancaires et prêts de l'UESL.

Pour l'atteinte de cet objectif, l'article 79 de la loi de finances rectificative pour 2013¹ a en outre permis à l'association Foncière logement d'avoir accès aux prêts locatifs intermédiaires (PLI)² proposés par la Caisse des dépôts et consignations à hauteur de 400 millions d'euros. Il prévoit en outre que le ministre chargé de l'économie est autorisé à accorder la garantie de l'État à ces prêts sous certaines conditions. Ainsi, une convention doit être conclue avant l'octroi des prêts entre le ministre chargé de l'économie et l'AFL prévoyant certaines obligations pour cette dernière :

- transmettre chaque semestre au ministre chargé de l'économie un plan financier pluriannuel actualisé qui permette de s'assurer de la capacité de remboursement desdits prêts. Il tient compte des coûts réels de construction des logements, de l'évaluation annuelle de la valeur des logements, des loyers pratiqués, de la vacance locative, du programme de cession de logements et du plan de financement de chaque opération ;

¹ Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013.

² En vertu de l'article R. 391-1 du code de la construction et de l'habitation, les prêts locatifs intermédiaires peuvent être accordés pour financer :

- l'acquisition de droits de construire ou de terrains destinés à la construction de logements à usage locatif et la construction de ces logements ;
- la construction de logements à usage locatif ;
- l'acquisition de logements et d'immeubles destinés à l'habitation ainsi que, le cas échéant, les travaux d'amélioration correspondants ;
- l'acquisition de locaux ou d'immeubles non affectés à l'habitation et leur transformation ou aménagement en logements ;
- les travaux de transformation ou d'aménagement en logements de locaux ou d'immeubles non affectés à cet usage ;
- la réalisation des dépendances de ces immeubles ou de ces logements.

- rendre compte de la maîtrise de ses coûts et de l'amélioration de sa gestion locative ;

- soumettre une étude de marché à son conseil d'administration, avant de décider de toute nouvelle opération d'investissement, visant à définir le nombre et la typologie des logements à construire, le niveau des loyers praticables et les prix de cession des logements sur la zone considérée ;

- effectuer une évaluation annuelle de son patrimoine ;

- actualiser et arrêter un programme de cession de logements.

Cette convention fixe en outre les conditions dans lesquelles l'État, le cas échéant représenté par la Caisse des dépôts et consignations, et l'AFL ou ses filiales constitueront une fiducie dont les immeubles, droits ou sûretés, présents ou futurs et transférés par l'association ou ses filiales, seront affectés au remboursement des prêts garantis.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA PROLONGATION DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT POUR LES PRÊTS CONTRACTÉS PAR L'UESL

Le **A du I** du présent article vise à modifier l'article 82 précité afin de prévoir la **prolongation pour trois années supplémentaires** (jusqu'en 2018) de la garantie accordée par l'État au titre des prêts contractés par l'UESL dans le cadre de l'objectif national de construction de 150 000 logements sociaux par an.

Les montants maximums des prêts garantis demeurent fixés à 1 milliard d'euros par an au principal et 3 milliards d'euros au total.

L'évaluation préalable du présent article indique que cette mesure répond notamment à une demande des partenaires sociaux qui ont souhaité étaler sur six années la mobilisation de ces emprunts au lieu des trois années prévues initialement.

B. UNE PARTICIPATION ACCRUE DE L'UESL AU FINANCEMENT DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT DE L'ASSOCIATION FONCIÈRE LOGEMENT PAR L'INTERMÉDIAIRE DE PRÊTS GARANTIS PAR L'ÉTAT

Le **B du I** du présent article vise à modifier l'article 82 précité afin de prévoir la possibilité pour le ministre chargé de l'économie d'**accorder, à titre gratuit, la garantie de l'État** aux emprunts contractés en 2016 et 2017 par l'UESL auprès du fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations, dans la limite d'un montant de 200 millions d'euros, **en vue d'être prêtés**, dans un second temps, à l'association Foncière logement.

En effet, si cette dernière est parvenue à mobiliser une partie des financements nécessaires à la réalisation de son programme d'investissement *via* la mobilisation de ses fonds propres, le recours à l'emprunt bancaire et aux prêts de l'UESL, elle n'a cependant **pas eu accès aux prêts de la Caisse des dépôts et consignations prévus initialement**. Selon les informations transmises à votre rapporteur général par le Gouvernement, l'analyse effectuée par les services de la Caisse des dépôts et consignations de la demande d'emprunt de l'AFL a montré qu'un volume de 400 millions d'euros de prêts, montant envisagé initialement dans le plan de financement du programme d'investissement, était **incompatible avec les règles strictes de gestion du fonds d'épargne**, en raison du déséquilibre économique global des opérations à financer, qui auraient nécessité un niveau de fonds propres que l'AFL n'était pas en mesure d'apporter immédiatement au décaissement des prêts.

Le fonds d'épargne devrait en définitive octroyer un prêt de 276 millions d'euros à l'AFL, qui servira à financer un ensemble d'immeubles présentant le meilleur équilibre économique au sein de programme d'investissement.

Le **III** du présent article **maintient un plafond de prêts** pouvant faire l'objet d'une garantie de l'État **fixé à 400 millions d'euros au total, qu'ils soient contractés par l'AFL ou l'UESL**. Le **II** du présent article précise cependant que le **montant total des prêts souscrits par l'AFL garantis par l'État ne peut dépasser 300 millions d'euros en principal**.

Le **B du I** du présent article prévoit en outre qu'une **convention** doit être **conclue avant la souscription des emprunts** entre le ministre chargé de l'économie et l'UESL afin de prévoir les modalités de remboursement de ces emprunts.

Il prévoit enfin que, lorsque le remboursement des emprunts est compromis, les ministres chargés de l'économie, du budget et du logement peuvent fixer, après concertation avec l'UESL, le montant de la contribution de l'AFL à ce remboursement et déterminer les conditions de son versement.

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Au regard des informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteur général, il apparaît que le rythme de décaissement des emprunts contractés par l'UESL auprès de la Caisse des dépôts et consignations ainsi que le rythme d'engagement des investissements nécessitent un étalement dans le temps, afin d'éviter, notamment, une accumulation de trésorerie dans le réseau.

En effet, pour l'année 2013, le volume de demandes de financement adressées à Action Logement par les organismes de logement social au titre de l'emprunt souscrit auprès de la Caisse des dépôts et consignations s'est élevé à 700 millions d'euros seulement au titre de 2013. Pour l'année 2014, le recensement des besoins de financement des organismes par Action Logement au titre de l'emprunt s'élèvent, comme en 2013, à environ 700 millions d'euros.

Les projections de besoins d'emprunt pour les années à venir, inscrites dans la convention quinquennale 2015-2019 signée le 2 décembre 2014 entre l'État et l'UESL, montrent des besoins de recourir à l'emprunt de la Caisse des dépôts et consignations à hauteur de 800 millions d'euros en 2015, 400 millions d'euros en 2016, 300 millions d'euros en 2017 et 100 millions d'euros en 2018. Dans ces conditions, il apparaît nécessaire d'étaler sur trois années supplémentaires la possibilité offerte à l'UESL d'emprunter auprès du fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations, afin d'éviter une accumulation de trésorerie.

Par ailleurs, le dispositif de financement de l'AFL devrait permettre la réalisation de son programme d'investissement qui était jusqu'à présent fortement contraint par son impossibilité de recourir aux emprunts de la Caisse des dépôts et consignations.

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

*ARTICLE 34 bis (nouveau)***Garantie de l'État sur les emprunts souscrits par la Société du Grand Paris**

Commentaire : le présent article autorise le ministre de l'économie à accorder la garantie de l'État sur les emprunts souscrits par la Société du Grand Paris auprès du fonds d'épargne de la Caisse des dépôts, dans la limite d'un montant de 4,017 milliards d'euros.

Le présent article résulte d'un amendement du Gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable de la commission.

Il autorise le ministre de l'économie « *à accorder, à titre gratuit, la garantie de l'État, en principal et en intérêts, aux emprunts contractés par la Société du Grand Paris auprès du fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations pendant les huit années 2015 à 2022, dans la limite d'un montant de 4,017 milliards d'euros en principal* ».

L'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement indique que « *conformément à la convention-cadre relative au Grand Paris, signée en mars 2013 entre l'État (ministères du logement, de la ville et de l'économie) et la Caisse des dépôts et consignations, la Société du Grand Paris peut accéder aux prêts du fonds d'épargne à condition que le fonds d'épargne bénéficie au préalable de la garantie de l'État apportée en loi de finances* ».

En pratique, sur la période 2015-2017, la Société du Grand Paris pourra emprunter jusqu'à 350 millions d'euros sur l'enveloppe « prêt au secteur public local » du fonds d'épargne.

La Société du Grand Paris est un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial. Elle a « *pour mission principale de concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation, qui comprend la construction des lignes, ouvrages et installations fixes, la construction et l'aménagement des gares, y compris d'interconnexion, ainsi que l'acquisition des matériels roulants conçus pour parcourir ces infrastructures et [...] leur entretien et leur renouvellement* »¹.

Conformément à cette mission, le présent article dispose que les emprunts garantis par l'État « *sont affectés au financement des projets suivants* :

« *1° La construction des lignes, ouvrages et installations fixes composant le réseau de transport public du Grand Paris ainsi que des lignes, ouvrages, installations fixes et gares dont la maîtrise d'ouvrage pourrait lui être confiée ;*

¹ Créée par l'article 7 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

« 2° La construction et l'aménagement des gares, y compris d'interconnexion ;

« 3° L'équipement numérique de ces lignes, ouvrages, installations et gares ;

« 4° La contribution au plan de mobilisation des infrastructures de transport et d'adaptation des réseaux existants ;

« 5° L'acquisition des matériels roulants conçus pour parcourir les lignes ».

La mise en œuvre de cette garantie est subordonnée à la signature d'une convention de garantie, signée avant la souscription des emprunts, entre le ministre de l'économie et la Société du Grand Paris. Le présent article précise que cette convention devra prévoir les modalités de transmission, par la Société, aux ministres chargés de l'économie, des transports, du logement et du budget d'un « *plan financier pluriannuel permettant de s'assurer de la capacité de remboursement des emprunts* ».

Le présent article prévoit en outre que, si « *le remboursement des emprunts est compromis, les ministres chargés du budget et de l'économie, après concertation avec la Société du Grand Paris, peuvent affecter le produit des taxes perçues par la Société du Grand Paris prioritairement au remboursement des emprunts* ».

Enfin, un rapport annuel, remis au 1^{er} octobre, doit rendre compte au Parlement de l'utilisation par la Société des prêts sur fonds d'épargne.

Votre rapporteur général souligne que cet article n'emporte aucune conséquence financière sur le solde budgétaire de l'État puisque la garantie est accordée à titre gratuit. En outre, le risque apparaît limité dès lors que la Société du Grand Paris est un démembrement de l'État. En tant qu'établissement public à caractère industriel et commercial, une garantie explicite accordée en loi de finances était cependant nécessaire.

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

*ARTICLE 35***Garantie par l'État de la responsabilité civile nucléaire du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)**

Commentaire : le présent article prévoit d'octroyer la garantie de l'État au CEA, au titre de la responsabilité civile, afin d'éviter un ressaut des primes d'assurance de cet opérateur suite à l'entrée en vigueur prochaine d'un nouveau protocole international relatif au risque nucléaire.

I. LE DROIT EXISTANT***A. UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ CIVILE SPÉCIFIQUE AU RISQUE NUCLÉAIRE, ORGANISÉ DANS UN CADRE INTERNATIONAL*****1. Plusieurs exploitants du nucléaire en France**

En France, les exploitants d'installations nucléaires sont relativement nombreux et comprennent notamment EDF (et sa filiale SOCODEI) et AREVA - plusieurs entités du groupe étant elles-mêmes exploitants de leurs propres installations¹.

À ceux-ci s'ajoutent :

- dans le domaine public : l'ANDRA (centre de stockage de l'Aube à Soulaines), l'ILL (l'Institut Laue-Langevin exploitant le Réacteur à Haut Flux à Grenoble), le CNRS (LURE à Orsay) ;

- dans le domaine privé : CIS Bio International (producteur de radioéléments à usage pharmaceutique à Saclay), IONISOS et ISOTRON (ionisation).

Le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) est également un exploitant d'installation nucléaire. Il s'agit d'un **organisme public de recherche scientifique français**, dont le statut juridique est celui d'un établissement public à caractère scientifique technique et industriel (EPSTI), usuellement considéré comme un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Il a notamment pour mission de développer les **applications de l'énergie nucléaire dans les domaines scientifique, industriel et de la défense nationale.**

¹ SOMANU, SOCATRI, COMURHEX, SET, MELOX, EURODIF-PRODUCTION, FBFC, SICN.

2. Le régime de responsabilité civile relatif au risque nucléaire

La responsabilité civile nucléaire des exploitants d'installations nucléaires obéit à un régime juridique autonome découlant de **plusieurs conventions internationales**.

a) Les bases du régime de la responsabilité civile en matière d'énergie nucléaire : la convention de Paris du 29 juillet 1960

La première en date est la convention de Paris du 29 juillet 1960.

Cinq principes, largement repris par toutes les conventions postérieures, structuraient le régime de responsabilité ainsi prévu.

Il s'agit tout d'abord **d'une responsabilité objective sans faute** : l'exploitant d'une installation nucléaire est dès lors **responsable de tout dommage causé pendant l'exploitation ou à l'occasion du transport de substances radioactives** en provenance ou à destination de cette installation, sans que la victime n'ait à prouver l'existence d'une faute. La responsabilité est également **exclusivement celle de l'exploitant de l'installation nucléaire**, permettant de garantir un traitement plus rapide des contentieux en évitant la recherche d'éventuels fournisseurs ou sous-traitants par la victime. Au surplus, **seuls les tribunaux de l'État sur le territoire duquel l'accident est survenu**, ou en cas de transport, de l'État où est située l'installation dont l'exploitant est responsable, ont compétence pour évaluer les réparations.

Enfin, d'un point de vue financier, le montant des réparations à la charge de l'exploitant **est plafonné** (la responsabilité était également limitée dans la durée) : en vertu de l'article 7 de la convention, le montant maximal de la responsabilité de l'exploitant résultant des dommages causés par un accident nucléaire avait été fixé à 15 millions de droits de tirage spéciaux (DTS), soit environ 17,25 millions d'euros. Un montant minimum garanti de 5 millions de DTS (5,75 millions d'euros environ) était également prévu à la charge de l'exploitant pour les dommages causés par le transport de substances nucléaires ainsi que ceux pouvant résulter des « installations nucléaires à risques réduits » reconnues comme telles par une partie contractante.

Enfin, **l'exploitant doit obligatoirement prévoir un mode de garantie financière** afin de prévenir son insolvabilité.

b) La convention complémentaire de Bruxelles du 31 janvier 1963 : un système qui ajoute, à l'indemnisation par l'exploitant, une indemnisation par l'État

Comme le rappelle notre collègue Robert del Picchia dans son rapport sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole commun relatif à l'application de la convention de Vienne et de la convention de

Paris¹, « le régime d'indemnisation mis en place par la convention de Paris est vite apparu insuffisant pour couvrir les dommages que pourrait causer un accident nucléaire, même d'ampleur limitée ». Aussi, a été adoptée, par la majorité des États parties à la convention de Paris, la **convention complémentaire de Bruxelles du 31 janvier 1963**.

Elle permet d'assurer une **meilleure indemnisation des victimes** grâce à un **système de plafond plus élevé** comportant trois tranches d'indemnisation cumulatives, à la charge de l'exploitant, de l'État de l'installation, puis des États parties à la convention.

La **première tranche** correspond au montant de l'indemnisation à la charge de l'exploitant établi dans la convention de Paris, soit un **montant minimal de 5 millions de DTS, soit 5,75 millions d'euros**.

La **deuxième tranche** correspond au versement par « l'État de l'installation », c'est-à-dire l'État où se situe l'installation nucléaire appartenant à l'exploitant responsable, d'un montant d'indemnisation (cumulé avec la première tranche) plafonné à **175 millions de DTS (201,25 millions d'euros)**.

Enfin, la **troisième tranche**, cumulée avec les deux premières, permet d'allouer un **montant d'indemnisation limité à 300 millions de DTS, soit 345 millions d'euros**. Le montant de cette indemnisation est à la charge des États contractants selon une **clé de répartition** reposant sur les niveaux relatifs du PNB et de la puissance thermique installée de chaque État.

Les **conventions de Paris et de Bruxelles posent les bases du droit international de la responsabilité civile nucléaire** sur lesquelles repose le **droit positif français**². Elles réunissent aujourd'hui principalement des pays nucléarisés d'Europe occidentale : une responsabilité objective (c'est-à-dire sans faute) et exclusive de l'exploitant, mais en contrepartie, une responsabilité limitée.

Leurs dispositions ont été **transposées dans l'ordre juridique interne** par la **loi n° 68-943 du 30 octobre 1968** relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, modifiée par la **loi n° 90-488 du 16 juin 1990** et codifiée aux articles L. 597-1 et suivants du code de l'environnement.

¹ Rapport n° 468 (2012-2013) de M. Robert del Picchia, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 2 avril 2013.

² Une autre convention internationale, la convention de Vienne du 21 mai 1963 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires pour les États de l'Est de l'Europe, est entrée en vigueur le 12 novembre 1977, compte 38 États parties (mais pas la France) et présente la particularité de réunir un nombre équivalent de pays nucléaires et non nucléaires. Cette convention met en place les mêmes principes que la convention de Paris et poursuit les mêmes objectifs. La France a ratifié, par la loi n° 2014-308 du 7 mars 2014, un protocole commun qui crée d'importantes passerelles entre les deux conventions, permettant ainsi l'émergence d'un régime mondial de responsabilité civile nucléaire.

c) Les protocoles de 2004 : une augmentation très significative des plafonds d'indemnisation

Des protocoles d'amendement de la convention de Paris et de la convention complémentaire de Bruxelles ont été signés le 12 février 2004, entraînant, outre une définition élargie du « dommage nucléaire » et une extension du champ d'application géographique des deux conventions, une **augmentation très significative des différents plafonds d'indemnisation**.

En ce qui concerne la responsabilité de l'exploitant nucléaire, le plafond de l'indemnisation est ainsi porté à 700 millions d'euros.

Les montants d'indemnisation à la charge de l'État où est située l'installation accidentée et des montants à la charge de la solidarité des États sont également rehaussés, de sorte que le dispositif, au total, est porté à 1,5 milliard d'euros.

Comme le note notre collègue Robert del Picchia dans son rapport précité, si « *les capacités du marché de l'assurance ont permis de couvrir la garantie financière prévue dans les textes actuellement en vigueur [...], ces capacités pourraient trouver leurs limites avec l'entrée en vigueur de ces protocoles* ».

Plus que l'augmentation du plafond de garantie à 700 millions d'euros, c'est l'extension du champ des dommages couverts qui pose problème. Il serait par exemple difficile de déterminer de façon objective la limite des mesures à mettre en œuvre pour des « mesures de restauration d'un environnement dégradé ».

L'entrée en vigueur des protocoles de révision de 2004 n'est toujours pas intervenue car elle est subordonnée à leur ratification par les deux tiers des parties contractantes. Douze des quinze parties contractantes sont membres de l'Union européenne et leur ratification est soumise aux conditions fixées par une décision du Conseil de l'Union européenne de mars 2004. Celle-ci impose le dépôt simultané des instruments de ratification des États-membres concernés, en vertu du **principe de l'unanimité des États-membres pour les questions relevant du domaine judiciaire**. Or, le Royaume-Uni et l'Italie n'ont pas encore achevé leur processus interne de ratification.

La France a, pour sa part, ratifié les deux protocoles par la loi n° 2006-786 du 5 juillet 2006 autorisant l'approbation d'accords internationaux sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire. Les mesures nécessaires pour leur application sont intégrées au sein du code de l'environnement¹, mais leur entrée en vigueur ne sera effective qu'à compter de celle du protocole modificatif de la Convention de Paris.

¹ Première section du chapitre VII du titre IX du Livre V du code de l'environnement.

B. UN RÔLE IMPORTANT POUR L'ÉTAT EN MATIÈRE DE RÉPARATION DES DOMMAGES NUCLÉAIRES

Dans le dispositif actuel de prise en charge du coût des réparations d'un éventuel dommage nucléaire, l'État intervient à plusieurs niveaux.

D'une part, les conventions internationales ratifiées par la France font peser sur l'État certaines obligations : il doit fournir la **deuxième « tranche »** de financement pour la réparation des dommages (voir *supra*), à hauteur maximum de **126,5 millions d'euros actuellement, contre 500 millions d'euros après l'entrée en vigueur des protocoles modificatifs de 2004**. Il participe également à la **troisième « tranche » de financement**, qui relève de la solidarité entre les États parties, en fonction de la puissance installée. Au total, cette contribution s'élèverait actuellement à 143,75 millions, et la France y participerait à hauteur d'environ 34 %, ce qui représenterait **49 millions d'euros**. Dans la version révisée en 2004 de la convention, compte tenu d'un nouveau mode de répartition entre États, la contribution française s'élèverait à 40 %, soit un **montant de 120 millions d'euros environ**.

D'autre part, il convient de noter **qu'en cas d'accident nucléaire majeur, l'État pourrait être conduit à participer à l'indemnisation bien au-delà des strictes dispositions du droit en vigueur**. Dans la mesure où il serait très probable que les trois tranches d'indemnisation ne suffisent pas à couvrir la réparation de l'ensemble des dommages, l'État pourrait indemniser certains dommages, notamment corporels, au-delà du plafond prévu par la loi, pour un montant indéterminé *a priori*. De même, dans l'hypothèse d'une **défaillance des assureurs ou de l'exploitant, l'État pourrait être amené à prendre le relais**. Si ce cas peut sembler relativement hypothétique pour un plafond d'indemnisation de 91,5 millions d'euros pour l'exploitant, il prend davantage de réalité avec le prochain passage à un plafond de 700 millions d'euros.

En outre, indépendamment de toute décision sur un montant d'indemnisations supérieur au plafond prévu, **une partie du coût économique des dommages s'imposerait à l'économie française**, tels que la réduction du tourisme ou des exportations.

Le rôle joué par l'État en matière d'indemnisation du risque nucléaire est donc important, et va bien au-delà de ses seules obligations inscrites dans le droit en vigueur.

C. L'OCTROI DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT : UNE POSSIBILITÉ ENCADRÉE TANT AU NIVEAU NATIONAL QUE COMMUNAUTAIRE

Une garantie de l'État recouvre un engagement juridique précis, par lequel celui-ci **accorde sa caution à un organisme** dont il veut faciliter les opérations d'emprunt, en garantissant au prêteur le remboursement en cas

de défaillance du débiteur. Dans ce cadre, l'État **supporte un risque de défaut de l'emprunteur** qui aurait donc un **impact potentiel sur les comptes publics** : l'octroi de la garantie de l'État est donc encadrée, tant au niveau national que communautaire.

1. Au niveau national

Les conditions de l'octroi de la garantie de l'État sont fixées par l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) qui dispose que « *la loi de finances de l'année (...) autorise l'octroi des garanties et fixe leur régime* ». Les **garanties nouvelles de l'État ne peuvent ainsi être octroyées que sur le fondement d'une disposition de loi de finances. Elles font l'objet dans les dispositions des lois de finances d'un plafond par opération, permettant ainsi de bien mesurer la portée de la garantie dès son octroi, en la rattachant à une opération financière précise, en précisant un montant maximum et en la limitant dans le temps.**

Il convient de noter que **la LOLF ne prévoit pas de rémunération systématique des garanties de l'État**, contrairement par exemple au régime des prêts et avances de l'État consentis par le biais des comptes de concours financiers, définis à l'article 24 de la LOLF.

Les conséquences budgétaires d'une garantie diffèrent fortement selon que celle-ci est appelée ou non.

Comme l'a souligné notre collègue Philippe Marini dans son rapport relatif au projet de loi de finances rectificative pour le financement de l'économie¹, « *en comptabilité nationale comme en comptabilité budgétaire, les garanties, tant qu'elles ne sont pas appelées, n'ont pas vocation à être intégrées à la dette publique* ». La dette garantie reste donc celle de l'émetteur aussi longtemps que ce dernier n'appelle pas la garantie. **Ainsi, le risque est réel, mais le coût budgétaire est éventuel.** S'il n'y a donc pas de traduction budgétaire réelle pour les administrations publiques, **les garanties doivent en revanche figurer, pour l'information du Parlement, dans les engagements « hors bilan » de l'État.** Leur évaluation figure au sein du compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement de chaque exercice.

En cas d'appel de la garantie, s'effectue un transfert de l'engagement financier vers l'État. Dans une perspective maastrichtienne, l'exercice de la garantie revient à une **reprise de dette par l'État.** Sont donc affectés le besoin de financement de l'État, et la dette publique, pour le montant total de la garantie appelée, quel que soit le calendrier de remboursement. Pour le solde budgétaire, en comptabilité nationale, l'appel en garantie a un double effet : **transfert en capital au bénéfice de l'entité**

¹ Rapport n° 23 (2008-2009) de M. Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances, déposé le 15 octobre 2008.

concernée, pour la totalité de la dette concernée, et après la reprise de la dette, paiement de la charge d'intérêt de la dette. L'appel de la garantie a donc de lourdes conséquences budgétaires.

2. Au niveau européen

Plusieurs décisions de la Commission européenne, récemment confirmées par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne¹, ont identifié dans la **garantie implicite de l'État aux établissements publics une aide d'État incompatible avec le droit de l'Union européenne** dans la mesure où ces établissements publics étaient engagés dans des activités économiques.

Selon les instances communautaires, le droit français permettrait ainsi d'identifier une garantie illimitée de l'État au bénéfice des établissements publics, qui étant gratuite, constituerait une aide d'État. L'avantage découlant pour les établissements publics de cette garantie implicite, illimitée et gratuite consiste en une **amélioration de leur position financière résultant d'un allègement des charges qui, normalement, grèvent leur budget.**

Trois nuances doivent cependant être apportées : tout d'abord, ce raisonnement ne s'applique qu'aux **établissements publics engagés dans des activités économiques**. Même si le droit de l'Union européenne retient une vision extensive de cette notion, le droit des aides d'État ne s'applique donc pas à tous les établissements publics, ni à toutes leurs activités.

Ensuite, le droit des aides d'État ne s'applique que pour autant qu'il existe un **risque d'affectation du commerce entre États membres**.

Enfin, il ne s'agit que d'une présomption simple, qui peut donc être combattue sur la base **d'une analyse au cas par cas de la situation réelle de l'établissement vis-à-vis des établissements financiers**, de ses fournisseurs et de ses clients, aux fins de détermination de l'existence d'un « *avantage* » qui n'aurait pas été obtenu « *dans des conditions normales de marché* ». C'est d'ailleurs ce raisonnement qui avait conduit la Commission européenne à considérer que l'Institut Français du Pétrole (IFP, aujourd'hui IFP Énergies Nouvelles) n'avait pas bénéficié d'une aide dans ses relations avec les établissements financiers puisque les taux de financement bancaires qu'il avait obtenus sur les marchés n'étaient pas spécialement favorables.

¹ CJUE, 3 avril 2014, *France c/ Commission*, C-559/12 P.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'OCTROI DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT AU CEA AU TITRE DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE

Le présent article **autorise le ministre chargé de l'économie à accorder au CEA la garantie de l'État**, au titre de la responsabilité civile, dans le domaine de l'énergie nucléaire.

Cette **garantie est limitée par un plafond de 700 millions d'euros** par installation nucléaire et par accident nucléaire.

B. LA MISE EN PLACE EFFECTIVE DE LA GARANTIE SUSPENDUE À UNE RÉPONSE FAVORABLE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Le II de l'article précise que la garantie entre en vigueur à une date fixée par décret. Le but de cette disposition est de **suspendre la mise en place effective de la garantie à la réponse de la Commission européenne** concernant la **conformité au droit de l'Union européenne de l'octroi d'une garantie au CEA**, dans la mesure où celui-ci, de façon comparable à l'IFPEN qui a déjà fait l'objet d'une décision de la Commission européenne, exerce à la fois des activités marchandes et non marchandes.

La date d'entrée en vigueur **ne pourrait être postérieure au 1^{er} janvier 2016**.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le renforcement et l'extension du régime de responsabilité civile nucléaire constituent un **progrès en matière de protection des citoyens**, mais posent la question de leur mise en œuvre opérationnelle. Pour un acteur comme le Commissariat à l'énergie atomique, l'augmentation des primes d'assurance qui résulterait des nouvelles dispositions du protocole de 2004 ne paraît pas soutenable, et conduirait certainement à remettre en cause certains des projets de cet organisme de recherche.

L'octroi de la garantie de l'État ne doit cependant pas constituer une solution de facilité, dans la mesure où son apparente neutralité budgétaire, tant que la garantie n'est pas appelée, peut se muer en lourde charge dès lors que la dette est transférée à l'État.

Dans le cas présent, une telle garantie semble davantage constituer la formalisation juridique d'une situation de fait qu'un engagement proprement nouveau. En effet, comme votre rapporteur général l'a expliqué

supra, l'État est de fait assureur de dernier ressort en matière d'accident nucléaire, dans la mesure où la logique de marché peine à prendre pleinement en charge des réparations d'ampleur potentiellement colossale.

En outre, le CEA est un organisme public et dont le budget est financé par l'État pour sa plus grande part : le surcroît de primes d'assurance que l'entité devrait payer serait, *in fine*, largement supporté par l'État.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 10 décembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a examiné le rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2014.

Après avoir adopté 39 amendements, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le projet de loi de finances rectificative pour 2014 tel que modifié par ses amendements.

Le compte-rendu de la réunion peut être consulté sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>