

N° 164

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

Volume 1 : Examen des articles

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *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, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 165 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

Pages

EXAMEN DES ARTICLES SECONDE PARTIE

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE I^{ER} AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2016 CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

I. - CRÉDITS DES MISSIONS

- **ARTICLE 24 Crédits du budget général** 9
- **ARTICLE 25 Crédits des budgets annexes** 12
- **ARTICLE 26 Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers** 13

II. - AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

- **ARTICLE 27 Autorisations de découvert** 15

TITRE II AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2016 PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

- **ARTICLE 28 Plafonds des autorisations d'emplois de l'État** 17
- **ARTICLE 29 Plafonds des emplois des opérateurs de l'État** 20
- **ARTICLE 30 Plafonds des emplois des établissements à autonomie financière** 22
- **ARTICLE 31 Plafonds des emplois des autorités publiques indépendantes** 25

TITRE III REPORTS DE CRÉDITS DE 2015 SUR 2016

- **ARTICLE 32 Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement** 27

TITRE IV DISPOSITIONS PERMANENTES

I. - MESURES FISCALES ET MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

- **ARTICLE 33 (Art. L. 161-25 du code de la sécurité sociale, L. 816-3 [nouveau], L. 821-3-1, L. 842-3, art. L. 117-3, L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 5423-6, L. 5423-12 du code du travail, art. L. 327-25 du code du travail applicable à Mayotte, art. L. 744-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) Refonte des modalités de revalorisation des prestations sociales** 31
- **ARTICLE 33 bis (nouveau) (Art. L. 122-8 [nouveau] du code de l'énergie) Aide en faveur des entreprises exposées à un risque significatif de fuite de carbone** 41

• ARTICLE 33 ter (nouveau) (Art. 1609 sextricies et 1609 septtricies [nouveaux] du code général des impôts et art. L. 2132-12, L. 2132-14 et L. 2132-15 du code des transports)	
Taxes pour frais de contrôle perçues au profit de l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer)	51
• ARTICLE 33 quater (nouveau) (Art. L. 131-8 du code de la sécurité sociale)	
Affectation d’une fraction du produit des droits de consommation sur les tabacs au financement du régime d’allocations viagères des gérants de débits de tabac	56
• ARTICLE 33 quinquies (nouveau) (Art. 128 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 et art. 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)	
Plans de prévention des risques naturels (PPRN)	59
• ARTICLE 33 sexies (nouveau) Abandon de créances détenues par l’État sur la société Adoma	64
• ARTICLE 33 septies (nouveau) Transferts de propriété des biens immobiliers et mobiliers des établissements médico-sociaux relevant de l’ONAC-VG à des établissements publics nationaux et exonération de droits, impôts et taxes de ces opérations	68
• ARTICLE 33 octies (nouveau) (Art. 1390, 1391, 1413 bis et 1417 du code général des impôts et art. 21 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992)	
Aménagements des exonérations de fiscalité directe locale	72
• ARTICLE 34 (Art. 1649 quater B quinquies, 1658, 1681 sexies et 1738 du code général des impôts) Engagement du prélèvement à la source et modernisation de l’impôt sur le revenu	81
• ARTICLE 34 bis (nouveau) (Art. 1 ^{er} [nouveau] du code général des impôts, art. L. 253 du livre des procédures fiscales, art. L. 843-7 [nouveau], art. L. 136-8 du code de la sécurité sociale, et art. 1665 bis [nouveau] du code général des impôts) Imposition des revenus des personnes physiques et création d’une réduction dégressive de CSG	109
• ARTICLE 34 ter (nouveau) (Art. 154 bis A du code général des impôts) Exonération d’impôt sur le revenu des indemnités journalières versées aux travailleurs indépendants relevant du régime réel et atteints d’une affection de longue durée	122
• ARTICLE 34 quater (nouveau) (Art. 199 tervicies du code général des impôts)	
Extension du régime « Malraux » dans les quartiers présentant une concentration élevée d’habitat ancien dégradé	125
• ARTICLE 35 (Art. 302 G, 302 M, 302 M bis, 302 M ter, 302 P, 307, 426, 1807, 321, 441, 466, 468, 502, 450, 455, 302 O, 1798 bis du code général des impôts, et art. L. 34 du livre des procédures fiscales) Généralisation du document administratif électronique (DAE) dans le cadre de la circulation en suspension de droits d’accises des alcools et boissons alcooliques	131
• ARTICLE 35 bis (nouveau) (Art. 990 I bis du code général des impôts) Modalités de versement du prélèvement prévu par l’article 990 I bis du code général des impôts	137
• ARTICLE 35 ter (nouveau) (Art. 1649 quater B bis du code général des impôts)	
Simplification des déclarations des entreprises par voie électronique	139
• ARTICLE 35 quater (nouveau) (Art. 102 A du livre des procédures fiscales)	
Suppression de l’obligation pour le maire de transmettre les relevés des actes de décès à l’administration fiscale	141
• ARTICLE 36 (Art. 158 octies du code des douanes) Mise en place d’une dispense de caution pour les petits entrepositaires agréés de produits énergétiques	143
• ARTICLE 37 (Art. 223 quinquies B du code général des impôts, art. L. 10, L. 16-0 BA, L. 47 et L. 47 A du livre des procédures fiscales) Dématérialisation de la charte des droits et obligations du contribuable vérifié ainsi que des obligations déclaratives en matière de prix de transfert	146
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L’ARTICLE 37 Principe de dématérialisation de toutes les relations avec l’administration fiscale et la douane en 2019	151

• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 37 Déclaration automatique sécurisée des revenus des particuliers par les plateformes en ligne	154
• ARTICLE 38 (Art. 286 et 1770 duodecies [nouveau] du code général des impôts, et art. L. 80 O du livre des procédures fiscales) Mesures visant à lutter contre la dissimulation de recettes à la TVA : utilisation obligatoire d'un logiciel de caisse ou système non frauduleux	158
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 38 (Art. 259 D [nouveau] du code général des impôts) Prélèvement à la source de la TVA sur le commerce en ligne	164
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 38 (Art. 293 A ter [nouveau] du code général des impôts) Prélèvement à la source de la TVA à l'importation sur le commerce en ligne	176
• ARTICLE 39 (Art. 1586, 1599 bis, 1599 sexdecies et 1599 novodecies A du code général des impôts) Adaptation de la fiscalité aux évolutions institutionnelles des régions	177
• ARTICLE 39 bis (nouveau) (Art. L. 2333-30 et L. 2333-41 du code général des collectivités territoriales) Fixation d'une date limite pour l'institution de la taxe de séjour	185
• ARTICLE 39 ter (nouveau) (Art. 50-0, 1382 E bis, 1407, 1459 et 1600 du code général des impôts) Suppression du régime fiscal des gîtes ruraux au profit de celui des meublés de tourisme	187
• ARTICLE 39 quater (nouveau) (Art. 1382 C bis du code général des impôts) Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties des locaux occupés par une maison de santé et appartenant à une collectivité territoriale ou un EPCI	191
• ARTICLE 39 quinquies (nouveau) (Art. L. 1384 F [nouveau] du code général des impôts) Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour la transformation de bureaux en logements	195
• ARTICLE 39 sexies (nouveau) (Art. L. 1411 du code général des impôts) Abattement de taxe d'habitation en faveur des personnes handicapées	197
• ARTICLE 39 septies (nouveau) (Art. 1456 du code général des impôts) Extension de l'exonération de cotisation foncière des entreprises aux Scop ayant constitué un groupement	200
• ARTICLE 39 octies (nouveau) (Art. 1383 C ter et 1466 A du code général des impôts) Extension aux deux bordures de la voie publique de l'application de certaines exonérations d'imposition locale lorsque ladite voie correspond à la limite d'un quartier prioritaire de la politique de la ville	202
• ARTICLE 39 nonies (nouveau) (Art. 1518 bis du code général des impôts) Revalorisation des valeurs locatives	206
• ARTICLE 39 decies (nouveau) (Art. 1518 A ter du code général des impôts) Abattement de 30 % sur la valeur locative des « lofts » créés dans des friches industrielles ou commerciales dans des communes sur lesquelles est situé au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville	208
• ARTICLE 39 undecies (nouveau) (Art. 1518 A quater du code général des impôts) Abattement de la valeur locative des bâtiments affectés à la recherche	211
• ARTICLE 39 duodecies (nouveau) (Art. 1519 C du code général des impôts) Affectation d'une partie des ressources du Fonds national de compensation de l'énergie en mer, issues de la taxe sur les éoliennes maritimes, à la Société nationale de secours en mer (SNSM)	215
• ARTICLE 39 terdecies (nouveau) (Art. 1519 H du code général des impôts) Réduction de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) pour les émetteurs de radiocommunications mobiles pour lesquels l'accord ou l'avis de l'Agence nationale des fréquences n'est pas requis	222

• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 39 terdecies (nouveau) (Art. 1599 quater B du code général des impôts) Extension de la composante télécom de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) aux réseaux très haut débit câble et fibre optique	225
• ARTICLE 39 quaterdecies (nouveau) (Art. 1609 quaterdecies du code général des impôts) Mesures d'adaptation de la taxe d'aéroport affectée au financement de la sûreté et de la sécurité dans les aéroports	230
• ARTICLE 39 quindecies (nouveau) (Art. L. 331-9 du code de l'urbanisme) Possibilité d'exonérer les maisons de santé de taxe d'aménagement	237
• ARTICLE 40 (Art. 200 quater du code général des impôts) Prorogation et aménagement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)	240
• ARTICLE 41 (Art. L. 31-10-2, L. 31-10-3, L. 31-10-4, L. 31-10-6 et L. 31-10-9 du code de la construction et de l'habitation et art. 244 quater V du code général des impôts) Simplification du PTZ et élargissement de son éligibilité dans l'ancien	252
• ARTICLE 42 (Art. 244 quater U du code général des impôts et 99 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009) Prorogation de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) et adaptation aux bénéficiaires des aides de l'Agence nationale de l'habitat	268
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 42 (Art. 31 du code général des impôts) Aménagement du dispositif « Borloo ancien »	279
• ARTICLE 42 bis (nouveau) (Art. 199 undecies C et 244 quater X du code général des impôts) Substitution d'un agrément à une obligation de financement public pour les logements sociaux outre-mer éligibles à une défiscalisation	284
• ARTICLE 43 (Art. 199 undecies A, 199 undecies B, 199 undecies C, 217 undecies, 244 quater W et 244 quater X du code général des impôts, et art. 16 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économie des outre-mer) Aménagement des aides fiscales en faveur des investissements en outre-mer	289
• ARTICLE 44 (Art. 220 sexies du code général des impôts) Renforcement du crédit d'impôt cinéma	305
• ARTICLE 44 bis (nouveau) (Art. 220 F du code général des impôts) Simplification de la procédure d'agrément pour bénéficiaire du crédit d'impôt cinéma et audiovisuel	314
• ARTICLE 44 ter (nouveau) (Art. 220 quindecies du code général des impôts) Création d'un crédit d'impôt permettant de soutenir la production de spectacles vivants musicaux et de variétés	316
• ARTICLE 45 (Art. 219 du code général des impôts) Imposition au taux de 19 % des plus-values de cession de titres d'une société autorisée pour l'édition d'un service de télévision	320
• ARTICLE 46 (Art. L. 115-6, L. 115-7, L. 115-9, L. 115-10 et L. 115-13 du code du cinéma et de l'image animée) Aménagements de la taxe sur les services de télévision : consolidation des ressources provenant de la télévision de rattrapage et des services interactifs	326
• ARTICLE 46 bis (nouveau) (Art. L. 213-10-9 du code de l'environnement) Adaptation de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau concernant les fontaines patrimoniales	334
• ARTICLE 46 ter (nouveau) (Art. 257, 278 sexies, 278 sexies A et 284 du code général des impôts) Suppression du mécanisme de livraison à soi-même dans le secteur du logement social pour l'application de la taxe sur la valeur ajoutée	337
• ARTICLE 46 quater (nouveau) (Art. 1010 du code général des impôts) Exonération de taxe sur les véhicules de sociétés (TVS) pour certains véhicules accessibles en fauteuil roulant	342
• ARTICLE 47 (Art. 31, 156, 239 nonies, 1395 E, 1394 B bis, 1395 G du code général des impôts, art. 146 de la loi n° 2005157 du 23 février 2005, art. 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, art. 84 de la loi n° 2008-1425, article 39 de la loi n° 2015-992) Suppression de dépenses fiscales inefficaces	344

• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 47 (Art. 155 B-I et 238 bis-0 AB du code général des impôts) Suppression de dépenses fiscales sans bénéficiaire	351
• ARTICLE 47 bis (nouveau) (Art. 197 A du code général des impôts) Simplification de la démarche effectuée par les non-résidents pour l'imposition de leurs revenus de source française	354
• ARTICLE 47 ter (nouveau) (Art. 223 quinquies C [nouveau], art. 1729 F [nouveau] du code général des impôts) Transmission à l'administration fiscale de la répartition pays par pays des bénéfices et des agrégats économiques, comptables et fiscaux des grandes entreprises (« reporting pays par pays »)	356
• ARTICLE 47 quater (nouveau) (Art. 569 du code général des impôts) Suppression du mécanisme de traçabilité des produits du tabac prévu à l'article 569 du code général des impôts	363
• ARTICLE 47 quinquies (nouveau) (Art. 1681 D du code général des impôts) Mensualisation du paiement de l'impôt depuis un compte SEPA	369
• ARTICLE 47 sexies (nouveau) (Art. L. 154 du livre des procédures fiscales) Extension des échanges d'informations entre l'administration fiscale et l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM)	371
• ARTICLE 47 septies (nouveau) (Art. 568 du code général des impôts) Interdiction de la revente de tabac dans les discothèques et bars restaurants	373
• ARTICLE 47 octies (nouveau) Possibilité pour certains officiers de police judiciaire d'accéder directement au fichier national des comptes bancaires (FICOBA)	375
• ARTICLE 47 nonies (nouveau) Création d'un « Jaune » budgétaire relatif aux investissements de l'État et de ses opérateurs	379
EXAMEN EN COMMISSION	381

EXAMEN DES ARTICLES

SECONDE PARTIE

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE I^{ER}

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2016 CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

I. - CRÉDITS DES MISSIONS

ARTICLE 24

Crédits du budget général

Commentaire : le présent article récapitule les ouvertures de crédits du budget général figurant dans le projet de loi de finances pour 2016.

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

Le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait des ouvertures de crédits à hauteur de 413 628 902 589 € en autorisations d'engagement et 406 326 970 277 € en crédits de paiement.

Ces sommes ont été modifiées par l'Assemblée nationale, qui les a portées à 413 940 498 647 € en autorisations d'engagement et 406 688 673 525 € en crédits de paiement, soit **une hausse de 311 millions d'euros en AE et de 362 millions d'euros en CP.**

Au total, les modifications des crédits des missions issues des travaux de l'Assemblée nationale se répartissent de la façon suivante (en millions d'euros) :

Mission	Rédaction initiale PLF 2016		PLF 2016 tel qu'issu des votes de l'Assemblée nationale		Modifications issues des travaux de l'Assemblée nationale	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action extérieure de l'État	3 076	3 199	3 067	3 190	-9	-9
Administration générale et territoriale de l'État	2 525	2 536	2 523	2 534	-2	-2
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2 816	2 745	2 789	2 718	-27	-27
Aide publique au développement	2 067	2 621	1 955	2 509	-112	-112
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2 612	2 612	2 612	2 612	0	0
Conseil et contrôle de l'État	656	639	656	639	0	0
Crédits non répartis	340	40	335	35	-5	-5
Culture	2 787	2 749	2 778	2 739	-9	-10
Défense	45 384	39 586	45 387	39 589	3	3
Direction de l'action du Gouvernement	1 454	1 318	1 444	1 308	-10	-10
Écologie, développement et mobilité durables	7 167	7 149	7 134	7 116	-33	-33
Économie	1 904	1 702	1 902	1 700	-2	-2
Égalité des territoires et logement	18 154	17 894	18 360	18 150	206	256
Engagement financiers de l'État	45 107	45 207	45 059	45 159	-48	-48
Enseignement scolaire	67 047	67 107	67 008	67 067	-39	-40
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 047	10 897	11 038	10 888	-9	-9
Immigration, asile et intégration	704	703	791	790	87	87
Justice	8 264	7 973	8 227	7 936	-37	-37
Médias, livre et industries culturelles	591	602	550	560	-41	-42
Outre-mer	2 080	2 063	2 075	2 058	-5	-5
Politique des territoires	674	718	661	704	-13	-14
Pouvoirs publics	988	988	988	988	0	0
Recherche et enseignement supérieur	25 991	25 887	26 293	26 189	302	302
Régimes sociaux et de retraite	6 320	6 320	6 320	6 320	0	0
Relations avec les collectivités territoriales	3 828	2 962	3 810	2 944	-18	-18
Remboursement et dégrèvements	100 164	100 164	100 164	100 164	0	0
Santé	1 256	1 257	1 248	1 249	-8	-8
Sécurité	18 486	18 375	18 504	18 393	18	18
Solidarité, insertion et égalité des chances	18 240	18 250	18 342	18 352	102	102
Sport, jeunesse et vie associative	615	622	605	612	-10	-10
Travail et emploi	11 285	11 443	11 317	11 475	32	32
Total	413 629	406 327	413 940	406 689	311	362

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

La mission la plus contributrice aux efforts d'économies décidés au cours de la première lecture à l'Assemblée nationale est donc la mission « Aide publique au développement » et celle qui bénéficie des ouvertures de crédits les plus importantes est la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Il faut cependant noter que le solde net de 302 millions d'euros ouverts au profit de cette dernière mission correspond en fait à deux mouvements de sens contraire : une mesure de périmètre de 321 millions d'euros et une diminution des crédits de la mission de 19 millions d'euros. **Hors mesures de périmètre, c'est la mission « Égalité des territoires et logement » qui connaît les ouvertures de crédits les plus importantes**, en lien avec l'accueil des migrants et des demandeurs d'asile d'une part et les aides à la pierre d'autre part.

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

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

ARTICLE 25

Crédits des budgets annexes

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

Le présent article récapitule les **ouvertures de crédits des budgets annexes** figurant dans le projet de loi de finances pour 2016, conformément à la **répartition détaillée à l'état C** annexé au présent projet de loi.

Il prévoit des ouvertures de crédits à hauteur de 2 302 494 320 € en autorisations d'engagement et 2 296 511 534 € en crédits de paiement.

Ces montants ont été **modifiés de 670 000 euros, sur la mission « Contrôle et exploitation aériens », afin de tirer les conséquences des mesures prévues par « l'accord fonction publique »** (protocole relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations - PPCR), mises en œuvre par l'amendement N°II-199 adopté par l'Assemblée nationale.

Au 1^{er} janvier 2016, pour les agents de catégorie B et les agents de catégorie A des filières paramédicale et sociale, **une partie du montant indemnitaire sera transformée en point d'indices majorés intégrés à la grille de rémunération, accompagnée d'un abattement annuel plafonné selon leur catégorie d'appartenance.** Par ailleurs, **les durées d'échelon dans les trois versants de la fonction publique seront harmonisées**, ce qui, d'après le Gouvernement, se traduira par une économie de glissement vieillesse technicité (GVT).

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

ARTICLE 26

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

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

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

Le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait des ouvertures de crédits à hauteur de 183 527 164 908 euros en autorisations d'engagements et 183 234 443 457 euros en crédits de paiement.

Ces sommes ont été **diminuées de 226,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement** par l'Assemblée nationale, établissant les ouvertures de crédits à hauteur de 183 301 042 932 euros en autorisations d'engagement et 183 008 321 481 euros en crédits de paiement. Les modifications portent sur **trois missions** : « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Participations financières de l'État » et « Avances à l'audiovisuel public ».

Cette **diminution nette correspond à deux mouvements de sens distincts**. D'une part, ont été **ouverts 95,5 millions d'euros** qui se répartissent entre :

- **30 millions d'euros sur le CAS « Aides à l'acquisition de véhicules propres » afin de financer une extension du périmètre des bénéficiaires de la prime « Diesel »** incitant au remplacement de véhicules roulant au diesel ;

- **et 65,5 millions d'euros sur le CAS « Avances à l'audiovisuel public »** afin de tirer les conséquences de la hausse, votée par l'Assemblée nationale, de l'affectation de taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques à France Télévisions. En contrepartie de cette affectation de ressources supplémentaires, l'extinction de la dotation budgétaire allouée à France Télévisions, initialement prévue en 2017, est anticipée en 2016, conduisant à une annulation de crédits de 40,5 millions d'euros sur le programme 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique ». Au total, **les ressources de France Télévisions sont majorées de 25 millions d'euros par rapport au projet de loi de finances initial déposé par le Gouvernement.**

D'autre part, 321 millions d'euros ont été annulés sur le CAS « Participations financières de l'État » dans le cadre du regroupement de la totalité des coûts de démantèlement des installations nucléaires du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

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

II. - AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

ARTICLE 27

Autorisations de découvert

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

Le I du présent article fixe les autorisations de découvert accordées aux ministres, pour 2016, au titre des comptes de commerce, à la somme de 19 877 309 800 euros conformément à la répartition par compte donnée à l'état E annexé au présent projet de loi.

Le II du présent article fixe les autorisations de découvert accordées au ministre des finances et des comptes publics, pour 2016, au titre des comptes d'opérations monétaires, à la somme de 250 000 000 euros, conformément à la répartition par compte donnée à l'état E annexé au présent projet de loi.

Le présent article n'a fait l'objet d'aucune modification à l'Assemblée nationale.

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

TITRE II

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2016 PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

ARTICLE 28

Plafonds des autorisations d'emplois de l'État

Commentaire : le présent article détermine le plafond des autorisations d'emplois de l'État pour 2016.

Le présent article fixe le plafond des autorisations d'engagement d'emplois de l'État pour 2016. Ce plafond était, aux termes du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale, de 1 916 279 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une augmentation de 10 305 ETPT par rapport aux plafonds autorisés par la loi de finances initiale pour 2015. **Plusieurs facteurs de variation des plafonds à caractère technique doivent être notés** : une augmentation de 6 060 ETPT au titre de la prise en compte des apprentis dans les différents plafonds d'emplois de leur ministère de rattachement à partir de 2016, une minoration de 1 519 ETPT suite à des mesures de périmètre et de transfert, majoritairement (- 1 511 ETPT) au sein du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et enfin une augmentation de 1 048 ETPT au titre de diverses corrections.

Après intégration de la révision 2015 de la loi de programmation militaire (soit + 4 875 ETPT) et des schémas d'emplois pour 2015 (+ 3 272 ETPT) et 2016 (+ 1 444), **l'évolution à périmètre et méthode constants était de + 4 716 ETPT.**

L'évolution du plafond d'emploi de l'État, au regard notamment des objectifs fixés en loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, fait l'objet d'une **analyse plus détaillée dans le tome I du présent rapport.**

Le plafond, tel qu'il résulte des votes de l'Assemblée nationale, est augmenté de 1012 ETPT répartis comme suit :

	PLF 2016 déposé à l'Assemblée nationale	PLF 2016 issu des votes de l'Assemblée nationale en première lecture	Écart
I. - Budget général	1 904 768	1 905 780	+ 1 012
Affaires étrangères et développement international	14 020	14 020	0
Affaires sociales, santé et droits des femmes	10 206	10 228	+ 22
Agriculture, agroalimentaire et forêt	30 543	30 543	0
Culture et communication	11 041	11 041	0
Décentralisation et fonction publique	0	0	0
Défense	271 510	271 510	0
Écologie, développement durable et énergie	30 722	30 722	0
Économie, industrie et numérique	6 465	6 465	0
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	995 243	995 301	+ 58
Finances et comptes publics	136 114	136 114	0
Intérieur	279 522	280 462	+ 940
Justice	80 280	80 280	0
Logement, égalité des territoires et ruralité	12 500	12 500	0
Outre-mer	5 309	5 309	0
Services du Premier ministre	11 590	11 582	- 8
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	9 703	9 703	0
Ville, jeunesse et sports	0	0	0
I. - Budgets annexes	11 511	11 511	0
Contrôle et exploitation aériens	10 726	10 726	0
Publications officielles et informations administratives	785	785	0
Total général	1 916 279	1 917 291	+ 1 012

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

Concernant le budget général, **quatre ministères** voient leurs plafonds d'emplois modifiés. **La hausse la plus importante porte sur le ministère de l'intérieur, qui voit son plafond d'emplois relevé de 940 ETPT dans le cadre de l'accueil des 30 784 demandeurs d'asile en France.** Deux amendements gouvernementaux adoptés par l'Assemblée nationale

prévoient ainsi le **recrutement de 900 ETP supplémentaires sur les programmes 176 « Police nationale » et 152 « Gendarmerie nationale »** afin de *« compenser les sujétions plus importantes des forces de police et de gendarmerie liées à la sécurisation des frontières, à la lutte contre les filières d'immigration irrégulière et préserver le volume des missions de lutte contre la délinquance »*. Est également prévue la **création de 40 ETP additionnels sur les programmes 307 « Administration territoriale » et 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »** au titre des *« renforcements des guichets des préfectures d'une part et de la direction générale des étrangers en France d'autre part »*.

À cette augmentation de 940 ETPT s'ajoutent plusieurs ajustements plus modestes, sur trois ministères, pour un total de 72 ETPT :

- le **plafond d'emplois du ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes est majoré de 22 ETPT** en raison de la **régularisation de la mise à disposition d'agents contractuels issus de la fonction publique hospitalière**. Les agents contractuels à durée déterminée affectés à la direction générale de l'offre de soin (DGOS) seront pris en charge directement sous le plafond des autorisations d'emplois du ministère. Cette mesure doit s'étaler sur trois années et une nouvelle régularisation devra donc intervenir en 2017 et en 2018 ;

- le **plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche est augmenté de 58 ETPT** pour corriger une erreur de calibrage¹ ;

- le **plafond d'emplois des services du Premier ministre est minoré de 8 ETPT**. Cette baisse nette correspond à une augmentation de 4 ETPT relative au recrutement de quatre membres permanents de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement et à une baisse de 12 ETPT liée au transfert à l'ANRU de la gestion administrative et financière du programme opérationnel européen « Urbact »².

Aucun changement n'a été adopté sur les budgets annexes.

Dans la mesure où cet article procède à la récapitulation des choix effectués sur les missions en matière d'emploi et de masse salariale, votre rapporteur général propose de l'adopter tel que modifié à la suite des votes du Sénat sur la deuxième partie du présent projet de loi de finances.

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

¹ Cette majoration est le miroir de la minoration du plafond d'emplois des opérateurs de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (article 29 du présent projet de loi).

² Cette baisse de 12 ETPT est le miroir de l'augmentation du plafond d'emplois des opérateurs de la mission « Politique des territoires » (article 29 du présent projet de loi).

ARTICLE 29

Plafonds des emplois des opérateurs de l'État

Commentaire : le présent article fixe le plafond des emplois des opérateurs de l'État pour 2016.

Le présent article est issu des dispositions prévues par l'article 64 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, qui résultent de l'adoption d'un amendement présenté par notre collègue Michel Charasse. Le **plafond des autorisations d'emplois des opérateurs couvre l'ensemble des emplois rémunérés par ceux-ci à deux exceptions près** : les emplois des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) bénéficiant des responsabilités et compétences élargies¹ sont exclus du plafond des autorisations d'emplois, de même que les emplois intégralement financés par des ressources propres et liés à un contrat de travail limité dans le temps.

Aux termes du projet de loi déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale, le plafond d'emplois pour 2016 s'établissait à 397 484 emplois équivalents temps plein (ETP), contre 397 664 ETP prévus par la loi de finances pour 2015, soit une **diminution de 198 emplois en équivalents temps plein travaillé (ETPT) et de 70 ETP à périmètre constant**. Il intégrait en effet la **création de 1 000 emplois dans les universités et une diminution de 1 070 ETP pour les autres opérateurs**.

À la suite des votes de l'Assemblée nationale, le **plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État est augmenté de 60 ETPT**. Ce solde net recouvre des évolutions contrastées :

- le **plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de la mission « Action extérieure de l'État » est diminué de 67 ETPT « compte tenu de la vacance structurelle »** des emplois ;

- la **mission « Immigration, asile et intégration » voit le plafond d'emplois de ses opérateurs relevé de 166 ETPT**, ce qui traduit l'impact de l'amendement, adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, tirant les conséquences des décisions du Conseil européen de septembre 2015 visant à relocaliser 160 000 demandeurs d'asile d'ici 2017 et qui conduisent la France à accueillir, selon la clé de répartition adoptée, **30 784 demandeurs d'asile entre 2015 et 2017** ;

¹ Décret n° 2008-618 du 27 juin 2008.

- le plafond d'emplois de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), rattachée à la mission « Politique des territoires », augmente de 19 ETPT en lien avec le transfert à l'Anru de la gestion administrative et financière du programme opérationnel européen « Urbact », ainsi que de la gestion du personnel de son secrétariat technique¹ ;

- le plafond d'emplois du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » est ajusté à la baisse de 58 ETPT en raison d'une calibration du projet de loi de finances sur une consommation d'emploi erronée pour un des opérateurs.

Au total, il ressort des votes de l'Assemblée nationale que le plafond des emplois des opérateurs de l'État s'élèverait à 397 544 ETPT.

Dans la mesure où cet article procède à la récapitulation des choix effectués sur les missions en matière d'emploi et de masse salariale des opérateurs, votre rapporteur général propose de l'adopter tel que modifié à la suite des votes du Sénat sur la deuxième partie du présent projet de loi de finances.

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

¹ Le Gouvernement précise que « la rémunération des agents d'Urbact étant intégralement remboursée par les fonds européens, [cette modification] est sans impact sur le niveau des crédits de la mission "Politique des territoires" ».

ARTICLE 30

Plafonds des emplois des établissements à autonomie financière

Commentaire : le présent article détermine, pour 2016, le plafond des autorisations d'emplois des établissements à autonomie financière (EAF).

I. LE DROIT EXISTANT

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

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

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

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

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

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

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

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

comptabilisés dans le plafond des emplois rémunérés par le ministère des Affaires étrangères. Les agents de droit local, c'est-à-dire les agents liés à l'établissement par un contrat de droit local, en sont en revanche exclus.

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

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

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

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

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

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

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article fixe le plafond, pour 2016, des autorisations d'emplois des agents locaux recrutés à durée indéterminée au sein des établissements à autonomie financière (EAF).

Ce plafond est fixé à 3 449 équivalents temps plein (ETP)¹, intégralement imputés sur le programme « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État ».

*

¹ Soit une baisse de 40 ETP par rapport à 2015.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général considère que **l'emploi public, au vu de son poids dans les dépenses de l'État, doit faire l'objet d'un suivi et d'un encadrement renforcé** afin que les ressources allouées soient en stricte conformité avec les objectifs poursuivis.

Il est donc **favorable à la reconduction pour 2016 du plafond d'emploi des établissements à autonomie financière.**

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

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

ARTICLE 31

Plafonds des emplois des autorités publiques indépendantes

Commentaire : le présent article détermine le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État pour 2016.

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

Le dispositif proposé fixe, pour 2016, un **plafond des autorisations d'emplois des autorités publiques indépendantes (API) dotées de la personnalité morale et des autorités administratives indépendantes (AAI) dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État¹.**

Ce plafond était, aux termes du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale, de **2 557 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, soit une **diminution à périmètre courant de 4 ETPT** par rapport aux plafonds autorisés par la loi de finances initiale pour 2015.

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

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

TITRE III

REPORTS DE CRÉDITS DE 2015 SUR 2016

ARTICLE 32

Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement

Commentaire : le présent article vise à majorer les plafonds de reports de certains crédits de paiement de l'exercice 2015 sur celui de 2016.

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

En conséquence, le présent article fixe une liste de programmes qui pourront bénéficier de reports supérieurs au plafond de 3 %, dans la limite du montant des dotations ouvertes sur ces mêmes programmes par la loi de finances initiale pour 2015. Le présent article identifiait, dans sa rédaction initiale, **onze programmes pouvant bénéficier de reports supérieurs au plafond.**

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a ajouté à la liste de ces programmes **seize programmes supplémentaires.**

En outre, le **report des crédits du programme 344 « Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque » de la mission « Engagements financiers de l'État » est exceptionnellement autorisé au-delà des crédits initiaux de la loi de finances initiale.** En effet, le report prévu est augmenté du montant des crédits reportés de 2014 sur 2015 sur ce même programme (soit 61,5 millions d'euros en crédits de paiement). Le Gouvernement indique que l'objectif est *« d'éviter l'écrêtement des ressources du fonds qui seront mobilisées en 2016 pour la prise en charge des indemnités de remboursements anticipés des prêts structurés à risque ».*

Les programmes pouvant bénéficier de reports supérieurs au plafond sont récapitulés dans le tableau suivant – ceux ayant été ajoutés à la suite de l'examen à l'Assemblée nationale sont indiqués en italique.

**Ensemble des programmes pouvant bénéficier de reports, de 2015 à 2016,
supérieurs au plafond prévu par la LOLF**

Intitulé du programme 2015	Intitulé de la mission de rattachement 2015	Intitulé du programme 2016	Intitulé de la mission de rattachement 2016
<u>Action de la France en Europe et dans le monde</u>	<u>Action extérieure de l'État</u>	<u>Action de la France en Europe et dans le monde</u>	<u>Action extérieure de l'État</u>
Conférence « Paris Climat 2015 »	Action extérieure de l'État	Conférence « Paris Climat 2015 »	Action extérieure de l'État
<u>Administration territoriale</u>	<u>Administration générale et territoriale de l'État</u>	<u>Administration territoriale</u>	<u>Administration générale et territoriale de l'État</u>
<u>Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</u>	<u>Administration générale et territoriale de l'État</u>	<u>Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</u>	<u>Administration générale et territoriale de l'État</u>
Vie politique, culturelle et associative	Administration générale et territoriale de l'État	Vie politique, culturelle et associative	Administration générale et territoriale de l'État
Aide économique et financière au développement	Aide publique au développement	Aide économique et financière au développement	Aide publique au développement
Conseil d'État et autres juridictions administratives	Conseil et contrôle de l'État	Conseil d'État et autres juridictions administratives	Conseil et contrôle de l'État
Cour des comptes et autres juridictions financières	Conseil et contrôle de l'État	Cour des comptes et autres juridictions financières	Conseil et contrôle de l'État
<u>Équipement des forces</u>	<u>Défense</u>	<u>Équipement des forces</u>	<u>Défense</u>
<u>Coordination du travail gouvernemental</u>	<u>Direction de l'action du Gouvernement</u>	<u>Coordination du travail gouvernemental</u>	<u>Direction de l'action du Gouvernement</u>
<u>Développement des entreprises et du tourisme</u>	<u>Économie</u>	<u>Développement des entreprises et du tourisme</u>	<u>Économie</u>
<u>Statistiques et études économiques</u>	<u>Économie</u>	<u>Statistiques et études économiques</u>	<u>Économie</u>
<u>Épargne</u>	<u>Engagements financiers de l'État</u>	<u>Épargne</u>	<u>Engagements financiers de l'État</u>
<u>Conduite et pilotage des politiques économiques et financières</u>	<u>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</u>	<u>Conduite et pilotage des politiques économiques et financières</u>	<u>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</u>
<u>Entretien des bâtiments de l'État</u>	<u>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</u>	<u>Entretien des bâtiments de l'État</u>	<u>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</u>

Facilitation et sécurisation des échanges	Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Facilitation et sécurisation des échanges	Gestion des finances publiques et des ressources humaines
<u>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</u>	<u>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</u>	<u>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</u>	<u>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</u>
<u>Conduite et pilotage de la politique de la justice</u>	<u>Justice</u>	<u>Conduite et pilotage de la politique de la justice</u>	<u>Justice</u>
Conseil supérieur de la magistrature	Justice	Conseil supérieur de la magistrature	Justice
<u>Conditions de vie outre-mer</u>	<u>Outre-mer</u>	<u>Conditions de vie outre-mer</u>	<u>Outre-mer</u>
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	Politique des territoires	Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	Politique des territoires
Interventions territoriales de l'État	Politique des territoires	Interventions territoriales de l'État	Politique des territoires
<u>Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle</u>	<u>Recherche et enseignement supérieur</u>	<u>Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle</u>	<u>Recherche et enseignement supérieur</u>
Concours spécifiques et administration	Relations avec les collectivités territoriales	Concours spécifiques et administration	Relations avec les collectivités territoriales
<u>Police nationale</u>	<u>Sécurités</u>	<u>Police nationale</u>	<u>Sécurités</u>
<u>Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail</u>	<u>Travail et emploi</u>	<u>Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail</u>	<u>Travail et emploi</u>
<i>Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque</i>	<i>Engagements financiers de l'État</i>	<i>Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque</i>	<i>Engagements financiers de l'État</i>

Source : projet de loi de finances pour 2016

Au total, 27 programmes pourraient donc faire l'objet de reports supérieurs au plafond prévu par la LOLF. Ce **chiffre, élevé, est similaire au nombre prévu en loi de finances initiale pour 2015¹**. Votre rapporteur général avait alors souligné l'augmentation quasi continue des autorisations de report, pourtant censées être exceptionnelles. À titre de rappel, 19 programmes pouvant faire l'objet de reports supérieurs au

¹ Qui autorisait le report de crédits de paiement au-delà des plafonds de la LOLF pour 26 programmes.

plafond de la LOLF étaient prévus en loi de finances initiale pour 2012, 17 programmes en loi de finances initiale pour 2013 et 19 programmes de nouveau en loi de finances initiale pour 2014.

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

Paraît particulièrement dérogatoire le report des crédits du programme 344 au-delà des crédits votés en loi de finances initiale. Cela signifie que les reports de 2014 sur 2015 étaient d'une ampleur considérable et n'ont pas été consommés. Le Gouvernement, auquel le rapporteur général a demandé des informations à ce sujet, n'a pas fourni d'explications permettant de justifier de la pertinence de reports aussi importants alors que les crédits nécessaires pourraient être ouverts par le projet de loi de finances initiale. **La sincérité de la budgétisation initiale du programme 344 peut donc être interrogée.**

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

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

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

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

TITRE IV

DISPOSITIONS PERMANENTES

I. – MESURES FISCALES ET MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

ARTICLE 33

(Art. L. 161-25 du code de la sécurité sociale, L. 816-3 [nouveau], L. 821-3-1, L. 842-3, art. L. 117-3, L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 5423-6, L. 5423-12 du code du travail, art. L. 327-25 du code du travail applicable à Mayotte, art. L. 744-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Refonte des modalités de revalorisation des prestations sociales

Commentaire : le présent article vise à harmoniser les règles de revalorisation des prestations sociales versées par l'État en fonction de l'inflation effectivement constatée sur les douze derniers mois, au 1^{er} avril de chaque année. L'article 57 du projet de loi de financement de la sécurité sociale transpose cette règle à certaines prestations versées par les organismes de sécurité sociale.

I. LE DROIT EXISTANT

A. 25 MILLIARDS D'EUROS DE PRESTATIONS ET DE MINIMA SOCIAUX VERSÉS PAR L'ÉTAT ET LES DÉPARTEMENTS REVALORISÉS SELON L'INFLATION

Afin de **préserver le pouvoir d'achat** de leurs titulaires, les montants des prestations et des *minima* sociaux sont en principe revalorisés chaque année. En effet, en l'absence de tel mécanisme, l'impact des prestations sur le niveau de vie de leurs allocataires serait moindre. La revalorisation s'effectue, dans la plupart des cas, selon l'évolution des prix même si d'autres indices peuvent être retenus tels que l'évolution du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

Dans le champ du budget de l'État, les prestations suivantes sont revalorisées annuellement selon l'inflation :

- **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**, attribuée en fonction de critères d'incapacité, d'âge et de ressources afin d'assurer un revenu minimum aux majeurs handicapés. Elle concernait 1 million d'allocataires en 2014, pour une dépense d'environ 8,5 milliards d'euros ;

- **l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)**, versée sous conditions de ressources aux personnes invalides titulaires d'une pension de retraite ou d'invalidité qui n'ont pas atteint l'âge légal de départ à la retraite pour bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa). Le coût de cette prestation était de 248,5 millions d'euros en 2014, pour 80 000 bénéficiaires ;

- la **prime d'activité**, destinée à soutenir le pouvoir d'achat et encourager l'activité des salariés et qui remplacera, à compter du 1^{er} janvier 2016, la prime pour l'emploi et le revenu de solidarité active (RSA) « activité ». Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit, à ce titre, 3,95 milliards d'euros répartis entre 2 millions de foyers bénéficiaires ;

- **l'allocation de solidarité spécifique (ASS)**, attribuée aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'allocation d'aide au retour à l'emploi et ayant des difficultés à retrouver un emploi. Les dépenses relatives à l'ASS se sont élevées à 2,6 milliards d'euros en 2014, pour 454 000 bénéficiaires ;

- **l'allocation temporaire d'attente (ATA)**, versée à environ 57 000 demandeurs d'asile, sous conditions d'âge et de ressources en 2014 pour un montant global de 211 millions d'euros, et pour partie remplacée, à compter du 1^{er} novembre 2015 par **l'allocation pour demandeur d'asile (ADA)** ;

- **l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants (ARFS)** dans leur pays d'origine, ouverte aux étrangers en situation régulière âgés de plus de 65 ans, disposant de faibles ressources et vivant seuls en résidence sociale ou foyer de travailleurs migrants. Le coût de cette nouvelle prestation est évalué à 60 millions d'euros pour environ 15 000 bénéficiaires.

Le revenu de solidarité active (RSA) dit « socle », attribué et financé par les conseils départementaux, est également revalorisé annuellement en fonction de l'évolution des prix. Fin 2014, ce dispositif comptait 1,9 million de foyers bénéficiaires, pour une dépense de 9,3 milliards d'euros.

Les règles et les dates de revalorisation diffèrent cependant d'une prestation à l'autre, y compris par rapport aux **prestations indexées sur l'inflation versées par la sécurité sociale, qui représentent environ 210 milliards d'euros**, contre près de **25 milliards d'euros pour les prestations servies par l'État et les départements** dans le champ du présent article.

B. LA DIVERSITÉ DES RÈGLES DE REVALORISATION SELON L'INFLATION

Au-delà du principe général d'indexation sur l'évolution des prix, les modalités d'application diffèrent sensiblement d'une prestation à l'autre sur trois principaux points : l'indice de référence utilisé, l'application ou non d'un mécanisme correctif en année $n+1$ ou encore la date de la revalorisation annuelle.

1. Différents indices de référence

La revalorisation des prestations et minima sociaux s'effectue dans la très grande majorité des cas¹ selon **l'évolution prévisionnelle de l'inflation pour l'année en cours** et non sur l'inflation constatée au cours de l'année passée. Les dispositions législatives relatives à certaines prestations sont néanmoins floues. Par exemple, l'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles se contente d'indiquer que le montant de l'allocation est « révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix à la consommation hors tabac », sans préciser la période de référence.

De plus, les indices de référence retenus diffèrent selon la date de revalorisation applicable (cf. *infra*). Ainsi, pour les prestations revalorisées avant la fin du troisième trimestre, la **prévision d'inflation** utilisée est celle établie par la **commission économique de la nation (CEN)** en mars, tandis que la **prévision d'inflation figurant dans le rapport économique, social et financier (RESF)** annexé au projet de loi de finances est utilisée pour les revalorisations intervenant au cours du dernier trimestre de l'année. L'article L. 821-3-1 du code de la sécurité sociale concernant l'AAH, revalorisée au 1^{er} septembre de chaque année, indique par exemple que « le coefficient annuel de revalorisation de l'allocation est au moins égal à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année considérée ».

2. L'application éventuelle d'un mécanisme correctif

L'inflation prévisionnelle retenue pour la revalorisation pouvant varier de façon importante par rapport à l'inflation effectivement constatée, **un mécanisme de correction en année $n+1$** est appliqué à certaines prestations. **Pour l'État, seules l'ASI et l'AAH** se voient appliquées un tel mécanisme - uniquement à la hausse pour l'AAH. En revanche, cette règle concerne 80 % du montant total des prestations indexées sur l'inflation versées par la sécurité sociale, dont les **pensions de retraite**, ce qui représente environ 190 milliards d'euros en 2014.

¹ À l'exception des aides personnelles au logement, revalorisées au 1^{er} octobre de chaque année suivant l'évolution de l'indice de référence des loyers constatée au cours de l'année passée.

Concrètement, le mécanisme de correction applicable pour l'ASI et certaines prestations de sécurité sociale fonctionne de la façon suivante : si l'indice des prix à la consommation hors tabac effectivement constaté pour l'année $n-1$ diffère de la prévision initialement retenue, l'indice de revalorisation de l'année n est majoré ou minoré de cette différence. Par exemple, en 2014, la prévision d'inflation retenue pour l'année n était de 0,5 %. Or une régularisation de - 0,5 % - correspondant à la différence entre l'inflation prévisionnelle et celle effectivement constatée pour l'année $n-1$ - ayant été opérée, la revalorisation effective fut nulle en 2014.

Détail du calcul du mécanisme correctif de revalorisation*

En %		2013	2014	2015 (p)	2016 (p)
Prix hors tabac estimés pour l'année N (par le RESF en septembre N)*	(1)	1,2	0,5	0,1	1
Régularisation sur l'inflation N-1	(4) = (2)-(3)	0,1	-0,5	0**	-
Inflation définitive constatée pour l'année N-1	(2)	1,9	0,7	0,4	-
Prix hors tabac estimés en N-1 pour l'année N-1	(3)	1,8	1,2	0,5	-
Revalorisation effective	(5) = (1)+(4)	1,3	0,0	0,1	1,0
Augmentation en moyenne annuelle		1,5	0,32	0,03	0,33
Inflation mesurée par l'INSEE : prix hors tabac de l'année N (publiée en janvier N+1)		0,7	0,4	-	-

* Appliqué aux pensions de retraite.

** La régularisation ne s'applique pas en 2015 compte tenu du gel des pensions initialement prévu en loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.

Source : rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2015)

L'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances indique que « l'application stricte de cette règle aurait conduit, en 2015¹, à une évolution négative des prestations. Le Gouvernement a fait le choix de ne pas appliquer en avril dernier les règles de revalorisation afin de préserver le pouvoir d'achat des ménages ». Les prestations familiales auraient notamment dû diminuer de 0,7 point si les règles en vigueur avaient été appliquées.

3. Des dates de revalorisation disparates

Selon le droit en vigueur, et en considérant à la fois les prestations versées par l'État, les départements et la sécurité sociale, les revalorisations peuvent intervenir à **cinq dates différentes** :

- le **1^{er} janvier** pour le RSA, l'ASS et l'ATA ;
- le **1^{er} avril** pour les prestations familiales, les pensions d'invalidité, les rentes d'accidents du travail et de maladies professionnelles (AT-MP), les majorations pour tierce personne, le capital décès et les allocations de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ;

¹ Pour les prestations revalorisées au 1^{er} avril.

- le **1^{er} juillet** pour les plafonds de ressources de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et de l'aide à la complémentaire santé (ACS) ;
- le **1^{er} septembre** pour l'AAH ;
- le **1^{er} octobre** pour les pensions de retraite, les cotisations et salaires servant de base au calcul des pensions et les allocations de veuvage.

Les différentes règles et dates de revalorisation des prestations sociales

	1 ^{er} janvier	1 ^{er} avril	1 ^{er} juillet	1 ^{er} septembre	1 ^{er} octobre
Inflation prévisionnelle avec correctif de l'inflation constatée		- Prestations familiales ; - Allocations de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ; - Rentes AT-MP ; - Pensions d'invalidité ; - Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI).		- Allocation aux adultes handicapés (AAH)*.	- Pensions de retraite ; - Allocations de veuvage.
Inflation prévisionnelle	- Revenu de solidarité active (RSA) ; - Allocation de solidarité spécifique (ASS) ; - Allocation temporaire d'attente (ATA).		- Plafonds de ressources couverture maladie universelle (CMU-C) et aide à la complémentaire santé (ACS).		

Note de lecture : les prestations versées par l'État et les collectivités territoriales dans le champ du présent article figurent en gras.

* Pour l'AAH, le mécanisme de correction joue seulement à la hausse.

Source : commission des finances du Sénat

4. Des écarts de revalorisation significatifs

Il résulte de l'hétérogénéité de ces règles **des écarts importants**, d'une part, **entre les taux de revalorisation appliqués aux différentes prestations** et, d'autre part, **entre l'indice de revalorisation retenu et l'inflation constatée**. Ces divergences sont d'autant plus fortes entre les prestations versées par l'État et les départements, qui sont majoritairement indexées sur l'inflation prévisionnelle sans application correctif a posteriori,

et celles de la sécurité sociale, pour lesquelles s'applique, en règle générale, un mécanisme correctif.

Par exemple, le tableau ci-dessous permet de constater qu'en 2014 le montant de l'AAH a été revalorisé de 1,7 %, la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF) de 0,6 % et que les pensions de retraite n'ont pas été revalorisées, alors même que l'indice des prix à la consommation a effectivement progressé de 0,4 % sur l'année.

Comparaison entre les prévisions d'inflation, l'inflation constatée et le taux de revalorisation appliqués à certaines prestations sociales

	2011	2012	2013	2014	2015
Prévision CEN pour l'année N	1,8 %	1,8 %	1,2 %	1,1 %	0,0 %
Prévision du RESF pour l'année N	2,2 %	1,7 %	1,7 %	1,3 %	0,9 %
Inflation constatée	2,1 %	1,9 %	0,7 %	0,4 %	-
Revalorisation de la BMAF	1,5 %	1,0 %	1,2 %	0,6 %	0,0 %*
Revalorisation des pensions	2,1 %	2,1 %	1,3 %	0,0 %	-
Revalorisation de l'AAH	4,4 %	2,2 %	1,7 %	1,7 %	1,3 %

* Afin de ne pas diminuer le montant des prestations familiales, le taux de revalorisation qui aurait été obtenu avec l'application du correctif au titre de 2013 (- 0,7 %) n'a pas été appliqué, compte tenu de l'inflation nulle prévue par la CEN en 2015.

** A partir de 2008, l'AAH a été revalorisée de 25 % sur cinq ans, ce qui explique le taux de revalorisation élevé en 2011.

Source : rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale (juin 2015)

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit **une nouvelle règle de revalorisation unique**, énoncée à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale, pour l'ensemble des prestations suivantes versées par l'État ou les départements : le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation aux adultes handicapés (AAH), l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), la prime d'activité, l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation temporaire d'attente (ATA) et l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants (ARFS).

Les aides personnelles au logement, revalorisées au 1^{er} octobre selon l'indice de référence des loyers, ne sont pas concernées par le présent article.

A. UNE REVALORISATION SELON L'INFLATION EFFECTIVEMENT CONSTATÉE AU COURS DES DOUZE DERNIERS MOIS

Le présent article propose une nouvelle règle de revalorisation unique, fondée sur « *un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac calculée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques l'avant dernier mois qui précède la date de revalorisation* » (**article L. 161-25 du code de la sécurité sociale**).

La référence à l'inflation prévisionnelle est abandonnée, au profit de l'inflation constatée *ex post*. L'évaluation préalable du présent article justifie ce choix par la **volonté d'éviter les ajustements correctifs**, peu lisibles pour les bénéficiaires, tout en évitant les écarts trop importants entre l'inflation prévisionnelle et l'inflation constatée.

De plus, un **mécanisme dit de « bouclier » est introduit** afin de garantir le maintien des prestations à leur niveau antérieur en cas d'inflation négative. Celui-ci consiste à fixer à 1 le niveau « plancher » du coefficient de revalorisation (dernier alinéa du 1^o du I). En vertu de cette règle, toute diminution du montant des prestations sera donc impossible, même en cas de baisse des prix à la consommation.

B. L'HARMONISATION DES DATES DE REVALORISATION

Sur les trois dates de revalorisation existantes pour les prestations relevant de l'État et des collectivités territoriales, le présent article prévoit de **retenir la date du 1^{er} avril** pour l'ensemble des prestations énumérées précédemment, à l'exception de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants (ARFS), revalorisée au 1^{er} octobre comme les pensions de retraite.

Selon l'évaluation préalable, la date du 1^{er} avril apparaît comme « *la voie médiane, puisque certaines prestations étaient revalorisées au 1^{er} janvier et d'autres au 1^{er} septembre. Par ailleurs, en prenant en compte l'ensemble des prestations relevant de l'État et de la sécurité sociale, la date du 1^{er} avril est celle qui est aujourd'hui majoritairement appliquée et donc connue des allocataires* ».

Il est néanmoins prévu, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, de maintenir la date de revalorisation au 1^{er} octobre pour les pensions de retraite et les allocations de veuvage.

Le présent article fixe l'**entrée en vigueur** de ces nouvelles règles de revalorisation au **1^{er} janvier 2016**.

C. LA TRANSPOSITION DE LA NOUVELLE RÈGLE D'INDEXATION AUX PRESTATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

L'article 57 du projet de loi de financement pour 2016 prévoit l'application de l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale tel que modifié par le présent projet de loi de finances à un ensemble de prestations de sécurité sociale, à savoir :

- l'ensemble des **pensions de retraite** de droit direct et de droit dérivé et leurs majorations ainsi que les **allocations de veuvage** ;
- les **allocations de solidarité aux personnes âgées (ASPA)** ;
- les **pensions d'invalidité** et les **rentes AT-MP** ;
- les **prestations familiales** indexées sur la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF) ;
- le plafond de ressources relatif à **la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et à l'aide à la complémentaire santé (ACS)**.

L'ensemble des prestations de sécurité sociale énumérées ci-avant seront revalorisées au **1^{er} avril** de chaque année, à l'exception des **pensions de retraite pour lesquelles la date du 1^{er} octobre est conservée**. Pour mémoire, la date de revalorisation des pensions de retraite a été reportée du 1^{er} avril au 1^{er} octobre par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites¹.

D. UN IMPACT FINANCIER NEUTRE À LONG TERME, UNE ÉCONOMIE À COURT TERME

En application des nouvelles modalités de revalorisation définies précédemment et de l'hypothèse d'inflation retenue dans le projet de loi de finances pour l'année 2016 (1 %) :

- les **prestations sociales** dans le périmètre du présent article seraient revalorisées de **0,2 % au 1^{er} avril 2016**, ce qui correspond à l'hypothèse d'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac en moyenne annuelle sur les douze mois précédents (0,1 % au titre des neuf derniers mois de 2015 et 0,1 % au titre des trois premiers mois de 2016) ;
- les **pensions de retraite et l'ARFS** devraient être revalorisées de **0,6 % au 1^{er} octobre 2016** (0,1 % au titre des trois derniers mois de 2015 et 0,5 % au titre des neuf premiers mois de 2016).

Compte tenu de ces hypothèses, la réforme proposée devrait entraîner, pour l'année 2016, **une économie de 578 millions d'euros, dont**

¹ Article 5 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

88 millions d'euros pour l'État, 90 millions d'euros pour les départements et 400 millions d'euros pour l'ensemble des organismes de sécurité sociale.

La modification des dates de revalorisation des différentes prestations aurait un impact cumulé relativement marginal – estimé à 10 millions d'euros pour l'État et les collectivités territoriales – dans la mesure où celles-ci seraient dans certains cas avancées et dans d'autres cas reculées.

Les économies prévues s'expliqueraient principalement par le **changement d'indice de référence**. Selon la prévision actualisée dans le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, l'inflation pour 2015 serait en effet inférieure (0,1 %) à la prévision d'inflation pour 2016 (1 %). Retenir l'inflation constatée permettrait ainsi de diminuer les dépenses de prestations de l'État et des collectivités territoriales de 178 millions d'euros.

L'impact moins important de cette mesure pour les prestations de sécurité sociale, qui représentent pourtant 210 milliards d'euros contre 25 milliards d'euros pour celles versées par l'État et les collectivités territoriales, est lié à la date de revalorisation plus tardive des pensions de retraite.

Impact financier de la réforme des modalités de revalorisation des prestations sociales en 2016

(en millions d'euros)

	Sécurité sociale	État	Collectivités territoriales
	Pensions de retraite 180	Prime d'activité 50	RSA 90
	Prestations familiales 160	AAH 20	
	Prestations invalidité 10	ASS et ATA 18	
	Prestations AT-MP 40	ASI 0	
	Autres 10		
	Total 400	88	
Total toutes administrations publiques			578

Source : évaluations préalables annexées au projet de loi de financement de la sécurité sociale et au projet de loi de finances pour 2016

Selon l'évaluation préalable, « *à terme, la mesure est cependant neutre compte tenu de l'alignement sur longue période entre inflation prévisionnelle et inflation constatée* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, **un amendement visant à corriger un oubli.**

Le **IV bis** nouvellement créé prévoit ainsi que l'**allocation pour demandeur d'asile (ADA)**, amenée à remplacer l'allocation temporaire d'attente (ATA) est revalorisée au 1^{er} avril de chaque année selon le coefficient mentionné à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale, tel que modifié par le présent article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN OBJECTIF AFFICHÉ D'HARMONISATION ET DE SIMPLIFICATION

Selon le Gouvernement, la refonte des modalités de revalorisation des prestations et minima sociaux proposée par les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016 poursuit trois objectifs :

- rendre plus « lisibles » les échéances annuelles de revalorisation des prestations, en ramenant le nombre de dates de cinq à deux ;
- garantir le maintien des montants de prestations en cas d'inflation négative ;
- simplifier et harmoniser les modalités de calcul, en appliquant un indice unique et stable de revalorisation.

L'abandon du mécanisme correctif constitue manifestement une simplification par rapport aux règles en vigueur. De plus, **la définition d'un indice de référence unique, selon l'inflation constatée**, paraît plus équitable que le droit actuel.

B. UNE RÉFORME D'OPPORTUNITÉ ?

Le moment choisi pour introduire cette nouvelle règle d'indexation selon l'inflation constatée apparaît particulièrement opportun, dans la mesure où **les prix à la consommation devraient à nouveau croître en 2016 et 2017, après avoir quasiment stagné en 2015**. De plus, cette réforme concerne différents *minima* sociaux et prestations jusqu'ici revalorisés selon une prévision d'inflation, sans mécanisme de correction.

Après le décalage du 1^{er} avril au 1^{er} octobre de la date de revalorisation des pensions de retraite intervenue dans le cadre de la réforme des retraites de 2014, **le Gouvernement compte donc, à nouveau, sur une modification des modalités de revalorisation pour contenir, ponctuellement, les dépenses de prestations sociales.**

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

ARTICLE 33 bis (nouveau)
(Art. L. 122-8 [nouveau] du code de l'énergie)

**Aide en faveur des entreprises exposées
à un risque significatif de fuite de carbone**

Commentaire : le présent article prévoit d'instaurer une aide dégressive en faveur des entreprises soumises à forte concurrence internationale et qui supportent des coûts indirects liés au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE SYSTÈME D'ÉCHANGE DE QUOTAS D'ÉMISSION DE GAZ À EFFET DE SERRE DE L'UNION EUROPÉENNE

1. La création du marché européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

Les États membres de l'Union européenne, conformément à leur engagement de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre pris dans le cadre du Protocole de Kyoto, ont mis en place un **système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE)** à travers la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003¹.

Le SEQE, qui couvre environ 45 % du volume d'émissions de gaz à effet de serre de l'UE, fonctionne suivant le principe du « *cap and trade* » :

- un **plafond** est fixé, sur une période donnée, pour les émissions de CO₂ des sites industriels européens assujettis (environ 12 000 sites) appartenant aux secteurs les plus émetteurs ;

- des **quotas d'émission** sont répartis entre les opérateurs économiques concernés, en fonction de leurs émissions passées et des objectifs de réduction assignés. Ceux-ci peuvent ensuite soit revendre les quotas qu'ils n'ont pas consommés soit acheter les quotas dont ils ont besoin pour respecter leur dotation initiale.

Chaque État membre doit élaborer, sur une période donnée, un **plan national d'allocation de quotas (PNAQ)**, approuvé par la Commission européenne, qui fixe les quotas alloués à chacune des entreprises concernées dans le pays.

¹ Directive n° 2003/87/CE du 13/10/03 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

Le SEQE a connu une montée en puissance progressive correspondant à plusieurs étapes successives.

La **phase I (2005-2007)** devait permettre de préparer l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto. **Les plafonds d'émissions ont été fixés à un niveau volontairement élevé** afin d'expérimenter le dispositif avant la séquence suivante vouée à être plus contraignante. Les États membres devaient distribuer au moins 95 % des quotas de manière gratuite ; dans les faits, **la quasi-totalité des quotas a été allouée gratuitement**, en prenant en compte le volume de rejets historiques des sites concernés.

Lors de la **phase II (2008-2012)**, de nouveaux PNAQ plus ambitieux ont été conçus permettant d'abaisser le total plafond d'émissions de 12 % par rapport à la première phase. Les États membres devaient distribuer au moins 90 % des quotas de manière gratuite ; dans les faits **l'allocation onéreuse a concerné seulement 3 % du total**.

La **phase III (2013-2020)** est issue de la réforme du SEQE opérée par la directive 2009/29/CE du 23 avril 2009¹, qui prévoit plusieurs évolutions substantielles par rapport aux phases précédentes. D'une part, un **plafond global d'émissions de CO₂ à l'échelle européenne remplace les plafonds nationaux**. Il est fixé à 2,084 milliards de tonnes en 2013 et sera réduit chaque année de manière linéaire de 1,74 %. D'autre part, **20 % des quotas doivent être achetés par les entreprises assujetties** par un système de mise aux enchères. Il est prévu que cette obligation d'achat passe à **70 % en 2020**, puis qu'elle soit **intégrale à partir de 2027**. En outre, le SEQE est étendu à de nouveaux secteurs, comme la pétrochimie, ou le transport aérien dès le 1^{er} janvier 2012.

2. Le bilan mitigé du SEQE : des excédents récurrents de quotas d'émissions

Les premiers PNAQ couvrant la phase I (2005-2007) ont été établis de manière excessivement prudente, afin notamment de préserver la compétitivité des entreprises concernées, ce qui a conduit à **allouer un volume de quotas excédant largement les émissions réelles des secteurs concernés**. Ainsi, en France, le PNAQ adopté par le décret n° 2005-1902 du 25 février 2005 avait fixé un plafond de 156,1 millions de tonnes de CO₂ par an. Or les émissions réelles ont été de l'ordre de 126,4 millions de tonnes par an (soit près de 20 % de moins que ce qui avait été prévu).

Ce mauvais calibrage des PNAQ a eu un **effet immédiat sur le prix de la tonne de CO₂, qui s'est effondré, passant de 32 € en avril 2006 à quasiment 0 € fin 2007**.

¹ Directive n° 2009/29/CE du 23/04/09 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

Pour la phase II (2008-2012), le plafond global d'émission avait été calibré afin de représenter 10 % de moins que ce dont les industries avaient besoin. Cela avait permis au prix de la tonne d'évoluer entre 20 et 30 € début 2008. Néanmoins, la **contraction de l'activité économique provoquée par la crise**, qui s'est traduite par une baisse conjuguée de la production industrielle et de la consommation d'énergie, a induit une diminution des émissions de CO₂ des installations assujetties et une **nouvelle chute du prix de la tonne de CO₂ à 6,50 € en janvier 2012**.

Par ailleurs, la Commission européenne constatait en 2012¹ que malgré le passage à la phase III et la diminution du plafond d'émissions qu'elle implique, l'excédent constitué ne diminuerait pas de manière significative. Cela pourrait se traduire par un **excédent structurel de près de 2 milliards de quotas pendant la plus grande partie de la phase III**.

Ce constat a conduit la Commission à **proposer, en novembre 2012, de geler 900 millions de quotas d'émission sur la période 2013-2015** et de reporter leur mise aux enchères à la période 2019-2020 (*backloading*). Cette mesure a tout d'abord été rejetée par le Parlement européen en avril 2013, une majorité de parlementaires estimant qu'elle affaiblirait la confiance dans le SEQE et porterait atteinte à la compétitivité des entreprises européennes. Elle a finalement été **approuvée par le Parlement en janvier 2014 pour la période 2014-2016**. Outre cette mesure temporaire, la Commission a également présenté des pistes de réformes structurelles du SEQE.

3. La réforme du SEQE en 2018 conduira à une augmentation du prix des quotas de CO₂

La Commission européenne a présenté, dans un **rapport du 14 novembre 2012 sur le marché européen du carbone**², 6 mesures structurelles possibles afin de résorber l'excédent sur le marché du carbone :

- 1) Porter l'objectif de réduction des émissions de l'UE à 30 % en 2020 ;
- 2) Retirer une certaine quantité de quotas au cours de la phase III ;
- 3) Réviser de manière anticipée le facteur de réduction linéaire annuel ;
- 4) Étendre le champ d'application du SEQE de l'UE à d'autres secteurs ;
- 5) Limiter l'accès aux crédits internationaux ;
- 6) Introduire des mécanismes discrétionnaires de gestion des prix.

¹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *État des lieux du marché européen du carbone en 2012 - 14/11/12*

² *Ibid.*

La Commission a finalement retenu, en **janvier 2014**, à l’occasion de sa **communication sur le cadre des politiques climat-énergie à l’horizon 2030**¹, deux pistes :

- **établir une réserve de stabilité du marché au début de la prochaine période d’échange de quotas d’émissions (2021-2028) ;**

- **accentuer le facteur de réduction linéaire du volume annuel de quotas alloués**, c’est-à-dire accélérer la réduction annuelle automatique de l’allocation annuelle de quotas en la faisant passer de 1,74 % à 2,2 % à partir de 2021.

S’agissant de la première proposition, une décision a été adoptée par le Parlement européen et le Conseil le 6 octobre 2015², visant à créer **une réserve de stabilité qui entrera en vigueur dès le 1^{er} janvier 2019**. En vertu de ce mécanisme, 12 % des quotas en circulation seront mis en réserve dès cette date. Les quotas gelés issus du « backloading », qui devaient être réintroduits dans le marché en 2019 et 2020 seront placés dans la réserve de stabilité du marché, de même que les quotas non alloués. Le dispositif prévoit que si le total des quotas en circulation était inférieur à 400 millions, 100 millions de quotas seraient libérés automatiquement de la réserve pour être ajoutés aux quotas mis aux enchères.

Par ailleurs, la Commission européenne a présenté le 15 juillet 2015 une **proposition législative visant à réformer le SEQE pour la quatrième phase 2021-2030**. Elle vise notamment à augmenter la part des quotas mis aux enchères, en la fixant à 57 % de l’ensemble des quotas mis en circulation, et à porter à 2,2 % la diminution annuelle du plafond de quotas à partir de 2021.

Ces différentes mesures auront pour conséquence une **remontée progressive du prix des quotas d’émission de gaz à effet de serre**, qui était de 7 euros par tonne de CO₂ au cours du 1^{er} trimestre 2015³. D’après l’Agence *Thomson Reuters*, ces mesures pourraient conduire à une augmentation du prix du quota carbone, qui atteindrait 16 euros par tonne de CO₂ en 2020 et 30 euros en 2030⁴.

¹ *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Un cadre d’action en matière de climat et d’énergie pour la période comprise entre 2020 et 2030 », 22 janvier 2014.*

² *Décision 2015/1814 du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 2015 concernant la création et le fonctionnement d’une réserve de stabilité du marché pour le système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre de l’Union et modifiant la directive 2003/87/CE.*

³ *Commission de régulation de l’énergie, Bilan de l’ouverture des marchés de gros de l’énergie, 8 juin 2015.*

⁴ *Thomson Reuters, Carbon market analyst – EU ETS Phase 4 proposal : learning to share.*

B. LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES EXPOSÉES À UN RISQUE DE FUITE DE CARBONE

Afin de ne pas pénaliser les secteurs économiques soumis à forte concurrence internationale et qui présentent le plus grand risque de délocalisation de leurs activités, la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003 précitée dans sa version modifiée prévoit un **régime dérogatoire**. Son article 10 *bis* stipule en effet que « *les installations des secteurs ou sous-secteurs qui sont exposés à un risque important de fuite de carbone reçoivent une quantité de quotas gratuits représentant 100 % de la quantité déterminée* ».

La liste des secteurs exposés a été arrêtée pour la période 2015-2019 par la décision 2014/746/UE du 27 octobre 2014¹. Elle inclut en particulier les industries textiles, les industries chimiques, ou encore les industries métallurgiques.

Ainsi, ces entreprises bénéficient de **l'octroi à titre gratuit de l'ensemble des permis d'émission**, à condition qu'elles prouvent qu'elles atteignent un point de référence donné (*benchmark*) en termes d'utilisation des technologies les moins polluantes du secteur. Dans le cadre de la réforme du SEQE envisagée pour la période 2021-2030, la Commission européenne a proposé de maintenir cette allocation à titre gratuit pour les activités soumises à un risque de délocalisation. Cependant, d'après les informations transmises à votre rapporteur général, les conditions de *benchmark* relatives à l'utilisation des meilleures technologies disponibles ont été durcies par la Commission européenne, de sorte qu'aucun site ne les atteint en France.

Par ailleurs, **la Commission européenne autorise les aides d'État versées aux entreprises exposées à un risque significatif de fuite de carbone** afin de compenser les coûts liés aux quotas du SEQE répercutés sur les prix de l'électricité. Cette aide peut ainsi venir soutenir les entreprises fortement consommatrices d'électricité, dites « électro-intensives » et soumises à la concurrence internationale.

Sont considérés comme exposés à un risque de fuite de carbone les **secteurs dont l'intensité des échanges avec les pays tiers est supérieure à 10 %²** et dont la somme des coûts supplémentaires induits par la mise en œuvre de la directive relative au SEQE entraîne une **augmentation significative des coûts de production, calculée en proportion de la valeur ajoutée brute, d'au moins 5 %**. L'annexe II de ces lignes directrices énumère la liste des secteurs ou sous-secteurs soumis à un tel risque et donc éligibles aux aides d'État – 15 secteurs sont concernés (cf. tableau *infra*).

¹ Décision 2014/746/UE du 27 octobre 2014 établissant, conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, la liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone, pour la période 2015-2019.

² Cette intensité est définie comme le rapport entre la valeur totale des exportations vers les pays tiers plus la valeur des importations en provenance des pays tiers et la taille totale du marché pour l'Union.

**Secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés
à un risque important de fuite de carbone**

Code NACE (1)	Description
2742	Production d'aluminium
1430	Extraction de minéraux pour l'industrie chimique et d'engrais naturels
2413	Fabrication d'autres produits chimiques inorganiques
2743	Métallurgie du plomb, du zinc ou de l'étain
1810	Fabrication de vêtements en cuir
2710	Sidérurgie, y compris la fabrication de tuyaux sans soudure en acier
2112	Fabrication de papier et de carton
2415	Fabrication de produits azotés et d'engrais
2744	Métallurgie du cuivre
2414	Fabrication d'autres produits chimiques organiques de base
1711	Fabrication de l'industrie cotonnière
2470	Fabrication de fibres artificielles ou synthétiques
1310	Extraction de minerais de fer
24161039 24161035 24161050 24165130 24163010 24164040	Les sous-secteurs suivants du secteur fabrication de matières plastiques de base (2416) : Polyéthylène à basse densité (PEBD) Polyéthylène à basse densité linéaire (PEBDL) Polyéthylène à haute densité (PEHD) Polypropylène (PP) Chlorure de polyvinyle (PVC) Polycarbonate (PC)
21111400	Le sous-secteur suivant du secteur fabrication de pâte à papier (2111) : Pâtes mécaniques

(1) La NACE est la nomenclature statistique des activités économiques européenne.

Source : Lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012, annexe II

La communication 2012/C 158/04 de la Commission européenne sur les lignes directrices concernant les aides d'État dans le contexte du SEQE¹ précise que **le montant de l'aide maximale que les États membres peuvent accorder** « doit être calculé selon une formule qui tient compte de la production de référence de l'installation ou de sa consommation d'électricité de référence [...] ainsi que du facteur d'émission de CO₂ pour l'électricité fournie par les installations de combustion dans différentes régions géographiques ». Par ailleurs, ces lignes directrices précisent **que les aides versées ne doivent pas compenser intégralement les coûts** des quotas répercutés sur les prix de l'électricité, et qu'elles **doivent être dégressives** « afin d'éviter toute dépendance à l'égard de ces aides ».

Ainsi, il est prévu que l'intensité de l'aide n'excède pas 85 % des coûts éligibles supportés en 2013, 2014 et 2015, 80 % des coûts éligibles supportés en 2016, 2017 et 2018 et 75 % des coûts éligibles supportés en 2019 et 2020.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par un **amendement du Gouvernement**, qui a fait l'objet d'un sous-amendement de notre collègue député Marc Goua adopté avec **l'avis défavorable du Gouvernement**.

Il vise à insérer une nouvelle section 3 dans le chapitre II du titre II du livre 1^{er} du code de l'énergie et à **créer un article L. 122-8 ayant pour but d'instaurer une aide en faveur des entreprises exposées à un risque significatif de fuite de carbone en raison de la répercussion des coûts du SEQE sur les prix de l'électricité qu'elles consomment**. Le dispositif proposé est en conformité avec les lignes directrices concernant les aides d'État dans le contexte du SEQE susmentionnées.

Le II de l'article créé prévoit que les bénéficiaires de l'aide sont les **entreprises exerçant leurs activités dans un des secteurs ou sous-secteurs exposés, dont la liste est définie en annexe II** de la communication de la Commission européenne sur les lignes directrices (cf. tableau *supra*).

Le III de l'article créé précise les modalités de calcul de cette « compensation carbone ». Il prévoit que les coûts des quotas du SEQE incorporés au prix de l'électricité pris en compte dans le calcul de l'aide sont calculés en fonction de trois facteurs :

1) le **facteur d'émission de l'électricité consommée en France** mesuré en tonnes de dioxyde de carbone par mégawattheure (tCO₂/MWh), dont le montant est fixé par décret dans la limite de 0,76 tCO₂/MWh – soit le

¹ Communication 2012/C 158/04 de la Commission européenne sur les lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012.

montant retenu par la Commission européenne pour le secteur « centre-ouest » (France, Allemagne, Autriche, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg) ;

2) **le prix à terme des quotas du SEQE**, fixé par arrêté par référence à la moyenne, en euros par tonne de CO₂ des prix à terme à un an des quotas d'émission. Ce prix est fixé à 5,91 euros par tonne en 2015.

Dans la version initiale de l'article proposée par le Gouvernement, ce prix était fixé par arrêté sans prendre en compte le prix à terme de la tonne de CO₂. Le sous-amendement à l'amendement du Gouvernement adopté a prévu de **le faire évoluer en fonction de l'augmentation du prix des quotas d'émission**. Ainsi, il **indexe le montant de la compensation carbone sur l'évolution du prix du carbone**. Le Gouvernement s'est opposé à cette indexation, estimant qu'elle conduirait à majorer fortement le soutien prévu au titre de ce dispositif, étant donné la progression soutenue que devrait connaître le prix du carbone dans les années à venir.

3) **le volume de l'électricité éligible**, lui-même défini en fonction de trois facteurs :

- le **référentiel d'efficacité pour la consommation d'électricité relative aux produits**. La Commission européenne a ainsi calculé, pour chaque produit listé à l'annexe 3 des lignes directrices précitées, un référentiel d'efficacité sur la base des installations les plus efficaces en Europe. Pour les produits qui ne sont pas mentionnés dans cette annexe, un référentiel de repli égal à 80 % de la consommation réelle est retenu ;

- la **production en tonnes par an de produit**, dans la limite d'un plafond basé sur la production passée dont les modalités de calcul sont fixées par voie réglementaire ;

- le **ratio d'électricité soumise aux coûts des quotas du SEQE**, qui sera calculé par site et sera identique pour tous les produits du site. Pour pouvoir être considérée comme soumise aux coûts des quotas, l'électricité considérée devra soit être produite par l'entreprise éligible pour ses propres besoins à partir d'une installation soumise aux dispositions du SEQE, soit être achetée sur les marchés de l'électricité au prix de ces marchés, soit être achetée à un fournisseur d'électricité justifiant qu'elle est produite au moins en partie à partir d'une installation soumise aux dispositions du SEQE.

Le V et le VI de l'article créé prévoient, conformément aux lignes directrices précitées, que **l'aide sera versée, de manière dégressive, pour les coûts subis à partir du 1^{er} janvier 2015 jusqu'au 31 décembre 2020**. Ainsi, il est prévu que le montant de l'aide représente 85 % des coûts des quotas du SEQE incorporés dans le prix de l'électricité supportés par les entreprises éligibles en 2015, puis 80 % de ces coûts pour les années 2016, 2017 et 2018, et 75 % de ces coûts en 2019 et 2020.

L'aide sera **octroyée en une seule fois, en année « n » en fonction des coûts supportés en année « n-1 »**. Ainsi, les entreprises éligibles percevront dès 2016 une aide équivalente à 85 % des coûts supportés au cours de l'année 2015.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN SOUTIEN NÉCESSAIRE À LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES ÉLECTRO-INTENSIVES

La commission des affaires économiques du Sénat avait demandé, à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, que le Gouvernement remette un rapport sur la prise en compte des coûts indirects pour les industriels des quotas de CO₂. Le Gouvernement a finalement décidé de créer un dispositif répondant à cette préoccupation dès la loi de finances pour 2016 sans attendre la remise de ce rapport.

Le dispositif proposé constitue une **mesure bienvenue de soutien aux entreprises électro-intensives qui sont exposées à la concurrence internationale**. Il concernera les entreprises des secteurs et sous-secteurs mentionnés à l'annexe II des lignes directrices de la Commission européenne précitée, c'est-à-dire les entreprises textile, la sidérurgie, la métallurgie, la chimie de base ou encore la production d'aluminium. Il permettra de compenser une partie du coût du carbone incorporé au prix de l'électricité qu'elles assument.

Comme le rappelle l'objet de l'amendement du Gouvernement, l'approvisionnement en électricité représente pour certaines activités industrielles *« jusqu'à 30 % des coûts de production et peut représenter plus de 100 % de la valeur ajoutée »*. Le **prix de l'électricité constitue un élément essentiel de la compétitivité de ces entreprises**.

Cette aide paraît d'autant plus nécessaire que le prix des quotas d'émission de CO₂ a vocation à augmenter dans les années à venir compte tenu de la création de la réserve de stabilité en 2019 (cf. *supra*). En effet, ce prix pourrait doubler d'ici 2020, et avoir des répercussions importantes sur le coût de l'électricité consommée.

Le présent dispositif est compatible avec le droit européen et il **utilise pleinement les potentialités ouvertes par les lignes directrices de la Commission européenne**. Sept pays ont déjà mis en place une telle aide : la Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, la Grèce, les Pays-Bas, la Norvège et le Royaume-Uni.

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, **400 entreprises seraient éligibles à ce dispositif, qui représenterait un coût de 93 millions d'euros en 2016** - soit un montant moyen d'aide de

230 000 euros par entreprise. L'aide représenterait ainsi un allègement de l'ordre de trois euros par mégawattheure, ce qui reviendrait à une économie de l'ordre de 6 % à 20 % de leur facture l'électricité.

B. DES INTERROGATIONS QUANT AU COÛT DU DISPOSITIF

L'Assemblée nationale a, contre l'avis du Gouvernement, décidé **d'indexer la « compensation carbone » sur le prix à terme des quotas du SEQE**. Un tel dispositif d'indexation peut se justifier, puisqu'il permet que l'aide évolue parallèlement à l'augmentation du prix de la tonne de CO₂.

L'Allemagne a mis en place un tel système d'indexation de sa « compensation carbone » sur le prix européen du carbone jusqu'en 2020. Dans d'autres pays en revanche, le montant de la compensation n'est pas indexé, **mais il est redéfini chaque année en fonction du prix du quota**.

Compte tenu de la trajectoire haussière attendue du prix des quotas, cette indexation aura pour conséquence **d'augmenter fortement le montant de l'aide versée dans les années à venir, qui doublerait d'ici 2020**. D'après les informations transmises à votre rapporteur général, le coût prévisionnel serait de 93 millions d'euros en 2016, 130 millions d'euros en 2017, 165 millions d'euros en 2018, entre 186 millions d'euros en 2019, et **208 millions d'euros en 2020**. Bien que nécessairement approximatifs, ces chiffres indiquent donc une **forte progression du soutien accordé aux électro-intensifs**.

D'après le Gouvernement, **cette aide sera financée par le budget de l'État**, dans le cadre de la réforme de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) prévue par le projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2015. Ainsi, cette aide sera financée grâce à l'augmentation des tarifs de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) acquittée par les fournisseurs d'électricité, et répercutée sur les factures d'électricité des consommateurs.

Toutefois, compte tenu de l'importance pour les entreprises électro-intensives soumises à forte concurrence internationale de bénéficier d'une telle « compensation carbone », 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 33 ter (nouveau)

(Art. 1609 sextricies et 1609 septtricies [nouveaux] du code général des impôts et art. L. 2132-12, L. 2132-14 et L. 2132-15 du code des transports)

Taxes pour frais de contrôle perçues au profit de l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer)

Commentaire : le présent article précise le régime des deux taxes affectées à l’Arafer, nouvelle autorité de régulation commune aux secteurs routier et ferroviaire.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L’ARAFER, NOUVELLE AUTORITÉ DE RÉGULATION COMMUNE AUX SECTEURS ROUTIER ET FERROVIAIRE

En application de l’article 1^{er} de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques¹, l’Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf), qui avait été créée en décembre 2009, est devenue le 15 octobre 2015 l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer).

L’Arafer est une autorité publique indépendante, dotée de la personnalité morale.

A l’instar de l’Araf avant elle, l’Arafer est chargée de **concourir au suivi et au bon fonctionnement**, dans ses dimensions techniques, économiques et financières, **du système de transport ferroviaire national**, notamment du service public et des activités concurrentielles, au bénéfice des usagers et clients des services de transport ferroviaire. Elle assure également le suivi de la situation de la concurrence sur les marchés des services ferroviaires et veille à ce que les conditions d’accès au réseau ferroviaire par les entreprises ferroviaire n’entravent pas le développement de la concurrence.

La nouvelle Arafer est en outre chargée de **la régulation du marché du transport régulier interurbain de voyageurs par autocar**, qui a été libéralisé par la loi précitée pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques du 6 août 2015. Elle devra notamment s’assurer que l’ouverture de nouveaux services de transport par autocar ne porte pas atteinte à **l’équilibre économique des services publics conventionnés**, ferroviaires (TER, trains d’équilibre du territoire-TET) ou routiers sur les

¹ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques.

liaisons de moins de 100 kilomètres¹. Les liaisons de plus de 100 km, en revanche, sont **totale­ment libéralisées**.

Enfin, à partir du 1^{er} février 2016, elle sera également appelée à **veiller au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier et à l'exercice d'une concurrence effective et loyale lors de la passation des marchés engagée par les concessionnaires d'autoroute**.

B. UN FINANCEMENT ASSURÉ EN PARTIE PAR DES CONTRIBUTIONS ASSISES SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES DES ENTREPRISES DE TRANSPORT PUBLIC ROUTIER ET DES CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES

Ainsi qu'il a été rappelé *supra*, l'Arafer dispose de la personnalité morale et, par conséquent, de **l'autonomie financière**.

Ses ressources proviennent, d'une part, **d'un droit fixe dû par les entreprises ferroviaires en proportion du montant des redevances d'utilisation du réseau ferré national qu'elles versent à SNCF Réseau**, dans la limite de 5 % de ce montant et, d'autre part, **d'une contribution des entreprises de transport public routier de personnes et des concessionnaires d'autoroutes**.

Les articles L. 2132-14 et L. 2132-15 du code des transports, créés par la loi précitée pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015, disposent ainsi que **les entreprises de transport public routier de personnes et les concessionnaires d'autoroutes « sont assujetties à une contribution pour frais de contrôle, assise sur le chiffre d'affaires de l'année précédente »**. Les taux de chacune de ces deux contributions sont fixés par les ministres chargés des transports et du budget, sur proposition de l'Arafer. **Leurs taux sont compris entre 0,05 % et 0,3 %**. Ces contributions sont constatées et recouvrées dans les délais et sous les garanties et sanctions applicables en matière de taxes sur le chiffre d'affaires.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement présenté par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de la commission.

Il a pour objet de **préciser le régime des deux contributions pour frais de contrôle affectées à l'Arafer** en vertu de la loi précitée pour la

¹ Pour les liaisons interurbaines entre deux arrêts distants de 100 km ou moins, la loi prévoit la possibilité pour une autorité organisatrice de transport (AOT) de saisir l'Arafer afin de limiter ou d'interdire une nouvelle liaison routière qui porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique du service public existant.

croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015, l'une versée par **les entreprises de transport public routier de personnes**, l'autre par **les concessionnaires d'autoroutes**, en introduisant deux nouveaux articles 1609 *sextricies* et 1609 *septtricies* au sein du code général des impôts.

Dans cette perspective, **il définit la catégorie des assujettis, le fait générateur de l'impôt, l'assiette de l'impôt, le taux d'imposition, les modalités d'établissement et de liquidation de l'impôt, les modalités du recouvrement, l'exercice du contrôle et la prescription, les sanctions ainsi que le contentieux**. Le Gouvernement propose d'appliquer à ces deux nouvelles taxes **un régime similaire à celui de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**.

En conséquence, il abroge les articles L. 2132-14 et L. 2132-15 du code des transports.

Enfin, il prévoit **la substitution rétroactive des anciennes contributions par les nouvelles au 15 octobre 2015**, date d'entrée en vigueur des contributions initiales. Cette rétroactivité est conforme au principe de sécurité juridique dès lors que le présent article remplace ces deux contributions par des taxes dont les effets sont identiques pour les entreprises concernées.

A. LA TAXE POUR FRAIS DE CONTRÔLE SUR LES ACTIVITÉS DE TRANSPORT PUBLIC DE PERSONNES

Le présent article dispose qu'« *une taxe pour frais de contrôle sur les activités de transport public routier de personnes est perçue au profit de l'Arafer, dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012* », c'est-à-dire, selon l'article 14 du présent projet de loi, **1,1 million d'euros**.

Les assujettis à cette taxe seront **les entreprises de transport public routier de personnes qui sont également assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et qui assurent des services réguliers interurbains**.

L'assiette de la taxe repose sur **le montant, hors TVA, des sommes versées par les passagers en rémunération des titres de transport émis pour des trajets qu'ils effectuent entre des gares situées en France** alors que l'article L. 2132-14 du code des transports prévoyait, pour sa part, que cette taxe devrait être assise sur le chiffre d'affaires de l'année précédente.

Afin de tenir compte du caractère plus restreint de l'assiette de la taxe, le présent article prévoit que **son taux**, qui est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget, **pourra être compris entre 1,5 ‰ et 2,5 ‰** alors que l'article L. 2132-14 du code des transports prévoyait une fourchette comprise entre 0,05 ‰ et 0,3 ‰.

L'encaissement des sommes versées par les passagers en rémunération des titres de transports constitue le fait générateur de la taxe. Les redevables procèdent à sa liquidation lors du dépôt de leur déclaration de TVA au titre de chaque trimestre ou du dernier mois de chaque trimestre pour lequel la taxe est due.

La taxe est recouvrée et contrôlée **selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la TVA.** Les réclamations sont également présentées, instruites et jugées **selon les règles applicables à la TVA.**

Ces dispositions, regroupées au sein du nouvel article 1609 *sextricies* du code général des impôts, s'appliquent aux opérations dont le fait générateur intervient **à compter du 1^{er} janvier 2016.**

B. LA TAXE POUR FRAIS DE CONTRÔLE SUR LES CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTE

Le présent article dispose qu'« *une taxe annuelle pour frais de contrôle est due par les concessionnaires d'autoroutes et perçue au profit de l'Arafer, dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012* », c'est-à-dire, selon l'article 14 du présent projet de loi, **2,6 millions d'euros.**

L'assiette de la taxe repose **sur la part du chiffre d'affaires afférent à l'activité concédée réalisé au cours de l'exercice, après abattement de 200 millions d'euros.**

Afin de tenir compte de cet abattement, le présent article prévoit que **le taux de cette taxe**, qui est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget, **pourra être compris entre 0,15 ‰ et 0,4 ‰** alors que l'article L. 2132-15 du code des transports prévoyait une fourchette comprise entre 0,05 ‰ et 0,3 ‰.

La clôture de l'exercice constitue le fait générateur de la taxe. Les redevables procèdent à sa liquidation lors du dépôt de leur déclaration de TVA au titre du deuxième trimestre ou du sixième mois de l'exercice suivant celui pour lequel la taxe est due. Ils portent sur la déclaration le montant du chiffre d'affaires soumis à taxation ainsi que le montant de la taxe due au titre de l'exercice.

Là encore, **la taxe est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la TVA.** Les réclamations sont également présentées, instruites et jugées **selon les règles applicables à la TVA.**

Ces dispositions, regroupées au sein du nouvel article 1609 *septtricies* du code général des impôts, s'appliquent aux exercices clos **à compter du 15 octobre 2015.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vient **utilement préciser le régime des deux contributions pour frais de contrôle affectées à l'Arafer en vertu de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015, jusqu'ici pour le moins sommaire**, en définissant la catégorie des assujettis, le fait générateur de l'impôt, l'assiette de l'impôt, le taux d'imposition, les modalités d'établissement et de liquidation de l'impôt, les modalités du recouvrement, l'exercice du contrôle et la prescription, les sanctions ainsi que le contentieux.

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

ARTICLE 33 quater (nouveau)
(Art. L. 131-8 du code de la sécurité sociale)

Affectation d'une fraction du produit des droits de consommation sur les tabacs au financement du régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabac

Commentaire : le présent article prévoit l'affectation d'une fraction correspondant à 0,25 % du produit des droits de consommation sur les tabacs, jusqu'à présent affectée à la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), au profit du régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabac.

I. LE DROIT EXISTANT

En matière de sécurité sociale, les débitants de tabac relèvent du régime social des indépendant (RSI). Ils bénéficient en outre d'un régime de retraite additionnel : **le régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabac (RAVGDT)**.

Mis en place à compter du 1^{er} janvier 1963 par le décret n° 63-1104 du 30 octobre 1963¹, le **RAVGDT est un régime de retraite obligatoire par répartition**.

Il vise à assurer aux gérants de débits de tabac ayant exercé pendant quinze années au moins, à leur conjoint veuf ou veuve et aux orphelins de père et de mère, **un revenu minimum lors de leur cessation d'activité**.

Le montant de l'allocation servie dépend du nombre de « points tabac » accumulés par chaque débitant calculé en fonction des remises annuelles corrigées² rapportées à la « valeur d'achat du point »³ multipliée par 100. Ce nombre de points est ensuite multiplié par la « valeur de service du point », fixée chaque année par le ministre chargé du budget.

¹ Décret n° 63-1104 du 30 octobre 1963 relatif au régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabac.

² Les remises corrigées sont calculées à partir du montant de remise brute annuelle. Depuis 2005, la fraction des remises jusqu'à 8 100 euros est comptée en totalité ; la fraction comprise entre 8 101 euros et 16 100 euros est comptée pour les deux tiers ; la fraction comprise entre 16 101 euros et 38 800 euros est comptée pour la moitié ; la fraction à partir de 38 801 euros est comptée pour le tiers.

³ La valeur d'achat est fixée chaque année par le ministre chargé du budget sur proposition d'une commission consultative du RAVGDT, en fonction du prix moyen de vente au détail des tabacs manufacturés et du taux moyen pondéré des remises allouées aux débitants de tabac. Son montant pour 2015 est fixé à 3,67 euros.

L'article 2 du décret du 30 octobre 1963 précité prévoit que les recettes du régime sont constituées :

- d'une **cotisation des buralistes** assise sur leur remise brute selon les taux rappelés dans le tableau ci-dessous ;

Taux de cotisation par produit du tabac

(en pourcentage de la remise brute)

Années	Cigares et cigarillos	Autres produits du tabac
2014	1,778 %	1,831 %
2015	1,778 %	1,820 %
2016	1,778 %	1,809 %

Source : Décret n° 63-1104 du 30 octobre 1963

- d'une **cotisation de l'État** égale au double de celle des débitants ;
- de **produits financiers procurés par les ressources du régime** ;
- de **recettes diverses**.

Les dépenses du régime sont constituées du service des allocations et des frais de gestion.

Enfin, l'article 6 du décret du 30 octobre 1963 précité prévoit que la **gestion du régime est confiée à la caisse des dépôts et consignations** qui est chargée de tenir les comptes de points, de servir les allocations et de gérer les réserves du régime.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de la commission des finances.

Le 1° du présent article vise à **diminuer de 0,25 point la part du produit des droits de consommation sur les tabacs¹ actuellement affecté à la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), actuellement fixée, aux termes du a du 7° de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale, à 57,53 % du montant de ces droits.**

¹ En 2014, le montant des droits de consommation sur les tabacs s'est élevé à 11,22 milliards d'euros. Cette recette est en croissance depuis 2010 (10,36 milliards d'euros en 2010, 10,96 milliards d'euros en 2011, 11,12 milliards d'euros en 2012 et 11,13 milliards d'euros en 2013).

Le 2° du présent article prévoit que cette fraction soit transférée au régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac. En contrepartie, il est prévu que la cotisation de l'État au RAVGDT diminue à due concurrence à compter du 1^{er} janvier 2016.

Par ailleurs, lors de sa séance du 24 novembre 2015, le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement à l'article 21 du présent projet de loi de finances qui prévoit que **ce transfert sera compensé à la CNAMTS par une dotation de l'État à hauteur de 28,8 millions d'euros en 2016.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans la mesure où, d'une part, **les modifications apportées par le présent article devraient être neutres tant pour la CNAMTS que pour le RAVGDT** et, d'autre part, **elles font suite, ainsi que l'a indiqué le secrétaire d'État au budget, à un accord entre l'État et la confédération des bujalistes¹**, votre rapporteur général vous propose d'adopter le présent article sans modification.

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

¹ « *Cet amendement tire les conséquences de l'article 33 quater, qui affecte 0,25 % du produit des droits de consommation sur les tabacs, soit 28,8 millions d'euros, aujourd'hui affectés à la Caisse nationale de l'assurance maladie, au régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac. L'État compense cette perte de recettes à la CNAMTS, conformément à l'accord passé avec la Confédération des bujalistes* », compte-rendu analytique de la séance du 24 novembre 2015, Sénat.

ARTICLE 33 quinquies (nouveau)
(Art. 128 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004
et art. 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

Plans de prévention des risques naturels (PPRN)

Commentaire : le présent article prévoit la prolongation d'un an du régime dérogatoire concernant les plans de prévention des risques littoraux introduits à la suite de la tempête Xynthia, ainsi que la prolongation d'un an du bénéfice des mesures de financement du FPRNM aux personnes qui en feraient la demande, en cas d'annulation d'un PPRN.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 561-3 du code de l'environnement prévoit l'existence d'un **fonds de prévention des risques naturels majeurs** (FPRNM) créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995, plus connu sous le nom de Fonds Barnier.

Ce fonds est principalement **financé par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles** relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, prévues à l'article L. 125-2 du code des assurances.

Le montant des primes et cotisations additionnelles est lui-même fixé, par arrêté du ministre de l'économie du 3 août 1999, à 12 % du montant des cotisations de base. Le reste du produit des primes ou cotisations additionnelles alimente le système d'indemnisation des catastrophes naturelles (CATNAT).

Depuis sa création, le fonds a connu un **élargissement progressif de son champ d'intervention**, initialement dédié au financement des expropriations.

Les différents domaines d'intervention du FPRNM sont énumérés, d'une part, à **l'article L. 561-3 du code de l'environnement**, s'agissant des mesures permanentes, et, d'autre part, à **l'article 136 de la loi de finances pour 2006**¹, s'agissant des mesures temporaires.

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Le champ d'intervention du Fonds Barnier

1. Les mesures permanentes

- expropriations de biens exposés à des risques naturels majeurs ;
- acquisitions amiables de biens exposés à des risques naturels majeurs ou gravement sinistrés par une catastrophe naturelle ;
- dépenses d'évacuation temporaire et de relogement ;
- opérations de reconnaissance et travaux de comblement de cavités souterraines et de marnières ;
- études et travaux imposés de réduction de la vulnérabilité par un plan de prévention des risques naturels approuvés ;
- campagne d'information sur la garantie catastrophe naturelle ;
- financement des opérations menées dans le cadre des programmes d'actions de prévention contre les inondations validés par la commission mixte inondation.

2. Les mesures temporaires

- études et travaux ou équipements de prévention ou de protection contre les risques naturels des collectivités territoriales ;
- dépenses afférentes à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPRN)¹ et aux actions d'information préventive ;
- études et travaux visant à prévenir les conséquences dommageables qui résulteraient du glissement du terrain du site des Ruines de Séchilienne ;
- études et travaux de prévention du risque sismique pour les bâtiments, équipements et installations nécessaires au fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ;
- travaux de confortement des HLM dans les zones les plus exposées à un risque sismique ;
- études et travaux de mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines ;
- aide financière et participation aux frais de démolition des locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre dans une zone exposée à un risque naturel prévisible dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin ;
- élaboration et mise à jour des cartes des surfaces inondables et des cartes des risques d'inondation prévues dans le cadre de la directive inondation ;
- contribution au financement des engagements juridiques du programme 181 « Prévention des risques » antérieurs au 1^{er} janvier 2014, pour des études, équipements et travaux de prévention contre les risques naturels majeurs et de protection des lieux habités exposés à des risques naturels, réalisés ou subventionnés par l'État.

Un taux maximal de subvention ou d'indemnité est fixé pour la plupart des mesures. Certaines mesures sont plafonnées dans leur montant global. C'est en conséquence un champ élargi de mesures de prévention contre les risques naturels qui est aujourd'hui accompagné financièrement par le FPRNM, les différentes actions étant, selon les situations, placées sous maîtrise d'ouvrage de l'État ou bien sous celle des collectivités territoriales qui sont alors attributaires de subventions issues du Fonds.

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

¹ Un plan de prévention des risques naturels (PPRN) est une servitude d'utilité publique qui a vocation à protéger les personnes et les biens exposés à des dangers naturels.

Aux termes du **2° de l'article 128 de la loi de finances pour 2004**¹, par dérogation et jusqu'au 31 décembre 2015, le taux maximal d'intervention du fonds de prévention des risques naturels majeurs est fixé à 40 % - contre 25 % normalement - pour les travaux, ouvrages ou équipements de protection contre les risques littoraux, pour les communes dans lesquelles un plan de prévention des risques naturels littoraux prévisibles² est prescrit. Le montant supplémentaire correspondant à cette dérogation peut être versé à condition que le plan communal de sauvegarde ait été arrêté par le maire, et au plus tard avant le 31 décembre 2015.

Malgré les différents élargissements de son champ d'action, la situation financière du fonds de prévention des risques naturels majeurs demeure saine. En 2014, le montant total des **ressources** qu'il a perçues s'élève à **196,48 millions d'euros**, tandis que le montant des **dépenses** qu'il a prises en charge était de **158 millions d'euros**.

En outre, au 31 décembre 2014, le **solde en trésorerie du fonds** s'élevait à **217,9 millions d'euros**³.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte d'un **amendement du Gouvernement** adopté avec un **avis favorable de la commission des finances**.

A. LA PROLONGATION JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 2016 DU DÉLAI PRÉVU POUR LA PRISE EN CHARGE PAR LE FONDS BARNIER DES TRAVAUX DE PROTECTION CONTRE LES RISQUES LITTORAUX

Le **I du présent article** modifie le 2° de l'article 128 de la loi de finances pour 2004, en remplaçant la date « 31 décembre 2015 » par la date « 31 décembre 2016 ».

Le présent article vise donc à **proroger la dérogation actuelle jusqu'au 31 décembre 2016**. Cette mesure dérogatoire a en effet pour objectif de ne pas retarder la réalisation des travaux de protection de l'existant, le temps de mener les procédures d'approbation des plans de prévention des risques littoraux. L'approbation doit intervenir dans un délai de trois ans, prorogeable une fois de dix-huit mois.

¹ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

² Un plan de prévention des risques naturels littoraux prévisibles est un plan de prévention des risques naturels spécifique aux risques de submersion et d'érosion marines.

³ Source : rapport sur la gestion du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, annexe au projet de loi de finances pour 2016.

La dérogation ne fait qu'anticiper le bénéfice du taux maximal de subvention prévu lorsque le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) est approuvé.

Comme l'a indiqué le secrétaire d'État chargé du budget en séance, « *le dispositif devait en principe s'éteindre à la fin de cette année, mais certaines communes littorales concernées ne sont toujours pas couvertes par un PPRL approuvé. Afin qu'elles puissent bénéficier du FPRNM, dit « Fonds Barnier », nous souhaitons que le dispositif en vigueur soit prolongé d'un an, afin de tenir compte des conséquences de la tempête Xynthia¹.* »

Si la rapporteure générale de l'Assemblée nationale a indiqué que **l'impact budgétaire de cette prolongation du dispositif représenterait une charge de 13 millions d'euros pour l'État**, Christian Eckert a rappelé que le coût de cette mesure serait en définitive supporté par les assureurs, puisqu'il s'agit d'utiliser le Fonds Barnier.

Enfin, l'exposé des motifs de l'amendement ayant introduit l'article 33 *quinquies* indique qu'il n'est pas souhaitable de déroger au-delà de fin 2016, car cela irait à l'encontre de la « prime » que l'on donne aux plans de prévention des risques approuvés - encouragement à l'approbation -, qui constitue un élément important de la politique de prévention.

B. LA PROLONGATION D'UN AN DU BÉNÉFICE DU FINANCEMENT DU FONDS BARNIER EN CAS D'ANNULATION D'UN PLAN DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS

Le **II du présent article** complète l'article 136 de la loi de finances pour 2006 avec deux alinéas créant un X, de façon à prévoir, dans l'attente de l'approbation d'un nouveau plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) en cas d'annulation du PPRN en cours, **la prolongation d'un an du financement du fonds Barnier aux personnes qui en feraient la demande.**

Ainsi, aux termes du second alinéa du **II** de l'article 33 *quinquies* (alinéa 3), « *lorsqu'un plan de prévention des risques naturels prévisibles, prévu par les dispositions de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, est annulé en raison d'un vice de forme ou de procédure par une juridiction administrative, les mesures prescrites par ce plan et mentionnées au 4° du I de l'article L. 563-1 du code de l'environnement peuvent, à condition que la demande de subvention ait été présentée au plus tard à l'expiration du délai d'un an à compter de la date de lecture de la décision de justice prononçant l'annulation du plan, être financées par le fonds de prévention des risques naturels majeurs dans les mêmes conditions que celles prévues pour un plan de prévention des risques naturels approuvé* ».

¹ Source : J.O de l'Assemblée nationale, première séance du jeudi 12 novembre 2015, examen de l'amendement 1156 du Gouvernement ayant introduit l'article 33 *quinquies*.

En effet, comme l'indique l'exposé des motifs, « *lorsqu'un PPRN est annulé rétroactivement par la juridiction administrative, l'annulation a pour conséquence de priver les bénéficiaires d'une aide du FPRNM pour réaliser des travaux de réduction de la vulnérabilité prescrits¹, contribuant utilement à la prévention des risques (...). Après l'annulation du PPRN, il faut attendre qu'un nouveau document soit élaboré puis approuvé pour bénéficier à nouveau des possibilités de financement offertes par le fonds Barnier. Durant ce laps de temps, l'absence d'aide financière conduit à retarder la mise en œuvre de mesures de prévention et peut donc conduire à engager la responsabilité de l'État en cas de nouvel événement dommageable²* ».

Aux termes de l'alinéa 4 du présent article, ces dispositions concernent les cas où les PPRN ont été annulés à compter du 1^{er} janvier 2015. En outre, lorsque la décision d'annulation a été lue entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2015, le point de départ de la durée d'un an est fixé au 1^{er} janvier 2016.

D'après les informations transmises par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, **le montant moyen annuel des crédits du FPRNM délégué au titre de la mesure études et travaux imposés par un PPRN est de l'ordre de 568 000 euros**, montant à rapporter aux 150 millions d'euros de dépenses annuelles du fonds, et aux quelques 190 millions d'euros de ressources qu'il reçoit par an.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les mesures proposées ont pour but de **poursuivre l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles, et d'accélérer la réalisation des travaux de prévention**, pour des questions de **sécurité publique** face aux aléas naturels, notamment marins. Comme l'indique le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, « *elles peuvent avoir un impact direct sur l'exposition existante des personnes aux risques, voire la préservation de vies humaines³* ».

Votre rapporteur général souscrit donc aux objectifs portés par l'article 33 *quinquies*, à travers un **outil pertinent et efficace**, dont le niveau de financement actuel doit lui permettre d'assumer ces mesures nouvelles, dans un contexte budgétaire très contraint.

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

¹ Il convient toutefois de noter que l'annulation du PPRN ne rend plus obligatoire les travaux prescrits.

² Source : exposé des motifs de l'amendement 1156 du Gouvernement ayant introduit l'article 33 *quinquies*.

³ Source : réponse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au questionnaire de votre rapporteur général.

ARTICLE 33 *sexies* (nouveau)

Abandon de créances détenues par l'État sur la société Adoma

Commentaire : le présent article prévoit que les créances détenues par l'État sur la société Adoma, pour un montant total de 44,1 millions d'euros en capital et 3,7 millions d'euros en intérêts, sont abandonnées.

I. LE DROIT EXISTANT

La société Adoma est une **société anonyme d'économie mixte, détenue aujourd'hui à 56,3 % par la Société nationale immobilière (SNI)¹, à 42,4 % par l'État et à 1 % par Action logement**. Créée en 1957 sous le nom de Sonacotra², elle a pour mission de favoriser le logement très social et l'hébergement d'urgence. Elle emploie environ 2 200 personnes et assure la gestion d'environ 76 000 logements, répartis comme suit :

- les foyers de travailleurs migrants, résidences sociales et pensions de famille, qui représentent le cœur de son activité (76 % du chiffre d'affaires) ;
- l'accueil de demandeurs d'asile en hébergement temporaire et d'urgence (17,5 % du chiffre d'affaires) ;
- l'hébergement d'urgence (4 % du chiffre d'affaires) ;
- la gestion locative de logements sociaux (1,5 % du chiffre d'affaires) ;
- l'accueil des gens du voyage (1 % du chiffre d'affaires).

Son chiffre d'affaires total s'est établi, en 2014, à 340 millions d'euros.

Connaissant une situation financière délicate au cours des années 2000, **la société Adoma a bénéficié d'avances en compte courant de la part de l'État, pour un montant de 37 millions d'euros, en 2009.**

En 2010, les difficultés financières persistantes de la société Adoma avait conduit l'État et la SNI, les deux principaux actionnaires, à conclure un **accord prévoyant que la SNI assumerait la gestion d'Adoma en vue d'en organiser le redressement ; en cas de rétablissement financier, la SNI deviendrait majoritaire dans Adoma, l'État devant lui céder des droits préférentiels de souscriptions et des actions, ainsi que transformer**

¹ Elle-même filiale de la Caisse des dépôts et consignations.

² Société nationale de construction de logements pour les travailleurs.

44 millions d'avances qu'il avait apportées à Adoma en subventions d'équipements.

Or, la société Adoma s'est en effet redressée d'un point de vue financier. Ainsi, son résultat net, qui présentait une perte de 26 millions d'euros en 2010, a été bénéficiaire depuis 2011 (17,8 millions d'euros en 2011, 37,2 millions d'euros en 2012 et environ 40 millions d'euros en 2013 et 2014), conduisant à une augmentation significative des capitaux propres (560 millions d'euros au 31 décembre 2014) et à une amélioration de la solidité financière de la société.

En conséquence, la SNI a, en 2015, acquis la majorité du capital de la société Adoma, dans le cadre d'une opération qui s'est traduite par une augmentation du capital d'Adoma, de manière à financer son plan de développement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, après un avis défavorable de la commission des finances. Notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteur générale du budget, a cependant souligné en séance publique que la position de la commission des finances tenait à un « *manque d'informations* » et que « *un certain nombre d'éléments plaident effectivement en faveur du soutien à Adoma* ».

Le présent article prévoit que **l'État abandonne deux catégories de créances sur la société Adoma :**

- **les créances qu'il détient au titre d'une avance remboursable accordée le 25 mars 2009**, dans le contexte des difficultés financières d'Adoma et du plan de relance, pour un capital de **37 millions d'euros** ;

- **les créances qu'il détient au titre d'une avance remboursable accordée le 15 septembre 1994 par le fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles**. Cette créance a en effet été transférée à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) en 2006, puis à l'État dans le cadre de la dissolution de l'Acsé prévue par l'article 14 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et de cohésion urbaine. Elle représente un montant en capital de **7 146 941 euros**.

Le présent article prévoit que les intérêts courus et échus sont également abandonnés, soit un **montant supplémentaire de 3,7 millions d'euros** d'après les informations recueillies par votre rapporteur général (3,1 millions d'euros au titre de l'avance remboursable de 2009 et 0,6 million d'euros au titre de l'avance remboursable de l'Acsé).

Au total, l'État abandonne donc un montant de 47,8 millions d'euros au profit de la société Adoma.

Par ailleurs, le présent article prévoit, dans son III, que ces abandons de créance « *financent des opérations de la société Adoma réalisées au titre du service d'intérêt général* » tel que défini par l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation pour les organismes d'habitation à loyer modéré, à savoir le financement du logement social dans son ensemble.

Le IV du présent article prévoit son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'abandon de créances prévu par le présent article correspond à **l'application du protocole d'accord signé en 2010 entre l'État et la SNI dans le cadre du plan de redressement financier de la société Adoma**. Il constitue l'un des éléments de l'équilibre général aux termes duquel l'État renoncerait à ces avances pour autant que le rétablissement de la société lui permettrait, d'un point de vue patrimonial, d'augmenter la valorisation de sa participation dans la société Adoma.

Ainsi, **l'opération globale devrait pouvoir être considérée, selon l'analyse du Gouvernement, comme celle qu'un investisseur privé avisé aurait effectuée dans des conditions de marché normal**. La commission des participations et des transferts de l'État a, d'ailleurs, émis un avis favorable à l'évolution capitalistique d'Adoma dans ces conditions, dans un avis public rendu le 23 avril 2015¹. En conséquence, **le Gouvernement estime que le présent article ne nécessite pas de notification à la Commission européenne au regard des règles applicables en matière d'aide d'État**.

Toutefois, il convient de souligner que, même en tenant compte de la valorisation de la société, l'opération globale se traduit, du point de vue de l'État, par une perte patrimoniale.

En effet, la participation de l'État dans Adoma est passée de 56 % en 2010, à une date où la société Adoma avait été valorisée à 143 millions d'euros – soit une participation valorisée à 80,8 millions d'euros –, à 42 % aujourd'hui, où la société est valorisée à environ 305 millions d'euros – soit une participation valorisée à 128,1 millions d'euros. Le gain patrimonial pour l'État est donc de 47,3 millions d'euros.

En tenant compte de l'abandon de créances (intérêt et capital, soit 47,8 millions d'euros) auquel il serait procédé en application du présent article, **l'État enregistre donc une perte d'environ 0,5 million d'euros sur l'ensemble de l'opération.**

¹ Cet avis ne portait cependant pas sur l'abandon de créances.

Certes, les avances d'actionnaires qui sont abandonnées correspondent en réalité à des sommes qui auraient pu être fournies sous la forme de subventions, dans la mesure où il s'agissait de « *projets non équilibrés* », selon les termes du secrétaire d'État au budget devant l'Assemblée nationale. En pratique, il s'agissait de financer la participation d'Adoma dans le plan de rénovation des foyers de travailleurs migrants – auquel l'État participe également directement, par des dotations portées notamment par la mission « Immigration, asile et intégration »

À cet égard, l'intervention de l'État ne peut pas être à la fois considérée comme un investissement assimilable à celui d'un investisseur avisé d'une part et comme une subvention « à fonds perdus » dans des activités d'intérêt général qui se rattachent, de façon plus globale, au service d'intérêt économique général du logement social d'autre part. Cette ambiguïté est d'ailleurs maintenue au terme de l'abandon de créances, puisque **les apports ainsi consentis devront financer des investissements dans le logement social.**

En tout état de cause, même si l'on considère que, *a posteriori*, l'opération financière a permis à l'État de minimiser les pertes qu'il aurait pu enregistrer, **votre rapporteur général s'interroge sur le point de savoir si une notification à la Commission européenne n'était pas nécessaire à trois titres :**

- tout d'abord, **au moment où l'avance a été conclue**, alors que la situation financière de la société Adoma était très dégradée et que les perspectives d'un retour financier étaient faibles ;

- ensuite, **au regard de l'absence de rémunération des avances**, dont les intérêts sont également abandonnés par le présent article, et dont on peut douter qu'un opérateur privé dans des conditions normales de marché y aurait consenti ;

- enfin et en tout état de cause, **en raison du fait que cette avance contribue à augmenter la valorisation de la participation des autres actionnaires d'Adoma, en particulier la Société nationale immobilière**, qui en est devenue l'actionnaire majoritaire.

En conséquence, votre rapporteur général vous propose de préciser, au sein du présent article, que **cet abandon de créances ne peut intervenir qu'après avoir été autorisé par la Commission européenne.**

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

ARTICLE 33 septies (nouveau)

Transferts de propriété des biens immobiliers et mobiliers des établissements médico-sociaux relevant de l'ONAC-VG à des établissements publics nationaux et exonération de droits, impôts et taxes de ces opérations

Commentaire : le présent article prévoit le transfert à titre gratuit des biens immobiliers et mobiliers affectés aux écoles de reconversion professionnelle et aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes relevant de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre à des établissements publics nationaux, et l'exonération de ces opérations de droits, impôts et taxes.

I. LE DROIT EXISTANT

L'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG), établissement public administratif sous tutelle du ministère de la défense, a pour mission principale de veiller à la mise en œuvre du droit à reconnaissance et à réparation auprès de ses ressortissants¹.

Dans le cadre de ses activités, il gère dix-huit établissements médico-sociaux (EMS) :

- huit établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), héritières des « foyers d'anciens combattants » créés dès 1918² ;

- neuf écoles de reconversion professionnelle (ERP), ainsi qu'un **centre de pré-orientation (CPO)**, qui poursuivent la mission des « écoles de mutilés » et sont chargés de la reconversion professionnelle des personnes handicapées, ainsi que, de manière plus marginale, de celle des militaires en fin de contrat³.

Selon les chiffres communiqués par le ministère de la défense, **ces établissements n'accueillent finalement que peu de ressortissants de l'ONAC-VG** (50,7 % pour les EHPAD et 1 % pour les ERP).

¹ C'est-à-dire les anciens combattants, invalides et blessés de guerre, veuves d'anciens combattants, veuves de guerre, pupilles de la nation, harkis, victimes civiles de la guerre et d'actes de terrorisme.

² Au 31 décembre 2014, la capacité totale installée des 8 EHPAD est de 625 places (source rapport annuel 2014).

³ Au 31 décembre 2014, la capacité totale installée des 9 écoles et du centre de pré-orientation gérés par l'ONAC-VG est de 2 149 places, dont 649 places en internat (source rapport annuel 2014).

Compte tenu de cette **faible fréquentation** par les populations prises en charge par l'ONAC-VG et du fait que cet établissement n'est pas un opérateur du secteur médico-social, un rapport d'inspection générale a préconisé en juin 2013 le **transfert des établissements médico-sociaux de l'ONAC-VG** à des acteurs spécialisés.

Le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 a confirmé ce diagnostic et une expertise interministérielle a été menée de novembre 2013 à février 2014¹.

Le contrat d'objectifs et de performance de l'ONAC-VG, approuvé par son conseil d'administration du 20 octobre 2014, a intégré comme objectif : « *donner un nouvel avenir aux établissements médico-sociaux en les transférant à des entités dont le cœur de métier est la prise en charge de personnes âgées ou en situation de handicap*² ».

La Cour des comptes, de son côté, a constaté **la situation globalement déficitaire de l'activité des établissements médico-sociaux** depuis 2008 et souligné **l'urgence de mener à bien la cession envisagée** depuis plusieurs années, en préservant les intérêts patrimoniaux de l'État³.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par amendement portant article additionnel, présenté par le Gouvernement, l'Assemblée nationale a inscrit dans la loi le transfert à **titre gratuit** des biens immobiliers et mobiliers affectés aux dix-huit établissements médico-sociaux de l'ONAC-VG **au profit d'établissements publics nationaux** et prévu que ces cessions seraient **exonérées de droits, impôts et taxes**.

La situation des deux catégories d'établissements médico-sociaux de l'ONAC-VG est différente :

- il est prévu que les écoles de reconversion professionnelle seront reprises par un seul repreneur d'ores et déjà identifié, **l'établissement public national « Antoine Koenigswarter »** (EPNAK) qui a « *pour mission d'accueillir des adolescents et des adultes inadaptés ou handicapés et de contribuer à leur insertion sociale et professionnelle* »⁴. Le transfert des biens immobiliers et mobiliers doit intervenir avant le **31 décembre 2016** ;

¹ La nécessité d'un tel transfert a également été mise en avant par notre ancien collègue Philippe Marini, rapporteur spécial, dans son rapport n° 132 (2013-2014) sur l'ONAC-VG.

² Objectif 1.3.

³ Cf. Relevé d'observations définitives sur « La gestion de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre », juillet 2015.

⁴ Article 1 du décret n°89-359 du 1^{er} juin 1989 relatif à l'établissement public Antoine-Koenigswarter.

- le transfert des EHPAD n'est par contre pas encore finalisé et le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit que les transferts pourront avoir lieu **au cas par cas dans chaque département** au profit **d'établissements publics nationaux de santé ou médico-sociaux** identifiés conjointement par l'agence régionale de santé et le conseil départemental concernés. Ces transferts pourront intervenir jusqu'au **31 décembre 2017**.

Les biens immobiliers concernés par ces transferts, qui appartiennent soit à l'ONAC-VG, soit à l'État, ont été évalués à **75,9 millions d'euros par le service France Domaine**¹. Il est par ailleurs prévu que l'ONAC-VG participera à **la remise à niveau du bâti des établissements médico-sociaux transférés**. Le montant de cette participation est en cours de négociation et devrait être assumé par prélèvement sur le fonds de roulement de l'office

À la suite de ce transfert, le texte prévoit que *« chaque établissement repreneur sera subrogé à l'ONAC-VG et à l'État dans les droits, obligations et contrats de toute nature liés aux biens et aux activités qui lui seront transférés, dont il assurera le maintien »*.

Les transferts de propriété ne feront l'objet d'aucune indemnité ou perception de droits, impôts ou taxes de quelque nature que ce soit, ni au versement d'honoraires au profit des agents de l'État, ni à la contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts².

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le **recentrage de l'ONAC-VG sur ses missions** et le transfert des établissements médico-sociaux à des **établissements publics spécialisés** dans ce domaine semble **souhaitable**.

Ce dispositif ne constitue qu'une **première étape** ; il devra notamment être complété par un texte législatif permettant de régler la question des personnels³, ainsi que des mesures réglementaires, voire contractuelles⁴ fixant les modalités des différents transferts. Le Parlement devra donc rester vigilant sur la manière dont ces transferts seront réalisés.

¹ Soit une valeur vénale totale de 35,2 millions d'euros pour les écoles de reconversion professionnelles et 40,7 millions d'euros pour les EHPAD.

² Contribution de sécurité immobilière due pour certaine formalité de publicité foncière.

³ Les enseignants devraient être intégrés dans le corps des professeurs de lycées professionnels de l'éducation nationale et les agents non enseignants dans la fonction publique hospitalière.

⁴ Voir en particulier, l'engagement des repreneurs à maintenir sur le site le personnel transféré, ainsi que l'activité de chaque établissement et à ne pas revendre les sites transférés durant 15 ans sans indemniser l'ONAC-VG et l'État.

Néanmoins, votre rapporteur général est favorable à l'adoption de cet article qui permet une sortie des établissements médico-sociaux du giron de l'ONAC-VG, **dont l'expertise dans ce domaine n'est pas suffisante pour les rétablir à l'équilibre.**

Le fait que ces transferts bénéficient à des établissements publics nationaux sous condition de maintien du personnel et de l'activité semble justifier leur caractère gratuit et l'exonération de droits et de taxes y afférents.

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

ARTICLE 33 octies (nouveau)
(Art. 1390, 1391, 1413 bis et 1417 du code général des impôts
et art. 21 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992)

Aménagements des exonérations de fiscalité directe locale

Commentaire : le présent article prévoit la création d'un mécanisme de sortie progressive des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'habitation pour les contribuables âgés, veufs, en situation de handicap ou d'invalidité, dont le revenu fiscal de référence aurait dépassé le plafond d'éligibilité à ces avantages. Il prévoit également un dispositif de maintien des exonérations de fiscalité directe locale à compter de 2017 pour les contribuables « fragiles » ayant déjà bénéficié du maintien de l'exonération de taxe d'habitation en 2014.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES ALLÈGEMENTS DE TAXE D'HABITATION ET DE TAXE FONCIÈRE EN FAVEUR DES MÉNAGES « FRAGILES »

1. Les mécanismes d'exonération de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties des contribuables « fragiles »

a) Les bénéficiaires des exonérations

Le code général des impôts prévoit plusieurs allègements de fiscalité directe locale pour les ménages dit « fragiles », à raison de leur habitation principale et sous réserve qu'ils l'occupent seul, avec leur conjoint, avec des personnes à leur charge ou avec d'autres titulaires de l'allocation éventuellement visée.

Sont **exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)** dont ils sont passibles :

- les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), qui a remplacé l'ancien « minimum vieillesse » (article 1390) ;
- les titulaires de l'allocation supplémentaire d'invalidité (article 1390) ;
- les redevables âgées de plus de soixante-quinze ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, sous condition de revenu (article 1391).

Sont **exonérés de la taxe d'habitation** (TH), en application de l'article 1414 :

- les titulaires de l'allocation l'Aspa ;
- les titulaires de l'allocation supplémentaire d'invalidité ;
- les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), sous condition de ressources ;
- les contribuables âgées de plus de 60 ans, sous conditions de ressources et à condition de ne pas être passibles de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ; ils sont également exonérés s'ils occupent l'habitation avec leurs enfants majeurs inscrits comme demandeurs d'emploi et dont les revenus les rendraient éligibles au dégrèvement à la taxe d'habitation (I de l'article 1414 A) ;
- les veuves et veufs sous conditions de revenus et à condition de ne pas être passibles de l'ISF ;
- les contribuables atteints d'une infirmité ou d'une invalidité sous certaines conditions.

La condition de ressources mentionnée dans ces différents dispositifs d'exonération est celle prévue à l'article 1417 du même code (cf. *infra*).

b) Les modalités de compensation aux collectivités territoriales

Ces exonérations sont compensées aux collectivités territoriales par l'État à travers le **prélèvement sur les recettes** (PSR) de l'État intitulé « Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale ». Elles **ne font pas partie des « variables d'ajustement »** qui sont éventuellement minorées pour financer la hausse de la péréquation verticale ou l'évolution spontanée de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Cependant, en application de l'article 21 de la loi de finances pour 1992, le montant des compensations est égal à la base de l'année précédant celle de versement, multipliée par le taux applicable en 1991. **Les évolutions de taux intervenues depuis 1991 ne sont donc pas prises en compte ; une partie de l'exonération - égale à 35 % en moyenne - se trouve donc à la charge des collectivités territoriales.**

2. Des conditions de ressources définies selon un critère de revenu fiscal de référence

L'article 1417 du code général des impôts fixe les **limites de revenu fiscal de référence (RFR)** en-deçà desquelles s'appliquent divers allègements de taxe d'habitation ou de taxe foncière sur les propriétés bâties.

En vertu du II du même article, ces seuils de revenu sont **revalorisés chaque année** « *comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu* », elle-même indexée sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac de l'année observée l'année $n-1$. L'article 2 du présent projet de loi de finances prévoit ainsi de revaloriser de 0,1 % les limites des tranches du barème de l'impôt sur le revenu, correspondant à l'inflation prévisionnelle pour 2015, ainsi que les seuils de l'article 1417 précité.

Le revenu fiscal de référence (RFR)

Défini au **IV de l'article 1417** du code général des impôts, le RFR est calculé par l'administration fiscale à partir du montant net des revenus et plus-values retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu, majoré de certains revenus exonérés ou soumis à un prélèvement libératoire.

Le RFR permet d'appréhender la plupart des ressources effectivement perçues par un foyer fiscal au cours d'une année civile et est **considéré comme permettant de mieux apprécier les capacités contributives d'un ménage que le revenu imposable**. Il est par conséquent utilisé dans de nombreux dispositifs fiscaux ou sociaux.

Le plafond de RFR jusqu'auquel s'appliquent les exonérations de taxe d'habitation et de taxe foncière soumises à condition de ressources en faveur des contribuables « fragiles », augmenterait de 10 686 euros en 2015 à **10 697 euros en 2016 au titre de la première part de quotient familial**.

Les revalorisations annuelles des seuils de RFR ne sont toutefois pas suffisantes pour garantir qu'à revenu stable et à situation inchangée, le RFR demeure identique. **Une augmentation du RFR d'un contribuable peut résulter, non seulement de l'augmentation des revenus, mais également de la modification de la législation fiscale concernant certains éléments du revenu** – par exemple lorsqu'un revenu exonéré d'IR devient imposable ou lorsqu'un revenu exonéré d'IR est expressément réintégré dans le RFR. En outre, la **diminution du nombre de parts de quotient familial** du foyer fiscal, à la suite d'un changement dans la composition du foyer ou d'une évolution législative, a une incidence sur les limites de RFR en deçà desquelles l'avantage est accordé, qui sont réduites du montant correspondant à la part ou demi-part supprimée.

B. LES MESURES FISCALES AYANT CONDUIT À UNE AUGMENTATION DU REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE À SITUATION INCHANGÉE

Ces dernières années, deux mesures concernant spécifiquement les personnes âgées ont pu entraîner la perte des avantages décrits ci-dessus en matière de fiscalité directe locale. Celles-ci ont eu pour conséquence

d'augmenter le RFR pris en compte, même si le revenu disponible de ces contribuables est resté stable.

1. La suppression de la demi-part accordée aux personnes seules ayant eu un enfant à charge pendant moins de cinq ans

La loi de finances pour 2009¹ a prévu la **suppression progressive de la demi-part supplémentaire de quotient familial – dite « des veuves » ou des « vieux parents » – pour les personnes vivant seules mais qui n'auraient pas assumé seules la charge d'un ou plusieurs enfants pendant au moins cinq années.**

En introduisant la condition plus restrictive d'avoir élevé seul un enfant pendant au moins cinq ans, l'objectif était de mieux refléter la situation démographique et sociale actuelle – cette demi-part ayant été introduite en 1945 afin d'aider les veuves sans pensions de retraite – et de limiter le coût de cet avantage fiscal, qui s'élevait à 1,7 milliard d'euros en 2008 pour 4,3 millions de bénéficiaires.

Depuis la déclaration d'impôt sur le revenu 2014, sur les revenus perçus en 2013, seuls les contribuables remplissant la condition d'avoir élevé seuls leur(s) enfant(s), désormais majeur(s), pendant cinq ans ou plus conservent le bénéfice de cette demi-part. Le nombre de bénéficiaires s'élevait ainsi à 901 000 en 2014, pour une perte de recettes estimée à 507 millions d'euros.

Par conséquent, les contribuables âgés vivant seuls n'étant plus éligibles à la demi-part des « vieux parents », et qui pouvaient auparavant bénéficier de l'exonération de taxe d'habitation ou de taxe foncière jusqu'à 13 539 euros de revenu fiscal de référence, doivent désormais avoir un RFR inférieur à 10 686 euros.

2. La fiscalisation des majorations de pensions de retraite

L'article 5 de la loi de finances pour 2014² a **supprimé de la liste des revenus exonérés d'impôt sur le revenu les majorations de pensions de retraite** versées aux retraités ayant eu ou élevé au moins trois enfants.

Ces majorations constituent des avantages familiaux de retraite correspondant, en règle générale, à **10 % du montant de la pension de retraite**. Leur fiscalisation a donc eu pour conséquence une augmentation importante du revenu fiscal de référence pour environ **4 millions de foyers fiscaux retraités**, situés entre le quatrième et le dernier décile de RFR. Ces derniers ont vu le montant de leur impôt augmenter de 300 euros en

¹ Article 92 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

² Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

moyenne. Le rendement total de cette mesure est estimé à **1,2 milliard d'euros**.

C. LE MAINTIEN DE L'EXONÉRATION DE TAXE D'HABITATION ET DE CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC EN 2014

Compte tenu de l'effet de certaines mesures fiscales et de l'insuffisance de la revalorisation exceptionnelle de 4 %¹ des limites de revenu fiscal de référence prévues à l'article 1417 du code général des impôts pour compenser certains effets de seuil indésirables, la **loi du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014² a prévu le maintien, pour l'année 2014, de l'exonération de taxe d'habitation dont avaient bénéficié en 2013 les contribuables âgés de plus de 60 ans** ainsi que les veufs et veuves.

Cet article, introduit à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable du Gouvernement, prévoyait également le **maintien du dégrèvement de la contribution à l'audiovisuel public (CAP)³** pour ces mêmes contribuables en 2014.

Selon les informations fournies à l'époque par le Gouvernement, cette mesure concernait **236 000 foyers fiscaux**, pour **une baisse de l'imposition de 116 millions d'euros** au total, dont 86 millions d'euros au titre de la taxe d'habitation et 30 millions d'euros au titre de la contribution à l'audiovisuel public.

Elle aurait ainsi entraîné **une perte de recettes de 48 millions d'euros pour les collectivités territoriales** et un **coût pour l'État de 69 millions d'euros**, au titre de la compensation partielle versée aux collectivités territoriales.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, **introduit à l'initiative du Gouvernement**, avec l'avis favorable, à titre personnel, de la rapporteure générale du budget, Valérie Rabault, vise à répondre à la situation de **certaines contribuables retraités, veufs, en situation de handicap ou d'invalidité ayant perdu le bénéfice de l'exonération de taxe d'habitation (TH) et/ou de taxe foncière en 2015** en raison de l'évolution de la législation fiscale, en particulier de la suppression de la demi-part dite des « vieux parents », effective depuis 2014, et de la fiscalisation des majorations de pensions des retraités ayant eu ou élevé au moins trois enfants.

¹ Article 2 de la loi de finances pour 2014 précitée.

² Article 28 de la loi du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

³ Dont le montant était fixé à 133 euros en 2014.

A. LE MAINTIEN DES DROITS ACQUIS À COMPTER DE 2017 POUR LES CONTRIBUABLES AYANT BÉNÉFICIÉ DE L'EXONÉRATION EN 2014

Le 5° du I du présent article met en place une dérogation aux conditions de ressources prévues à l'article 1417, qui vise à **maintenir les droits acquis à compter de 2017 pour les contribuables ayant déjà bénéficié en 2014, du maintien de l'exonération** de TH et de contribution à l'audiovisuel public, prévu par la première loi de finances rectificative pour 2014 (cf. *supra*).

Ce dispositif consiste à **créer une nouvelle catégorie de contribuables, ayant déjà été exonérés en 2014, pour lesquels un revenu fiscal de référence plus élevé, correspondant à l'équivalent d'une part et demie, est fixé**. Ainsi, le revenu fiscal de référence applicable à ces seuls contribuables (13 539 euros) est égal, pour la première part, à la somme du revenu fiscal de référence « de droit commun » pour la première part (10 686 euros) et pour la première demi-part (2 853 euros)¹. Les majorations qui existent pour la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion d'une part, et pour la Guyane et Mayotte d'autre part, sont maintenues.

Ces contribuables doivent tout de même remplir les conditions prévues aux articles 1391 (plus de soixante-quinze ans) et aux 1° *bis*, 2° et 3° du I de l'article 1414 (titulaires de l'AAH, plus de 60 ans, veuves et veufs, contribuables atteints d'une infirmité dans certaines conditions).

B. UN DISPOSITIF PÉRENNE DE SORTIE PROGRESSIVE DES EXONÉRATIONS DE TAXES FONCIÈRE ET D'HABITATION

Le 1°, le 2° et le 4° du I du présent article modifient respectivement les articles 1390, 1391 et 1414 du code général des impôts, afin de mettre en place un **dispositif pérenne de « sortie en sifflet » en cinq ans du bénéfice de ces différentes exonérations** pour les contribuables dits « fragiles » qui n'y seraient plus éligibles.

Plus précisément, les contribuables ne bénéficiant plus de l'exonération de TH ou de TFPB continueraient d'être exonérés pendant les deux années suivant celle au titre de laquelle ils ont bénéficié de cette exonération pour la dernière fois. La troisième année, ils bénéficieraient d'un abattement des deux tiers et la quatrième année d'un abattement d'un tiers.

Le 3° procède à une coordination.

Le II de l'article procède à diverses coordinations et à une actualisation de la rédaction, au sein de l'article 21 de la loi de finances pour 1992 précitée.

¹ Le projet de loi indique un montant de 13 553 euros : la différence de 14 euros provient de l'indexation des seuils de revenus de 0,1 %.

C. UNE APPLICATION DÈS LES IMPOSITIONS DUES AU TITRE DE 2015

Le IV du présent article prévoit que **le mécanisme de « sortie en sifflet » s'applique à compter des impositions dues au titre de 2015**, y compris pour les contribuables qui ont bénéficié du maintien de l'exonération de TH en 2014, prévue à l'article 28 de la loi de finances rectificative pour 2014 précitée.

Le A du III précise que le bénéfice de cette exonération de TH en 2014 est assimilé à l'exonération de droit commun (article 1414 du code général des impôts), afin que ses bénéficiaires puissent se voir appliquer la « sortie en sifflet ».

Le C du III prévoit que le 5° du I, qui définit une nouvelle catégorie de contribuables à travers un revenu fiscal de référence majoré, ne s'applique qu'aux impositions dues à compter de 2017. Cependant, le mécanisme de « sortie en sifflet » permet d'assurer que ces contribuables sont exonérés en 2015 et 2016.

Les collectivités territoriales continueront à bénéficier des compensations d'exonérations, calculées à partir des taux de 1991, à l'exception des impositions dues au titre de 2015 en application du B du III du présent article. Les allègements pour 2015 seront compensés par voie de dégrèvement et donc entièrement pris en charge par l'État.

Le dernier alinéa du II précise que, en 2015, les collectivités bénéficient uniquement de ce dégrèvement et non des compensations calculées en application de l'article 21 de la loi de finances pour 1992.

D. COÛT ET COMPENSATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

D'après les éléments transmis à votre rapporteur général, on peut estimer à **650 000 le nombre de personnes concernées par le maintien des exonérations pour les bénéficiaires de l'exonération de 2014**, dont :

- 300 000 contribuables concernés par la suppression de la demi-part « des veuves » ;
- 200 000 personnes concernées par la fiscalisation des majorations de pensions de retraite ;
- 150 000 personnes qui auraient perdu en 2014 le bénéfice d'exonérations pour d'autres raisons.

De plus, le mécanisme de « sortie en sifflet » s'appliquera aux personnes qui auraient perdu le bénéfice des exonérations en 2015 du fait d'une augmentation de leurs revenus. **100 000 personnes seraient concernées.**

S'agissant des conséquences financières, le coût total est estimé à 400 millions d'euros par an, d'après les éléments transmis à votre rapporteur général.

La compensation étant calculée à partir des taux de 1991, **une partie du coût est à la charge des collectivités territoriales. Celle-ci est estimée à 140 millions d'euros en régime de croisière.** Par rapport à une situation où les contribuables n'auraient pas conservé l'exonération, les collectivités territoriales perdent donc 140 millions d'euros. Mais par rapport à la situation qui prévalait avant 2014, leurs recettes sont inchangées. Les exonérations au titre de l'année 2016 et au-delà seront compensés *via* le prélèvement sur recettes de l'État.

La différence entre le coût total et la part prise en charge par les collectivités territoriales, soit **260 millions d'euros par an, est supportée par l'État.** Ce coût est compensé par l'alignement de la fiscalité du gazole sur celle de l'essence, dont le surcroît de recettes attendu s'élève à 275 millions d'euros.

En 2015, le coût est entièrement pris en charge par l'État, sous forme de dégrèvement, dans le cadre de la mission « Remboursements et dégrèvements ». Les collectivités territoriales auraient donc des **recettes supplémentaires de 140 millions d'euros pour cette seule année,** par rapport à la situation qui prévalait avant 2014.

La mise en place d'une « sortie en sifflet » des exonérations représentera également **une perte de recettes pour les collectivités à partir de 2017,** qui n'a pas pu être chiffrée précisément, mais qui devrait être limitée, et qui se répartirait entre l'État (65 %) et les collectivités territoriales (35 %).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article apporte **une réponse au problème récurrent des effets de seuil en matière d'avantages fiscaux pour une catégorie de contribuables fragiles** n'exerçant, pour la plupart, pas d'activité professionnelle. Le maintien pendant deux ans de l'exonération de taxe d'habitation ou de taxe foncière, puis le dispositif d'entrée progressive dans l'imposition permettront à ces contribuables de ne pas voir trop brutalement leur imposition augmenter en cas de hausse de leur revenu fiscal de référence. En revanche, **il convient de noter que l'article ne prévoit pas le maintien temporaire du dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public, contrairement à la mesure introduite en 2014.**

Par ailleurs, un mécanisme de maintien d'exonération à compter de 2017 vise spécifiquement les personnes ayant perdu le bénéfice de la demi-part des « vieux parents ». Ces contribuables seront également exonérés en 2015 et 2016, du fait du mécanisme de sortie en sifflet.

À ce double titre, le présent article offre **une solution préférable à la revalorisation exceptionnelle des plafonds de revenu fiscal de référence** conditionnant l’octroi de certains avantages en matière de fiscalité directe locale. À l’initiative de la députée Christine Pirès Beaune, un amendement à l’article 2 du présent projet de loi de finances avait été adopté par l’Assemblée nationale en première lecture visant à revaloriser de 2 % les plafonds de revenus mentionnés aux I et II de l’article 1417 et les montants d’abattement prévus par l’article 1414 A. Sur proposition du Gouvernement, cet alinéa a été supprimé par le Sénat en première lecture. Cette mesure visait en effet un nombre de contribuables beaucoup plus large mais ne proposait pas une revalorisation suffisante pour permettre de maintenir l’exonération en 2015 et 2016 pour les contribuables âgés, invalides ou handicapés touchés par des modifications de la législation fiscale.

On peut toutefois regretter le **caractère tardif de cette proposition**, alors même que ce problème – qui ne résulte pas uniquement de la suppression de la demi-part des « vieux parents » – est identifié depuis au moins deux ans. En particulier, le groupe de travail sur la fiscalité des ménages, dont les travaux se sont déroulés au printemps 2014, avait conclu sur la nécessité « *d’ouvrir à moyen terme d’autres chantiers de simplification et de renforcement de l’équité de notre système socio-fiscal, où se combinent et s’entrechoquent les effets des dispositifs sociaux et fiscaux, en s’attaquant aux incohérences du bas de barème [et] à la simplification des critères d’octroi des avantages sociaux et fiscaux* »¹.

Le coût pour l’État et les collectivités territoriales en régime de croisière est comparable à celui qu’ils auraient dû supporter si les exonérations avaient été maintenues dès l’origine.

Votre rapporteur général, favorable aux mécanismes proposés par le présent article, a proposé à la commission des finances l’adoption de **deux amendements rédactionnels** visant à corriger des erreurs de référence.

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

¹ Dominique Lefebvre et François Auvoigne, présidents du groupe de travail sur la fiscalité des ménages, rapport sur la fiscalité des ménages, avril 2014.

ARTICLE 34

(Art. 1649 quater B quinquies, 1658, 1681 sexies et 1738
du code général des impôts)

**Engagement du prélèvement à la source et
modernisation de l'impôt sur le revenu**

Commentaire : le présent article renvoie, en premier lieu, au 1^{er} octobre 2016 la présentation des modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, en vue d'une application à compter de 2018. En second lieu, il prévoit la généralisation progressive de la déclaration par voie électronique de l'impôt sur le revenu et le paiement dématérialisé des impôts recouverts par voie de rôles. Enfin, il simplifie la procédure d'homologation des rôles d'imposition.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LA RETENUE À LA SOURCE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU : UN
THÈME RÉCURRENT DU DÉBAT FISCAL FRANÇAIS**

1. Les modalités actuelles de prélèvement de l'IR

Contrairement à la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus d'activité et de remplacement et aux cotisations sociales prélevées « à la source » par les employeurs ou les organismes sociaux, **l'impôt sur le revenu (IR) est recouvré par voie de rôle¹ et repose sur un système déclaratif**. Le contribuable déclare à l'administration fiscale les revenus qu'il a perçus au cours de l'année $n-1$ ², transmet cette déclaration entre mai et juin de l'année n , reçoit un avis d'imposition en septembre et **paie ainsi l'impôt l'année qui suit la perception des revenus**. À partir d'un certain seuil de cotisation d'impôt³, l'IR fait l'objet d'acomptes provisionnels, consistant à payer l'impôt de manière échelonnée – au 15 février et au 15 mai de l'année n – avant sa date de mise en recouvrement en septembre ou bien de versement mensualisés jusqu'au règlement du solde.

Selon ce système, **l'IR de l'année 2016 porte ainsi sur les revenus 2015** et, le cas échéant, les revenus de l'année 2014 sont utilisés pour le calcul

¹ Le rôle est un titre de créance établi par les services fiscaux en vertu duquel les comptables assurent le recouvrement des impôts directs. Le rôle est rendu exécutoire par la formule d'homologation apposée par le Préfet. Au plan matériel, le rôle est composé d'articles ; c'est une liste des contribuables imposés dans une même commune, à la même date et pour une même catégorie d'impôts directs (par exemple, rôle de taxe d'habitation, d'impôts sur le revenu).

² Déclaration fiscale n° 2042.

³ Correspondant à 347 euros en 2015.

des acomptes provisionnels. En 2013, environ 30 % des contribuables imposés étaient soumis aux acomptes provisionnels et 52 % adhéraient au paiement mensuel.

Par exception, **certains revenus imposés à l'IR font l'objet d'une retenue à la source**, c'est-à-dire sont prélevés par un tiers payeur à mesure de la perception des revenus, en particulier :

- certains revenus mobiliers faisant l'objet d'un prélèvement forfaitaire libératoire ;

- les indemnités de fonction des élus locaux. Sauf décision contraire de l'élu, une retenue à la source est directement opérée par la direction générale des finances publiques, qui est également l'organisme payeur de ces indemnités ;

- les revenus de source française perçus par des personnes physiques qui ne sont pas domiciliées fiscalement en France. L'article 182 A du code général des impôts prévoit notamment une retenue sur les salaires, traitements, pensions et rentes viagères versés en France et perçus par des non-résidents.

Définition du prélèvement à la source

L'institut national de la statistique et des études économiques (Insee) définit le prélèvement ou la retenue à la source comme « *un mode de recouvrement de l'impôt consistant à faire prélever son montant par un tiers payeur, le plus souvent l'employeur ou le banquier, au moment du versement au contribuable des revenus sur lesquels porte l'impôt* ».

Selon cette définition, reposant sur une approche par le tiers payeur, plusieurs types de prélèvements obligatoires sont aujourd'hui prélevés à la source :

- les **cotisations sociales salariales**, assises sur les rémunérations et prélevées par les employeurs ;

- les contributions sociales dont, en premier lieu, la **contribution sociale généralisée (CSG)** et la **contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)**, qui reposent sur des assiettes et des modalités de recouvrement proches de celles des cotisations sociales ;

- certains prélèvements fiscaux tels que le prélèvement forfaitaire libératoire assis sur des revenus du capital et recouvré par les établissements financiers ou encore l'impôt sur les plus-values recouvré par les notaires.

Au total, environ **un quart du montant total des prélèvements obligatoires** sont retenus à la source.

Le prélèvement par voie de rôle de l'IR constitue **un trait distinctif du système fiscal français : tous les pays de l'organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), à l'exception de la France et de la Suisse, appliquent une retenue à la source sur les salaires**

pour le paiement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Le pourcentage de recettes collectées par prélèvement à la source varie toutefois d'un pays à l'autre. Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, en moyenne 85 % des recettes d'IR sont collectées à la source, ce pourcentage allant de 68 % au Luxembourg à 95 % au Danemark¹.

Dans la plupart des pays, la retenue à la source de l'IR a été mise en place très tôt. Le premier système de prélèvement à la source connu est celui mis en place par la Prusse en 1811, plus tard modernisé par l'Allemagne en 1925. Les derniers pays développés ayant mis en œuvre le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu sont l'Espagne en 1979 et l'Islande en 1987.

Mise en place de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu dans plusieurs pays de l'OCDE

Pays	Date de mise en place
Royaume-Uni	1944
Allemagne	Initialement par la Prusse en 1811. Dans sa version moderne, en 1925.
Pays-Bas	1941
Espagne	1979
Nouvelle-Zélande	1958. Sur les revenus d'investissement 1989.
Australie	1942
Belgique	1962
Luxembourg	1967
Italie	1973
Irlande	1960. Pour les revenus des indépendants, 1987. Pour les dividendes, 1990.
Danemark	1970
États-Unis	1862. Dans sa version moderne 1943.
Canada	1917
Islande	1987

Source : Sandra Desmettre, rapport particulier au Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) (février 2012)

2. Les principaux avantages et inconvénients de la retenue à la source

Le mode de prélèvement de l'IR est un thème récurrent du débat fiscal français depuis la fin des années 1990².

¹ Sandra Desmettre, rapport particulier au Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), « Les comparaisons internationales en matière de prélèvement à la source », février 2012.

² Comme le rappelle le rapport du CPO sur les prélèvements obligatoires établi en 2012, la question du prélèvement à la source a des racines encore plus anciennes. Une brève expérience de retenue à la source sur les salaires, appelée « stoppage à la source », a été mise en place entre 1940 et 1948 pour la part de l'impôt sur le revenu alors proportionnelle. Par la suite, dans le cadre des travaux de modernisation de l'IR, une initiative fut engagée par le ministre des finances Michel Debré en 1966 puis un amendement gouvernemental adopté au projet de loi de finances pour 1974, à l'initiative du ministre des finances Valéry Giscard d'Estaing. Ce projet fut toutefois définitivement abandonné en

La **principale critique** émise à l'égard du prélèvement par voie de rôle est **le décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt**, qui peut s'avérer pénalisant pour les contribuables dont le revenu diminue d'une année sur l'autre. Selon les données de la direction générale des finances publiques, environ 30 % des foyers fiscaux voient leurs revenus diminuer d'une année sur l'autre dont 10 % d'au moins 30 %. Cette situation conduit les contribuables à acquitter une cotisation d'impôt sur la base des revenus de l'année précédente, sans tenir compte de la baisse de revenus opérée en cours d'année.

Le décalage entre la perception des revenus et la taxation serait également néfaste à **la lisibilité et de l'efficacité de la politique fiscale**. Les mesures fiscales votées en fin d'année n par le Parlement, dans le cadre du projet de loi de finances de l'année $n+1$, ne produisent leurs effets sur les contribuables qu'à l'automne de l'année $n+1$, au moment de la réception des avis d'imposition. En vertu du principe de « **petite rétroactivité** » toléré en matière d'IR, les mesures adoptées en loi de finances avant le 31 décembre de l'année n s'appliquent en effet rétroactivement à l'ensemble des revenus perçus au cours de l'année. Ce décalage temporel entraîne, d'une part, une plus faible réactivité du système fiscal français et, d'autre part, peut créer de « mauvaises surprises » pour les contribuables concernés par des hausses d'impôt.

Par ailleurs, la retenue à la source est souvent présentée comme un système facilitant **l'acceptabilité du contribuable**. L'impôt étant prélevé de façon simultanée à la perception des revenus par un tiers payeur, celui-ci serait plus « indolore ».

Au cours des quinze dernières années, **plusieurs rapports ont ainsi pris position en faveur de la retenue à la source de l'IR** :

- en **1999**, le rapport supervisé par l'inspecteur général des finances Jean-Luc Lépine, dans le cadre d'une mission d'analyse comparative des administrations fiscales¹, relevait l'avantage en termes d'efficacité et de moindre coût du recouvrement de la retenue à la source de l'IR ;

- en **2002**, un rapport du ministère de l'économie et des finances² présentait les modalités pratiques de mise en œuvre d'une retenue à la source, en soulignant le caractère « exceptionnel » du système français comparativement aux autres pays développés ;

1974 en raison de l'hostilité suscitée sur deux points : la perte du lien citoyen que constitue le fait de payer directement l'impôt sur le revenu et la crainte que ce projet entraîne des revendications salariales importantes.

¹ *Inspection générale des finances, Mission d'analyse comparative des administrations fiscales, mars 1999.*

² *Ministère de l'économie et des finances, Le point sur la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, février 2002.*

- en mars 2007, **le rapport de Raymond Viricelle, Claude Bébéar et François Auvigne sur les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'IR¹**, commandé par le ministre de l'économie de l'époque Thierry Breton, mettait principalement en avant, parmi les avantages de la retenue à la source, la suppression du décalage d'un an entre la perception des revenus et leur taxation, l'amélioration du taux de recouvrement et des gains de productivité potentiels pour l'administration fiscale. Il **préconisait de limiter la retenue à la source aux salaires et aux revenus de remplacement**, en excluant les revenus des travailleurs indépendants, de recourir à un taux moyen de prélèvement transmis par le contribuable aux tiers payeurs – tout en excluant que ces derniers soient les banques. Enfin, il identifiait comme principal obstacle de mise en œuvre la taxation de l'année de transition, en recommandant une exonération assortie d'un dispositif anti-abus ;

- la même année, le député Didier Migaud, présentait, au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale un rapport **proposant d'appliquer la retenue à la source à tous les types de revenus** afin de ne pas créer d'inégalités de traitement entre contribuables. Il préconisait un prélèvement à taux moyen le plus proche possible de la situation effective du contribuable et modulable en cours d'année, mais situé à un niveau relativement élevé, de façon à aboutir, dans la plupart des cas à un reversement de trop perçu au profit des contribuables pour améliorer la trésorerie de l'État et créer une sorte d' « épargne forcée » des ménages.

En revanche, **les deux derniers travaux d'ampleur** traitant de la retenue à la source de l'IR ont abouti à **des conclusions plus nuancées, voire défavorables à la mise en œuvre immédiate d'une telle réforme**, compte tenu des évolutions intervenues dans la gestion de l'IR :

- en **février 2012**, le CPO concluait qu' « *au final, à architecture constante des prélèvements obligatoires et compte tenu du contexte budgétaire, le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu a(vait) sans doute perdu une grande partie de son intérêt. (...) Compte tenu de la structure du paysage socio-fiscal français, d'autres dispositifs, plus simples et probablement moins coûteux pour les entreprises et pour l'administration, permettraient de se rapprocher de cet objectif : la promotion de nouveaux services offerts par l'administration fiscale, voire l'imposition contemporaine des revenus sans retenue à la source* ». Plus précisément, le rapport soulignait que la généralisation de la déclaration préremplie et l'extension des moyens de paiement dématérialisés limiteraient la simplification apportée par la retenue à la source pour les contribuables et ce d'autant plus qu'une régularisation de l'imposition en n+1 interviendrait nécessairement. De plus, le taux de recouvrement étant aujourd'hui très élevé, le gain budgétaire serait très faible. Parallèlement, des inconvénients ou des risques importants étaient identifiés concernant la transition d'un système à l'autre : coût élevé pour les

¹ R. Viricelle, C. Bébéar et F. Auvigne, *Rapport sur les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, mars 2007.*

finances publiques ou les entreprises, surcharge de gestion pour les entreprises tiers payeurs et enfin des conséquences sociologiques et psychologiques difficiles à évaluer précisément mais « *potentiellement problématiques, s'agissant notamment du risque d'altération des relations de travail dans l'entreprise ou de la dégradation du consentement à l'impôt* » ;

- en **avril 2014**, le rapport établi par le député Dominique Lefebvre et l'inspecteur général des finances François Auvigne, en conclusion du **groupe de travail sur la fiscalité des ménages**, mis en place par le Premier ministre de l'époque, Jean-Marc Ayrault, aboutissait à une conclusion proche de celle du CPO en 2012. **Sans se prononcer explicitement sur l'opportunité du passage au prélèvement à la source**, il identifiait comme **priorité immédiate la poursuite de la modernisation et de la simplification de la gestion de l'IR**, notamment par le développement des téléprocédures et de la mensualisation. En revanche, si la suppression du décalage entre perception des revenus et taxation était jugée prioritaire, le rapport conclut, de façon elliptique, que « *seules des évolutions plus fondamentales du mode de prélèvement y parviendraient (...) même si des améliorations du dispositif actuel sont encore possibles* ». Il rappelle enfin que « *les membres du groupe de travail¹ ont apprécié diversement les avantages et les inconvénients respectifs du maintien du système actuel ou du basculement progressif vers un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu* ».

¹ Le groupe de travail était constitué de parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat, de représentants des administrations, de personnalités qualifiées ainsi que de représentants des partenaires sociaux.

Comparaison des avantages et inconvénients du prélèvement par voie de rôle et du prélèvement à la source de l'IR

	Système actuel de prélèvement différé	Prélèvement à la source
Avantages	Appropriation du système par les contribuables	Meilleure adaptation dans le temps de l'impôt au revenu perçu
	Bonne performance en matière de recouvrement et capitalisation des gains réalisés par les services pour la gestion de l'impôt	Meilleure visibilité sur le revenu disponible après impôt
	Possibilités offertes par l'administration pour lisser et moduler les paiements.	Application plus rapide des mesures de politique fiscale votées par le Parlement
		Possibles effets incitatifs sur l'offre de travail en cas d'année « blanche » lors de la transition
Inconvénients	Décalage d'un an entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt et décalage de deux ans des acomptes versés jusqu'à l'avis d'imposition de l'année.	Impossibilité d'un réel prélèvement instantané compte tenu des caractéristiques structurelles de l'IR français. Régularisation ex-post toujours nécessaire.
	Adaptation limitée du système aux changements de situation des contribuables.	Coûts et complexité de la transition d'un système à l'autre (année blanche ou double taxation, sort des crédits et réductions d'impôt, risques d'optimisation, questions juridiques).
	Gestion de trésorerie du fait du décalage entre la perception du revenu et son imposition.	Enjeux de protection des données personnelles des contribuables salariés en fonction du rôle confié aux tiers-versants (en particulier les employeurs).
	Application différée des mesures de politique fiscale ou « petite rétroactivité ».	

Source : Dominique Lefebvre et François Auvoigne, rapport sur la fiscalité des ménages (avril 2014)

3. Les questions de faisabilité technique et juridique soulevées par la retenue à la source de l'IR

Au-delà des avantages et inconvénients des différents systèmes de recouvrement, les travaux présentés précédemment ont également analysé les questions concrètes soulevées par le passage du prélèvement par voie de

rôle à la retenue à la source de l'IR. Les développements qui suivent ont pour objet de présenter de façon synthétique les principaux points d'attention relatifs à la mise en œuvre du prélèvement à la source.

a) *Les questions juridiques*

En premier lieu, en vertu du principe de légalité de l'impôt énoncé à l'article 34 de la Constitution, toute réforme du mode de recouvrement de l'IR relèverait du **domaine de la loi**. Par conséquent, il conviendrait de « *veiller, lors de l'instauration du prélèvement à la source, à ce que le législateur ne cède pas, s'agissant de dispositions techniques, à la tentation de renvoyer trop largement au pouvoir réglementaire l'édiction des mesures relatives aux modalités de recouvrement de l'impôt sur le revenu, sous peine de voir la loi censurée par le Conseil constitutionnel pour incompétence négative du législateur* »¹.

En second lieu, une attention particulière devrait être accordée, lors de la conception de la réforme, aux principes suivants :

- les **principes d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques**. En principe, le législateur est libre de déterminer l'assiette et le mode de recouvrement d'un impôt. Le principe d'égalité devant la loi ne s'oppose pas, en particulier, à ce que le législateur établisse des règles différentes à l'égard de catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes. D'un point de vue constitutionnel, il serait donc théoriquement possible de traiter de manières différentes les revenus professionnels et les revenus du patrimoine. Toutefois, **des doutes subsistent s'agissant d'une retenue à la source qui serait limitée aux revenus d'activité salariaux et aux revenus de remplacement et exclurait notamment les revenus des travailleurs indépendants**. Le Conseil constitutionnel pourrait en effet « *juger que le fait d'acquitter l'impôt par voie de rôle, à partir d'une déclaration établie a posteriori, constitue un traitement différent au regard de l'impôt qui introduit une rupture d'égalité devant la loi fiscale, les deux modalités de recouvrement de l'impôt n'étant pas neutres, par exemple en termes de trésorerie* »² ;

- le **droit au respect de la vie privée et la protection des données personnelles**. Le recouvrement à la source nécessitant la transmission au tiers-payeur permettant à ce dernier de liquider l'impôt avant de le prélever, certaines précautions devraient être prises afin de veiller au respect de la vie privée des contribuables et à la protection de leurs données. En particulier, si le rôle de tiers-payeur était attribué à l'employeur, il conviendrait de s'assurer qu'il n'ait pas à calculer le taux de la retenue, qu'il ne dispose que des éléments strictement nécessaires au prélèvement des retenues et puisse faire l'objet de contrôles et de sanctions. La transmission à l'employeur d'un

¹ Marie-Astrid de Barmon, *Rapport particulier au Conseil des prélèvements obligatoires*, « Les contraintes juridiques encadrant l'extension des prélèvements à la source », février 2012, p. 6.

² Op. cit., p. 17.

taux synthétique d'imposition est citée dans de nombreux travaux comme l'un des processus à privilégier, du point de vue du respect de ces principes ;

- le **droit au recours** des redevables et des tiers payeurs. En vertu de la jurisprudence constitutionnelle, seule la compétence du juge administratif sur la totalité de l'IR est envisageable. De plus, contribuables et tiers payeurs devraient bénéficier de voies de recours appropriées contre l'administration ou l'organisme en charge du recouvrement.

Enfin, s'agissant de **l'autorité chargée du recouvrement**, aucun obstacle juridique n'existe au transfert de cette compétence du contrôle de l'impôt sur le revenu prélevé à la source de l'administration fiscale vers les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), dans la mesure où ces derniers sont placés sous le contrôle de l'État.

b) Les conditions de faisabilité et de mise en œuvre

Outre les contraintes juridiques, la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'IR nécessiterait d'arbitrer sur cinq questions de fond :

- le **périmètre des revenus concernés par la retenue à la source**. Afin de simplifier la réforme, des travaux antérieurs ont recommandé de la limiter aux traitements et salaires, qui représentent en moyenne 90 % des revenus pour 80 % des foyers fiscaux. Une autre option serait de l'étendre à l'ensemble des revenus professionnels et de remplacement, y compris les bénéficiaires industriels et commerciaux des travailleurs indépendants. Une dernière possibilité serait d'englober l'ensemble des revenus soumis à l'IR, y compris les revenus fonciers ou les plus-values immobilières ;

- la **technique de prélèvement et le choix du tiers payeur**. L'alternative principale en la matière est de **charger soit les entreprises, soit les banques** de liquider et de prélever l'impôt pour le compte de l'administration fiscale au moment où le revenu imposable se forme. Un élément déterminant dans ce choix sont, bien entendu, les charges de gestion que peut représenter ce travail supplémentaire confié au tiers payeur et leur compensation financière par l'État ;

- le **taux de prélèvement à appliquer aux revenus courants et les modalités de régularisation *ex post***. Un taux forfaitaire, en fonction du barème de l'IR, pourrait être utilisé ou bien un taux synthétique, prenant en compte la situation du foyer fiscal. Ce paramètre revêt une importance capitale à la fois en termes de protection de la vie privée et des données personnelles, ainsi que du point de vue budgétaire. Un taux de prélèvement des acomptes mensuels trop bas ferait peser une charge de trésorerie sur l'État ; à l'inverse, un taux trop élevé pourrait être mal accepté par les contribuables. Dans les deux cas, **une régularisation *ex post* lors de l'année *n+1*, sur le fondement d'une déclaration, demeurerait très probablement nécessaire**, en particulier pour l'application des crédits et réductions

d'impôt. L'un des enjeux de la détermination du taux de prélèvement est donc également de limiter l'ampleur des ajustements en $n+1$;

- le **choix du réseau de recouvrement**, reposant exclusivement sur l'administration fiscale ou bien partagé entre la direction générale des finances publiques (DGFIP) et les Urssaf ;

- la **gestion de l'année de transition** d'un système à l'autre. Trois grandes options ont été identifiées en la matière par les précédents rapports. Une **double taxation des revenus de l'année précédente et de l'année courante** permettrait d'éviter les risques d'abus et ne poserait pas de problème pour le paiement des dépenses fiscales. Elle entraînerait toutefois une hausse de l'imposition difficilement acceptable par les contribuables. Une « **année blanche** » pourrait être appliquée consistant à **exonérer d'impôt les revenus de l'année précédant le passage à la retenue à la source**. À titre d'exemple, pour une mise en œuvre du prélèvement à la source au 1^{er} janvier 2018, les revenus de l'année 2017 ne seraient pas taxés. En revanche, les contribuables paieraient en 2017, l'impôt sur les revenus perçus en 2016 et directement en 2018 celui dû sur les revenus perçus en 2018. Selon le CPO, cette solution serait « *à la fois la plus acceptable et la plus lisible pour le contribuable. Elle soulèverait toutefois des risques d'abus qui devraient être traités par un mécanisme spécifique. Surtout, elle poserait un problème d'impact économique pour les acteurs qui dépendent des dépenses fiscales ouvertes au titre de l'impôt sur le revenu. Afin d'éviter tout risque de perturbation de l'activité économique, une compensation financière de celles-ci devrait être prévue et prise en charge, soit par le budget de l'État, soit via une hausse du taux d'imposition des redevables* ». Enfin, une dernière option serait **un report d'une année d'imposition sur plusieurs années**.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments et de la complexité de la réforme, tous les travaux récents soulignent que la mise en œuvre de la retenue à la source nécessiterait **un délai d'au moins deux à trois ans**.

B. LA DÉMATÉRIALISATION DES MODALITÉS DE DÉCLARATION DE L'IR ET DE PAIEMENT DES IMPÔTS ET TAXES RECOUVRÉS PAR VOIE DE RÔLES

1. La déclaration en ligne

La prise en compte des progrès technologiques et numériques au sein des procédures fiscales est une préoccupation croissante des pouvoirs publics depuis la fin des années 1990. Elle participe en effet à la modernisation du service public fiscal et à l'amélioration des relations entre les contribuables et l'administration fiscale. Ainsi, **la loi de finances rectificative pour 1999**¹, dont est issu l'article 1649 *quater* B *ter* du code

¹ Loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999 de finances rectificative pour 1999.

général des impôts (CGI), **a ouvert aux particuliers la possibilité de souscrire leurs déclarations fiscales par voie électronique.** Des arrêtés, pris à l'occasion de chaque campagne d'impôt sur le revenu, en ont précisé les modalités¹.

Des mécanismes d'incitation ont ensuite été mis en place. Par exemple, entre 2003 et 2010, les contribuables qui utilisaient la télédéclaration et s'engageaient à acquitter leur impôt par prélèvement, mensuel ou à échéance, bénéficiaient **d'une réduction d'impôt de 10 euros** aux termes de la loi de finances rectificative pour 2003, puis de 20 euros en 2005². De même, depuis la campagne 2010 de recouvrement de l'IR, les télédéclarants bénéficient de **délais supplémentaires, pouvant aller jusqu'à plusieurs semaines**, pour communiquer leurs revenus à l'administration fiscale.

L'accroissement des échanges d'information entre l'administration fiscale, les employeurs, les organismes sociaux, les caisses de retraite et les établissements financiers a également permis une simplification des déclarations. Ainsi, **depuis 2006, les déclarations d'impôt sont préremplies et comportent les éléments suivants :**

- les revenus salariaux (heures supplémentaires et complémentaires incluses) ;
- les revenus de capitaux mobiliers ;
- les pensions de retraite ;
- les allocations de préretraite ;
- les prestations sociales (allocations chômage, indemnités journalières de maladie, revenu de solidarité active) ;
- les rémunérations payées au moyen de chèques emploi service universels (CESU), de titres emploi simplifié agricole (TESA), du guichet unique du spectacle occasionnel (GUSO) ou financées par la prestation d'accueil au jeune enfant (PAJE).

La déclaration préremplie doit être complétée, le cas échéant, des revenus fonciers, des revenus non salariaux (commerçants, artisans, entrepreneurs individuels, professions libérales, agriculteurs), des charges déductibles ouvrant droit à réduction ou à crédit d'impôt, des plus-values de

¹ Arrêté du 25 février 2000 pour la campagne 2000, arrêté du 28 février 2001 pour la campagne 2001, arrêté du 22 mars 2002 qui a généralisé les modalités d'application du dispositif (procédure, sécurisation et validation des données transmises par le contribuable, utilisation des données fournies à l'administration fiscale...).

² Aux termes de l'article 36 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003, qui a modifié l'article 199 novodécies du CGI, ce montant était fixé à 10 euros. Il a été porté à 20 euros par la loi de finances pour 2005. À partir de 2007, ce dispositif a été réservé aux contribuables qui déclaraient leurs revenus en ligne pour la première fois avant de disparaître en 2011 pour les revenus de 2010. Le coût de cette mesure s'élève, pour l'ensemble de la période, à 273 millions d'euros.

cession de valeurs mobilières et assimilées, des frais réels et des abattements spécifiques à certaines professions.

Les contribuables peuvent procéder à la télédéclaration de leurs revenus sur **deux sites internet** – soit *impots.gouv.fr*, soit *mon.service-public.fr* – et calculer ainsi leur impôt en temps réel. Un service d'assistance a également été mis en place par l'administration fiscale pour les accompagner dans leurs démarches de télédéclaration et de paiement dématérialisé¹, accessible à partir de l'espace sécurisé du contribuable.

La généralisation de la télédéclaration est d'ores et déjà en vigueur pour les entreprises aux termes de l'article 1649 *quater B quater* du CGI² : elles ont l'obligation de télédéclarer leurs résultats (annexes comprises), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les taxes assimilées ainsi que la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). En outre, selon le premier alinéa de l'article 1738 du CGI et sous réserve qu'elle ne rencontre pas de difficultés informatiques imputables à l'administration, **l'entreprise qui enfreint l'obligation de souscrire ses déclarations fiscales par voie électronique se voit appliquer une majoration de 0,2 % du montant d'impôt dû**, cette dernière ne pouvant être inférieure à 60 euros³.

Pour accompagner cette évolution, des ordinateurs ont été installés dans les espaces d'accueil des services des impôts des entreprises (SIE) dès octobre 2013.

S'agissant des particuliers, des initiatives similaires ont été prises, soit localement (Hautes Alpes), soit accompagnées par la DGFIP (Pas-de-Calais, Saône-et-Loire, Nièvre).

Le tableau ci-dessous montre **l'usage croissant de la télédéclaration depuis 2005**. Plus de **14 millions de foyers fiscaux** ont ainsi déclaré en ligne leurs revenus **en 2014, représentant 39,4 % du nombre total de contribuables**. Le nombre de déclarations au format papier demeure encore très important, en dépit de l'amélioration des interfaces numériques proposées par les services fiscaux aux contribuables, sur la base des remarques transmises par les usagers *via* un questionnaire en ligne (70 000 réponses recueillies) et de l'augmentation de la capacité d'accès des ménages à internet.

¹ Service ouvert 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

² Modifié par l'article 53 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

³ Dans le cas où une entreprise ne serait pas en mesure de télédéclarer ses impôts après la date limite de dépôt des déclarations sous format papier, l'administration lui applique la même pénalité sauf si elle dépose rapidement sa déclaration sous format papier en apportant des justifications techniques à ce retard.

**Évolution du nombre de télédéclarants
en fonction du taux d'accès des ménages à internet**

(nombres en millions)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre total de contribuables		34,8	35,1	35,5	36,0	36,4	36,6	36,9	36,4	36,7	36,3
Télédéclarations pour l'IR	Nombre	3,8	5,7	7,4	7,4	9,8	10,5	12,2	12,9	13,6	14,3
	Taux d'évolution	-	50%	29%	0	32%	7,1%	16,2%	5,7%	5,4%	5,1%
	Proportion par rapport au nombre total de contribuables	10,9%	16,2%	20,8%	20,5%	26,9%	28,7%	33,1%	35,4%	37,1%	39,4%
Taux d'accès à internet des ménages français à domicile		40%	45%	55%	61%	67%	71%	75%	78%	81%	82%

Source : commission des finances du Sénat

La proportion de télédéclarants s'avère ainsi bien moins importante que dans le reste des pays de l'OCDE qui, selon l'évaluation préalable, compte en moyenne 65 % de télédéclarants pour l'impôt sur le revenu.

**Proportion d'utilisation de la déclaration en ligne
pour l'impôt sur le revenu 2011**

Pays	Taux de déclaration en ligne en %
Italie	100
Chili	99
Danemark	98
Pays-Bas	95
Estonie	94
Australie	92
Lituanie	87
Corée du Sud	87
Portugal	83
Irlande	81
Autriche	79
Royaume-Uni	77
États-Unis	76
Espagne	74
Moyenne Pays OCDE	65
Suède	63
Belgique	54
Grèce	49
Japon	44
Finlande	33
France	33
Allemagne	32
Chypre	22
Hongrie	17
Lettonie	15
Pologne	11
Bulgarie	5
Luxembourg	1
République tchèque	1
Malte	1
Slovaquie	< 1

Nb : le système de déclaration et de prélèvement applicable au titre de l'impôt sur le revenu est variable d'un pays à l'autre, ce qui peut également expliquer les écarts dans les résultats présentés.

Source : DGFIP, à partir des données d'un rapport de l'OCDE, « Tax administration 2013 : comparative information on OECD and other advanced and emerging economies »

Par ailleurs, la direction de la législation fiscale a fait part à votre rapporteur général de l'introduction de nouvelles améliorations en 2016 : **la déclaration en ligne « produira automatiquement un avis de situation déclarative à l'impôt sur le revenu (ASDIR) valant avis d'impôt. Pour les contribuables non imposables, cet avis délivré en ligne et immédiatement après la**

signature de leur déclaration remplacera leur avis papier. Avec cette évolution, les déclarants en ligne disposeront avec plusieurs semaines d'avance d'un avis qu'ils pourront utiliser dans leurs démarches administratives auprès d'organismes tiers ». Enfin, « **la procédure dite rapide, car composée de seulement quatre écrans, sera accessible à davantage de déclarants. Elle permettra, en effet, en plus des rubriques préremplies de déclarer les revenus ou les charges les plus utilisés par les 37 millions de foyers fiscaux, par exemple un don ou une réduction pour frais de scolarité** ».

2. Le paiement par voie dématérialisée

Sauf indications contraires, **les contribuables peuvent en principe choisir le mode de paiement pour leurs impôts**. On recense, d'une part, les moyens de paiement considérés comme « non dématérialisés » - espèces¹, chèque, titre interbancaire de paiement (TIP), virement bancaire - et, d'autre part, **les moyens « dématérialisés » qui recouvrent le paiement *via* carte bancaire (aussi désigné « télépaiement ») et le prélèvement mensuel ou à échéance sur le compte bancaire du contribuable.**

Actuellement, en France, **le paiement par voie dématérialisée est obligatoire uniquement pour deux catégories de contribuables**, avec des applications spécifiques :

- **pour toutes les entreprises**. Auparavant conditionnée à l'atteinte d'un chiffre d'affaires hors taxe², l'obligation de télérèglement de la TVA et des taxes assimilées, de l'impôt sur les sociétés (IS), des impositions recouvrées dans les mêmes conditions que l'IS, de l'imposition forfaitaire annuelle et de la taxe sur les salaires et de la CVAE, a été généralisée par l'article 53 de la **loi de finances rectificative pour 2011**, qui a modifié en conséquence les articles 1681 *septies* et 1695 *quater* du CGI ;

- **les particuliers dont le montant à acquitter au titre des impôts recouvrés par voie de rôle (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, contribution à l'audiovisuel public, taxe foncière et autres impositions recouvrées selon les mêmes règles) est supérieur à 30 000 euros depuis la loi de finances rectificative pour 2010³**. Toutefois, concernant l'impôt sur le revenu, **ce seuil de 30 000 euros s'applique aux acomptes provisionnels et au solde de l'impôt**.

Cette obligation a concerné 185 000 impositions en 2011, soit 0,2 % des impositions des particuliers. Le paiement peut s'effectuer par prélèvement ou par carte bancaire directement en ligne mais le virement est

¹ Le paiement en espèces des impositions de toutes natures n'est toutefois accepté que dans la limite de 300 euros, depuis la modification introduite par l'article 19 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, contre 3 000 euros auparavant.

² 500 000 euros puis 235 000 euros aux termes de l'article 29 VII de la loi n° 2009-1674 de finances rectificative pour 2009.

³ Art. 56-I (III) de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

exclu. En dessous de ce seuil, le mode de paiement est libre (chèque, virement bancaire, paiement en ligne, prélèvement mensuel etc.). Les contribuables réglant leurs impôts par voie dématérialisée bénéficient d'un délai plus long (le prélèvement a lieu dix jours après la date limite de paiement).

Enfin, l'article 1738 alinéa 3 du CGI, modifié par l'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2012¹, prévoit **une majoration de 0,2 %, pour un montant minimum de 60 euros, en cas de non-respect de l'obligation de paiement par voie dématérialisée**. Le montant total des majorations recouvrées par l'État à ce titre n'est pas connu car il est impossible à isoler au sein de l'ensemble des pénalités de recouvrement appliquées par la DGFIP.

Selon les rapports d'activité de la DGFIP, le taux de dématérialisation du paiement des impôts directs s'élève à 56,8 % en 2014, contre 47,6 % en 2007 et 53,9 % en 2010.

Pour l'impôt sur le revenu, le recours aux moyens de paiement dématérialisés est élevé, puisque 80,1 % des usagers particuliers y ont adhéré, dont 65,9 % par la voie du prélèvement automatique mensuel.

C. LA PROCÉDURE D'HOMOLOGATION DES RÔLES D'IMPÔTS DIRECTS

Selon le droit en vigueur, l'administration fiscale dispose de deux outils pour recouvrer l'impôt des contribuables : les rôles et les avis de mise en recouvrement. **Les rôles sont des listes de contribuables passibles de l'impôt, établies par l'administration fiscale**, qui comportent, pour chaque contribuable, son identification, la nature de l'impôt, les bases et les taux d'imposition, les éléments de liquidation de l'impôt, la date de mise en recouvrement, le montant à payer ainsi que le bénéficiaire².

Des rôles sont notamment établis **pour tous les impôts directs et les taxes assimilées**, en l'espèce, l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux, la taxe d'habitation, la taxe foncière, l'impôt de solidarité sur la fortune pour les patrimoines inférieurs à 2,57 millions d'euros et la contribution foncière des entreprises.

Pour acquérir la valeur de titres exécutoires, les rôles doivent faire l'objet d'une **homologation par arrêté préfectoral**, quelle que soit la date ultérieure de mise en recouvrement (article 1658 du CGI).

En outre, aux termes du décret 2001-1262 du 21 décembre 2001, « lorsque des rôles d'impôts directs et de taxes assimilées sont établis par un service dont le ressort territorial s'étend au-delà du département, les pouvoirs conférés au

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

² Bulletin Officiel des Finances publiques (BOFIP) : BOI-REC-PART-10-10-10-20120912.

préfet par l'article 1658 du CGI sont exercés par le préfet du département où est situé le siège de ce service ».

L'homologation des rôles pour les impôts directs donne lieu à l'impression, à la diffusion et à la signature manuscrite de **plusieurs dizaines de milliers de documents chaque année en France, les « feuilles de tête de rôle »**, qui servent de base à l'avis d'imposition reçu par le contribuable. Pour cette raison, le représentant de l'État dans le département a progressivement vu son pouvoir de délégation étendu en cette matière. Désormais, en dehors du préfet de département, les personnes suivantes sont habilitées à signer les têtes de rôles :

- le directeur des services fiscaux (décret du 16 novembre 1926, art. 1^{er}) ;

- le directeur des services fiscaux et ses collaborateurs jouissant au moins du grade de directeur divisionnaire (loi 88-1193 du 29 décembre 1988 de finances pour 1989, art. 21) ;

- le directeur départemental des finances publiques (en lieu et place du directeur des services fiscaux) et ses collaborateurs ayant au moins le grade de directeur divisionnaire (ordonnance 2010-420 du 27 avril 2010) ;

- les agents de catégorie A désignés par le responsable départemental des finances publiques et détenant au moins le grade d'administrateur des finances publiques adjoint (loi 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances, art. 55-II-B) ;

- les agents de catégorie A placés sous l'autorité des directeurs départementaux des finances publiques ou des responsables de services à compétence nationale détenant au moins un grade fixé par décret en Conseil d'État.

En dépit de l'introduction de ces facilités, le processus d'homologation demeure une tâche longue et fastidieuse, qui génère une activité importante dans les services fiscaux en matière de production, de distribution et de signature des documents.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA PRÉSENTATION À L'AUTOMNE 2016 DES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

Le I du présent article prévoit que *« le Gouvernement présente au Parlement, au plus tard le 1^{er} octobre 2016, les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu à compter de 2018 »*.

Selon l'exposé des motifs du présent article, une « *large consultation* » sera conduite en 2016 concernant les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source, l'objectif étant de présenter les mesures législatives correspondantes « *d'ici fin 2016* » pour une mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2018.

Il est précisé qu' « *étant donné l'ampleur de la réforme, il est proposé de laisser un an à l'ensemble des acteurs pour pouvoir s'adapter aux changements qui seront décidés* ».

L'exposé des motifs énonce également que la mise en œuvre du prélèvement à la source ne remettra pas en question « *les principes fondateurs de notre système fiscal* » et devrait s'articuler autour des grands principes suivants :

- « *la progressivité de l'impôt sur le revenu, sa conjugalisation et sa familialisation à travers le mécanisme du quotient familial ou encore l'imputation des réductions et crédits d'impôt seront maintenues ;*

- « *la confidentialité des éléments servant au calcul des prélèvements et la simplicité de collecte pour les organismes qui seront chargés d'effectuer le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu seront garanties ;*

- « *la déclaration d'ensemble des revenus sera maintenue* ».

B. LA GÉNÉRALISATION DES PROCÉDURES DÉMATÉRIALISÉES DE DÉCLARATION ET DE PAIEMENT DE L'IMPÔT DES PARTICULIERS

1. L'obligation de télédéclaration

En créant un **nouvel article 1649 quater B quinquies** au sein du CGI, le présent article propose d'introduire **une généralisation graduelle de la déclaration par voie électronique, sur quatre ans**, en fonction de seuils de revenus fiscaux de référence (RFR), pour les contribuables qui disposent d'un accès internet à leur domicile (1^o du II et A du III). Néanmoins, **les contribuables qui préciseraient auprès de l'administration fiscale, ne pas être en mesure de déclarer leurs revenus par voie électronique conserveraient la possibilité de les déclarer sur un formulaire papier (1^o du II).**

Il est ainsi proposé d'**inverser la logique** actuellement en vigueur, selon laquelle la procédure de droit commun est la déclaration au format papier.

**Tableau récapitulatif du dispositif de télédéclaration
proposé par le présent article**

Date d'entrée en vigueur de l'obligation de télédéclaration	Revenu fiscal de référence du contribuable	Nombre cumulé de foyers fiscaux supplémentaires soumis à l'obligation de télédéclaration
2016	supérieur à 40 000 euros	2 millions
2017	supérieur à 28 000 euros	4 millions
2018	supérieur à 15 000 euros	9 millions
2019	Quel que soit le montant déclaré	15,5 millions

Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'évaluation préalable annexée au projet de loi de finances pour 2016)

Ainsi, **pour l'impôt sur le revenu, les prélèvements sociaux, la taxe d'habitation, la taxe foncière et l'impôt de solidarité sur la fortune** lorsque le montant du patrimoine est inférieur à 2,57 millions d'euros, les contribuables dont le revenu fiscal de référence est supérieur à 40 000 euros auront l'obligation de procéder à la déclaration en ligne à compter de 2016. Cette obligation s'appliquera **à l'ensemble des contribuables à partir de 2019**.

Avec 14,3 millions de contribuables qui télédéclaraient en 2014 et 15,5 millions supplémentaires attendus d'ici à 2019, ce sont ainsi **29,8 millions de contribuables qui seraient concernés par la télédéclaration à cette date**, sur un total de 36,3 millions en 2014. Les contribuables poursuivant la déclaration au format papier correspondraient principalement à des personnes âgées ne disposant pas d'un accès à Internet.

Afin d'inciter au recours à la déclaration en ligne, il est prévu, à l'article 1738 du CGI, **une amende forfaitaire de 15 euros par déclaration ou annexe, pour les personnes** qui ne respecteraient pas l'obligation de télédéclaration, applicable **à compter de la deuxième année où cette infraction est constatée** (2^e alinéa du 4^o du II).

2. L'abaissement du seuil au-delà duquel le paiement dématérialisé est obligatoire

Le présent article prévoit **une obligation de paiement par voie dématérialisée** des impôts sur rôles en fonction d'un montant d'impôts à acquitter (3^o du II), **abaissé graduellement jusqu'en 2019** (B, C, D et E du III). Il modifie ainsi l'article 1681 *sexies* du CGI.

Ainsi, à compter de 2019, le paiement dématérialisé serait obligatoire à compter de 300 euros d'impôt à acquitter ou, pour l'impôt sur le revenu d'acompte provisionnel ou de solde à verser.

Tableau récapitulatif du dispositif de paiement dématérialisé proposé par le présent article

Date d'entrée en vigueur de l'obligation de paiement dématérialisé	Montant d'impôt à acquitter	Nombre de paiements supplémentaires soumis à l'obligation de paiement dématérialisé	Nombre de paiements supplémentaires soumis à l'obligation et n'étant pas encore dématérialisés
2016	supérieur à 10 000 euros	1,2 million	0,3 million
2017	supérieur à 2 000 euros	8 à 9 millions	3 millions
2018	supérieur à 1 000 euros	17 millions	6 millions
2019	supérieur à 300 euros	18 millions	10 millions

Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'évaluation préalable annexée au projet de loi de finances pour 2016)

Selon l'évaluation préalable de l'article, 38,5 millions de paiement resteraient non dématérialisés à l'heure actuelle, représentant 34,7 milliards d'euros. L'essentiel d'entre eux sont concentrés sur les paiements inférieurs à 1 000 euros (29,4 millions de paiements représentant 12,6 milliards d'euros).

L'obligation instaurée par le présent article **réduirait le nombre de paiement non dématérialisés de moitié environ.**

En modifiant l'article 1738 du CGI, l'article propose également **d'abaisser de 60 euros à 15 euros le montant minimum de la majoration de 0,2 %**, déjà appliquée par l'administration au contribuable en cas de paiement par un autre moyen aux termes de l'article 1738 du CGI (3^e alinéa du 4^o du II).

Parallèlement, il introduit la faculté pour les contribuables de payer leur **impôt de solidarité sur la fortune par dation** ((e) du 3^o du II).

3. Les conséquences attendues de la réforme

La modernisation des modalités de déclaration et de paiement de l'impôt sur le revenu vise, en premier lieu, à améliorer la qualité du service fiscal. En dépit des actions de sensibilisation conduites par la DGFIP, **la télédéclaration et le paiement dématérialisé ont rencontré un succès relativement modeste** par rapport à ce que l'augmentation de la capacité d'accès à internet pouvait laisser supposer.

En second lieu, le présent article correspond à une volonté de **mise en cohérence de la gestion fiscale des particuliers et des professionnels** en uniformisant les processus, sans porter atteinte au principe d'égalité puisqu'il préserve la possibilité, pour les contribuables qui n'ont pas accès à internet (environ 18 % des usagers selon l'enquête du Crédoc¹), de déclarer et payer leur impôt par un autre moyen.

Selon l'évaluation préalable, les mesures proposées contribueraient également à la maîtrise des dépenses publiques, à **une meilleure utilisation des agents de l'administration fiscale** et à la sécurisation des procédures fiscales, notamment dans la perspective de l'engagement du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Les agents de l'administration seraient ainsi déchargés de tâches fastidieuses présentant peu de valeur ajoutée et pourraient se consacrer à l'objectif d'amélioration des relations entre l'administration fiscale et ses usagers.

Pour la télédéclaration, les économies réalisées concernent à la fois les dépenses de guichet (frais d'impression et d'affranchissement) et les emplois alloués à ces tâches. Ainsi, l'évaluation préalable précise que « *sur la base d'un gain de 64 équivalents temps plein (ETP) par million de nouveaux déclarants en ligne et d'un gain total de 15,5 millions de déclarants en ligne par rapport à la situation actuelle, le gain en emplois [...] serait de l'ordre de 990 ETP l'année de la généralisation, soit une économie à terme de 49 millions d'euros* ». Le tableau ci-dessous récapitule les économies en emplois attendues par la mise en œuvre de ce dispositif.

Tableau récapitulatif des économies en emplois attendues par la généralisation de la télédéclaration

Année de déclaration des revenus	2016	2017	2018	2019
Gain potentiel cumulé de déclarants en ligne par rapport à 2014 (en millions)	2	4	9	15,5
Gain potentiel cumulé en ressources humaines (en nombre d'ETP)	128	256	576	990
Valorisation du gain potentiel cumulé en dépenses de personnel État (en millions d'euros)	6,4	15,5	28,8	49

Source : évaluation préalable annexée au projet de loi de finances pour 2016

S'agissant du paiement par voie dématérialisée, l'introduction de ce dispositif permettrait de diminuer le temps consacré par les agents de l'administration fiscale au traitement des TIP et des chèques dans les centres

¹ L'évaluation préalable fait également état de 22 % d'usagers ne disposant pas d'un accès à internet selon l'Observatoire du numérique.

d'encaissement et les centres des finances publiques avec pour conséquence des économies en emplois. Les évaluations préalables précisent sur ce point que « le gain en équivalent temps plein a été estimé à 27 ETP par point supplémentaire de dématérialisation » et qu' « en 2019, en partant du principe que l'obligation sera remplie à hauteur de 95 % par les usagers concernés et que les paiements inférieurs à 300 euros sont hors périmètres, le taux de paiement dématérialisé serait de l'ordre de 74 % soit une progression de 21 points par rapport au taux actuel ». Le tableau ci-dessous récapitule les économies en emplois attendues par la mise en œuvre de ce dispositif.

**Tableau récapitulatif des économies en emplois
attendues par la généralisation du paiement dématérialisé**

Année de déclaration des revenus	2016	2017	2018	2019
Pourcentage total de paiement dématérialisé (en %)	53,4	57	63	74
Gain de paiement dématérialisé (en %)	04	3	10	21
Gain cumulé en ressources humaines (nombre d'ETP)	NS	55	182	390
Valorisation du gain potentiel cumulé en dépenses de personnel État (en millions d'euros)	NS	2,7	9,1	19,5

Source : évaluation préalable annexée au projet de loi de finances pour 2016

Les personnes qui ne disposeraient pas de compte bancaire pourront, dans le cadre du droit au compte, faire appel à la Banque de France. En 2014, la Banque de France a procédé à 60 370 désignations d'établissements de crédit au titre du droit au compte qui se décomposent en 50 763 pour des demandeurs personnes physiques et 9 607 pour des demandeurs personnes morales¹. Aucune statistique n'existe cependant sur le nombre de personnes faisant cette demande, mais, selon une enquête du Crédoc publié en mars 2010, la population utilisant un compte bancaire ou un livret A atteindrait 99,8%².

Au total, les économies permises par cette réforme devraient s'élever à 68,5 millions d'euros à l'issue de la montée en charge en 2019.

C. L'HOMOLOGATION DES RÔLES

Le présent article introduit **une procédure centralisée de traitement des rôles** (2° du II). En l'espèce, **il habilite le directeur général des finances publiques à signer les arrêtés d'homologation regroupant et rendant**

¹ Banque de France, Informations de référence, indicateur 2014.

² Annexe 6 du rapport annuel du Comité consultatif du secteur financier.

exécutoires l'ensemble des rôles constitués sur le territoire français. Pour cela, il modifie le premier alinéa de l'article 1658 du code général des impôts. Compte tenu des progrès techniques réalisés depuis l'institution de cette procédure, le présent article doit permettre aux services fiscaux de consacrer un temps moins important à l'exécution des rôles.

Dès lors, cette réforme transformerait un processus interne à l'administration inchangé depuis 1799 (loi du 3 frimaire an VIII). Outre une forte diminution des coûts de gestion (frais d'impression, distribution et signature manuelle de dizaine de milliers d'arrêtés dans les centres territoriaux de la DGFIP), elle permettrait aux agents de consacrer une part plus importante de leur temps de travail à des tâches ayant une plus forte valeur ajoutée. Néanmoins, il semble difficile d'évaluer précisément les gains procurés par cette réforme en termes de réduction des dépenses publiques. Comme le précise l'évaluation préalable *« les gains de productivité liée à cette mesure sont réels, mais diffus et donc non mesurables, dans l'ensemble des ressources consacrées à la gestion de l'impôt »*.

*

L'Assemblée nationale, à l'initiative de la rapporteure générale du budget, Valérie Rabault, a adopté **six amendements rédactionnels** au présent article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA RETENUE À LA SOURCE DE L'IR : QUELLE CONCRÉTISATION AU-DELÀ DE L'EFFET D'ANNONCE ?

1. Une réforme sans cesse repoussée, reflet des hésitations du Gouvernement en matière de politique fiscale

La mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu constituait l'une des grandes annonces de réforme du programme du candidat à la présidentielle, François Hollande, en 2012.

Véritable « serpent de mer », ce projet a dans un premier temps disparu du débat, puis est réapparu à l'automne 2013 à l'occasion de l'annonce par le Premier ministre de l'époque, Jean-Marc Ayrault, d'une *« remise à plat de notre système fiscal »*, avant d'être de nouveau repoussé à 2016.

Le 14 juin 2015, le Président de la République, François Hollande, a finalement indiqué que le prélèvement à la source serait *« engagé dès 2016 pour être pleinement appliqué en 2018 »*.

Or le projet de loi de finances pour 2016 ne fait que réitérer cette annonce, **en repoussant la présentation des modalités de mise en œuvre de**

la réforme au 1^{er} octobre 2016, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017. Ce nouveau report semble attester de l'impréparation du Gouvernement en matière de politique fiscale et fait peser de sérieux doutes quant au respect du calendrier annoncé.

2. Un calendrier difficilement tenable

La totalité des travaux conduits sur le prélèvement à la source de l'IR soulignent le **décalage incompressible de deux à trois ans pour passer d'un système de prélèvement à l'autre.**

À cet égard, le calendrier présenté par le Gouvernement semble particulièrement optimiste :

- un « livre blanc » devrait être rédigé dans le courant de l'année 2016, à l'issue d'une consultation ;
- les mesures législatives seraient présentées dans le projet de loi de finances pour 2017 ;
- l'**application effective** de la retenue à la source interviendrait dès le **1^{er} janvier 2018.**

Selon ce calendrier, le principe d'une « année blanche » d'imposition semble donc être retenu. Comme indiqué précédemment, celle-ci ne se traduirait pas par une année sans impôt à payer pour les contribuables mais par l'absence de taxation des revenus perçus en 2017. Cette option a certainement le mérite de la simplicité pour les contribuables, mais nécessite d'autant plus de préparatifs afin de limiter les abus et de permettre l'imputation des crédits et réductions d'impôt, comme ceci est sous-entendu par l'exposé des motifs du présent article.

3. La question du coût de la réforme : grande absente du débat

En définitive, l'engagement contenu dans le présent projet de loi de finances s'apparente principalement à **une tentative « de dernière minute » pour respecter une promesse électorale, éludant totalement la question du coût potentiel de cette réforme pour l'État, voire pour les contribuables** dans l'hypothèse où il serait décidé de faire participer ces derniers au maintien des avantages fiscaux pendant l'année de transition.

En 2012, un rapport particulier réalisé dans le cadre des travaux du Conseil des prélèvements obligatoires¹ estimait, sous certaines hypothèses et selon une méthode de chiffrage simplifiée, le **coût brut du maintien d'une partie des avantages fiscaux attachés à l'année dont l'imposition serait**

¹ Sébastien Velez, rapport particulier au Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), « Les scénarios de mise en œuvre de la retenue à la source de l'imposition des ménages », février 2012.

effacée à environ 12 milliards d'euros. Ce coût serait certainement moins important aujourd'hui, compte tenu de la suppression de la prime pour l'emploi (PPE), et ne constitue qu'**un ordre de grandeur**. Toutefois, il serait faux de considérer que la mise en œuvre de la retenue à la source est une réforme « technique », dont l'année de transition n'entraînerait aucun surcoût.

À l'initiative de votre rapporteur général, la commission des finances a adopté **un amendement visant à préciser le contenu de la présentation** des modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source par le Gouvernement, notamment les revenus pris en compte, le sort des dépenses fiscales rattachées à l'année d'imposition effacée et le coût de la réforme. Cet amendement énonce également les grands principes devant impérativement être respectés dans le cadre de cette réforme, à savoir la progressivité, la conjugalisation et la familialisation de l'impôt sur le revenu. Enfin, l'amendement demande au Gouvernement de présenter des réformes alternatives à la retenue à la source, permettant de supprimer le décalage d'un an entre la perception des revenus et leur imposition.

B. TÉLÉDÉCLARATION ET PAIEMENT DÉMATÉRIALISÉ : UNE ÉVOLUTION LOGIQUE SANS LIEN RÉEL AVEC LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

En inversant le principe et l'exception actuellement applicables pour la télédéclaration - déclaration papier sauf si le contribuable choisit la télédéclaration - et en imposant beaucoup plus largement le paiement dématérialisé, le Gouvernement propose, par cet article, une **évolution conforme à la croissance du taux d'accès à Internet des contribuables**.

Comme indiqué précédemment, alors que 82 % des ménages français ont désormais accès à Internet à leur domicile, contre 40 % en 2005, moins de 40 % des contribuables télédéclarent leur impôt sur le revenu et ce chiffre ne progresse plus beaucoup depuis 2012.

Le nombre de paiements non dématérialisés reste également élevé puisque, selon l'évaluation préalable, il correspond à près de 38,5 millions de paiements, représentant 34,7 milliards d'euros.

Concernant la télédéclaration, l'administration fiscale a indiqué à votre rapporteur général que des initiatives seraient prises, comme les années passées, pour faciliter l'accès aux services numériques de la DGFIP, dans les centres des finances publiques, lorsque les conditions immobilières et techniques le permettent.

Le présent article maintient également la déclaration papier, le contribuable étant toujours autorisé à indiquer qu'il n'est pas en mesure de souscrire sa déclaration par voie électronique.

En outre, l'amende prévue ne s'applique qu'au bout de la deuxième fois où le déclarant n'y a pas recours, ce qui octroie un droit à l'erreur

bienvenu.

En revanche, le paiement dématérialisé sera imposé aux contribuables dont les paiements sont supérieurs aux différents seuils fixés pour 2016 à 2019.

Votre rapporteur général considère que la télédéclaration et le paiement dématérialisé vont donc **dans le sens logique de l'évolution de l'accès à Internet des ménages**, constatant d'ailleurs que les écarts entre les Français se réduisent considérablement ces dernières années, tant au regard de leur âge que de leur catégorie professionnelle.

Proportion de personnes disposant d'une connexion internet à domicile

Ensemble de la population de 12 ans et plus, en %

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2013-2014
Ensemble de la population		31	36	40	45	55	61	67	71	75	78	81	82	+1
Sexe	Homme	34	39	42	47	56	64	70	74	76	79	83	84	+1
	Femme	28	34	38	43	54	59	65	69	73	77	80	80	=
Age	12-17 ans	40	49	55	66	72	89	84	94	97	96	98	96	-1
	18-24 ans	40	44	47	53	64	80	80	84	86	89	90	90	=
	25-39 ans	38	46	51	59	67	73	80	85	88	90	91	91	-1
	40-59 ans	36	43	47	50	62	66	75	76	81	85	90	89	-2
	60-69 ans	13	18	17	21	40	37	58	57	65	68	75	76	+2
	70 ans et plus	(5)	(5)	(7)	(6)	11	14	18	24	25	35	39	45	+6
Nombre de personnes dans le logement	Un	14	16	20	23	29	32	38	39	49	51	55	56	+1
	Deux	24	26	30	33	45	48	60	68	70	75	78	82	+4
	Trois	41	50	48	57	64	78	82	88	91	90	95	93	-3
	Quatre	45	53	58	63	73	82	88	92	94	95	95	95	=
	Cinq et plus	41	49	55	65	76	84	86	92	94	94	93	97	98
Diplôme	Aucun, certificat d'études primaires	9	11	11	12	23	27	36	35	38	43	52	49	-3
	Bepc	26	32	34	39	52	57	65	68	70	76	79	81	+2
	Bac	39	42	54	59	65	77	80	81	87	86	88	88	=
	Diplôme du supérieur	60	64	71	73	79	82	86	90	92	94	95	94	-1
	Pers âgée de 12 à 17 ans	40	49	55	66	72	89	84	94	97	96	98	96	-1
Profession	Indépendant	41	49	42	42	58	71	81	71	86	91	86	81	-6
	Cadre supérieur	66	76	79	82	81	88	93	94	94	97	97	96	=
	Profession intermédiaire	53	57	64	72	77	82	83	87	92	94	96	95	-1
	Employé	32	34	42	51	65	69	74	80	84	89	92	88	-5
	Ouvrier	21	27	31	38	47	57	66	74	78	76	81	84	+3
	Reste au foyer	19	24	28	25	40	41	54	56	57	69	75	73	-2
	Retraité	8	12	14	14	25	26	38	42	45	50	55	60	+4
	Élève, étudiant	42	50	54	64	72	86	85	90	93	92	93	96	+3
Typologie des niveaux de vie	Bas revenus	-	-	-	-	-	-	-	-	60	69	72	69	-3
	Classe moyenne inférieure	-	-	-	-	-	-	-	-	67	68	77	78	+1
	Classe moyenne supérieure	-	-	-	-	-	-	-	-	78	85	84	87	+3
	Hauts revenus	-	-	-	-	-	-	-	-	91	94	94	94	=
Lieu de résidence	Moins de 2 000 habitants	22	32	39	41	51	58	64	65	69	76	79	81	+2
	2 000 à 20 000 habitants	29	35	34	44	51	53	59	69	75	74	79	78	-1
	20 à 100 000 habitants	26	29	34	40	49	54	62	69	66	75	79	79	=
	Plus de 100 000 habitants	33	39	42	45	57	70	70	75	79	80	81	83	+2
	Paris et agglo. parisienne	47	47	50	59	68	67	83	79	81	85	89	87	-2

Les chiffres entre parenthèses reposent sur des effectifs faibles, ils sont à considérer avec précaution

Source : Crédoc, rapport sur la diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française (2014)

Pour autant, **contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement**, les évolutions proposées pour **la généralisation de la télédéclaration et le paiement dématérialisé** par le présent article **n'ont aucun lien avec le prélèvement à la source par ailleurs envisagé**. Il s'agit d'un affichage permettant au Gouvernement de donner l'illusion de se préparer à cette réforme majeure pour lequel, comme cela a été mentionné *supra*, seul le principe est posé et dont on ignore tout ou presque des modalités de mise en œuvre concrètes.

Votre rapporteur général ne peut ainsi que **constater l'important décalage entre la promesse du Gouvernement d'une grande réforme fiscale et les mesures effectivement contenues dans le projet de loi de finances pour 2016**.

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

ARTICLE 34 bis (nouveau)

(Art. 1^{er} [nouveau] du code général des impôts, art. L 253 du livre des procédures fiscales, art. L. 843-7 [nouveau], art. L. 136-8 du code de la sécurité sociale, et art. 1665 bis [nouveau] du code général des impôts)

**Imposition des revenus des personnes physiques
et création d'une réduction dégressive de CSG**

Commentaire : le présent article a pour objet, d'une part, de créer une nouvelle section du code général des impôts rappelant que l'imposition des revenus des personnes physiques est composée de l'impôt sur le revenu (IR) et de la contribution sociale généralisée (CSG) et, d'autre part, d'instaurer, à compter du 1^{er} janvier 2017, une réduction dégressive de CSG sur les revenus d'activité, venant en déduction de la prime d'activité.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA CONTRIBUTION SOCIALE GÉNÉRALISÉE : UNE IMPOSITION DE TOUTES NATURES PROPORTIONNELLE

1. Une imposition cédulaire, individualisée et proportionnelle

Souvent dénommée au singulier, la contribution sociale généralisée (CSG) est en réalité composée de **quatre contributions distinctes aussi appelées « cédules »** – la CSG sur les revenus d'activité et de remplacement, la CSG sur les revenus du patrimoine, la CSG sur les produits de placement et la CSG sur les jeux. La principale contribution en termes de recettes est **la CSG sur les revenus d'activité**, qui représente environ **66 milliards d'euros**.

Selon la jurisprudence constitutionnelle¹, la CSG est une imposition de toutes natures. Son **caractère proportionnel** et sa base individualisée ont été admis lors de sa création car celle-ci n'entraînait pas de rupture de l'égalité devant les charges publiques, dès lors que cette contribution avait « *pour finalité commune la mise en œuvre du principe de solidarité nationale* »².

¹ Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990.

² Ibid.

Taux et montants de CSG par type de revenus en 2015

(en milliards d'euros)

Assiette	Taux	Montants
Revenus d'activité	7,5 %	66,0
Revenus de remplacement	De 3,8 % à 6,6 %	18,2
Revenus du capital	8,2 %	9,5
Revenus des jeux	De 6,9 % à 12 %	0,3
Total	-	94,0

Source : direction de la sécurité sociale, rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2015)

2. La censure de la « ristourne dégressive » de CSG

Avant la création de la prime pour l'emploi (PPE), il avait été envisagé par le gouvernement de Lionel Jospin, en 2000, 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. Cette mesure avait pour **objectif de favoriser le retour à l'emploi en augmentant le revenu net des actifs disposant de faibles ressources**.

L'article 3 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001¹ proposant cette réduction de CSG a toutefois été **censuré par le Conseil constitutionnel**².

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 **une rupture de l'égalité devant les charges publiques**.

¹ Loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001.

² Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000.

Extrait de la décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000

« 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 créées, entre les contribuables concernés, une disparité manifeste contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789.** ».

À l'époque, 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-actifs¹. 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'activité².

B. LA PRIME D'ACTIVITÉ : UNE NOUVELLE PRESTATION EN FAVEUR DES TRAVAILLEURS MODESTES

Créée par la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, la prime d'activité **remplacera, à partir du 1^{er} janvier 2016, la part « activité » du revenu de solidarité active (RSA) ainsi que la prime pour l'emploi (PPE).**

La formule de calcul de la prime d'activité est proche de celle du RSA « activité ». La principale différence entre ces deux prestations réside dans l'instauration d'un **dispositif de ciblage de la prime sur les revenus compris entre 0,8 et 1,2 Smic**. En effet, le montant forfaitaire fait l'objet d'une **bonification individuelle** pour les actifs dont les revenus professionnels sont « situés entre un seuil et un plafond ». Cette bonification interviendrait à partir de revenus professionnels supérieurs à 0,6 fois le SMIC et croîtrait jusqu'à atteindre son plafond à un niveau de revenus de 0,95 fois le SMIC. Au-delà de ce plafond, le montant de la bonification resterait constant. Le projet de décret prévoit que le **montant maximal de la bonification s'élève à 12,782 % du montant forfaitaire, soit environ 67 euros par mois.**

¹ 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.

² 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).

Le **montant moyen** de la prime versée devrait être de **160 euros**. Le **point de sortie** du dispositif devrait se situer à **1,3 Smic** (soit 1 475 euros net) **pour une personne seule sans enfants**. Par rapport au RSA « activité », la prime d'activité devrait ainsi permettre un supplément variant, pour un célibataire sans enfant, de 22 euros mensuels pour une rémunération de 0,6 SMIC, à 67 euros pour une rémunération allant de 0,75 SMIC à 1,1 SMIC.

Contrairement au RSA « activité », **la prime d'activité est ouverte aux jeunes actifs dès 18 ans**, ce qui concernerait 1,2 million de personnes, pour un coût de 800 millions d'euros en 2016. Par ailleurs, la prime d'activité a été étendue aux étudiants et aux apprentis effectuant une certaine quotité de travail (0,78 SMIC, correspondant à environ 900 euros mensuels) par voie d'amendement gouvernemental à l'Assemblée nationale¹.

Au total, d'après le Gouvernement, **5,6 millions de personnes actives seraient éligibles à la prime d'activité**, correspondant à 4 millions de ménages. En retenant l'hypothèse d'un taux de recours à la prime de 50 %, **le coût total est estimé à 4,2 milliards d'euros en 2017**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du député et ancien Premier ministre, Jean-Marc Ayrault et de 158 autres membres du groupe socialiste, républicain et citoyen, ainsi que des membres du groupe écologiste et de ceux du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste, l'Assemblée nationale a adopté, **avec l'avis défavorable du Gouvernement, trois amendements identiques** visant :

- d'une part, à définir un « *impôt citoyen sur le revenu* » comprenant une « **composante familiale** » correspondant à l'actuel impôt sur le revenu et une « **composante individuelle** », correspondant à la CSG. Cette partie des amendements a toutefois été modifiée par un **sous-amendement** de notre collègue député Olivier Faure **visant à conserver la dénomination de l'IR et de la CSG et à supprimer la mention d' « impôt citoyen sur le revenu »** ;

- d'autre part, à « **transformer** » une partie de la prime d'activité en **une réduction automatique et dégressive de CSG sur les revenus d'activité**.

¹ Le coût estimé est d'environ 125 millions d'euros pour 70 000 apprentis et 80 000 étudiants bénéficiaires en 2016.

A. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE SECTION DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS RELATIVE À L'« IMPOSITION DES REVENUS DES PERSONNES PHYSIQUES »

En premier lieu, le 1° du I du présent article modifie l'intitulé du **chapitre I^{er}** du titre I^{er} de la première partie du livre I^{er} du code général des impôts : le terme « *Impôt sur le revenu* » est remplacé par « *Imposition des revenus* ».

Une **nouvelle section 0-I** du chapitre du code précité est ensuite créée, dénommée « Imposition des revenus des personnes physiques », rappelant que **l'imposition des revenus des personnes physiques « comprend deux composantes »** : l'IR et la CSG.

Ni le taux, ni l'assiette, ni les modalités de recouvrement de ces deux impositions de toutes natures ne sont modifiées par le présent article.

En outre, contrairement à la version initiale des amendements ayant introduit le présent article, la dénomination de l'IR et de la CSG est conservée et la mention d'un « impôt citoyen sur le revenu », constitué de l'ensemble formé par l'IR et la CSG, n'apparaît pas.

Par ailleurs, le **II** du présent article complète **l'article L. 253 du livre des procédures fiscales relatif à l'avis d'imposition** des impôts directs recouverts par voie de rôle. Selon le droit en vigueur « *chaque avis d'imposition mentionne le total par nature d'impôt des sommes à acquitter, les conditions d'exigibilité, la date de mise en recouvrement et la date limite de paiement* ». Il est proposé de **compléter le contenu de l'avis d'imposition par la mention du « total par nature de revenu des sommes prélevées au titre de la contribution sociale généralisée »**. L'objectif de cet ajout semble être une meilleure information du contribuable.

B. L'INSTAURATION D'UNE RÉDUCTION DÉGRESSIVE DE CSG, CORRESPONDANT À UNE FRACTION DE LA PRIME D'ACTIVITÉ

1. Le principe du versement d'une partie de la prime d'activité « sur la feuille de paie des salariés »

En vertu du **III** du présent article, **un nouveau chapitre III bis intitulé « Versement sur la feuille de paie des salariés »** est introduit au sein du titre du **code de la sécurité sociale** relatif à la prime d'activité, dans sa version entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2016 et résultant de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

Selon le **nouvel article L. 843-7** du code précité, **une fraction de la prime d'activité serait versée** dans les conditions et selon les modalités nouvelles définies par cet article, c'est-à-dire **sous la forme d'une réduction de CSG, calculée directement par l'employeur et imputée sur la**

rémunération versée par ce dernier, et régularisée ultérieurement « dans l'avis d'imposition ».

Au-delà des problèmes rédactionnels - posés notamment par l'alinéa 14 qui se réfère aux « *salariés mentionnés à l'article L. 136-1* » du même code alors même que ce dernier mentionne uniquement les personnes physiques domiciliées en France et les fonctionnaires - **le III du présent article n'explique pas davantage le lien opéré entre la prime d'activité, prestation sociale versée par l'État d'une part, et la réduction de CSG prévue par le présent article, imposition individuelle affectée exclusivement à la sécurité sociale.**

Hormis ce point, le présent article ne modifie ni le mode de calcul, ni les modalités de versement de la prime d'activité par les caisses d'allocations familiales, définies par la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

2. L'instauration d'une réduction dégressive de CSG entre 1 et 1,34 Smic

Par son **IV**, le présent article crée **une réduction dégressive de CSG « à la charge des salariés »** - sans toutefois se référer explicitement à la CSG sur les revenus d'activité. Il est précisé que cette réduction est accordée « *au titre de la fraction de la prime d'activité mentionnée à l'article L. 843-7* » du code de la sécurité sociale créé par le présent article, qui se réfère lui-même aux modalités de calcul de la réduction de CSG.

La réduction de CSG dépendrait du montant des revenus salariaux convertis en équivalent temps plein et année entière. Cette réduction serait de **90 % du taux de CSG sur les revenus d'activité au niveau du Smic** - soit environ **98 euros mensuels**. Le montant de cette réduction ne correspond donc pas au « bonus individuel » de 67 euros maximum, prévu actuellement dans le cadre de la prime d'activité.

Selon le droit proposé, un salarié rémunéré au Smic à temps plein paierait une CSG au taux de 0,75 % sur le salaire versé, ce qui correspond à environ 11 euros mensuels au lieu de 109 euros en l'absence de réduction. La fraction restante de sa prime d'activité s'élèverait alors, en théorie, s'il est célibataire et sans enfant à charge, à 34 euros.

Cette réduction serait **dégressive jusqu'à 1,34 Smic**. Le point de sortie de la réduction serait ainsi proche de celui de la prime d'activité pour un célibataire sans enfant (soit 1,3 Smic).

Elle concernerait à la fois les **salariés du secteur privé** et les **agents de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics hospitaliers** (2° du I *bis*).

Le taux de la réduction serait « *calculé chaque mois, pour chaque salarié et pour chaque contrat de travail* ». Elle s'appliquerait « *de mois en mois [...] sous déduction de la réduction accordée les mois précédents à raison de l'activité exercée depuis le début de l'année* ».

Selon l'exposé sommaire de l'amendement ayant introduit cet article, l'intention des auteurs est ainsi de **transformer une dépense** – c'est-à-dire une partie de la prime d'activité – **en allègement d'impôt**, sous la forme de cette réduction automatique et dégressive de CSG.

3. Une régularisation *ex post* dans l'avis d'imposition

Le V du présent article crée un **nouvel article 1665 bis du code général des impôts** fixant des **seuils de revenus par foyer fiscal**, en fonction du nombre de parts de quotient familial, **jusqu'auxquels la fraction de la prime d'activité imputée sous forme de réduction de CSG serait « acquise aux travailleurs salariés »**. Cet article se réfère ici au revenu fiscal de référence, défini au IV de l'article 1417 du même code.

Conditions de ressources en-deçà desquelles la réduction de CSG est considérée comme acquise

(en euros)

Part de quotient familial	Revenu fiscal de référence
1	16 125
2	32 250
Demi-part supplémentaire	4 490

Pour les ménages remplissant ces conditions de ressources, la réduction de CSG accordée « *est réputée avoir été versée à titre d'avance de la prime d'activité* ». Dans le cas où la condition de ressource de l'ensemble du foyer fiscal ne serait finalement pas remplie, le présent article indique que « *ce versement est régularisé dans l'avis d'imposition des bénéficiaires au titre de l'année où la réduction a été accordée* », c'est-à-dire en année $n+1$.

*

L'**entrée en vigueur** de l'ensemble de cet article est fixée au **1^{er} janvier 2017**. D'après l'exposé sommaire de l'amendement, le choix de cette date est motivé par la volonté de ne pas modifier l'équilibre du budget de l'État et de la sécurité sociale en 2016 et de « *laisser le temps aux entreprises et à l'administration fiscale de mettre en place les modalités concrètes d'application* ».

Le coût de ce dispositif n'a fait l'objet d'**aucune évaluation chiffrée**. Compte tenu du caractère automatique de la réduction de CSG et du nombre d'actifs éligibles à la prime d'activité (5,6 millions), ce dispositif aurait nécessairement un surcoût, difficile à évaluer en l'absence de certaines précisions quant aux modalités d'application du dispositif.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE PÉTITION DE PRINCIPE EN FAVEUR D'UN RAPPROCHEMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ET DE LA CSG

Contrairement à ce que sous-entendent leurs auteurs, le présent article **ne peut être assimilé à un rapprochement entre l'IR et la CSG, et encore moins à une première étape en vue de leur fusion**, dans la mesure où il ne procède à aucun alignement des assiettes de ces deux impositions.

Les **effets juridiques** résultant de l'ajout de cette nouvelle section au sein du code général des impôts **sont nuls**. Il en est de même de la version initiale de l'amendement ayant introduit cet article, qui renommait l'IR en « *composante familiale de l'impôt citoyen sur le revenu* » et la CSG en « *composante individuelle de l'impôt citoyen sur le revenu* », sans modifier le contenu de ces deux impositions. L'exposé sommaire de l'amendement de Jean-Marc Ayraut indiquait que l'objet premier de cette proposition était « *de mieux répondre aux principes constitutionnels de consentement à l'impôt et d'intelligibilité de la loi fiscale, [en] rassembl[ant] nos deux impositions des revenus sous la même dénomination d'un impôt citoyen sur le revenu comportant deux composantes* ». Il aurait pourtant abouti à une situation inverse, en réduisant l'intelligibilité de la loi fiscale.

B. LA RÉDUCTION DE CSG IMPUTÉE SUR LA PRIME D'ACTIVITÉ : UN DISPOSITIF JURIDIQUEMENT FRAGILE, TRÈS COMPLEXE À METTRE EN ŒUVRE ET QUI POURRAIT AVOIR DES EFFETS INDÉSIRABLES

1. Une initiative qui entend répondre au probable faible taux de recours de la prime d'activité

La proposition du présent article de « transformer » une partie de la prime d'activité en une réduction de CSG part du constat selon lequel **l'absence d'automatisme dans l'attribution de la prime d'activité et le probable faible taux de recours** à cette prestation – 50 % selon l'hypothèse retenue pour 2016 – sont des inconvénients majeurs du dispositif instauré par la loi pour le dialogue social et l'emploi.

Comme l'a souligné le député Pierre-Alain Muet, cosignataire de l'un des amendements ayant introduit cet article, en séance publique, **cette proposition est « intimement lié(e) à la réforme du prélèvement à la source,**

qui sera réalisée l'année prochaine. La prime d'activité, qui rassemble le RSA activité et l'ancienne prime pour l'emploi, est effectivement une bonne mesure. Mais lorsqu'en 2018, aura été mis en place le prélèvement à la source, se posera la question de la façon dont cette prime sera versée »¹.

Votre rapporteur général comprend cette préoccupation et avait d'ailleurs souligné, lors de l'examen du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, **la complexité de la nouvelle prime d'activité et les limites d'un système totalement déclaratif**. Un dispositif automatique de soutien financier aux ménages modestes, lié à l'impôt sur le revenu, serait sans doute, à terme, préférable.

Dans l'immédiat, la réduction de CSG proposée par le présent article apparaît comme une « fausse bonne idée », pour des raisons à la fois juridiques, opérationnelles et d'impact sur les bénéficiaires, développées ci-après.

2. Un risque élevé de censure constitutionnelle

Au-delà des problèmes rédactionnels posés par cet article – par endroits elliptique ou confus – ce dernier soulève principalement des questions d'ordre constitutionnel.

D'après l'exposé sommaire de l'amendement présenté par notre collègue député Jean-Marc Ayrault, le dispositif proposé ne risquerait pas d'être censuré par le Conseil constitutionnel pour le même motif que la CSG dégressive en 2000². Il est en effet rappelé que le Conseil constitutionnel n'a pas censuré la réduction de CSG en tant que telle mais la disparité manifeste entre contribuables, résultant de l'absence de prise en compte de l'ensemble des facultés contributives du foyer fiscal. Pour les auteurs de cet article, « *tel n'est pas le cas de la réduction de CSG proposée [...] puisqu'elle s'inscrit expressément dans le cadre d'une prestation, la prime d'activité, qui elle-même prend en compte la composition et la capacité contributive du foyer fiscal. Le versement fait par ailleurs l'objet d'une régularisation dans l'avis d'imposition si le revenu de référence le justifie* ».

Pour autant, la réduction de CSG proposée ne tient compte, dans son calcul, ni des revenus du contribuable autres que ceux tirés d'une activité, ni des revenus des autres membres du foyer, ni des personnes à charges. **Celle-ci repose uniquement sur les revenus d'activité perçus, au prorata de la durée d'activité** – modèle très proche de la réduction de CSG censurée en 2000 – **et ne dépend pas, au préalable, du montant de prime d'activité** dont bénéficie le salarié. Le dispositif indique uniquement que **cette réduction est appliquée « au titre de la prime d'activité »** (nouveau paragraphe I bis de

¹ Assemblée nationale, *Journal officiel de la République française, Session ordinaire de 2015-2016, compte rendu intégral de la deuxième séance du 12 novembre 2015.*

² Cf. supra analyse de la décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000.

l'article L. 136-8 du code de la sécurité sociale). Or, si la prime d'activité est bel et bien calculée en fonction des ressources du foyer, elle n'est, par définition, pas en adéquation avec la CSG, qui demeure individualisée, ce qui pose des **problèmes d'imputation pour les couples**. De plus, la régularisation *ex post* est opérée sur dans le cadre de l'impôt sur le revenu et non sur la CSG elle-même. Dans ces conditions, il est permis de douter de la bonne prise en compte de l'ensemble des capacités contributives par ce dispositif.

De façon plus flagrante, le présent article crée **une disparité manifeste entre les travailleurs salariés et les non-salariés**, qui sont exclus du bénéfice de la réduction de CSG, alors même que ces derniers sont éligibles à la prime d'activité.

Ce système risquerait également de créer **des distorsions entre les personnes célibataires et les couples**. La réduction de CSG étant accordée, dans un premier temps, sur une base individuelle et n'étant régularisée qu'*a posteriori*, en fonction du revenu fiscal de référence, les couples dont l'un des membres a des revenus situés entre 1 et 1,34 Smic bénéficieraient temporairement de la réduction, alors même qu'ils ne sont pas nécessairement éligibles à la prime d'activité, compte tenu de l'ensemble de leurs revenus. Même si ce couple devrait rembourser, durant l'année $n+1$, la réduction attribuée à tort, il aurait bénéficié d'un avantage de trésorerie conséquent – pouvant aller jusqu'à 1 176 euros pour une rémunération au niveau du Smic. Ce dernier point soulève des difficultés à la fois sur le plan juridique et sur le plan opérationnel.

Pour l'ensemble de ces raisons, le dispositif proposé **risque donc de créer une rupture de l'égalité devant les charges publiques**, entre contribuables.

3. Des obstacles pratiques non négligeables

Selon les auteurs du présent article, l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017 du dispositif devrait permettre d'apporter les précisions nécessaires et de régler les questions pratiques qu'il soulève.

Néanmoins, certains problèmes opérationnels semblent difficilement surmontables. En premier lieu, **le calcul de la réduction de CSG « chaque mois, pour chaque salarié et pour chaque contrat de travail » entraînera une charge supplémentaire pour les entreprises et pour les employeurs publics**. L'application de cette réduction de mois en mois, en tenant compte de la réduction accordée les mois précédents, pourrait s'avérer relativement lourde.

Ensuite, **la vérification *a posteriori* des critères de ressources et de charges de famille et l'éventuelle régularisation lors du calcul de l'impôt sur le revenu** nécessiteront la mise en place de processus spécifiques par

l'administration fiscale, en coordination avec les caisses d'allocations familiales (CAF), gestionnaires de la prime d'activité. À cet égard, le présent article ne mentionne pas comment les CAF, instruisant les demandes de prime d'activité, seront informées du versement d'une fraction de cette prime sous la forme d'une réduction de CSG. Il n'indique pas non plus explicitement si celles-ci devront verser un montant de prime d'activité diminué du montant de la réduction de CSG.

Un autre problème concernant **l'articulation entre la réduction de CSG et la prime d'activité** pourrait résulter du fait que la réduction de CSG serait calculée chaque mois, alors même que les droits relatifs à la prime d'activité sont « figés » sur trois mois afin de réduire le volume d'indus et de récupérations.

Du point de vue des bénéficiaires, la réforme proposée n'apporterait **pas de réelle simplification, voire au contraire une complexification**, puisque les salariés concernés par la réduction de CSG devraient toujours déposer un dossier de demande de prime d'activité auprès des CAF, réaliser les démarches nécessaires pour bénéficier du reliquat de cette prestation et, l'année suivante, vérifier que l'éventuelle régularisation opérée sur leur impôt sur le revenu est exacte.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la mise en œuvre de la prime d'activité a nécessité un investissement important, notamment en matière informatique, de la part des CAF et mobilise environ 500 équivalents temps pleins.

Enfin, la réforme tendrait à **complexifier les relations financières entre l'État et la sécurité sociale**. En effet, la réduction de CSG entraînerait une perte de recettes pour la sécurité sociale, qu'il reviendrait à l'État de compenser, tandis qu'il continuerait de financer la part de la prime d'activité gérée par les CAF et devrait opérer les régularisations nécessaires *via* l'impôt sur le revenu. Du point de vue du financement du dispositif, il serait donc problématique d'opérer un lien entre la prime d'activité, prestation sociale de l'État, et la CSG, imposition entièrement affectée à la sécurité sociale.

4. De potentiels effets indésirables pour les bénéficiaires

Un dernier axe d'analyse du dispositif proposé concerne ses effets sur les bénéficiaires. Celui-ci présenterait-il des avantages réels pour les salariés concernés par rapport à la prime d'activité ?

Le **seul avantage indéniable** serait celui de **l'automatisme de la réduction pour les salariés dont le revenu est situé entre 1 et 1,34 Smic**, y compris ceux qui n'auraient pas déposé de demande de prime d'activité.

En revanche, **pour ceux bénéficiant déjà de la prime d'activité, le gain de pouvoir d'achat serait nul**. C'est d'ailleurs l'un des principaux arguments utilisés par le ministre des finances et des comptes publics,

Michel Sapin, devant l'Assemblée nationale pour expliquer la position défavorable du Gouvernement sur cet amendement :

« Je dois aussi vous dire – je ne veux pas être désagréable, mais sincère et au plus près de la vérité – que ce n'est pas un amendement qui redistribue du pouvoir d'achat, pour une raison très simple que chacun doit avoir en tête. Ceux qui pourraient bénéficier du dispositif contenu dans cet amendement sont ceux qui toucheront l'année prochaine la prime d'activité. Cette prime sera répartie de deux manières : pour une partie, ce sera la baisse de la CSG – le salaire sera donc plus élevé sur la feuille de paie – quant à l'autre, le salarié devra continuer à aller la chercher auprès de la caisse d'allocations familiales. [...] **Cet amendement ne permettra pas de faire gagner du pouvoir d'achat** »¹.

Effets de la réforme proposée pour deux cas-types

Salarié célibataire, sans personne à charge, rémunéré au Smic, à temps plein	
Au 1 ^{er} janvier 2016 (après entrée en vigueur de la prime d'activité)	Au 1 ^{er} janvier 2017 (après entrée en vigueur de la réduction de CSG)
Salaire mensuel brut : 1 457 euros Salaire mensuel net : 1 136 euros Prime d'activité : 132 euros / mois ⇒ Gain net = 132 euros / mois	Salaire mensuel brut : 1 457 euros Réduction de CSG : 98 euros / mois Salaire mensuel net : 1 234 Prime d'activité : 34 euros / mois ⇒ Gain net = 132 euros / mois
Couple biactif avec une personne rémunérée au niveau du SMIC et une autre ayant un salaire de 3 Smic, à temps plein	
Au 1 ^{er} janvier 2016 (après entrée en vigueur de la prime d'activité)	Au 1 ^{er} janvier 2017 (après entrée en vigueur de la réduction de CSG)
Salaire mensuel net 1 : 1 136 euros Salaire mensuel net 2 : 3 408 euros Total des revenus salariaux : 4 544 euros ⇒ Couple non éligible à la prime d'activité	Salaire mensuel net 1 : 1 136 euros Réduction de CSG : 98 euros / mois Salaire mensuel net 2 : 3 408 euros ⇒ Régularisation de 98 euros x 12 (1 176 euros) sur l'impôt sur le revenu l'année n+1

¹ Assemblée nationale, Journal officiel de la République française, Session ordinaire de 2015-2016, compte rendu intégral de la deuxième séance du 12 novembre 2015.

De surcroît, le dispositif proposé pourrait avoir **des effets pervers** pour les salariés bénéficiaires : **la réduction de CSG se traduira par une hausse de leur revenu fiscal de référence, ce qui pourrait entraîner, l'année suivante, la réduction ou la perte d'avantages fiscaux ou sociaux** qui dépendent de ce critère. En effets, seuls 5,1 points de CSG sur les revenus d'activité sont déductibles du revenu imposable à l'IR. Alors même que les salariés bénéficiant de la réduction de CSG ne toucheront pas un euro de revenu supplémentaire par rapport à la prime d'activité, ces derniers pourraient voir leur pouvoir d'achat diminuer en raison de la réduction de certains avantages, consécutive à la hausse du revenu fiscal de référence.

La **prime d'activité** n'aurait pas cet effet indésirable puisqu'elle n'est **pas imposable à l'IR**.

Pour l'ensemble des raisons exposées précédemment, **la commission des financés a adopté**, sur proposition de votre rapporteur général, **un amendement tendant à supprimer cet article**.

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

ARTICLE 34 ter (nouveau)
(Art. 154 bis A du code général des impôts)

**Exonération d'impôt sur le revenu des indemnités journalières
versées aux travailleurs indépendants relevant du régime réel
et atteints d'une affection de longue durée**

Commentaire : le présent article prévoit d'exclure du revenu imposable les indemnités journalières attribuées aux travailleurs indépendants relevant du régime réel et atteints d'une affection de longue durée, à l'instar du dispositif applicable aux travailleurs salariés.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article 80 *quinquies* du code général des impôts, les **indemnités journalières versées aux travailleurs salariés par les organismes de sécurité sociale sont soumises à l'impôt sur le revenu**. En tant que revenus de remplacement alloués aux personnes se trouvant dans l'incapacité physique temporaire de poursuivre ou de reprendre une activité professionnelle, ces indemnités sont soumises aux mêmes règles que celles applicables aux traitements et salaires.

Ce même article prévoit néanmoins **deux exceptions, eu égard à la nature particulière de certaines indemnités :**

- la fraction de 50 % des indemnités allouées aux **victimes d'accident du travail** n'est pas imposable (en application du 8° de l'article 81 du code précité) ;

- **les indemnités allouées aux personnes atteintes d'une « affection comportant un traitement prolongé et une thérapeutique particulièrement coûteuse »** – expression utilisée par l'article L. 322-3 du code de la sécurité sociale pour désigner les **affections de longue durée (ALD)** – sont exonérées d'impôt sur le revenu.

Selon la doctrine, ces règles s'appliquent également aux **travailleurs indépendants relevant du régime des micro-entreprises**, dans la mesure où la perception des indemnités journalières n'a pas d'incidence sur leur bénéfice.

La perte de recettes liée à l'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités journalières des salariés au titre des maladies « longues et coûteuses » est estimée à **390 millions d'euros** en 2015 et à **405 millions d'euros** en 2016.

Les affections de longue durée

En vertu du 3° de l'article L. 322-3 du code de la sécurité sociale, le dispositif des affectations de longue durée concerne **des maladies dont la gravité et/ou le caractère chronique nécessitent des soins prolongés et des traitements particulièrement coûteux** ouvrant droit à une prise en charge à 100 % par l'assurance maladie des soins liés à cette pathologie.

Trois catégories d'affections sont concernées :

- l'une des trente affections inscrites sur la liste prévue à l'article D. 322-1 du code de la sécurité sociale, dont les accidents vasculaires cérébraux invalidants, certaines insuffisances cardiaques, le diabète, le VIH, les affections psychiatriques de longue durée, l'hypertension sévère, la maladie d'Alzheimer, la maladie de Parkinson, la mucoviscidose, la polyarthrite rhumatoïde, ou encore les tumeurs malignes ;

- les affections non inscrites sur la liste citée précédemment mais constituant une forme évolutive ou invalidante d'une affection grave, nécessitant des soins prolongés ;

- les polypathologies ou affections multiples.

Au 31 décembre 2013, **9,7 millions de personnes affiliées au régime général** d'assurance maladie étaient atteintes d'une affection de longue durée.

S'agissant des **travailleurs non-salariés relevant d'un régime réel d'imposition**, aucune exception au principe d'imposition des indemnités journalières n'est prévue. Ces indemnités doivent donc être comprises, dès leur acquisition, dans les résultats imposables des contribuables qui en bénéficient.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit à l'initiative du député Joël Giraud et des membres du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances.

Le I complète l'article 154 A du code général des impôts afin **d'exclure du revenu imposable des travailleurs indépendants les indemnités journalières** versées par les organismes de sécurité sociale aux personnes atteintes d'une **affection comportant un traitement prolongé et une thérapeutique coûteuse**.

Selon l'exposé sommaire des auteurs de l'amendement, cette disposition s'inspire de celle en vigueur pour les salariés atteints d'une affection de longue durée.

Sont ainsi visés par le présent article les **travailleurs indépendants**, notamment les chefs d'entreprises, artisans, industriels et commerçants ainsi que les professionnels libéraux, **affiliés au régime social des indépendants (RSI), soit 2,8 millions de cotisants et 4,2 millions d'assurés et ayants-droit**.

Le **II** de cet article prévoit une application « à compter du 1^{er} janvier 2017 ».

Le présent article n'a fait l'objet d'aucun chiffrage par les auteurs de l'amendement ou par le Gouvernement. Néanmoins, compte tenu du coût de l'exonération pour les salariés, du nombre de travailleurs indépendants, et en partant de l'hypothèse d'un taux de prévalence des affections de longue durée chez les travailleurs indépendants équivalent à celui existant chez les salariés, le coût de cette mesure serait **de l'ordre d'une dizaine de millions d'euros**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article s'inspire d'une proposition du rapport de deux parlementaires en mission¹ sur le fonctionnement du RSI dans sa relation avec les usagers, remis au Premier ministre le 21 septembre 2015².

Il vise à **répondre à une inégalité de traitement entre les contribuables salariés et indépendants** qui, placés dans une même situation, à savoir atteints d'une affection de longue durée, reconnue selon les mêmes critères, se voient appliqués un régime fiscal différent.

Cette initiative est la bienvenue et répond à une attente justifiée des travailleurs indépendants. Une ambiguïté rédactionnelle demeure néanmoins, dans la mesure où le présent article ne reprend pas exactement les termes définissant les affections de longue durée figurant à l'article L. 322-3 du code de la sécurité sociale et repris à l'article 80 *quinquies* du code général des impôts, relatif au régime fiscal des indemnités journalières des salariés.

Sur proposition de votre rapporteur général, la commission des finances a adopté **trois amendements rédactionnels** au présent article. Le premier vise à harmoniser la définition des affections de longue durée retenue par le présent article avec celle du code de la sécurité sociale. Le deuxième amendement précise que la date d'entrée en vigueur – le 1^{er} janvier 2017 – s'applique aux exercices ou périodes d'imposition ouverts à compter de cette date. Enfin, le dernier amendement prévoit de supprimer le renvoi à un décret d'application, celui-ci n'étant pas nécessaire.

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

¹ Mission confiée le 8 mai 2015 par le Premier ministre.

² Rapport établi par les députés Sylviane Bulteau et Fabrice Verdier sur le fonctionnement du RSI dans sa relation avec les usagers, remis au Premier ministre le 21 septembre 2015.

ARTICLE 34 quater (nouveau)
(Art. 199 terovies du code général des impôts)

Extension du régime « Malraux » dans les quartiers présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre le bénéfice du régime « Malraux » aux quartiers présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé, dont la liste serait arrêtée par décret.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME « MALRAUX » : À L'ORIGINE, UNE DÉDUCTION DE CERTAINES DÉPENSES DU REVENU FISCAL, DESTINÉE À ENCOURAGER LA RÉNOVATION DES CENTRES VILLES ANCIENS

Le régime « Malraux » est conçu dans le **contexte de l'urbanisation d'après-guerre**, où l'important besoin de logements et les nécessités de la reconstruction ont pu conduire à dégrader des centres villes historiques. L'objectif est d'abord **d'assurer la préservation de l'intérêt patrimonial de ces bâtiments urbains**. Le dispositif, créé par la loi du 4 août 1962, s'appuie sur la notion de « **secteurs sauvegardés** » qui peuvent être créés et délimités lorsqu'ils « *présentent un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles* ». Un « plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur » (PSMV) au sein des secteurs sauvegardés est établi par décret en Conseil d'État : tous les **travaux ayant pour effet de modifier l'état des immeubles sont soumis à permis ou à déclaration préalable et doivent, pour être autorisés, être jugés « compatibles » avec ce plan**. Aucune disposition fiscale n'est intégrée à la loi de 1962, qui précise simplement que « *la loi de finances déterminera chaque année les conditions de financement des opérations prévues par la présente loi* ».

Quinze ans plus tard, **la loi de finances pour 1977 associe aux secteurs sauvegardés une fiscalité dérogatoire à caractère incitatif**, précisée et codifiée aux articles 31 et 156 du code général des impôts par la loi de finances rectificative pour 1994 : **les opérations de restauration immobilières sont encouragées par un droit offert à l'investisseur de déduire de ses revenus les dépenses résultant des travaux**. L'accès au dispositif est conditionné par différents critères relatifs non seulement à l'emplacement de l'immeuble, mais aussi à son affectation : il doit s'agir d'un immeuble d'habitation destiné, après l'opération, à la **location pour une durée de six ans, à usage de résidence principale du locataire**.

B. LA REDÉFINITION DU DISPOSITIF EN 2009 : LE « NOUVEAU MALRAUX »

La nature de l'avantage fiscal octroyé aux investisseurs a été profondément redéfinie par la loi de finances pour 2009¹ : est alors créé un nouveau régime « Malraux », codifié à l'article 199 *tervicies* du code général des impôts, sans que l'ancien régime « Malraux » ne soit complètement supprimé.

La déduction est transformée en réduction d'impôt sur le revenu, laquelle se trouve soumise à un mécanisme de plafonnement. En effet, les propriétaires procédant à des opérations de restauration immobilière « Malraux » pour lesquelles une demande de permis de construire ou une déclaration de travaux est déposée à compter du 1^{er} janvier 2009 bénéficient **non plus d'un régime d'imputation des déficits mais d'une réduction d'impôt**, assise sur le montant des dépenses exposées dans un **délai de quatre ans à compter de la délivrance de l'autorisation de travaux** et dans **une limite de 100 000 euros par an**. En outre, les taux sont différenciés selon que l'immeuble est situé en secteur sauvegardé (40 %) ou en **zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager**, dites « ZPPAUP » (30 %). La durée de l'engagement de location est allongée à **neuf ans**. Une condition relative à **l'absence de liens de parenté entre le locataire et le contribuable** est également instaurée : la location ne peut pas être conclue avec un membre du foyer fiscal, un ascendant ou un descendant du contribuable.

À cette réforme de structure du dispositif se sont ajoutées plusieurs modifications paramétriques : les taux ont été abaissés à deux reprises² par réduction homothétique ou « rabot » pour atteindre **30 % en secteur sauvegardé et 22 % dans les autres cas**. Le régime « Malraux » a été dans un premier temps soumis au plafonnement global des réductions et crédits d'impôts, avant d'en être de nouveau exclu par la loi de finances pour 2013³. Enfin, la durée au cours de laquelle les dépenses peuvent être prises en compte a été **réduite de quatre à trois ans** à compter de la date de délivrance du permis de construire.

Au total, la dépense fiscale « Malraux » issue de la réforme de 2009 devrait s'élever à 32 millions d'euros en 2016 et bénéficier à 5 000 foyers fiscaux⁴.

¹ Article 84 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

² Décret n° 2011-520 du 13 mai 2011 pris pour l'application de l'article 105 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 et décret n° 2012-547 du 23 avril 2012 pris pour l'application de l'article 83 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

³ Article 73 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

⁴ L'ancien dispositif « Malraux », qui perdure pour les rénovations entamées avant le 1^{er} janvier 2009 (et dont la mise en extinction est prévu à l'article 47 du présent projet de loi de finances) est à l'origine d'une dépense fiscale de 3 millions d'euros qui touche 3 000 foyers fiscaux.

C. L'EXTENSION DU DISPOSITIF MALRAUX AUX QUARTIERS ANCIENS DÉGRADÉS

Si le régime fiscal était au départ limité aux immeubles situés en secteur sauvegardé, le bénéfice de l'avantage fiscal a ensuite été étendu à de **nouveaux secteurs protégés** : outre les « **zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager** » (ZPPAUP), créées en 1983¹ et remplacées par les « **aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine** » (AVAP), créées en 2010², **doivent également être cités les « quartiers anciens dégradés » (QAD)** prévus par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion et dont la liste est fixée par décret³. Il s'agit de quartiers « *présentant soit une concentration élevée d'habitat indigne et une situation économique et sociale des habitants particulièrement difficile, soit une part élevée d'habitat dégradé vacant et un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements* ».

Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD)⁴, qui couvre la **période 2009-2016, n'était au départ pas adossé à un dispositif fiscal et faisait exclusivement intervenir des acteurs publics, parmi lesquels** l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) joue un rôle clé puisque c'est à elle qu'il revient d'accorder, à travers la passation de conventions pluriannuelles, « *des concours financiers aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents et aux organismes publics ou privés qui conduisent les opérations concourant à la réalisation de ce programme* »⁵.

À ce jour, d'après les chiffres annoncés par le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité⁶, **40 projets ont été retenus dans le cadre du PNRQAD**, dont 25 bénéficient du financement de l'État et des agences.

Par amendement⁷ déposé au projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion par plusieurs collègues députés, **les opérations de restauration immobilière dans le périmètre des QAD ont été incluses dans le dispositif Malraux prévu à l'article 199 ter du code général des impôts et peuvent ainsi ouvrir droit au bénéfice de cet avantage fiscal jusqu'au 31 décembre 2015**. Le taux est le même que pour les secteurs sauvegardés (30 %).

¹ Article 70 de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983.

² Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

³ Décret n° 2009-1780 du 31 décembre 2009 fixant la liste des quartiers bénéficiaires du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés.

⁴ Défini à l'article 25 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

⁵ Article 26 du même texte.

⁶ Disponibles en ligne à l'adresse : <http://www.territoires.gouv.fr/le-programme-national-de-requalification-des-quartiers-anciens-degrades-pnrqad>

⁷ Amendement n° 744 présenté par Mme Boyer, M. Straumann, M. Remiller, M. Decool, M. Diard, M. Luca, M. Beaudouin, Mme Gruny, Mme Pons et M. Christian Ménard.

Les auteurs de l'amendement précisait alors qu'il s'agissait de « *mobiliser l'investissement privé sur ces quartiers, en accompagnement de l'effort public très important mis en place. En effet, les opérations d'investissements n'apparaissent pas immédiatement rentables dans ces quartiers dont le marché se désintéresse et il est donc indispensable d'attirer les capitaux privés par des avantages fiscaux limités et encadrés de manière à optimiser leur impact économique et social.* »

D. LE NOUVEAU PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN

Le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)¹, créé par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de février 2014, s'applique à la période 2014-2024 et « *vise en priorité les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants* ». De façon similaire au PNRQAD, l'ANRU est chargée de coordonner la mise en œuvre du programme à travers la passation de conventions pluriannuelles avec les collectivités territoriales, les intercommunalités et les organismes destinataires des subventions. En revanche, contrairement au PNRQAD, **le nouveau programme ne vise pas spécifiquement les quartiers anciens.**

Dans l'état actuel du droit, **le nouveau programme national de renouvellement urbain n'est adossé à aucun dispositif fiscal.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit à l'initiative de nos collègues députés François Pupponi et Marc Goua avec l'avis défavorable du Gouvernement et l'avis favorable de la commission des finances².

Cet article modifie l'article 199 *tervicies* du code général des impôts et tend d'une part à **créer la notion de « quartiers présentant une concentration importante d'habitat ancien dégradé »**, dont la liste serait fixée par décret sur proposition de l'ANRU et à **l'introduire au sein du fonctionnement du NPNRU**, d'autre part à **adosser à cette notion le régime fiscal « Malraux »**.

¹ Défini à l'article 9-1 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. L'article a été créé par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

² L'amendement avait été retiré en commission des finances en raison de l'absence de chiffrage ; en séance, Valérie Rabault a donné un avis favorable en précisant qu'il était permis par l'existence d'un chiffrage.

Il s'agit donc **d'étendre le bénéfice du régime « Malraux »** à certains quartiers ayant fait l'objet d'une convention pluriannuelle¹ dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), à la condition que **la restauration de l'immeuble ait été déclarée d'utilité publique.**

Le régime s'appliquerait sur les revenus perçus à compter du 1^{er} janvier 2016 jusqu'au 31 décembre 2017, soit pendant une durée de deux ans.

Selon l'exposé sommaire des auteurs de l'amendement, *« les quartiers anciens du NPNRU connaissent les mêmes problématiques et nécessitent la même logique de requalification que les quartiers du PNRQAD qui bénéficiaient déjà de ce dispositif fiscal [...]». Cette mesure permettra d'harmoniser le traitement des quartiers anciens dégradés, qu'ils soient en PNRQAD ou en NPNRU ».*

Le coût du présent article a été chiffré par ses auteurs à **un peu moins de 3 millions d'euros.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article, dont le coût est modéré, permettrait **d'inciter les investisseurs privés à participer à la rénovation de quartiers anciens dégradés.** Il est **cohérent avec l'article 2 quater adopté par l'Assemblée nationale** et modifié dans le sens d'une prolongation par le Sénat, qui prévoit la prorogation de l'application du régime « Malraux » dans les quartiers anciens dégradés : **le NPNRU prenant la suite du PNRQAD, il paraît souhaitable que le dispositif fiscal adossé au premier programme le soit également au second.**

Cependant, votre rapporteur général propose deux modifications qui permettraient de préciser le champ de l'extension.

D'une part, **la durée d'application du dispositif serait prolongée pour être calquée sur celle retenue dans l'article 2 quater du présent projet de loi de finances :** plutôt qu'une date fixée au 31 décembre 2017 qui paraît trop proche pour permettre à une véritable incitation fiscale de se mettre en place et risquerait de maximiser les effets d'aubaine, la dépense fiscale s'appliquerait aux immeubles *« ayant fait l'objet d'un dépôt d'autorisation de travaux nécessaire au plus tard l'année suivant l'échéance de la convention précitée ».*

¹ Convention dont la conclusion est prévue à l'article 10-3 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. L'article a été créé par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

D'autre part, **la liste des quartiers concernés serait fixée après avis de l'ANRU et non sur proposition de cette agence** : l'expertise de l'ANRU serait ainsi mise à profit sans pour autant limiter outre mesure la capacité des ministères concernés à arrêter la liste de leur choix.

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

ARTICLE 35

(Art. 302 G, 302 M, 302 M bis, 302 M ter, 302 P, 307, 426, 1807, 321, 441, 466, 468, 502, 450, 455, 302 O, 1798 bis du code général des impôts, et art. L. 34 du livre des procédures fiscales)

**Généralisation du document administratif électronique (DAE)
dans le cadre de la circulation en suspension de droits d'accises
des alcools et boissons alcooliques**

Commentaire : le présent article vise, d'une part, à généraliser le document administratif électronique (DAE) pour la circulation des produits soumis à accises en suspension de droits en France et, d'autre part, à prendre en compte les nouvelles dispositions communautaires règlementant ces échanges.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN RÉGIME DE SUSPENSION DE DROITS PERMETTANT UNE LIBRE CIRCULATION DES PRODUITS SOUMIS À ACCISE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

Les droits d'accises sont des **impôts indirects** frappant certaines marchandises (alcools, boissons alcooliques, produits viti-vinicoles, autres produits alcooliques et tabacs manufacturés), qu'elles soient importées ou produites localement. Le montant de la taxe, qui est assis sur le volume et non sur la valeur du produit, est ensuite répercuté sur le prix de vente. Si ces produits sont en principe soumis à l'impôt dès leur fabrication ou leur importation, afin de faciliter leur circulation au sein du marché unique et éviter que chaque déplacement donne lieu à l'acquittement de l'impôt puis, le cas échéant, à un remboursement, **un système de suspension de droits d'accises a été mis en place permettant aux opérateurs de ne s'en acquitter qu'au moment de la mise à consommation.**

L'article 302 L du code général des impôts reprend les dispositions de l'article 17 de la directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accises. Il précise ainsi que « *la circulation des produits en suspension de droits s'effectue entre entrepositaires agréés, d'un*

expéditeur enregistré¹ à destination d'un entrepositaire agréé ou lorsque les produits sont exportés au sens de l'article 302 E² ». Il prévoit en outre que l'expédition de produits vers un autre État membre de l'Union européenne s'effectue en suspension de droits lorsqu'elle est réalisée vers un destinataire enregistré³ ou en « vue d'une exportation par un bureau de douane de sortie [...] qui n'est pas situé en France ».

B. UNE COMPLEXITÉ POUR LES OPÉRATEURS FRANÇAIS RÉSULTANT D'UNE TRANSPOSITION IMPARFAITE DES RÈGLES EUROPÉENNES

Les produits en suspension de droits ne peuvent circuler que sous couvert de documents spécifiques permettant un suivi des échanges et, le cas échéant, des contrôles.

Initialement, deux textes européens⁴ transposés par la loi n° 95-1347 du 30 décembre 1995 à l'article 302 M du code général des impôts prévoyaient **l'obligation pour les opérateurs de détenir un document administratif d'accompagnement (DAA) valable en France comme dans le reste de l'Union européenne.**

L'article 21 de la directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 précitée a cependant prévu **l'obligation pour les opérateurs de détenir un document administratif électronique (DAE) dans le cadre des seuls échanges intracommunautaires à compter du 1^{er} janvier 2011.**

Cette disposition a été transposée en droit interne par la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative. **Elle est désormais fixée à l'article 302 M ter du code général des impôts. Actuellement, les opérateurs français ont donc la possibilité d'utiliser à la fois le DAE et le DAA pour les échanges réalisés en France.**

¹ Aux termes de la directive 2008/118/CE, « un entrepositaire agréé est une personne physique ou morale autorisée par les autorités compétentes d'un État membre, dans l'exercice de sa profession, à produire, transformer, détenir, expédier et recevoir des produits soumis à accises ». *L'expéditeur enregistré est défini quant à lui comme « une personne physique ou morale autorisée par les autorités compétentes de l'État membre d'importation, dans l'exercice de sa profession et dans les conditions fixées par ces autorités, exclusivement à expédier des produits soumis à accise sous un régime de suspension de droits à la suite de leur mise en libre pratique ».*

² « L'exportation s'entend de la sortie du territoire communautaire à destination de pays ou territoires non compris dans ce territoire ».

³ Le destinataire enregistré est défini par la directive comme « une personne physique ou morale autorisée par les autorités compétentes de l'État membre de destination, dans l'exercice de sa profession et dans les conditions fixées par ces autorités, à recevoir des produits soumis à accise circulant sous un régime de suspension de droits, en provenance d'un autre État membre ».

⁴ Directive 92/12/CEE du Conseil du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises et règlement (CEE) n° 2719/92 de la Commission du 11 septembre 1992.

Or la rédaction actuelle des articles 302 M et 302 M *ter* précités n'est pas satisfaisante dans la mesure où :

- d'une part, elle semble rendre l'utilisation du DAA obligatoire pour les échanges intracommunautaires, le I de l'article 302 M précisant que « *les produits en suspension de droits circulent sous couvert d'un document d'accompagnement établi par l'expéditeur dont le modèle et les conditions d'utilisation sont fixés par le règlement (CEE) n° 2719/92 de la Commission du 11 septembre 1992 modifié par le règlement (CEE) n° 2225/93 de la Commission du 27 juillet 1993* », en contradiction avec les dispositions de l'article 302 M *ter* précité ;

- d'autre part, elle semble exclure l'utilisation du DAE sur le territoire national, l'article 302 M *ter* ne visant que les seuls échanges intracommunautaires.

Enfin, le II de l'article 302 M précité précise que « *les produits soumis à accise mis à la consommation [...] ou qui sont exonérés ou exemptés des droits et les produits qui ont déjà été mis à la consommation en provenance ou à destination d'un autre État membre de la Communauté européenne [...] circulent sous couvert d'un document simplifié d'accompagnement établi par l'expéditeur [...] ou sous couvert de capsules, empreintes, vignettes ou autres marques fiscales représentatives des droits indirects* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA GÉNÉRALISATION DU RECOURS AU DOCUMENT ADMINISTRATIF ÉLECTRONIQUE À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2017

Le B du I du présent article vise réécrire l'article 302 M précité afin de préciser que l'utilisation de la déclaration administrative électronique (DAE) est obligatoire tant en France que dans le cadre d'échanges intracommunautaires.

Il actualise en outre la référence au règlement européen applicable, le règlement (CE) n° 684/2009 de la Commission du 24 juillet 2009 mettant en œuvre la directive 2008/118/CE ayant été modifié par le règlement d'exécution (UE) n° 1221-2012 de la Commission du 12 décembre 2012.

Enfin, il étend l'utilisation du DAE aux échanges de vins « *en provenance de ceux des autres États membres qui ont utilisé la faculté de dispense au profit de leurs petits producteurs* », comme le permet le iii du a du 1 de l'article 24 du règlement (CE) n° 436/2009 de la Commission du 26 mai 2009 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 479/2008 du Conseil en ce qui concerne le casier viticole, les déclarations obligatoires et l'établissement des informations pour le suivi du marché, les documents accompagnant les transports des produits et les registres à tenir dans le

secteur vinicole tel que modifié par le règlement d'exécution n° 314/2012 de la Commission du 12 avril 2012.

Les sanctions prévues à l'article 1798 *bis* du code général des impôts¹ sont étendues à l'utilisation du DAA à la place du DAE, en infraction aux dispositions de l'article 302 M ainsi modifié (L du présent article).

Enfin, le E du I du présent article procède à une réécriture de l'article 302 P du code général des impôts relatif à l'apurement du régime suspensif. Dans la rédaction proposée, la procédure dématérialisée, désormais de droit commun, est citée en premier lieu.

B. UNE UTILISATION DU DOCUMENT ADMINISTRATIF D'ACCOMPAGNEMENT QUI DEMEURE NÉANMOINS POSSIBLE POUR UN NOMBRE LIMITÉ D'OPÉRATEURS

Le C du I du présent article vise à clarifier le cadre législatif en réunissant au sein d'un même article l'ensemble des règles relatives à la circulation des marchandises en suspension de droit sous couvert d'un document papier.

Il prévoit tout d'abord le maintien de la possibilité pour certains opérateurs de continuer à avoir recours au document administratif d'accompagnement, désormais clairement inscrite à l'article 302 M *bis* précité.

Le champ des opérateurs concernés est cependant significativement restreint dans la mesure où ne peuvent plus avoir recours au DAA que les loueurs d'alambic ambulant, les bouilleurs et distillateurs de profession, et les entrepositaires agréés qui ne disposent pas « *en raison de l'absence de couverture de la zone de localisation de leur entreprises* » d'un système d'information permettant un accès à internet.

Les dispositions de l'article 302 O du code général des impôts prévoyant l'obligation pour l'entrepositaire recevant des produits en suspension de l'impôt, d'adresser, dans les quinze jours qui suivent le mois de la réception, à l'expéditeur un exemplaire du document d'accompagnement et à l'administration un autre exemplaire de ce document sont désormais prévues à l'article 302 M *bis*. Cette disposition ne trouvera plus à s'appliquer qu'aux seuls opérateurs pouvant avoir recours, de de manière dérogatoire, au DAA. Par coordination, l'article 302 O précité est abrogé (K du présent article).

¹ Cet article prévoit une amende de 15 euros à 750 euros pour les entrepositaires agréés n'ayant pas respecté certaines de leurs obligations (défaut de présentation à l'administration ou de tenue de la comptabilité matières, défaut de présentation des documents d'accompagnement ou encore défaut d'information de l'administration dans les délais requis).

Par ailleurs, les dispositions actuelles des I et II de l'article 302 M *bis* prévoyant la possibilité pour l'entrepositaire de modifier le document d'accompagnement papier sous réserve d'en aviser immédiatement l'administration sont reprises dans la nouvelle rédaction. Cette disposition ne concerne plus que les opérateurs pouvant avoir recours au DAA.

Enfin, la situation des produits soumis à accise mis à la consommation, ou qui sont exonérés ou exemptés des droits et les produits qui ont déjà été mis à la consommation en provenance ou à destination d'un autre État membre de la l'Union européenne, qui figurait à l'article 302 M précité, est désormais fixée à l'article 302 M *ter* précité.

*

Par ailleurs, par coordination, il est procédé à une modification des articles 302 G, 307, 426, 1807, 321, 441, 466, 468, 502, 450 et 455 du code général des impôts (A, F, G, H, I et J du I du présent article), et de l'article L. 34 du livre des procédures fiscales (II du présent article).

Enfin, l'entrée en vigueur de ce dispositif est fixée au 1^{er} juillet 2017 (III du présent article).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté six amendements rédactionnels et de précision et deux amendements de coordination prenant en compte les modifications apportées par l'ordonnance n° 2015-1247 du 7 octobre 2015 relative aux produits de la vigne (abrogation de l'article 426 et modification de l'article 321 du code général des impôts).

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article permettra de clarifier le dispositif actuel en prévoyant la généralisation du recours au DAE pour la plupart des opérateurs et des transactions.

Cette mesure devrait permettre de simplifier et de sécuriser les procédures.

En effet, la mise en place du DAE au niveau européen s'est accompagnée du développement d'un système informatisé dénommé « EMCS Gamm@ ». Comme le rappelle l'évaluation préalable du présent article, ce système permet :

- de remplir en ligne un document d'accompagnement et de le valider sans passer par un bureau de douane ;

- de sécuriser les échanges de produits soumis à accises en droits suspendus en permettant à l'émetteur d'un DAE de s'assurer que le destinataire de la marchandise est bien habilité à recevoir les produits en suspension de droits et d'être plus rapidement déchargé de sa responsabilité fiscale, le destinataire ayant la possibilité d'envoyer un accusé de réception dématérialisé à son fournisseur ;

- d'obtenir, *via* le logiciel « MASE », de manière automatique la preuve de sortie du territoire des marchandises exportées vers un pays tiers de l'Union européenne, preuve qui permet à l'opérateur de justifier l'exonération des droits d'accises sur ses produits.

C'est pourquoi la plupart des opérateurs réalisant des opérations intracommunautaires ont déjà majoritairement recours au DAE pour leurs échanges en France. Ainsi, selon l'évaluation préalable du présent article, près de 68 % des opérateurs auraient déjà utilisé le DAE dans ce cadre.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur général par le ministère des finances et des comptes publics, **7 500 entreprises n'utiliseraient pas actuellement le DAE pour leurs échanges sur le territoire national. La procédure d'habilitation est cependant simple et gratuite.** En outre, le ministère a indiqué à votre rapporteur général que des formations seraient proposées aux nouveaux utilisateurs du DAE afin de faciliter son utilisation.

Par ailleurs, les exceptions prévues, qui permettront aux opérateurs qui n'auraient pas accès à internet de continuer à avoir recours au DAA pour les échanges en France, semblent suffisantes.

Enfin, la fixation de la date d'entrée en vigueur de ce dispositif au 1^{er} juillet 2017 devrait laisser le temps aux opérateurs n'ayant pas encore recours au DAE d'adapter leurs procédures.

En conséquence, votre rapporteur général vous propose d'adopter le présent article sans modification.

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

ARTICLE 35 bis (nouveau)
(Art. 990 I bis du code général des impôts)

**Modalités de versement du prélèvement
prévu par l'article 990 I bis du code général des impôts**

Commentaire : le présent article vise à prévoir la compétence d'un comptable unique pour la perception du prélèvement applicable aux sommes réglées par la Caisse des dépôts et consignations au titre des avoirs en déshérence déposés auprès de celle-ci.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence a instauré le principe du reversement à la Caisse des dépôts et consignations, au terme d'un certain délai, des sommes issues des comptes bancaires inactifs et des contrats d'assurance vie non réglés.

La Caisse des dépôts et consignations est chargée d'organiser la publication - par voie électronique - de l'identité des titulaires des comptes et des souscripteurs des contrats transférés.

Elle reverse les sommes déposées auprès d'elles si le titulaire d'un compte, ses ayants droit ou les bénéficiaires d'un contrat d'assurance vie se manifestent.

La loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a créé l'article 990 I bis du code général des impôts prévoyant que les sommes reversées par la Caisse des dépôts et consignations à un ayant droit ou un bénéficiaire sont soumises non pas aux droits de mutation à titre gratuit ou au prélèvement *sui generis* prévu par l'article 990 I du même code, mais à un prélèvement *ad hoc*.

Le III de cet article dispose que ce prélèvement est « dû par le bénéficiaire et versé au comptable public chargé de la formalité de l'enregistrement par la Caisse des dépôts et consignations dans les quinze jours qui suivent la fin du mois au cours duquel les sommes ont été versées au bénéficiaire ».

L'ensemble de ces dispositions sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2016.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de sa commission des finances, a introduit le présent article qui vise à modifier le III de l'article 990 I *bis* du code général des impôts de manière à ce que le prélèvement prévu par cet article soit versé au comptable public « *compétent* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'exposé sommaire de l'amendement présenté par le Gouvernement indique que l'objectif est « *de simplifier les modalités de recouvrement du prélèvement prévu à l'article 990 I bis du CGI et de les aligner sur celles en vigueur pour le prélèvement prévu à l'article 990 I* », en prévoyant « *la compétence d'un comptable unique (service des impôts des entreprises du lieu d'établissement principal de la CDC)* ».

Le II de l'article 990 I du code général des impôts dispose effectivement que le prélèvement applicable aux sommes perçues par les bénéficiaires d'un contrat d'assurance vie dénoué par décès est « *versé au comptable public compétent* » par l'organisme d'assurance concerné.

Il paraît assez opportun que le versement du prélèvement prévu à l'article 990 I *bis* du code général des impôts se réalise selon ces mêmes modalités.

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

ARTICLE 35 ter (nouveau)
(Art. 1649 quater B bis du code général des impôts)

Simplification des déclarations des entreprises par voie électronique

Commentaire : le présent article vise à supprimer l'adhésion préalable des entreprises aux procédures de télédéclaration, et à sécuriser les déclarations souscrites par des prestataires habilités au nom et pour le compte de l'entreprise.

I. LE DROIT EXISTANT

En application de l'article 1649 *quater B quater* du code général des impôts (CGI), les entreprises sont tenues de souscrire certaines déclarations à l'administration fiscale par voie électronique. Sont par exemple concernées, sous conditions, les déclarations d'impôt sur les sociétés (IS), les déclarations de TVA, ou encore les déclarations de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). On peut également citer les obligations déclaratives en matière de prix de transfert prévues par les articles L. 13 AA du livre des procédures fiscales (LPF) et 223 *quinquies B* du code général des impôts (renforcé par l'article 38 du présent projet de loi de finances).

L'article 1649 *quater B bis* du code général des impôts, de portée générale, précise quant à lui que « *toute déclaration d'une entreprise destinée à l'administration peut être faite par voie électronique, dans les conditions fixées par voie contractuelle* ». Concrètement, le « contrat » désigne l'**adhésion par les entreprises aux « conditions d'utilisation » du site impots.gouv.fr** ou d'autres sites de télédéclaration. Le même article 1649 *quater B bis* dispose que « *ce contrat précise notamment, pour chaque formalité, les règles relatives à l'identification de l'auteur de l'acte, à l'intégrité, à la lisibilité et à la fiabilité de la transmission, à sa date et à son heure, à l'assurance de sa réception ainsi qu'à sa conservation* ». Aux termes du 1 de l'article 1738 du code général des impôts, et sous réserve qu'elle ne rencontre pas de difficultés informatiques imputables à l'administration, l'entreprise qui enfreint l'obligation de souscrire ses déclarations fiscales par voie électronique se voit appliquer une majoration de 0,2 % du montant des droits dus, cette majoration ne pouvant être inférieure à 60 euros.

Le régime actuel présente toutefois deux inconvénients :

- d'une part, l'acceptation par voie contractuelle des téléprocédures **implique la transmission par l'entreprise d'un document d'adhésion, qui peut être sous format « papier »**, ce qui constitue un élément de lourdeur et de complexité ;

- **d'autre part, le rôle des prestataires habilités par l'administration n'est pas clairement défini.** Ces tiers sont par exemple les portails constitués sous forme de groupement d'intérêt public (GIP), qui gèrent certaines déclarations.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, issu d'un amendement du Gouvernement adopté avec l'avis favorable de la commission des finances, propose une nouvelle rédaction de l'article 1649 *quater B bis* du code général des impôts afin de :

- **supprimer l'acceptation préalable par voie contractuelle des procédures de télédéclaration, leurs modalités étant dorénavant fixées par décret.** Plus précisément, le présent article dispose que « *les déclarations d'une entreprise destinées à l'administration et souscrites par voie électronique, à titre obligatoire ou facultatif, sont transmises selon des conditions fixées par décret* » ;

- **sécuriser le recours à des prestataires habilités dans le cadre des téléprocédures,** en instituant une présomption de confiance des déclarations souscrites par l'intermédiaire d'un prestataire habilité. Le présent article prévoit ainsi que « *les déclarations souscrites par voie électronique, par un prestataire habilité par l'administration dans les conditions fixées par décret, sont réputées faites au nom et pour le compte de l'entreprise identifiée dans la déclaration* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article s'inscrit dans un effort plus large de simplification des démarches et de recours accru aux téléprocédures : il s'agit donc d'une mesure bienvenue. Comme l'a précisé devant nos collègues députés le secrétaire d'État chargé du budget, Christian Eckert, il était « *quelque peu paradoxal de demander un papier pour pouvoir être dispensé de papier* ».

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

ARTICLE 35 quater (nouveau)
(Art. 102 A du livre des procédures fiscales)

**Suppression de l'obligation pour le maire de transmettre
les relevés des actes de décès à l'administration fiscale**

Commentaire : le présent article vise à supprimer l'obligation pour les maires de transmettre à l'administration fiscale les relevés d'actes de décès qui surviennent sur leurs communes, ceux-ci étant par ailleurs transmis par l'Insee.

I. LE DROIT EXISTANT

Lorsqu'un décès survient, les héritiers ou légataires doivent s'acquitter de certaines obligations déclaratives auprès de l'administration dans un délai de six mois : seuls les ayants droits directs et les personnes dont l'actif brut successoral ne dépasse pas 3 000 euros en sont exemptés¹.

Afin de faciliter le contrôle opéré par l'administration fiscale sur les déclarations de succession, l'article L. 102 A du livre des procédures fiscales (LPF), précise que « *le maire doit adresser dans les mois de janvier, avril, juillet octobre au service des impôts les relevés des actes de décès établis au cours du trimestre. Ces relevés sont certifiés par le maire. Il en est accusé réception* ». Ces actes mentionnent le nombre d'enfants du défunt ainsi que les identités et adresses des héritiers dont ils ont connaissance.

Lorsque ces documents ne sont pas suffisants ou exhaustifs, la direction générale des finances publiques (DGFIP) peut recourir à d'autres outils pour traiter la succession : étude du dossier fiscal du défunt, ou usage de son droit de communication prévu par l'article L. 81 du livre des procédures fiscales.

Par ailleurs, en vertu d'une circulaire du ministère de l'intérieur², **les maires transmettent les actes de décès à l'Insee** (Institut national de la statistique et des études économiques).

L'obligation prévue par l'article L. 104 A du livre des procédures fiscales deviendra bientôt redondante, dans la mesure où, à compter du 1^{er} janvier 2016, l'Insee transmettra automatiquement les actes de décès à la DGFIP.

¹ Article 800 du code général des impôts (CGI).

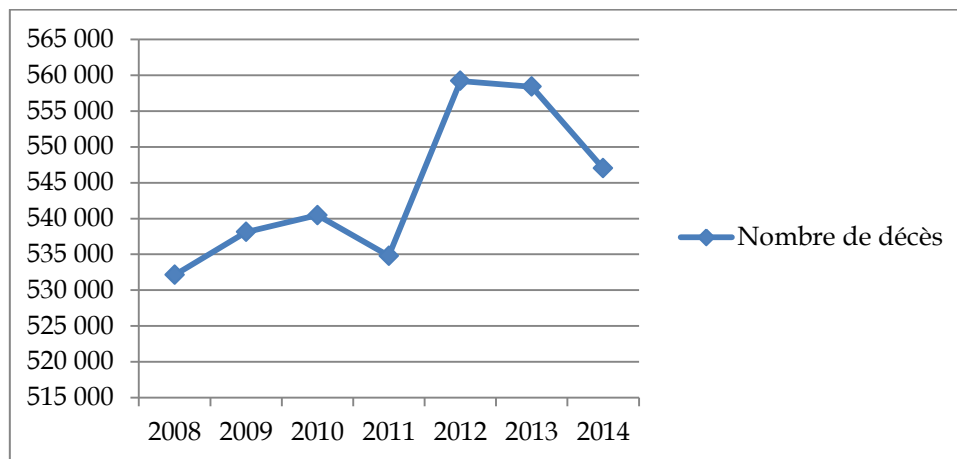
² Cf. circulaire N° NOR INT/A/IOCA/1135813C du ministère de l'intérieur du 14 février 2012 relative aux échanges d'informations entre les maires et l'Insee pour le contrôle des inscriptions sur les listes électorales.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, issu d'un amendement du Gouvernement adopté avec l'avis favorable de la commission, vise à **supprimer l'article L. 102 A du livre des procédures fiscales**, afin de mettre fin à l'obligation pour les maires de transmettre à la DGFIP les relevés des actes de décès. Ces actes continueraient d'être transmis à l'Insee, qui deviendrait ainsi la principale source d'information sur les successions pour l'administration fiscale.

Avec en moyenne près de 540 000 décès par an, l'envoi en doublons des actes et relevés de décès par les mairies constitue une opération inutile et par ailleurs source de coûts de gestion supplémentaires.

Évolution du nombre de décès en France entre 2008 et 2014



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'Insee

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article, qui vise à supprimer une procédure redondante, constitue une mesure de simplification bienvenue. Pour la DGFIP comme pour les communes, et notamment les plus petites, celle-ci permettra un allègement des coûts de gestion et des tâches des agents.

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

ARTICLE 36

(Art. 158 octies du code des douanes)

Mise en place d'une dispense de caution pour les petits entrepositaires agréés de produits énergétiques

Commentaire : le présent article prévoit de dispenser de caution solidaire les entrepositaires agréés redevables d'un faible montant annuel de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

I. LE DROIT EXISTANT

Le régime général d'accise relatif aux produits énergétiques, prévu aux articles 158 *bis* à 158 *duovicies* du code des douanes, permet à certains opérateurs qui ont obtenu le statut d'entrepositaire agréé de **recevoir d'un État membre de l'Union européenne, d'expédier vers un tel État, de produire, de détenir ou de transformer des produits énergétiques en suspension de droit.**

Ceci permet aux entreprises redevables de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) de détenir ces produits dans un entrepôt fiscal suspensif sans avoir à faire une avance de trésorerie importante en attendant de récupérer les droits au moment de la vente du produit au consommateur final.

Cette suspension du droit d'accise est **valable jusqu'à ce que ces produits soient mis à la consommation**, c'est-à-dire dans les cas prévus par l'article 7 de la directive 2008/118/CE du Conseil relative au régime général d'accise¹ :

- **la production, y compris irrégulière, de produits soumis à accise**, en dehors d'un régime de suspension de droits ;

- **l'importation, y compris irrégulière, de produits soumis à accise**, sauf si ceux-ci sont placés immédiatement après leur importation sous un régime de suspension de droits² ;

- **la détention de produits soumis à accise**, en dehors d'un régime de suspension de droits, pour lesquels le droit d'accise n'a pas été encore prélevé ;

¹ Directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE.

² Ainsi, les produits qui ont déjà été mis à la consommation dans un autre État membre de l'Union européenne sont soumis à la TICPE lors de leur réception en France.

- **la sortie**, y compris irrégulière, de produits soumis à accise, d'un régime de suspension de droits.

En vertu de la directive européenne de 2008 précitée, les entrepositaires agréées doivent déposer une garantie « *afin de garantir le paiement des droits d'accise en cas de non-apurement de la circulation des produits soumis à accise* ». En conséquence, l'article 158 *octies* du code des douanes prévoit que les entrepositaires agréés sont « *tenus de fournir une caution solidaire afin de couvrir les risques inhérents à la production, à la transformation et à la détention des produits soumis à accise et garantissant le paiement des droits* ».

Une telle caution permet de **garantir à l'État que les recettes fiscales dues sur ces produits seront effectivement perçues** et donc de couvrir les risques liés à l'exploitation ou à la perte accidentelle du produit, ainsi que les défauts de déclaration ou de paiement des entreprises.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 2° du présent article vise à compléter l'article 158 *octies* du code des douanes d'un paragraphe IV afin de **dispenser de caution solidaire les entrepositaires agréés redevables d'un montant annuel de TICPE inférieur à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé du budget**.

En cas de dépassement de ce seuil en cours d'année, les entrepositaires agréés concernés sont tenus de fournir cette caution sans délai.

Selon l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, l'obligation de caution solidaire est « *disproportionnée au regard de son coût et de l'enjeu fiscal* » lorsqu'elle concerne des redevables qui mettent à la consommation de petits volumes de produits énergétiques.

Le 1° de cet article remplace la référence du I de l'article 158 *octies* du code des douanes à la « Communauté européenne » par celle d'« Union européenne ».

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La mesure proposée permet **d'alléger les formalités d'un certain nombre d'entreprises agréées** soumises à obligation de caution solidaire alors que les volumes taxés sont faibles.

La fourniture d'un cautionnement bancaire, qui est établi librement entre les entrepositaires agréés et les établissements de crédit à partir du montant à cautionner calculé par les services des douanes, **peut être coûteuse pour ces entreprises**. L'étude d'impact indique que ce coût peut atteindre plusieurs milliers d'euros, soit un **montant disproportionné au regard des sommes taxées**.

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, le seuil de TICPE en-deçà duquel les entrepositaires seraient exemptés de caution pourrait être fixé à 20 000 euros. **Ceci permettrait de dispenser de caution solidaire environ 200 entrepositaires agréées**, sur les 964 entreprises qui ont ce statut. En raison des faibles montants concernés, cette dispense de caution ne représenterait **pas de risque financier majeur pour l'État**.

Cette simplification viserait avant tout les **entrepositaires agréés qui détiennent du gaz naturel carburant (GNC)**. En effet, ce carburant est soumis à la part carbone de la TICPE, mais à un faible taux, fixé à 3,09 euros par 100 mètres cubes en 2015 et à 4,69 euros par 100 mètres cubes en 2016.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, votre rapporteur général invite la commission à adopter cet article sans modification.

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

ARTICLE 37

(Art. 223 quinquies B du code général des impôts,
art. L. 10, L. 16-0 BA, L. 47 et L. 47 A du livre des procédures fiscales)

**Dématérialisation de la charte des droits
et obligations du contribuable vérifié ainsi que des obligations
déclaratives en matière de prix de transfert**

Commentaire : le présent article vise, d'une part, à prévoir la remise sous forme dématérialisée de la charte des droits et obligations du contribuable vérifié et de la documentation relative aux prix de transfert, et d'autre part, à compléter le contenu de cette dernière documentation.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA CHARTE DU CONTRIBUABLE VÉRIFIÉ

Depuis le 1^{er} janvier 1988, l'article L. 10 du livre des procédures fiscales (LPF) fait obligation à l'administration fiscale de remettre au contribuable, avant l'engagement d'un examen de la situation fiscale personnelle (ESFP) ou d'une vérification de comptabilité, un document appelé « **charte des droits et obligations du contribuable vérifié** ».

Les dispositions de cette charte sont **opposables à l'administration**¹.

La charte vise à créer un climat de confiance entre les contribuables et l'administration fiscale. Composée de vingt-trois pages dans sa dernière version, elle résume les principales règles applicables en matière de contrôle fiscal, que celles-ci relèvent de la loi, du règlement, de la jurisprudence² ou de la pratique administrative. Elle est divisée en cinq sections qui reprennent les différentes étapes d'un contrôle fiscal :

- l'avis de vérification (nature du contrôle, impôts et périodes concernés etc.) ;
- le déroulement du contrôle (lieu, durée, modalités) ;
- la conclusion du contrôle (information, procédures de rectification applicables, saisine du supérieur hiérarchique du vérificateur etc.) ;

¹ Sous réserve que leur méconnaissance constitue une irrégularité substantielle portant atteinte aux droits et garanties reconnus par la charte. Voir à ce sujet la décision du Conseil d'État n° 204805 du 10 novembre 2000.

² Notamment l'exigence d'un débat oral et contradictoire au cours de la vérification de comptabilité.

- les conséquences du contrôle (pénalités applicables, possibilité d'une transaction etc.) ;

- les recours du contribuable (réclamation contentieuse, recours juridictionnels).

En pratique, la charte est aujourd'hui jointe aux avis de vérification, le plus souvent adressés au contribuable par lettre recommandée avec accusé de réception, **c'est-à-dire en version papier**. En cas de contrôle inopiné ou de remise de l'avis de vérification en main propre, l'administration porte en marge de l'avis signé par le contribuable la mention de la remise de la charte.

Le format papier entraîne d'importants coûts de production et d'affranchissement pour la direction générale des finances publiques (DGFIP). La charte est en effet systématiquement remise à l'occasion d'un contrôle fiscal externe (ESFP ou vérification de comptabilité), soit un total de **51 740 contrôles pour l'année 2014**¹.

B. LA DÉCLARATION OBLIGATOIRE RELATIVE À LA POLITIQUE DE PRIX DE TRANSFERT

Les prix de transfert, c'est-à-dire les transactions entre les sociétés appartenant à un même groupe, font partie intégrante de la gestion normale des entreprises multinationales. Toutefois, dans la mesure où ces transactions « internes » entre deux entités liées ont pour conséquence de réduire le résultat imposable de la première et d'augmenter celui de la seconde, elles constituent aussi **l'un des leviers majeurs de l'évasion fiscale**. Certaines entreprises peuvent en effet fixer des redevances à un prix excessif (notamment pour les actifs incorporels), facturer des services fictifs, consentir des avances à faible intérêt ou sans intérêt etc.

Afin d'éviter les délocalisations injustifiées de bénéfices dans les pays à fiscalité réduite, les prix de transfert sont supposés être fixés selon le **principe de pleine concurrence** posé par l'OCDE² ; celui-ci veut que le prix de transfert pratiqué soit le même que celui qui serait pratiqué sur un marché concurrentiel, entre deux entreprises indépendantes. L'application de ce principe est contrôlée par l'administration fiscale sur le fondement de l'article 57 du code général des impôts (CGI)³.

En outre, la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière a créé, à l'article 222 *quinquies* B du code général des impôts, **une obligation pour les grandes entreprises de transmettre à l'administration fiscale, dans**

¹ Source : rapport d'activité 2014 de la direction générale des finances publiques.

² Organisation de coopération et de développement économiques.

³ Cet article a été utilisé à 394 reprises en 2014, pour un montant de rehaussements en base de 3,6 milliards d'euros. Source : rapport d'information au Parlement sur le fondement de l'article 136 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, rapport 2014.

les six mois suivant le dépôt de la déclaration de résultat, une déclaration relative à leur politique en matière de prix de transfert.

Cette déclaration est constituée des documents suivants :

- **des informations générales sur le groupe d'entreprises associées** : description générale de l'activité déployée incluant les changements intervenus au cours de l'exercice ; liste des principaux actifs incorporels détenus, notamment brevets, marques, noms commerciaux et savoir-faire ; description générale de la politique de prix de transferts incluant les changements intervenus au cours de l'exercice ;

- **des informations spécifiques concernant l'entreprise déclarante** : description de l'activité déployée incluant les changements intervenus au cours de l'exercice ; état récapitulatif des opérations réalisées avec d'autres entreprises associées, par nature et par montant, lorsque le montant agrégé par nature de transactions excède 100 000 euros ; présentation de la ou des méthodes de détermination des prix de transfert dans le respect du principe de pleine concurrence en indiquant la principale méthode utilisée et les changements intervenus au cours de l'exercice.

Sont soumises à cette obligation **les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel ou le bilan est supérieur ou égal à 400 millions d'euros**, ou les entreprises détenues par ou détenant plus de la moitié du capital ou des droits de vote d'une société satisfaisant à ces conditions.

Cette disposition vient en complément de l'article L. 13 AA du livre des procédures fiscales¹, qui prévoit que ces mêmes entreprises **tiennent à disposition de l'administration fiscale, à l'occasion d'une vérification de comptabilité**, une documentation permettant de justifier la politique de prix de transfert pratiquée avec des entités liées. Cette documentation est bien plus détaillée que celle que prévoit l'article 222 *quinquies* B du code général des impôts, et permet notamment d'identifier chaque transaction, ainsi que les structures juridiques et organisationnelles et les risques de chaque entité liée. Pour mémoire, ces vérifications de comptabilité relèvent de la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) de la DGFIP, chargée du contrôle des grandes entreprises.

Plusieurs difficultés sont toutefois apparues en ce qui concerne l'obligation déclarative prévue à l'article 222 *quinquies* B du code général des impôts :

- **d'abord, l'absence de déclaration dématérialisée** : la déclaration est déposée sous forme papier auprès du service en charge de leur dossier, et il n'existe ni procédure ni application informatique permettant un dépôt par voie électronique ;

¹ Cette disposition a été créée par l'article 22 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

- **ensuite, l'impossibilité pour une société mère de procéder à la déclaration au nom de ses filiales**, chacune d'entre elles étant tenue de déposer individuellement la déclaration les concernant. Pourtant, en pratique, c'est bien souvent la société mère qui dispose des moyens matériels et des informations nécessaires ;

- **enfin, l'absence de mention des États d'implantation** des entités liées avec lesquelles ont lieu les transactions intra-groupe.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit, en premier lieu, qu'à l'occasion d'un ESFP ou d'une vérification de comptabilité, *« l'avis informe le contribuable que la charte des droits et obligations du contribuable vérifié peut être consultée sur le site Internet de l'administration fiscale ou lui être remise sur simple demande »*. En d'autres termes, **la charte n'est plus remise en version papier mais peut être consultée par voie dématérialisée**, le contribuable pouvant toujours en demander une version physique. **En cas de contrôle inopiné**, toutefois, la charte demeure remise en version papier.

Le présent article vise, en second lieu, à compléter les dispositions relatives à la déclaration annuelle des grandes entreprises sur leur politique de prix de transfert afin de :

- **prévoir la remise sous forme dématérialisée de la déclaration ;**

- **permettre à la société mère de souscrire la déclaration** pour le compte des filiales appartenant au même groupe au sens de l'article 223 A du code général des impôts ;

- **inclure les États et territoires d'implantation** des entités liées avec lesquelles ont lieu les transactions dans le champ de la déclaration.

Le présent article s'applique aux avis de vérifications adressés et aux déclarations déposées à compter du 1^{er} janvier 2016.

*

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de précision rédactionnelle à cet article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

S'agissant de la dématérialisation de la charte des droits et obligations du contribuable vérifié, votre rapporteur général est favorable à cette mesure de simplification, qui devrait permettre d'alléger les coûts de gestion et les frais d'affranchissement de la DGFIP – **bien que l'économie prévue, de l'ordre de 90 000 euros par an, demeure très modeste.**

Pour mémoire, les frais d'affranchissement constituent son second poste de dépense de fonctionnement, avec près de **200 millions d'euros par an pour plus de 360 millions de plis papiers**. Un rapport d'avril 2015 rendu dans le cadre des « revues de dépenses » incite à poursuivre les efforts engagés en « *faisant de la dématérialisation la règle et du papier l'exception* », le cas échéant en facturant les envois au prix de deux euros¹.

La dématérialisation de la charte est par ailleurs conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel².

S'agissant des améliorations apportées à l'obligation déclarative relative aux prix de transfert, votre rapporteur général estime qu'il s'agit là d'une avancée importante, qui va bien au-delà de l'allègement des coûts de traitement des opérations pour l'administration et les entreprises. En effet, la dématérialisation de la déclaration annuelle relative aux prix de transfert permettra de **mettre en œuvre des techniques d'analyse et de croisement de données (data mining)**, ce qui devrait permettre d'améliorer sensiblement la programmation du contrôle fiscal sur les entreprises multinationales. À cet égard, la mention des États et territoire d'implantation des filiales, notamment s'il s'agit d'États ou territoires avec un régime fiscal privilégié, constitue une information de première importance.

La documentation détaillée prévue à l'article L. 13 AA du livre des procédures fiscales relève d'une logique différente, plus pédagogique : il s'agit de conduire l'entreprise à s'interroger et à justifier sa politique de prix de transfert. D'après les informations transmises à votre rapporteur général, celle-ci a eu un effet largement positif, et il n'apparaît pas nécessaire de prévoir la dématérialisation de cette obligation – déjà courante en pratique.

L'amélioration de la documentation relative aux prix de transfert constitue l'action 13 du projet « BEPS » (*Base Erosion and Profit Shifting*) de l'OCDE, qui a reçu le soutien du G 20 d'Antalya des 15 et 16 novembre 2015. Elle est d'ailleurs complémentaire de la « **déclaration pays par pays** » des bénéficiaires des entreprises multinationales, qui a été adoptée par l'Assemblée nationale à l'article 47 *ter* du présent projet de loi de finances.

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

¹ Rapport établi par le service du pilotage et du budget de la DGFIP dans le cadre des « revues de dépense », avril 2015.

² Voir à cet égard sa décision n° 2013-673 DC du 18 juillet 2013 sur la loi relative à la représentation des Français établis hors de France.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 37

**Principe de dématérialisation de toutes les relations
avec l'administration fiscale et la douane en 2019**

Commentaire : le présent article vise à inscrire dans la loi un principe de dématérialisation de l'intégralité des démarches, procédures, et formalités dans les relations avec l'administration fiscale et l'administration des douanes, à échéance 2019.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans le cadre de la nécessaire modernisation de l'administration, la **dématérialisation des procédures** constitue une source majeure d'économies budgétaires d'une part, et d'amélioration de la qualité du service public d'autre part.

De fait, plusieurs avancées notables ont été accomplies ces dernières années. Parmi les projets importants menés dans le périmètre des ministères économiques et financiers, on peut notamment citer :

- **la généralisation de la télédéclaration de l'impôt sur le revenu**, prévue par l'article 34 du projet de loi de finances, qui prévoit une transition graduelle de 2016 à 2019 en fonction du revenu fiscal de référence (RFR), pour les contribuables dont la résidence principale est équipée d'un accès à Internet. **En 2015, ce sont 16,3 millions de télédéclarations qui ont été souscrites. Le télépaiement concerne quant à lui 54,5 % des redevables de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation et de la taxe foncière¹ ;**

- **la dématérialisation des pièces comptables et des pièces justificatives échangées entre l'État et le secteur public local** (collectivités, établissements publics de santé etc.), qui atteint 45 % des échanges en 2015 ;

- **la généralisation de la facturation électronique, qui deviendra obligatoire** pour les fournisseurs de l'État à partir de 2017 en ce qui concerne les grandes entreprises et les personnes publiques, et entre 2018 et 2020 pour les autres fournisseurs ;

- **le projet d'espace numérique sécurisé et unifié (ENSU)**, qui vise à offrir aux usagers un espace numérique permettant d'accomplir l'ensemble de leurs démarches, en remplacement du portail *impots.gouv.fr* ;

¹ Source : projet annuel de performances 2016 du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

- **la généralisation de la télédéclaration de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)** auprès de la DGDDI, à compter du 1^{er} janvier 2017, comme le prévoit l'article 28 du projet de loi de finances rectificative pour 2015.

Par ailleurs, l'ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014 a instauré un principe de saisine par voie électronique de l'administration, pour tout usager, applicable aux demandes d'informations mais aussi à un grand nombre de démarches administratives. L'article 3 dispose que « *tout usager, dès lors qu'il s'est identifié auprès d'une autorité administrative, peut adresser par voie électronique à celle-ci une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie. Cette autorité administrative est régulièrement saisie et traite la demande, la déclaration, le document ou l'information sans demander à l'usager la confirmation ou la répétition de son envoi sous une autre forme. (...) Les autorités administratives mettent en place, dans le respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 (...), un ou plusieurs téléservices* ».

Toutefois, en dépit de ces avancées, des centaines de procédures imposent encore le remplissage de formulaires papier et leur envoi par courrier, notamment au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Ceci concerne non seulement les particuliers et les entreprises, mais aussi les collectivités territoriales dans leurs relations avec l'administration. Par ailleurs, même lorsque les formulaires peuvent être envoyés par voie dématérialisée, ils sont ensuite imprimés par les agents pour être traités de façon « traditionnelle ».

De fait, le « choc de simplification » consiste, bien souvent, en une démarche au cas par cas, conduite formulaire par formulaire. Par exemple, le présent projet de loi de finances propose de dématérialiser un simple document relatif aux prix de transfert, ou encore de supprimer la version papier de la « charte du contribuable vérifié », pour une économie de seulement 90 000 euros. Cette méthode est propice aux lenteurs, tant les procédures dépendent les unes des autres. Alors que la DGFIP perdra 2 130 équivalents temps plein (ETP) en 2016, il importe d'accentuer l'effort de dématérialisation, source de gains d'efficience.

Pour mémoire, aujourd'hui, les frais d'affranchissement constituent encore, avec près de **200 millions d'euros par an pour plus de 360 millions de plis papiers**, le second poste du budget de fonctionnement de la DGFIP. Un rapport d'avril 2015 rendu dans le cadre des « revues de dépenses » incite à poursuivre les efforts engagés en « *faisant de la dématérialisation la règle et du papier l'exception* », le cas échéant en facturant les envois au prix de deux euros¹.

¹ Rapport établi par le service du pilotage et du budget de la DGFIP dans le cadre des « revues de dépense », avril 2015.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **inscrire dans la loi un principe de dématérialisation de l'intégralité des démarches, procédures, et formalités** dans les relations avec l'administration fiscale et l'administration des douanes, **avec une échéance fixée au 1^{er} janvier 2019**.

Il dispose ainsi que *« toutes les démarches, procédures et formalités accomplies par les particuliers, les entreprises, les collectivités territoriales et les autres personnes publiques et privées auprès de la direction générale des finances publiques et de la direction générale des douanes et droits indirects, ou accomplies par ces directions générales auprès de ces personnes, peuvent être effectuées par voie entièrement dématérialisée à compter du 1^{er} janvier 2019 »*.

En outre, cet article prévoit qu'« une annexe générale au projet de loi de finances au sens du 7^o de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances précise la liste des démarches, procédures et formalités dématérialisées au 1^{er} janvier de chaque année, conformément à un objectif minimal de 30 % au 1^{er} janvier 2017, 60 % au 1^{er} janvier 2018, et 100 % au 1^{er} janvier 2019 ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent amendement a pour objet **d'instaurer un objectif contraignant, afin d'inciter l'administration à entreprendre une politique de dématérialisation ambitieuse et globale**, qui accompagnerait un mouvement de simplification du droit existant.

L'annexe annuelle au projet de loi de finances a pour objet de rendre compte de l'avancée de cet objectif, et d'informer le Parlement et les citoyens des procédures faisant l'objet d'une dématérialisation.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 37

**Déclaration automatique sécurisée des revenus des particuliers
par les plateformes en ligne**

Commentaire : le présent article vise à instaurer un système de déclaration automatique des revenus réalisés par les particuliers sur des plateformes en ligne, *via* un organisme tiers, ouvrant droit à l'abattement fiscal adopté en première partie du projet de loi de finances.

I. LE DROIT EXISTANT

L'économie collaborative permet à des particuliers de s'échanger des biens ou des services par l'intermédiaire de plateformes Internet de mise en relation. Avec plusieurs millions d'adeptes en France seulement, elle a aujourd'hui dépassé le simple phénomène de société, et procure à certaines personnes un revenu non négligeable.

Face à cette nouvelle réalité, les modalités traditionnelles de recouvrement de l'impôt ont montré leur épuisement.

En principe, certes, les revenus que les particuliers tirent de l'économie collaborative sont en effet imposables dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire dès le premier euro, le plus souvent dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC).

En pratique, toutefois, les revenus en question sont rarement déclarés, rarement contrôlés, et *in fine* rarement imposés. L'administration fiscale est démunie face à une réalité difficilement saisissable, et les particuliers – qui **sont souvent de bonne foi et cherchent simplement à « arrondir leurs fins de mois »** – ne disposent d'aucun moyen simple pour s'acquitter de leurs obligations. Cette situation est en outre à l'origine d'une perte de recettes fiscales pour l'État et d'une concurrence déloyale du fait de la présence sur les plateformes de « faux particuliers », qui exercent en réalité une véritable activité commerciale.

De plus amples développements sont consacrés par votre rapporteur général à cette question dans son **rapport sur la première partie du projet de loi de finances pour 2016**¹.

¹ Rapport général n° 164 (2015-2016), Tome II, Fascicule I, Volume I, fait au nom de la commission des finances par Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2016, déposé le 19 novembre 2015. Voir notamment les pages 80 à 96.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé vise à instaurer un système de déclaration automatique sécurisée (DAS) des revenus des particuliers par les plateformes en ligne, via un organisme tiers (le « Central »).

Plus précisément, le présent article prévoit :

- **le champ des informations transmises** : nom, prénom, adresse électronique, revenu brut perçu au cours de l'année civile, et le cas échéant d'autres informations utiles sous réserve d'accord de la plateforme ;

- **les modalités de la transmission** : celle-ci aurait lieu une fois par an, par voie électronique et de manière sécurisée. Chaque utilisateur de la plateforme recevrait une copie des informations le concernant ;

- **le statut et la fonction du « Central »** : cet organisme, désigné par décret, serait destinataire des déclarations et aurait pour fonction d'**agrèger, pour chaque personne, le montant total des revenus bruts** issus de ses activités exercées par l'intermédiaire d'une ou plusieurs plateformes Internet. Il transmettrait ensuite ces informations à la direction générale des finances publiques (DGFIP) et aux organismes de protection sociale pour l'exercice de leurs missions ;

- **les garanties dont bénéficie l'utilisateur** : les informations figurant sur la déclaration seraient couvertes par le **secret fiscal** en application de l'article L. 103 du livre des procédures fiscales, et les traitements de données personnelles le cas échéant mis en œuvre pour calculer le revenu agrégé seraient soumis au **régime d'autorisation de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)** ;

- **l'avantage fiscal attaché à ce mode de déclaration sécurisée**, en l'espèce l'abattement de 5 000 euros adopté par le Sénat à l'article 2 *septies* (nouveau) du présent projet de loi de finances, qui représente notamment une prise en compte forfaitaire de ce qui relève du « partage des frais » ;

- **le principe de volontariat** : seules les plateformes volontaires procèderaient à la transmission automatique des informations. Afin de garantir la fiabilité et la confidentialité de celles-ci, les plateformes devraient être **habilitées par un arrêté** du ministre chargé des finances et des comptes publics.

Les modalités d'application du présent article seraient précisées par une série de dispositions réglementaires.

La définition retenue pour les plateformes en ligne est issue de l'avant-projet de loi pour une République numérique, soumis à consultation publique, et qui devrait être présenté prochainement en Conseil des ministres par Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé **reprend les propositions du groupe de travail de la commission des finances du Sénat** sur le recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique, intitulé « *L'économie collaborative : propositions pour une fiscalité simple, juste et efficace* »¹. Le groupe de travail, composé de sept sénateurs de toutes sensibilités politiques, a élaboré ses propositions après avoir entendu plus de 70 personnes et effectué plusieurs déplacements.

Le premier volet de ce dispositif, c'est-à-dire l'abattement de 5 000 euros sur les revenus tirés de l'économie collaborative, a été adopté par le Sénat à une large majorité dans le cadre de l'examen de la première partie du présent projet de loi de finances.

Cet avantage fiscal est réservé aux seuls revenus qui font l'objet d'une déclaration automatique sécurisée (DAS) de la part des plateformes en ligne : c'est le second volet du dispositif, que vient préciser le présent article. L'abattement proposé est donc lié non pas à la *nature* des revenus, mais bien à la *méthode de déclaration*, ce qui justifie le traitement spécifique accordé à certains revenus². De fait, cette méthode garantit une déclaration exhaustive et une imposition au juste niveau des revenus concernés, ce qui est loin d'être le cas dans le monde « physique ». Son application devrait donc produire un surcroît notable de recettes fiscales.

Le dispositif proposé constitue un véritable changement de paradigme dans la manière de collecter l'impôt, adapté aux spécificités de l'économie numérique qui gagne chaque jour un peu plus d'importance. À cet égard, la révolution numérique n'est peut-être pas seulement une menace pour nos systèmes fiscaux, mais aussi une formidable opportunité, pour peu que les États soient capables de se saisir des possibilités qu'elle ouvre.

Le système proposé présente plusieurs avantages :

- premièrement, il est fiable et sécurisé : il s'appuie en effet sur les seuls acteurs « solides » de l'écosystème numérique, c'est-à-dire les plateformes elles-mêmes. Celles-ci ont en effet l'avantage, pour beaucoup d'entre elles, de connaître en direct et à l'euro près le revenu de chacun de leurs utilisateurs. Le système proposé se fonde sur le précédent récent de la **collecte de la taxe de séjour mise en place à Paris par Airbnb** depuis le 1^{er} octobre 2015 ;

¹ Rapport n° 690 (2014-2015), « L'économie collaborative : propositions pour une fiscalité simple, juste et efficace », 17 septembre 2015, de Michel Bouvard, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Philippe Dallier, Jacques Genest, Bernard Lalande et Albéric de Montgolfier, rapporteur général. Voir également le rapport n° 691 (2014-2015) des mêmes auteurs, « Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source ».

² Cet avantage peut donc être comparé avec la dispense de majoration de 25 % du bénéfice imposables pour les adhérents à un centre de gestion agréé (CGA), qui garantit la fiabilité de leurs déclarations fiscales.

- **deuxièmement, il est simple, transparent et peu invasif pour le contribuable.** Les utilisateurs des sites de partage n'auront aucune démarche à accomplir au-delà de l'acceptation des conditions d'utilisation de la plateforme, qui mentionneront la déclaration automatique sécurisée. Si leurs revenus bruts dépassent le seuil de 5 000 euros, **leur déclaration à l'impôt sur le revenu sera pré-remplie**, comme c'est le cas pour les salariés ;

- **troisièmement, le système est optionnel mais incitatif pour les plateformes.** Afin de ne pas peser sur les plateformes les plus modestes et de laisser une certaine « souplesse » aux différents modèles de l'économie collaborative, en permanente évolution, la participation au système est volontaire. **Il existe toutefois une forte incitation à le mettre en œuvre**, dans la mesure où celui-ci apporte un avantage fiscal et une garantie de sécurité juridique aux utilisateurs – et donc un argument commercial aux plateformes.

Cette condition de transmission automatique permettra également de **limiter les potentiels effets d'aubaine de la franchise** : en effet, pour que les contribuables concernés puissent en bénéficier, **encore faut-il que leur activité corresponde à celles qui sont proposées par les plateformes** – qui devraient par ailleurs être labellisées. De plus, si de nouvelles plateformes venaient à être créées afin de proposer de nouvelles activités, il faudrait plutôt s'en féliciter : cela étendrait encore davantage le système de recouvrement sécurisé de l'impôt.

Les propositions du groupe de travail reviennent à proposer un système où l'impôt serait moins élevé, mais bien mieux collecté. Il ne s'agit en aucun cas de créer un nouvel impôt, ni de compliquer les démarches que doivent accomplir les contribuables.

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

ARTICLE 38

(Art. 286 et 1770 duodecimes [nouveau] du code général des impôts,
et art. L. 80 O du livre des procédures fiscales)

**Mesures visant à lutter contre la dissimulation de recettes à la TVA :
utilisation obligatoire d'un logiciel de caisse ou système non frauduleux**

Commentaire : le présent article vise à créer une obligation d'utiliser un logiciel ou système de caisse sécurisé et certifié, sous peine d'une amende fiscale de 5 000 euros, et à créer un droit de contrôle inopiné spécifique de l'administration fiscale pour en vérifier l'application.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LA LUTTE CONTRE LES LOGICIELS DE CAISSE FRAUDULEUX SE
CONCENTRE SUR LES ÉDITEURS ET DISTRIBUTEURS**

Parmi les fraudes les plus coûteuses et les plus courantes figure la dissimulation par les commerçants des recettes encaissées en espèces, afin d'échapper à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Cette fraude a été facilitée par la commercialisation de **logiciels ou de systèmes de caisse frauduleux ou permissifs**¹, qui permettent d'effacer les recettes de la comptabilité de l'entreprise et de reconstituer fictivement les tickets de caisse, sans que cette manipulation puisse être décelée.

Afin de lutter contre cette fraude massive, l'article 20 de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière a institué :

- **un droit de communication spécifique**, codifié à l'article L. 96 J du livre des procédures fiscales (LPF), qui permet à l'administration fiscale de demander aux **éditeurs et concepteurs des logiciels de comptabilité ou de gestion ou des systèmes de caisse** tous codes, données, traitements ou documentation qui s'y rattachent. Ce droit de communication peut aussi s'exercer auprès de toute personne intervenant techniquement sur les fonctionnalités de ces produits affectant, directement ou indirectement, la tenue du livre-journal ;

- **une amende fiscale égale à 15 % du chiffre d'affaires provenant de la commercialisation de logiciels ou systèmes de caisse frauduleux** (ou

¹ Un logiciel « frauduleux » est directement programmé pour permettre l'effacement des recettes ; un logiciel « permissif » permet d'installer une « mise à jour », proposée discrètement par l'éditeur lui-même ou par un tiers, qui rend la fraude possible. Dans les deux cas, la manipulation est très simple pour les commerçants, puisqu'il suffit bien souvent d'appuyer sur une touche du clavier de la caisse.

des prestations réalisées pour développer les fonctionnalités frauduleuses), c'est-à-dire lorsque ces fonctionnalités ont permis, « *par une manœuvre destinée à égarer l'administration* », de se livrer à une fraude fiscale « *en modifiant, supprimant ou altérant de toute autre manière un enregistrement stocké ou conservé au moyen d'un dispositif électronique, sans préserver les données originales* ». En outre, les personnes passibles de l'amende sont **solidairement responsables du paiement des droits rappelés mis à la charge de l'utilisateur** d'un logiciel ou système de caisse frauduleux.

Ces dispositions, applicables aux fraudes découvertes à compter du 8 décembre 2013, ont permis **une amélioration notable de la situation**, beaucoup d'éditeurs et distributeurs ayant décidé de mettre leurs logiciels à jour. D'après les informations transmises à votre rapporteur général, la « course » au logiciel le plus permissif s'est dans une certaine mesure arrêtée.

B. L'UTILISATION D'UN LOGICIEL FRAUDULEUX NE FAIT EN REVANCHE L'OBJET D'AUCUNE SANCTION

Toutefois, le problème demeure en grande partie, dans la mesure où **de nombreux commerçants indéclicats ont décidé de ne pas mettre à jour leur logiciel ou système de caisse**, ou de continuer à se procurer des mises à jour permissives.

De fait, aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit à ce jour aux entreprises de détenir ou d'utiliser un logiciel frauduleux : seule leur commercialisation est sanctionnée par le droit en vigueur.

Certes, lorsque la fraude est établie à l'occasion d'une vérification de comptabilité, les contribuables qui dissimulent leurs recettes se voient notifier **des rappels de TVA, d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu, assortis de fortes pénalités** - 40 % en cas d'erreur ou insuffisance volontaire, et 80 % en cas de manœuvre frauduleuse destinée à égarer l'administration. Par ailleurs, dans les cas les plus graves, l'administration fiscale peut demander l'engagement de **poursuites pénales pour fraude fiscale et complicité de fraude fiscale**. Ainsi, même si elle retient la plupart du temps un seuil *de minimis* de 100 000 euros, la commission des infractions fiscales (CIF) a plusieurs fois abaissé celui-ci dans le cas d'utilisation d'un logiciel de caisse permissif, qui témoigne d'une intention frauduleuse manifeste¹. Les pharmaciens, les restaurateurs ou encore les pressings ont notamment été visés ces dernières années.

Toutefois, cette fraude reste par définition extrêmement difficile à détecter, les vérificateurs n'ayant pas les moyens techniques et juridiques d'expertiser les logiciels ou systèmes de caisse utilisés.

¹ Source : avis n° 730 (2012-2013) de François Marc, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, 9 juillet 2013.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à compléter le dispositif de lutte contre les logiciels de caisse frauduleux ou permissifs, en ajoutant **un volet relatif aux utilisateurs et détenteurs de ces logiciels**, c'est-à-dire les assujettis à la TVA. Plusieurs dispositions du droit existant seraient modifiées ou créées à cette fin :

- premièrement, l'article 286 du code général des impôts serait modifié afin de créer **une obligation d'utiliser un logiciel ou système de caisse sécurisé**, c'est-à-dire « *satisfaisant à des conditions d'inaltérabilité, de sécurisation, de conservation et d'archivage des données* ». Ces conditions, qui seraient précisées par décret, devront être attestées **soit par un certificat délivré par un organisme tiers accrédité** dans les conditions prévues à l'article L. 115-28 du code de la consommation¹, **soit par une attestation individuelle de l'éditeur**, c'est-à-dire fournie spécifiquement au nom de l'entreprise détentrice du logiciel, et dont le modèle sera établi par l'administration fiscale.

- deuxièmement, un nouvel article 1770 *duodecies* serait créé dans le code général des impôts afin de prévoir **une amende fiscale de 5 000 euros par logiciel de comptabilité ou de gestion ou système de caisse frauduleux** à la charge des détenteurs (qu'ils soient propriétaires ou locataires). En cas d'application de l'amende, le détenteur disposerait d'un **délaï de 60 jours pour se mettre en conformité**, sous peine de se voir appliquer de nouveau la même amende.

- troisièmement, un nouvel article L. 80 O serait créé dans le livre des procédures fiscales (LPF) afin de **doter l'administration fiscale d'un droit de contrôle inopiné spécifique** : ses agents pourraient intervenir dans les locaux professionnels d'un assujetti dans le but de vérifier la détention du certificat ou de l'attestation garantissant que le logiciel est sécurisé, et le cas échéant d'appliquer l'amende prévue à l'article 1770 *duodecies* du code général des impôts. L'intervention pourrait avoir lieu entre 8 heures et 20 heures ou, en dehors de ces heures, durant les heures d'activité professionnelle de l'assujetti. Elle donnerait lieu à la remise d'un avis d'intervention et à l'établissement d'un procès-verbal, qui mentionne l'obligation de mise en conformité dans un délai de 60 jours. Par ailleurs, l'assujetti **disposerait d'un délai de 30 jours pour formuler ses observations**, et le cas échéant produire l'attestation ou le certificat.

¹ *Cet article précise notamment que « peuvent seuls procéder à la certification de produits ou de services les organismes qui bénéficient d'une accréditation délivrée par l'instance nationale d'accréditation, ou l'instance nationale d'accréditation d'un autre Etat membre de l'Union européenne, membre de la coopération européenne pour l'accréditation et ayant signé les accords de reconnaissance mutuelle multilatéraux couvrant la certification considérée ».*

Une date d'entrée en vigueur différée au 1^{er} janvier 2018 est prévue pour le présent article, afin de donner aux commerçants « *un délai suffisant pour procéder à ce changement de logiciel* ».

*

L'Assemblée nationale a adopté cinq amendements de précision rédactionnelle à cet article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article, qui institue des sanctions pour les utilisateurs de logiciels de caisse permissifs et donne à l'administration fiscale les moyens de mener à bien les vérifications, est **un complément absolument nécessaire** au dispositif actuel, qui concerne les éditeurs et les distributeurs. Même si les gains potentiels de cette mesure ne peuvent être chiffrés, on peut en espérer **un surcroît de recettes notable en matière de TVA**.

Il faut à cet égard rappeler que le chiffre d'affaire des quelques 600 000 commerçants de proximité réalisé *via* des systèmes d'encaissement représente chaque année **environ 400 milliards d'euros, dont 15 % à 20 % en espèces**¹. Sur ces paiements en espèce, la fraude atteindrait entre 10 % et 30 %, soit jusqu'à 24 milliards d'euros. Or, avec près de 140 milliards d'euros de recettes annuelles, la TVA constitue la première ressource de l'État, et la moitié de ses recettes fiscales nettes². Dans une étude du 4 septembre 2015, la Commission européenne a estimé que **la France avait perdu 14,1 milliards d'euros de recettes de TVA en 2013, soit 8,9 % des recettes potentielles**³. Pour l'Union européenne, le manque à gagner (« *VAT Gap* ») atteindrait 168 milliards d'euros en 2013, soit 15,2 % des recettes potentielles des vingt-six États membres⁴.

Il est donc impératif d'entreprendre une action déterminée pour lutter contre la fraude à la TVA, trop longtemps laissée de côté par l'administration et les gouvernements successifs. Cette action doit porter à la fois sur **les millions de petites fraudes à faible enjeu individuel**, comme le propose le présent article, et sur **les grandes fraude transfrontalières**, telles

¹ Source : Association des constructeurs, éditeurs, distributeurs et installateurs de systèmes d'encaissement (Acédise).

² En 2014, les recettes nettes de TVA se sont élevées à 137,7 milliards d'euros. Par comparaison, l'impôt sur le revenu a rapporté 68,3 milliards d'euros et l'impôt sur les sociétés 34,6 milliards d'euros. Les recettes fiscales nettes de l'État s'élèvent à 272,4 milliards d'euros. Source : projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2014.

³ Source : Commission européenne, « Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States », 4 septembre 2015. Le « VAT Gap », c'est-à-dire la différence entre le montant théorique des recettes et le montant effectivement perçu, recouvre à la fois les fraudes, l'optimisation légale, et les cas de non-recouvrement (faillites, insolvabilités, erreurs etc.).

⁴ Hors Chypre et la Croatie, dont les comptes nationaux ne sont pas exploitables.

que les fraudes « carrousel », cibles prioritaires de la cellule « *data mining* » (traitement automatisé de données) ouverte en 2014.

Par ailleurs, le groupe de travail de la commission des finances du Sénat sur le recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique¹, auquel votre rapporteur général a contribué, a mis en lumière **les fraudes massives à la TVA en matière de commerce en ligne**, en raison de la multitude des vendeurs difficiles à détecter et souvent situés à l'étranger, de la complexité du droit applicable, et du morcellement des flux physiques et financiers. Dans son rapport intitulé « *Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source*² », le groupe de travail propose donc d'**instaurer un prélèvement de la TVA au moment de la transaction sur Internet**, par un mécanisme de « paiement scindé ».

Compte tenu de l'importance des enjeux qui s'attachent à la fraude au moyen de logiciels de caisse permissifs, **voilà votre rapporteur général estime toutefois que le présent article présente deux insuffisances :**

- **d'une part, l'amende fiscale de 5 000 euros paraît bien faible au regard du « gain » potentiel de la fraude.** D'après les éléments transmis à votre rapporteur général, de nombreux commerçants indélicats ont même l'habitude de provisionner les redressements anticipés en cas de contrôle fiscal. Ce montant paraît d'autant plus faible que **chaque logiciel ou système de caisse peut être employé sur de nombreuses unités de saisie en même temps** (caisse, télécommandes, tablettes tactiles etc.), chacune pouvant être à l'origine d'un chiffre d'affaires important ;

- **d'autre part, la date du 1^{er} janvier 2018 semble trop lointaine**, et pourrait encourager les commerçants indélicats à faire preuve d'attentisme. En effet, la mise à jour des systèmes de caisse est **une opération techniquement très simple** à réaliser – il n'est pas beaucoup plus compliqué d'installer une mise à jour de « sécurité » qu'une mise à jour de « permissivité »... Par ailleurs, **l'opération est souvent gratuite**, puisque les mises à jour font habituellement partie du contrat de maintenance.

Ces critiques sont d'ailleurs partagées par de nombreux éditeurs et distributeurs de systèmes de caisse, qui font valoir que la « moralisation » du secteur doit *in fine* passer par un tarissement de la demande.

Voilà votre rapporteur général vous propose donc deux amendements visant, d'une part, à **relever à 10 000 euros l'amende fiscale** applicable en cas de découverte d'un logiciel frauduleux et à **appliquer celle-ci à chaque unité de saisie**, et d'autre part, à **avancer au 1^{er} janvier 2017 l'entrée en vigueur** des dispositions du présent article.

¹ Le groupe de travail est constitué de sept sénateurs : Michel Bouvard, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Philippe Dallier, Jacques Genest, Bernard Lalande, et Albéric de Montgolfier.

² Rapport n° 691 (2014-2015), « Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source », 17 septembre 2015.

Enfin, il faut souligner que le dispositif proposé ne saurait constituer une solution infaillible ni définitive : rien n'empêche en effet un commerçant indélicat de présenter l'attestation ou le certificat d'un logiciel sécurisé qu'il aurait acquis, mais de **continuer à utiliser par ailleurs sur ses unités de caisse un logiciel frauduleux**. À cet égard, il importera, à plus long terme, de permettre à l'administration fiscale **de vérifier par elle-même l'intégrité du code source du logiciel**, par exemple en connectant un dispositif de vérification à l'unité de caisse elle-même ; des technologies de validation sécurisée sont actuellement en développement et pourraient constituer une piste pour l'avenir¹.

Plus généralement, cette mesure nouvelle doit être un premier pas vers la prise de conscience, par l'administration, que l'efficacité de l'État dans de nombreux domaines – fraude fiscale, fraude sociale, droit de la concurrence et de la consommation, défense et sécurité etc. – reposera de plus en plus sur sa capacité à **se doter de compétences pointues en matière d'analyse de logiciels et d'algorithmes**.

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

¹ À titre d'exemple, la technologie de validation décentralisée des transactions, utilisée à l'origine pour la monnaie virtuelle bitcoin, a fait ses preuves pour confirmer de manière sécurisée l'authenticité de nombreuses autres informations. Les expérimentations actuelles portent notamment sur les mots de passe, les titres d'identité, les cadastres, les diplômes, divers certificats, et même les votes électroniques. Voir à ce sujet le rapport d'information n° 767 (2013-2014) de Philippe Marini et François Marc, fait au nom de la commission des finances, « La régulation à l'épreuve de l'innovation : les pouvoirs publics face au développement des monnaies virtuelles », 23 juillet 2014.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 38
(Art. 259 D [nouveau] du code général des impôts)

Prélèvement à la source de la TVA sur le commerce en ligne

Commentaire : le présent article vise à instituer un régime de prélèvement à la source de la TVA sur le e-commerce.

I. LE DROIT EXISTANT

Le e-commerce, défini comme la vente de biens et de services à des particuliers (B2C¹) *via* Internet, connaît une croissance très dynamique. Ainsi, **le chiffre d'affaires du e-commerce en France est estimé à 56,8 milliards d'euros en 2014, en hausse de 11 % par rapport à 2013²**. Celui-ci atteint 423,8 milliards d'euros en Europe sur la même période, soit une hausse de 14 % sur un an, et 1 462 milliards d'euros dans le monde, soit une hausse de 24 % sur un an³.

Le e-commerce représente 164 200 sites marchands actifs en France, et plus de 715 000 en Europe. Au total, 34,7 millions de Français achètent en ligne, soit 79 % des internautes, et 331 millions d'Européens.

Or, comme l'a montré le groupe de travail de la commission des finances du Sénat sur le recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique, auquel a participé votre rapporteur général, **le développement du commerce en ligne donne lieu à une fraude fiscale massive et éclatée, notamment en matière de TVA**, qui est un sujet distinct de *l'optimisation* fiscale pratiquée par les grands groupes du numérique. Les conclusions du groupe de travail sont présentées en détail dans son rapport du 17 septembre 2015 intitulé « *Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source* »⁴.

A. DES PERTES DE RECETTES FISCALES MASSIVES ET TRÈS ÉCLATÉES

Ce phénomène de fraude fiscale est **permis par les caractéristiques propres au commerce en ligne**, qui ont fait apparaître l'épuisement d'un système fiscal conçu dans ses principes au milieu du 20^e siècle.

¹ B2C : Business to Consumer.

² Source : *Fédération du e-commerce et de la vente à distance (FEVAD)*, juillet 2015.

³ Source : *Ecommerce Europe*, mars 2015.

⁴ *Rapport d'information n° 691 (2014-2015)*, « Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source », 17 septembre 2015.

Ces spécificités sont les suivantes :

- **d'une part, l'éclatement des acteurs** : le e-commerce est certes l'affaire de quelques « grands » sites, qui reçoivent chacun plusieurs millions de visiteurs uniques chaque mois, mais aussi **d'une multitude de petits vendeurs, difficiles à identifier et à contrôler**, notamment présents sur les *marketplaces* et sites de petites annonces. Internet rend en effet très faciles l'utilisation de pseudonymes, la transformation permanente des sites, la multiplication des intermédiaires etc. D'ailleurs, ces vendeurs n'ont pas tous une existence légale : on compte de nombreux « faux particuliers », qui exercent en fait une véritable activité commerciale ;

- **enfin, et surtout, le commerce sur Internet se joue des frontières** : alors que le droit fiscal a un fondement territorial, rien n'est plus facile pour un vendeur établi à l'étranger, ou même établi en France mais possédant un site ou un compte domicilié dans un autre pays, que d'accéder au marché français en échappant à l'impôt.

Face à ces mutations, l'administration fiscale apparaît démunie. Ses moyens, limités, reposent sur le contrôle fiscal *a posteriori*, qui a du sens lorsqu'il s'agit de cibler un petit nombre de contribuables à fort enjeu, mais qui perd toute efficacité face une multiplicité d'acteurs, représentant chacun un enjeu modeste – mais collectivement très important. **Son principal outil, le « droit de communication »**, qui lui permet d'obtenir des informations auprès des sites, des plateformes, des banques, des moyens de paiement, des hébergeurs, des fournisseurs d'accès etc., **n'a pas de portée extraterritoriale**, ce qui le rend largement inopérant.

Dans ces conditions, l'administration fiscale est condamnée à agir au cas par cas, c'est-à-dire à opérer quelques redressements ciblés au terme de procédures souvent longues. Celles-ci mobilisent d'importants moyens d'enquête pour de faibles résultats. **Ainsi, seulement 7,9 millions d'euros ont été rappelés en matière de TVA en 2014** dans le cadre du contrôle fiscal (droits et pénalités).

B. DES RÉGIMES EUROPÉENS QUI DEMEURENT TRÈS PERMISSIFS

La fraude est également rendue possible par les faiblesses des différents régimes de TVA applicables aux ventes transfrontalières¹. L'explosion du commerce en ligne a certes conduit les États membres de l'Union européenne à mettre en place des régimes spécifiques, mais ceux-ci demeurent **fondamentalement déclaratifs et donc limités aux vendeurs qui « jouent le jeu »**.

¹ *S'agissant des échanges de marchandises ou de services entre un vendeur et un acheteur particulier tous deux établis en France, le régime de TVA de droit commun s'applique.*

1. La TVA sur les biens : un seuil abaissé à 35 000 euros mais toujours impossible à vérifier

S'agissant des échanges intracommunautaires de biens matériels, la TVA sur les ventes en ligne de biens relève du **régime spécifique des « ventes à distance »**, prévu par l'article 34 de la directive TVA¹ et les articles 258 A et 258 B du code général des impôts (CGI)². La localisation de la vente, et donc sa taxation, obéit à des règles spécifiques :

- **jusqu'à 100 000 euros de chiffre d'affaires** hors taxes, le lieu de livraison est réputé se situer dans **l'État de départ des biens** (celui du vendeur), ce qui entraîne l'application de la TVA de cet État. Ceci correspond aux règles de droit commun en matière de territorialité ;

- **au-delà de 100 000 euros de chiffre d'affaires** hors taxes, le lieu de livraison est réputé se situer dans **l'État d'arrivée des biens** (celui de l'acheteur), ce qui entraîne l'application de la TVA de cet État. Le vendeur peut toutefois exercer une option, s'il le désire, afin que le principe de la taxation dans l'État d'arrivée s'applique à la totalité de ses ventes à distance, dès le premier euro.

Comme le permet la directive TVA, la France a choisi d'abaisser ce seuil à 35 000 euros à compter du 1^{er} janvier 2016 : l'article 3 du présent projet de loi de finances reprend ainsi une recommandation du groupe de travail de la commission des finances du Sénat, et permet à la France de s'aligner – enfin – sur le choix de la quasi-totalité des États membres.

En dépit de cette amélioration, le régime des ventes à distance demeure particulièrement vulnérable à la fraude, dans la mesure où il est en pratique très difficile de contrôler le dépassement du seuil – quel que soit son niveau. En effet, le franchissement du seuil appelle une démarche volontaire de la part de l'entreprise, qui, si tant est qu'elle ait connaissance de son obligation, **pourrait être tentée de continuer à appliquer la TVA du pays d'origine**. À défaut, l'administration fiscale française n'a pour seule solution que de se tourner vers chacune de ses homologues européennes, qui ne font pas preuve d'un zèle excessif pour collecter un impôt qui ainsi leur échapperait.

Les entreprises de vente à distance non-résidentes qui réalisent en France des opérations soumises à la TVA (c'est-à-dire celles qui dépassent le seuil) sont en principe tenues de s'immatriculer auprès de la direction des résidents à l'étranger et des services généraux (DRESG), afin d'acquitter la TVA au Trésor français.

¹ Directive n° 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

² Le régime des ventes à distance correspond principalement au e-commerce, mais aussi, de façon résiduelle, à la vente par correspondance traditionnelle. Les entreprises concernées sont celles des secteurs d'activité 4791A (vente à distance sur catalogue général) et 4791B (vente à distance sur catalogue spécialisé) de la nomenclature de l'Insee.

Or il apparaît que seulement 979 entreprises de vente à distance sont immatriculées à la DRESG en 2015, alors que plus de 715 000 sites de e-commerce sont actifs en Europe.

Évolution du nombre de sociétés immatriculées à la DRESG

	2013	2014	2015
Vente à distance sur catalogue général (4791A)	78	77	77
Vente à distance sur catalogue spécialisé (4791B)	521	669	902
TOTAL	599	746	979

Source : rapport d'information n° 691 (2014-2015), « Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source », 17 septembre 2015, d'après les chiffres de la DGFiP. Les données ne permettent pas de distinguer les sociétés établies dans l'UE et hors UE.

Lors du déplacement du groupe de travail à Bruxelles le 4 juin 2015, les services de la Commission européenne ont admis que **le respect du seuil n'était « pratiquement pas contrôlé par les administrations fiscales des États membres » et donnait lieu à des « fraudes énormes »**, sans pour autant pouvoir les chiffrer.

2. La TVA sur les services en ligne : le « mini-guichet », un premier pas très insuffisant

S'agissant des ventes intracommunautaires à des clients particuliers (B2C), **la TVA sur les services en ligne relève d'un régime particulier** prévu par l'article 58 de la directive TVA et l'article 259 D du code général des impôts. Sont plus précisément concernés les services de télécommunication (accès Internet, téléphonie fixe et mobile, messagerie etc.), de radiodiffusion et de télévision, ainsi que les services électroniques – cette dernière catégorie recouvre notamment la fourniture et l'hébergement de sites web, la fourniture en ligne de logiciels, de textes, d'images, d'informations, d'enregistrements, de musique, de films, de jeux, de publicités etc.

Avant le 1^{er} janvier 2015, le « principe d'origine » s'appliquait : le lieu de prestations des services, et donc de taxation, était l'État membre où était établi le vendeur. Cette règle avait conduit à la localisation de nombreuses plateformes de services en ligne et de téléchargement dans des pays pratiquant un taux de TVA plutôt réduit. Par exemple, un morceau de musique acheté sur *iTunes*, qui était auparavant facturé au taux luxembourgeois de 17 %, et non pas au taux français de 20 %. La logique était la même, par exemple, pour la commission prélevée par *Uber*.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, c'est le « principe de destination » qui s'applique¹ : afin de lutter contre les distorsions de concurrence, le lieu de prestation des services est le lieu où le preneur non assujetti est établi, à son domicile ou sa résidence habituelle, quel que soit le lieu d'établissement du prestataire. Il n'y a pas de seuil en matière de services : la TVA est facturée au taux en vigueur dans l'État de l'acheteur dès le premier euro.

Concrètement, un système optionnel de guichet unique², appelé « mini-guichet », permet aux opérateurs de déposer une déclaration unique dans l'État membre de leur choix et de s'acquitter en une seule fois de la TVA exigible dans l'ensemble des États membres où ils fournissent des services. L'administration du pays choisi par le prestataire se chargera ensuite de calculer et de redistribuer automatiquement aux autres États membres les montants qu'elle aura perçus, sur la base du registre détaillé fourni par l'opérateur.

Le mini-guichet est désormais ouvert en France : l'immatriculation est possible depuis novembre 2014, et la première échéance déclarative était fixée au 20 avril 2015. **En juillet 2015, 400 opérateurs étaient enregistrés en France**, les plus importants ayant une activité dans le secteur du jeu vidéo.

L'application du principe de destination et l'instauration du mini-guichet représentent une avancée importante, et la direction générale des finances publiques (DGFIP) comme la DG TAXUD (Fiscalité et union douanière) de la Commission européenne se sont montrées optimistes quant à ses résultats.

Toutefois, ce système est seulement conçu pour lutter contre l'optimisation fiscale, mais pas contre la fraude fiscale. Ainsi, les vendeurs qui respectent leurs obligations fiscales, et notamment les « grands » e-commerçants, ne peuvent plus choisir d'appliquer le taux de TVA le plus bas de l'UE – à cet égard, le Luxembourg prévoit que ce changement entraînera une baisse de 17 % de ses recettes brutes de TVA, soit près de 0,6 milliard d'euros, pour l'année 2015. **Mais le nouveau système demeure inopérant à l'égard des vendeurs qui ne déclarent pas leur activité.** Or, là encore, la grande facilité avec laquelle les vendeurs, et notamment les plus petits d'entre eux, peuvent échapper à la vigilance des administrations fiscales, n'est pas un élément rassurant – d'autant que le nouveau système aboutit globalement à une hausse du taux d'imposition et constitue une charge administrative supplémentaire pour les PME, ce qui n'est pas de nature à encourager un civisme fiscal excessif.

Quant à la TVA due par les prestataires de services en ligne établis dans un pays tiers, elle reste à ce jour purement fictive. En principe, un morceau de musique, un jeu, ou un logiciel achetés par un Français depuis un site étranger hors-UE devrait donner lieu à la facturation de la TVA.

¹ Directive 2008/8/CE du Conseil du 12 février 2008.

² Règlement UE n° 967/2012 du Conseil du 9 octobre 2012.

Mais, si tant est que les très nombreux sites de téléchargement étrangers aient connaissance de cette règle, ce qui est loin d'être le cas, **il n'existe de toute façon aucune procédure simple ni aucun moyen de contrôle efficace pour en assurer l'application.** En pratique, cette taxe n'est jamais recouvrée.

C. LA TVA À L'IMPORTATION, ANGLE MORT DU SYSTÈME ACTUEL

La TVA à l'importation constitue le cas de fraude le plus alarmant du fait du morcellement des flux physiques, qui vient s'ajouter à l'éclatement des acheteurs et des vendeurs. Alors que le commerce traditionnel implique des flux physiques relativement concentrés aux enjeux élevés (entrepôts, conteneurs etc.), le e-commerce donne lieu à **une multitude de petits envois individuels, représentant chacun un enjeu financier très faible.** Ceux-ci sont adressés directement au client par fret express ou fret postal.

Pour les colis en provenance de pays tiers, les droits de douane et **la TVA à l'importation doivent être acquittées à l'occasion de l'entrée sur le territoire, c'est-à-dire du passage en douane (dédouanement), sur la base de la valeur déclarée en douane.** Les droits sont acquittés par le destinataire de la marchandise ou le plus souvent **par l'opérateur de fret express** (*Chronopost, FedEx, DHL* etc.) en sa qualité de déclarant en douane¹, qui les facture ensuite au destinataire de la marchandise. En matière de fret postal, c'est en revanche l'expéditeur qui est responsable de la marchandise jusqu'à la livraison finale, et donc en théorie tenu au paiement des taxes. La direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) est chargée du recouvrement.

Ce système est aujourd'hui complètement dépassé, du fait de la conjonction entre l'extrême morcellement des envois d'une part, et le régime purement déclaratif.

Ce constat est aggravé par l'existence d'une franchise de TVA pour les « envois à valeur négligeable » (EVN) inférieurs à 22 euros, qui constitue une incitation objective à la sous-déclaration. Pour les droits de douane, la franchise est de 150 euros. Dès l'origine, la France a exclu les ventes à distance de cette franchise, mais cette règle n'est pas appliquée. Le groupe de travail du Sénat a proposé la suppression de ces franchises.

Pour les envois en fret express, la DGDDI a mis en place une « cellule de ciblage du fret », qui exploite notamment les données fournies par le transporteur dans la base de données Delt@ X, mais principalement à des fins de lutte contre les trafics. Pour les envois postaux, la déclaration CN 22 qui figure sur le colis, très souvent incomplète, ne permet aucun ciblage.

¹ Article 293 A du code général des impôts.

Dans ce contexte, le montant des droits et taxes redressés à Roissy n'a été que de 1,4 million d'euros en 2014, alors que 3,5 millions d'envois express (déclarés)¹ et 37 millions d'envois postaux arrivent chaque année en provenance de pays tiers.

Au niveau de la DGDDI, les montants redressés en matière de fret express et de fret postal n'ont été que de 2,5 millions d'euros en 2014, soit seulement 0,71 % de l'ensemble des droits et taxes redressés par la DGDDI en 2014 (357 millions d'euros). Il s'agit là d'un **niveau très faible et sans commune mesure avec l'importance du e-commerce**. Sur des 2,5 millions d'euros redressés, le fret postal n'a représenté que 80 000 euros, et seulement 171 constatations sur les 4 147 constatations effectuées.

Droits et taxes redressés par la DGDDI en fret express et fret postal

(en millions d'euros)

	Ensemble DGDDI	Fret express et fret postal	En % du total DGDDI
2014	356,9	2,52	0,71 %
2013	322,7	2,68	0,83 %
2012	294,2	1,38	0,47 %
2011	265,5	1,34	0,51 %

Source : rapport d'information n° 691 (2014-2015), « Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source », 17 septembre 2015, d'après les chiffres de la DGDDI.

De fait, une sorte d'impunité de facto s'est installée : pour simplifier, un vendeur établi en Asie envoyant ses produits dans de petits colis à la période de Noël et recevant ses paiements par *PayPal* n'a pour ainsi dire aucune chance de payer l'impôt dû. Le modèle d'affaires d'un site de e-commerce comme le chinois *Alibaba*, principal concurrent d'*Amazon*, qui propose **un catalogue de 100 millions de produits directement accessibles aux internautes français auprès de vendeurs exclusivement chinois**, repose précisément sur l'envoi direct des colis depuis la Chine, par la Poste ou le cas échéant par fret express. Le site *Alibaba* figure depuis cette année parmi les 25 sites les plus visités en France.

Il faut reconnaître qu'il ne serait pas raisonnable pour la DGDDI de consacrer des moyens excessifs à cette mission fiscale, **de toute façon vouée à produire de faibles résultats tant que le système restera déclaratif**. De fait, les rares contrôles qu'il est possible d'effectuer sont concentrés sur les enjeux de lutte contre les trafics (contrefaçons, stupéfiants, armes etc.). Quant à la création de 1 000 postes de douaniers supplémentaires annoncée par le

¹ Il s'agit des seuls envois déclarés via le système Delt@ X. Le nombre réel est largement supérieur.

Président de la République devant le Parlement réunis en Congrès le 16 novembre 2015, ceux-ci seront affectés à des missions de sécurité, et non à des missions fiscales.

En conclusion, le problème de la TVA sur le commerce en ligne est le fondement même du système, c'est-à-dire son caractère déclaratif dans un contexte où le vendeur n'est pas identifiable et les flux pas contrôlables. Il importe, dès lors, de changer de paradigme.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à instituer un régime de prélèvement à la source de la TVA sur le e-commerce. À cette fin, il propose la création d'un nouvel article 259 D au sein du code général des impôts, applicable à la TVA intracommunautaire. Un second article (cf. *infra*) propose de transposer ce système à la TVA à l'importation, par la création d'un nouvel article 293 *ter* au sein du code général des impôts.

Concrètement, à l'occasion de chaque transaction sur Internet correspondant à un achat en ligne par un particulier¹, **la banque du client ou son établissement de paiement (ex. PayPal) retiendrait automatiquement 20 % du montant hors taxes du paiement²**, correspondant au taux normal de TVA, et la reverse directement sur le compte du Trésor.

Il s'agit d'un mécanisme dit de « **paiement scindé** » de la TVA.

Les conséquences de ce paiement scindé sont différentes selon qu'il s'agisse de TVA intracommunautaire ou de TVA à l'importation :

- **pour la TVA intra-communautaire**, la taxe serait considérée comme collectée par le vendeur assujetti. Le droit à déduction de la TVA payée par le vendeur sur ses propres achats deviendrait un droit à remboursement, et celui-ci deviendrait créateur vis-à-vis du Trésor public, dans les conditions de droit commun ;

- **pour la TVA à l'importation**, la taxe prélevée au moment du paiement en ligne n'aurait pas à être acquittée lors du dédouanement. Il est prévu que le vendeur appose sur le colis un dispositif (par exemple un code-barres) permettant d'attester, lors du passage en douane, que la taxe a été payée au moment de la transaction.

Les établissements financiers appliquent par défaut le taux normal de TVA, ceux-ci ne disposant pas des informations permettant de déterminer le taux applicable.

Toutefois, il peut arriver :

¹ Ces transactions sont d'ores et déjà connues des banques, grâce à un « identifiant de commerce électronique ».

² Soit 16,7 % du montant toutes taxes comprises pour une TVA à 20 % sur le prix hors taxes.

- **que la transaction soit soumise à un taux réduit de TVA** (livres, alimentation, billetterie, Corse, Outre-mer etc.), à des taux multiples (frais de livraison etc.), ou qu'elle soit exonérée ;

- **que le vendeur ne soit pas assujéti à la TVA**, notamment s'il s'agit d'un particulier agissant à titre occasionnel, ou d'une entreprise en franchise en base de TVA réalisant moins 82 200 euros ou 39 200 euros de chiffre d'affaires selon la nature de son activité.

Dans ces deux cas, le présent article prévoit que « le vendeur communique à l'administration fiscale les informations nécessaires (...) en vue d'obtenir la restitution du trop-perçu ».

Concrètement, cette procédure pourrait être mise en œuvre de manière simple et automatique, par le biais d'un système d'information spécifique (« Le Central ») : lorsqu'une transaction est soumise à un taux différent du taux normal, le vendeur enverrait instantanément et par voie dématérialisée au « Central » les éléments nécessaires, dont une copie de la facture émise, afin d'obtenir immédiatement un remboursement de la part du Trésor. Une interconnexion avec le système d'information des banques pourrait même permettre à celles-ci de ne retenir que le montant exact sur la transaction. Lorsque le vendeur n'est pas assujéti, il lui suffirait de souscrire une fois pour toutes à un formulaire d'*opt out*¹ pour échapper à la retenue à la source.

Seuls les vendeurs concernés par ce second volet du dispositif, en raison de leur statut ou de la nature de leurs produits, y participeraient. Il convient à cet égard de noter que les vendeurs établis hors de l'Union européenne sont par définition soumis à la TVA à l'importation, et donc non éligibles à la procédure d'*opt out*.

Une sanction de 20 euros par manquement à l'obligation de retenue de la TVA est prévue pour les établissements financiers, sauf si le manquement n'est pas de leur responsabilité.

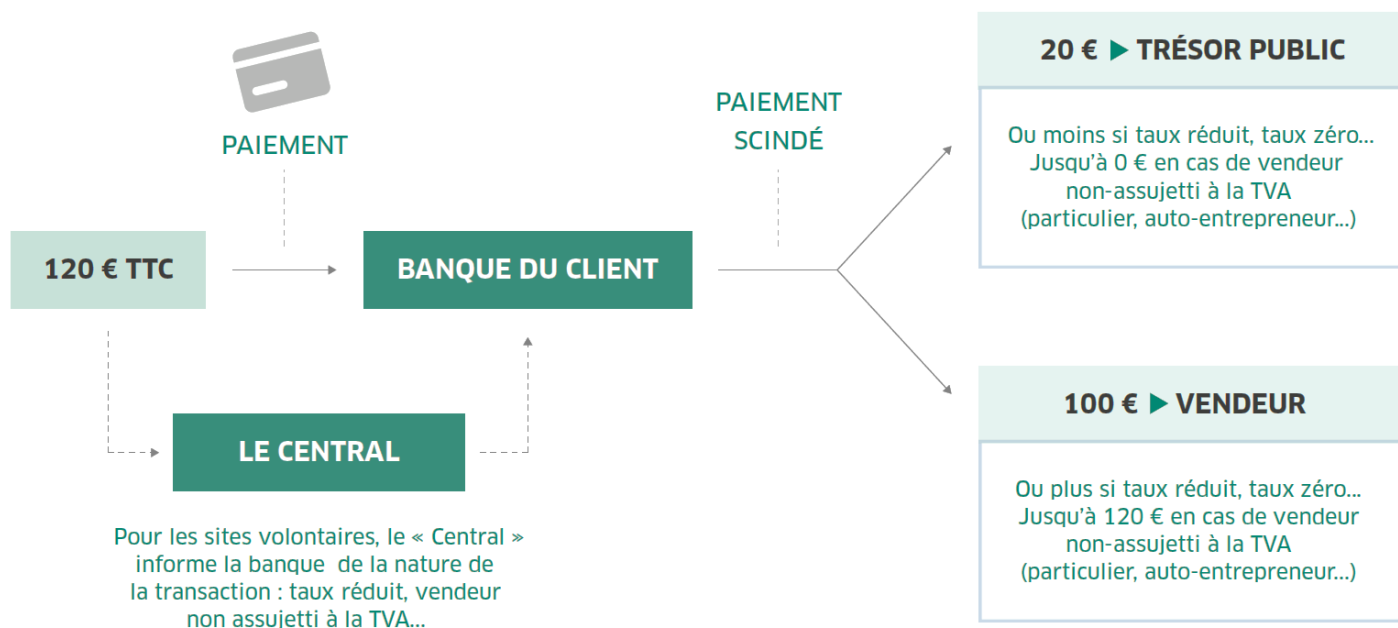
L'entrée en vigueur du dispositif proposé est subordonnée à sa compatibilité avec le droit de l'Union européenne, et notamment la directive « TVA » du 28 novembre 2006. Toutefois, son l'article 395 permet à un État membre d'introduire à titre d'expérimentation, sous réserve de l'accord du Conseil de l'Union européenne, « *des mesures particulières dérogatoires à la présente directive, afin de simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines fraudes ou évasions fiscales* ». Cette possibilité est explicitement prévue dans le dispositif.

En tout état de cause, **les dispositions du présent article seraient applicables à compter du 1^{er} janvier 2017**, afin de permettre la mise en place de l'infrastructure nécessaire.

¹ Celui-ci peut être inclus dans le formulaire d'inscription des plateformes Internet de mise en relation (marketplaces, sites de petites annonces etc.).

Les modalités d'application du dispositif proposé devraient être précisées par décret.

Le « paiement scindé » de la TVA : schéma simplifié



Source : rapport d'information n° 691 (2014-2015), « Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source », 17 septembre 2015

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ce dispositif reprend la proposition du groupe de travail de la **commission des finances du Sénat** sur le recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique, intitulé « *Le e-commerce : propositions pour une TVA prélevée à la source* »¹. Le groupe de travail, composé de sénateurs de toutes sensibilités politiques, a élaboré ses propositions après avoir entendu plus de 70 personnes et effectué plusieurs déplacements.

Le phénomène de fraude fiscale massive qui profite à certains e-commerçants constitue une concurrence déloyale faite aux acteurs en ligne dûment imposés, ainsi qu'aux commerçants « physiques » proposant les mêmes produits.

¹ Rapport d'information n° 691 (2014-2015), « Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source », 17 septembre 2015. Le groupe de travail est constitué de sept sénateurs : Michel Bouvard, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Philippe Dallier, Jacques Genest, Bernard Lalande et Albéric de Montgolfier.

Ensuite, et surtout, il faut rappeler qu'**avec près de 140 milliards d'euros de recettes annuelles, la TVA constitue en effet la première ressource de l'État**, et la moitié de ses recettes fiscales nettes. Dans une étude publiée le 4 septembre 2015, la Commission européenne a estimé que **la France avait perdu 14,1 milliards d'euros de recettes de TVA en 2013, soit 8,9 % des recettes potentielles**¹. Pour l'Union européenne, le manque à gagner (« *VAT Gap* ») atteindrait 168 milliards d'euros en 2013, soit 15,2 % des recettes potentielles des vingt-six États membres étudiés.

Le problème est d'autant plus préoccupant que le commerce en ligne, et plus généralement l'économie numérique, s'étend chaque jour un peu plus à l'ensemble de l'économie. L'érosion des bases fiscales qui en résulte **menace à terme le financement de notre modèle social et des services publics dans leur ensemble**.

À cet égard, **le dispositif proposé constitue une réforme ambitieuse du mode de collecte de la TVA, adaptée aux spécificités du commerce en ligne**. Compte tenu de l'impossibilité de contrôler des millions de colis et des dizaines de milliers d'acteurs souvent situés à l'étranger, **la seule solution viable est de porter l'effort sur le « nœud » du système : les flux financiers**. Ceux-ci ont l'avantage d'être concentrés sur un nombre restreint de banques et moyens de paiement.

Le dispositif proposé présente de nombreux avantages :

- **l'universalité** : il permet de couvrir à la fois les biens et les services, à la fois les vendeurs situés au sein de l'Union européenne et dans les pays tiers, et à la fois les paiements traditionnels par carte et les paiements par des services en lignes comme *PayPal* ;

- **la simplicité** : pour l'acheteur, rien ne change, puisque l'achat est toujours facturé toutes taxes comprises (TTC) – une éventuelle augmentation du prix ne ferait que révéler une fraude préexistante. Pour le vendeur, un système d'*opt out* très simple peut être mis en place ;

- **l'efficacité** : la DGFIP et la DGDDI n'auraient plus à mobiliser des moyens pour des contrôles isolés au rendement négligeable ;

- **la sécurité** : le paiement scindé est effectué par la banque du client, souvent située en France ou au sein de l'Union européenne, et donc tenue de respecter la réglementation en vigueur.

Sa mise en œuvre implique de résoudre plusieurs difficultés d'ordre technique et juridique, mais celles-ci ne sont pas rédhibitoires.

L'exemple de l'Italie est à cet égard encourageant : en juin 2015, le pays a obtenu une autorisation de l'Union européenne pour **expérimenter le**

¹ Source : Commission européenne, « Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States », 4 septembre 2015. Le « VAT Gap », c'est-à-dire la différence entre le montant théorique des recettes et le montant effectivement perçu, recouvre à la fois les fraudes, l'optimisation légale, et les cas de non-recouvrement (faillites, insolvabilités, erreurs etc.).

« paiement scindé » de la TVA sur les marchés publics. Le rendement prévu de cette mesure pour 2015 atteint d'ores et déjà 2 milliards d'euros, contre une prévision initiale d'un milliard d'euros.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 38
(Art. 293 A ter [nouveau] du code général des impôts)

**Prélèvement à la source de la TVA à l'importation
sur le commerce en ligne**

Commentaire : le présent article vise à instituer un régime de prélèvement à la source de la TVA à l'importation sur le e-commerce.

Le présent article fait l'objet d'un commentaire détaillé en même temps que l'article additionnel précédent, relatif au prélèvement à la source de la TVA intracommunautaire.

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

ARTICLE 39
(Art. 1586, 1599 bis, 1599 sexdecies et 1599 novodecies A
du code général des impôts)

Adaptation de la fiscalité aux évolutions institutionnelles des régions

Commentaire : le présent article transfère 25 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements aux régions dans le cadre de la compensation des transferts de compétences en matière de transports prévus par la loi NOTRe et procède à plusieurs adaptations en matière fiscale rendues nécessaires par la nouvelle carte régionale.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1^{er} de la loi du 16 janvier 2015¹ a remanié la carte des régions de métropole, en la faisant passer – hors collectivité territoriale de Corse – de 21 régions à 12 régions au 1^{er} janvier 2016.

Parallèlement, l'article 15 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)² a prévu de **transférer des départements aux régions les transports interurbains réguliers et à la demande** (article L. 3111-1 du code des transports) **à compter du 1^{er} janvier 2017**. Le même article a également prévu le **transfert des départements aux régions des transports scolaires** (article L. 3111-7 du même code) **à compter du 1^{er} septembre 2017**, c'est-à-dire à compter de la rentrée scolaire 2017.

La région bénéficiaire du transfert de compétences succède au département dans l'ensemble de ses droits et obligations à l'égard des tiers.

Ces transferts de compétence des départements vers les régions font l'objet d'une compensation dont les modalités sont prévues au V de l'article 133 de la loi NOTRe.

Celui-ci prévoit que ces transferts *« sont accompagnés du transfert concomitant par le département à cette collectivité territoriale ou à ce groupement des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences »*. De façon classique, il est prévu que ces ressources *« sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par le département au titre des compétences transférées. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées »*.

¹ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

L'évaluation des charges transférées est confiée à une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées (CLECRT), composée paritairement de quatre représentants du conseil départemental et de quatre représentants du conseil régional.

Le dernier alinéa du V prévoyait, dans la version déposée au Sénat le 18 juin 2014, que la compensation prenait la forme d'une dotation de compensation versée par le département chaque année à la région. Au cours de la discussion parlementaire, cet alinéa a évolué pour finalement prévoir que **les modalités de compensation des charges transférées « soient déterminées en loi de finances ».**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'ADAPTATION DE LA FISCALITÉ À LA NOUVELLE CARTE RÉGIONALE

Le II du présent article procède à plusieurs adaptations de dispositions fiscales relatives aux régions induites par le remaniement de la carte régionale au 1^{er} janvier prochain.

Le **A** du II concerne **les exonérations et abattements de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) adoptées par les régions actuelles.** Lorsqu'elles ont été adoptées pour une durée limitée, elles demeurent applicables pour la durée et pour la quotité initialement prévues (1^o). Lorsqu'elles ont été accordées sans limite de durée, elles ne demeurent applicables que pour les impositions dues au titre de 2016 (2^o).

Le **B** du II est relatif à la refaction de la **taxe intérieure de consommation applicable au supercarburant** et à la majoration applicable à cette même taxe (articles 265 et 265 A *bis* du code des douanes). En 2016, seront mises en œuvre les dispositions qui étaient applicables au 31 décembre 2015 ou qui auraient été appliquées au 1^{er} janvier 2016 sur le territoire de chaque région avant le remaniement de la carte régionale.

Le **C** du II concerne la **taxe sur les certificats d'immatriculation** prévue à l'article 1599 *sexdecies* du code général des impôts. Le taux appliqué en 2016 est celui applicable au 31 décembre 2015 sur le territoire de chaque région avant le remaniement de la carte régionale.

Un mécanisme d'harmonisation progressive des taux applicables sur le territoire de chaque ancienne région peut être mis en œuvre à compter de 2017. Le choix de recourir à cette harmonisation doit être pris avant le 30 septembre 2016. La délibération fixe une durée d'harmonisation, qui ne peut excéder cinq ans, et un taux « cible ». Les écarts de taux sont réduits chaque année par parts égales. La durée d'harmonisation ne peut être modifiée, à moins qu'il y soit mis fin. Les exonérations appliquées au 31 décembre 2015 demeurent applicables au cours de la procédure

d'harmonisation, à moins que la délibération ne prévoie des conditions uniques d'exonération.

Le D du II est relatif à **la taxe sur les permis de conduire** prévue à l'article 1599 *terdecies* du code général des impôts. Le taux appliqué en 2016 est celui applicable au 31 décembre 2015 sur le territoire de chaque région avant le remaniement de la carte régionale.

Un mécanisme d'harmonisation progressive des taux applicables sur le territoire de chaque ancienne région peut être mis en œuvre à compter de 2017, dans des conditions identiques au cas précédent, si ce n'est que le choix de recourir à cette harmonisation doit être pris avant le 30 novembre 2016.

Le E du II précise les modalités de délibération sur le taux et les exonérations relatifs à la taxe sur les certificats d'immatriculation, en prévoyant que ces délibérations doivent être prises avant le 1^{er} octobre pour s'appliquer à compter du 1^{er} janvier prochain.

Enfin, le F du II précise que les transferts des droits, biens et obligations résultant du remaniement de la carte régionale ne sont pas assujettis au versement de contribution, impôts, droits ou taxes de quelque nature que ce soit.

B. LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCE DE LA LOI NOTRE À TRAVERS UN TRANSFERT DE CVAE

1. Le transfert de 25 % de la CVAE des départements aux régions

Le A du I du présent article prévoit de **transférer la moitié environ de la CVAE perçue par les départements aux régions**. Ainsi, la part du produit de CVAE perçu par les départements passerait de 48,5 % à 23,5 % quand celle des régions passerait de 25 % à 50 %. Ce transfert représente environ **4,2 milliards d'euros**, en se basant sur le produit de la CVAE en 2015.

Le B du I précise que ce transfert est applicable à la CVAE due à compter de 2016 et versée par l'État à compter de 2017.

Le C du I concerne **les exonérations et abattements de CVAE décidées par les départements et les régions**. Lorsqu'ils ont été adoptés pour une durée limitée, ils demeurent applicables pour la durée et pour la quotité initialement prévues (1^o). Lorsqu'ils ont été accordés sans limite de durée, ils ne demeurent applicables que pour les impositions dues au titre de 2016 (2^o).

Le D du I prévoit **la remise au Parlement d'un rapport visant à « évaluer les ajustements du partage des ressources entre régions et départements rendus nécessaires par les transferts de compétences entre collectivités territoriales »** du fait de la loi NOTRe.

Afin de tenir compte de l'organisation particulière des transports en Île-de-France, où la compétence des transports est détenue par le syndicat des transports d'Île-de-France (Stif), il est prévu que le rapport *« examine notamment les mécanismes de compensation des transferts de compétences en Île-de-France »*.

2. Les modalités de compensation des transferts de compétence

Le III du présent article **précise les modalités de compensation des transferts de compétences** prévus par la loi NOTRe en matière de transports.

Il prévoit qu'**une attribution de compensation est versée de la région au département, afin - en quelque sorte - de restituer le « trop perçu » du surcroît de CVAE** dont elle aurait bénéficié en application du présent article, par rapport aux charges effectivement transférées, appréciées selon les modalités prévues par la loi NOTRe.

Cette attribution de compensation **ne peut être indexée**.

Si l'attribution de compensation s'avérait négative, c'est-à-dire si les charges transférées par le département étaient supérieures aux 25 % du produit de la CVAE transférés à la région, celle-ci peut demander au département de compenser la différence. Le montant est fixé par délibérations concordantes des deux conseils ou, à défaut, par le préfet.

D'après le rapport 2015 de l'observatoire des finances locales, les dépenses des départements en matière de transports scolaires s'élèvent à 1,95 milliard d'euros et celles en matière de transports publics de voyageurs à 1,3 milliard d'euros, soit une charge totale de 3,2 milliards d'euros, contre une ressource fiscale transférée de 4,2 milliards d'euros : **au niveau global, la charge transférée est donc inférieure au transfert de fiscalité**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Nos collègues députés ont souhaité **préserver la possibilité pour les nouveaux conseils régionaux issus des élections de décembre prochain d'utiliser le levier fiscal en 2016**.

À cette fin, ils ont adopté :

- à l'initiative du Gouvernement, un amendement permettant de délibérer jusqu'au 31 octobre 2016 en matière de TICPE ;

- à l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale, un amendement permettant de délibérer jusqu'au 31 mai 2016 en matière de taxe sur les certificats d'immatriculation ;

- à l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, un amendement permettant de délibérer jusqu'au 31 mai 2016 en matière de taxe sur les permis de conduire.

À l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **supprimant la nécessité de délibérer annuellement sur la taxe sur les certificats d'immatriculation** : les délibérations prises restent valables tant qu'elles ne sont pas modifiées. Le nouveau tarif s'applique à compter de la date d'entrée en vigueur de la délibération ou à la date ultérieure qu'elle mentionne. Les dispositions relatives à la modification des exonérations applicables à cette taxe sont supprimées.

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant les **modalités de compensation des transferts des ports départementaux** à une autre collectivité en application de l'article 22 de la loi NOTRe. Cet amendement prévoit le versement par le département d'une **dotation de compensation**, annuelle, non indexée et calculée dans les conditions prévues au V de l'article 133 de la loi précitée.

Enfin, nos collègues députés ont adopté quatre amendements rédactionnels.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN TRANSFERT DE CVAE QUI PÉNALISE LOURDEMENT LES DÉPARTEMENTS

1. Le choix politique du Gouvernement de transférer de la CVAE aux régions

Le transfert d'une part de CVAE constitue une revendication forte des régions. En novembre 2014, dans le cadre de ses propositions pour la réforme territoriale, **l'Association des régions de France (ARF) demandait à ce qu'elles bénéficient de 70 % de la CVAE**, au lieu de 25 %, afin d'établir un lien entre leurs ressources fiscales et le rôle qu'on entendait leur confier en matière économique. Le 26 juin 2015, Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique, **annonce au congrès de l'ARF que les régions bénéficieront de 50 % de la CVAE**.

Cette annonce a été faite alors qu'à cette date, le Parlement n'avait pas achevé l'examen du projet de loi NOTRe. La question du transfert des transports scolaires aux régions était notamment encore en suspens, le Sénat et l'Assemblée nationale étant alors en désaccord sur ce point.

Ainsi, la décision du Gouvernement de transférer plus de 4 milliards d'euros aux régions a été prise avant de connaître les charges qui leur seraient transférées et donc le montant de ces transferts. On peut donc voir dans ce choix de transférer 25 % de la CVAE des départements le choix purement politique d'augmenter les ressources fiscales des régions au détriment des départements, plutôt qu'une décision guidée par la nécessité de compenser les transferts de compétences.

Si le Gouvernement avait simplement souhaité compenser les charges résultant pour les régions de ces transferts, il en serait resté au choix initial du projet de loi NOTRe, qui prévoyait de recourir, comme cela est l'usage, à une dotation de compensation, calculée précisément, versée par la collectivité transférant une compétence – en l'occurrence le département – à la collectivité recevant la compétence – en l'occurrence la région.

2. Une perte de 8 milliards d'euros en dix ans pour les départements du fait de la perte de la dynamique de la CVAE

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, le produit de la CVAE connaît, depuis 2011, un dynamisme certain. En moyenne, entre 2011 et 2015, son produit a augmenté de 3,13 % par an.

Évolution du produit de CVAE entre 2011 et 2015

(en millions d'euros)

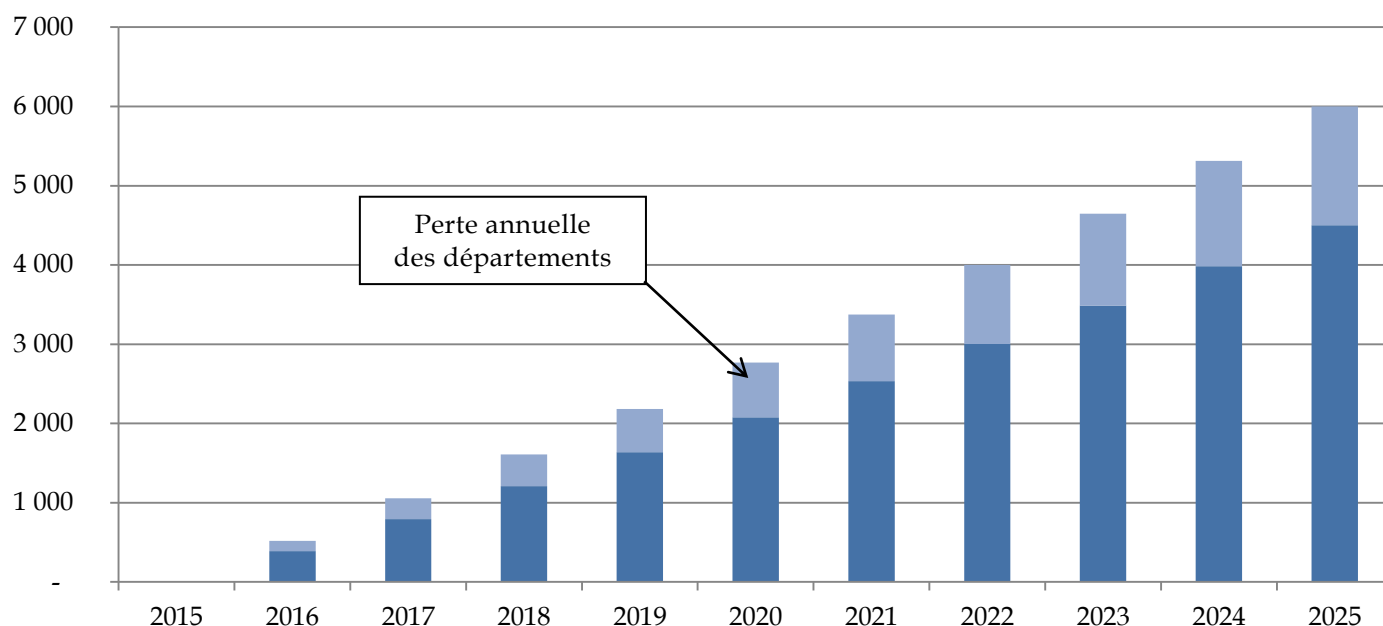
	2011	2012	2013	2014	2015
Produit	14 695	15 182	16 323	15 917	16 623
Évolution annuelle	-	+ 3,3%	+ 7,5%	- 2,5%	+ 4,4%

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

Le transfert de la moitié de la CVAE perçue par les départements aux régions leur fera perdre une partie de ce dynamisme. Basé sur l'hypothèse d'une hausse de 3,13 % par an, le tableau ci-dessous permet d'estimer cette perte de ressources à près de 8 milliards d'euros en 2025, en cumulé.

Évolution du produit de CVAE par rapport à 2015

(en millions d'euros)



	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Hausse du produit de la CVAE par rapport à 2015	520	1 057	1 610	2 181	2 770	3 377	4 003	4 648	5 314	6 000
Perte de dynamique pour les départements (25 % de la hausse)	130	264	403	545	692	844	1 001	1 162	1 328	1 500
Perte cumulée pour les départements	-	394	797	1 342	2 034	2 879	3 879	5 041	6 370	7 870

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

*

Les régions souffrent certes d'une insuffisance de ressources fiscales parmi leur panier de ressources. Cependant, **il ne semble pas opportun de leur accorder des ressources fiscales supplémentaires en venant diminuer encore les ressources des départements, alors même que ces derniers sont confrontés à des difficultés financières importantes et que le coût des allocations individuelles de solidarité (AIS) devrait encore augmenter cette année de plus de 7 %, d'après les chiffres du Gouvernement lui-même.** L'écart entre le coût des AIS et les compensations dont bénéficient les départements dépasse 7 milliards d'euros par an.

De plus, **il semble que le Gouvernement n'ait pas une idée précise des charges à transférer et de l'opportunité de ce transfert de CVAE,** puisqu'il prévoit de travailler sur la question en 2016, en remettant un rapport au Parlement dont l'objet est « d'évaluer les ajustements du partage des ressources entre régions et départements rendus nécessaires par les transferts de compétences ».

Il serait donc plus prudent d'attendre d'avoir travaillé sur le sujet avant de transférer la CVAE aux régions.

C'est pourquoi votre commission des finances vous propose un amendement tendant à :

- **revenir sur le transfert de CVAE** des départements aux régions ;
- compléter le rapport prévu par le Gouvernement en prévoyant qu'il s'intéresse également à la **soutenabilité d'une telle baisse de ressources pour les départements** ;
- mettre en place une **dotation de compensation** versée par les départements aux régions, sous la forme d'un prélèvement sur les recettes des départements afin de respecter l'article 40 de la Constitution, destinée à compenser les transferts prévus par l'article 15 de la loi NOTRe.

B. DES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES À LA FISCALITÉ RÉGIONALE

Les ajustements proposés en matière de fiscalité locale sont rendus nécessaires par la nouvelle carte régionale et n'appellent donc pas d'observations particulières.

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

ARTICLE 39 bis (nouveau)
(Art. L. 2333-30 et L. 2333-41 du code général des collectivités territoriales)

Fixation d'une date limite pour l'institution de la taxe de séjour

Commentaire : le présent article vise à fixer au 1^{er} octobre de chaque année la date limite d'approbation des délibérations du conseil municipal instituant la taxe de séjour.

I. LE DROIT EXISTANT

Instituée par la loi du 13 avril 1910, **la taxe de séjour est une taxe locale et facultative** qui a pour but de faire contribuer les touristes aux dépenses liées à la fréquentation d'une commune. La loi prévoit deux modalités possibles d'assujettissement à la taxe de séjour, laissées au libre choix des communes :

- **la taxe de séjour « au réel »**, établie sur les touristes, et calculée par personne et par nuitée de séjour ;

- **la taxe de séjour forfaitaire**, établie sur les logeurs, hôteliers et propriétaires, et assise sur la capacité d'hébergement multipliée par le nombre de nuitées, avec application le cas échéant d'un abattement de 20 % à 30 % afin de tenir compte de la fréquentation de la commune.

La taxe de séjour a été profondément réformée par l'article 67 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, qui a notamment ajusté à la hausse son barème (désormais compris entre 0,20 euro et 4 euros par personne et par nuitée), simplifié le régime des exonérations et abattements applicables, rénové ses modalités de recouvrement, et prévu la possibilité de sa collecte par les plateformes de réservation en ligne – ce que le site *Airbnb* applique à Paris depuis le 1^{er} octobre 2015. La taxe de séjour est désormais codifiée aux L. 2333-26 à L. 2333-47 du code général des collectivités territoriales.

Aux termes des articles L. 2333-30 et L. 2333-41 du code général des collectivités territoriales, la période de perception de la taxe, la nature des hébergements marchands assujettis et les tarifs applicables sont **fixés « avant le début de la période de perception »**, par **une délibération du conseil municipal**.

Par ailleurs, les articles L. 2333-30 et L. 2333-41 du code général des collectivités territoriales prévoient qu'« *un décret en Conseil d'État détermine les informations qui doivent être tenues à la disposition des personnes chargées de collecter la taxe, afin de permettre à ces dernières de déterminer le*

tarif applicable sur le territoire des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ayant institué la taxe de séjour ». Le décret n° 2015-970 du 31 juillet 2015 prévoit ainsi que **le ministère du budget met en ligne deux fois par an, sous forme de données téléchargeables dans un format standard, les informations suivantes** : les dates de début et de fin de la période de perception ; les tarifs de la taxe de séjour ; le montant du loyer maximal en-dessous duquel la taxe n'est pas due ; le taux de l'abattement de la taxe de séjour forfaitaire.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, issu d'un amendement du Gouvernement adopté avec l'avis favorable de la commission des finances, **propose de fixer au 1^{er} octobre la date limite d'adoption des délibérations visant à instituer la taxe de séjour** et à fixer ses tarifs.

Par ailleurs, cet article vise à apporter une précision rédactionnelle aux articles L. 2333-30 et L. 2333-41 du code général des collectivités territoriales : il serait désormais prévu que le décret relatif à la publication des informations relatives à la taxe de séjour dans chaque commune ou EPCI « *détermine le contenu et fixe la date de [leur] publication* ». Cette précision est conforme au contenu du décret du 31 juillet 2015 précité.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable à la mesure proposée.

D'une part, l'instauration de la date limite du 1^{er} octobre constitue une mise en cohérence avec les autres délibérations des communes en matière fiscale. L'article 1639 A *bis* du code général des impôts dispose en effet que « *les délibérations des collectivités locales et des organismes compétents relatives à la fiscalité directe locale, autres que celles fixant soit les taux, soit les produits des impositions, et que celles instituant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères doivent être prises avant le 1^{er} octobre pour être applicables l'année suivante* ».

D'autre part, dans la mesure où la collecte de la taxe de séjour est appelée à être effectuée, de plus en plus, par les plateformes de réservation en ligne, il est important que celles-ci puissent disposer d'informations centralisées et standardisées, sans avoir à prendre le cas échéant contact avec chaque commune ou EPCI. L'harmonisation de la date et la centralisation de la mise en ligne vont à cet égard dans la bonne direction.

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

ARTICLE 39 ter (nouveau)
(Art. 50-0, 1382 E bis, 1407, 1459 et 1600 du code général des impôts)

**Suppression du régime fiscal des gîtes ruraux
au profit de celui des meublés de tourisme**

Commentaire : le présent article vise à supprimer les avantages fiscaux attaché au label de « gîte rural » ; afin de continuer à en bénéficier, les propriétaires devraient alors demander une procédure administrative de classement en « meublé de tourisme ».

I. LE DROIT EXISTANT

A. GÎTES RURAUX ET MEUBLÉS DE TOURISME : DES AVANTAGES FISCAUX IDENTIQUES...

Le code général des impôts (CGI) prévoit, pour les gîtes ruraux et les meublés de tourisme, une série d'avantages fiscaux identiques.

Ainsi, en application des articles 1407 et 1382 E bis du code général des impôts, les communes peuvent **exonérer de taxe d'habitation et de taxe foncière** les locaux mis en location à titre de gîte rural d'une part, et en qualité de meublé de tourisme d'autre part. Cette exonération, limitée aux zones de revitalisation rurale, est adoptée par délibération de la commune. Les chambres d'hôtes bénéficient aussi de cet avantage.

En outre, en application de l'article 1459 du code général des impôts, les personnes qui louent des gîtes ruraux ou des meublés de tourisme sont **exonérées de cotisation foncière des entreprises (CFE)**, sauf délibération contraire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Enfin, les gîtes ruraux, les meublés de tourisme et les chambres d'hôtes relèvent, aux termes de l'article 50-0 du code général des impôts, des activités pouvant bénéficier de **l'abattement de 71 % du chiffre d'affaires au titre du régime de la micro-entreprise** (dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux, ou BIC), par dérogation avec les autres locations de logement qui bénéficient seulement de l'abattement de 50 %.

B. ...MAIS UNE PROCÉDURE D'ÉLIGIBILITÉ DIFFÉRENTE

En dépit de ces avantages identiques, ces hébergements touristiques sont *de facto* **soumis à un traitement fiscal différent**, dans la mesure où la

procédure pour être qualifiée de gîte rural ou de meublé de tourisme n'est pas la même :

- **la qualification de « gîte rural » correspond au label attribué par la fédération nationale des Gîtes de France¹**, association de droit privé créée en 1955 qui regroupe des associations départementales pour le développement de l'hébergement touristique à domicile². Les gîtes ruraux sont classés de **un à cinq « épis »**, en fonction de normes de confort précises et du respect d'une charte nationale de qualité. Le réseau des Gîtes de France rassemble environ 50 000 gîtes ;

- **la qualification de « meublé de tourisme », plus récente, relève d'une procédure de classement administratif** définie à l'article L. 324-1 du code du tourisme et précisée par décret. Le classement, qui va de **une à cinq « étoiles »** (comme les hôtels) et reste valable cinq ans, est attribué à l'issue d'une visite effectuée par **un organisme évaluateur accrédité³**, sur la base d'une grille de contrôle. Le préfet procède ensuite au classement, par arrêté pris après avis de la commission départementale de l'aménagement touristiques (CDAT).

Cette différence de traitement⁴, qui résulte de la superposition d'un régime privé « historique » et d'un régime administratif plus récent, **peut aujourd'hui sembler injustifiée pour deux raisons.**

D'une part, les hébergements touristiques concernés sont dans une large mesure les mêmes. Ainsi, les meublés de tourisme sont définis par l'article D. 324-1 du code du tourisme comme « *des villas, appartements, ou studios meublés, à l'usage exclusif du locataire, offerts en location à une clientèle de passage qui y effectue un séjour caractérisé par une location à la journée, à la semaine ou au mois, et qui n'y élit pas domicile* ». Cette définition pourrait tout à fait trouver à **s'appliquer aux gîtes ruraux, bien que ceux-ci présentent également des spécificités**, comme l'a confirmé l'autorité de la concurrence dans sa décision n° 06-D-06 du 17 mars 2006 : « *les gîtes ruraux peuvent être définis comme des meublés de tourisme. Il s'agit soit d'une maison indépendante, soit d'un appartement situé dans un petit bâtiment comprenant en moyenne 2 à 3 habitations. La maison peut être de caractère ancien ou récent mais est obligatoirement située en espace rural, à l'intérieur ou à l'extérieur d'un bourg. Elle*

¹ L'article 322 FA de l'annexe 3 du code général des impôts dispose que « le gîte rural s'entend du logement meublé qui remplit les deux conditions suivantes : 1° être classé "gîte de France" dans les conditions prévues à l'article L. 324-1 du code du tourisme ; 2° ne pas constituer l'habitation principale ou secondaire du locataire ».

² Le premier « gîte rural » a été créé en 1951 à La Javie (Alpes-de-Haute-Provence) par notre ancien collègue sénateur Émile Aubert.

³ Il existe plusieurs organismes agréés pour le contrôle des meublés de tourisme ; les réseaux proposant le label de gîte rural peuvent également exercer cette fonction.

⁴ On précisera par ailleurs que les chambres d'hôtes ne nécessitent quant à elles aucun classement, mais qu'elles doivent répondre à la définition fixée par l'article L. 324-3 du code du tourisme, c'est-à-dire des chambres meublées chez l'habitant en vue d'accueillir des touristes à titre onéreux, pour une ou plusieurs nuitées, assorties de prestations.

aura, si possible, du terrain ou sinon un balcon ou une terrasse. Sont exclues les maisons situées dans les lotissements et les bâtiments comportant une activité entraînant des nuisances. Les gîtes ruraux peuvent, comme l'ensemble des meublés touristiques, faire l'objet d'une procédure de classement et bénéficier d'un label ».

D'autre part, il existe, au côté du label de « gîte rural » attribué par la fédération nationale des Gîtes de France, plusieurs autres labels privés qui, eux, n'ouvrent pas droit à un avantage fiscal¹. Parmi ceux-ci, on peut citer les labels que délivrent les organisations professionnelles telles que « Clévacances », « Accueil Paysan », « Fleurs de Soleil » etc., soit au total entre 70 000 et 80 000 gîtes. Il y a là une inégalité de traitement injustifié avec les relais départementaux des Gîtes de France, qui tient seulement à l'antériorité de ces derniers.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un amendement de notre collègue député Joël Giraud et d'un sous-amendement rédactionnel de notre collègue député Valérie Rabault, rapporteur générale du budget, adoptés avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Il vise à supprimer, au sein du code général des impôts, les références à la notion de « gîte rural », ce qui aurait pour conséquence de supprimer les avantages fiscaux qui s'attachent à ce label : exonération de taxe d'habitation, de taxe foncière et de cotisation foncière des entreprises, et application de l'abattement de 71 % au titre du micro-BIC.

Afin de continuer à bénéficier de ces avantages, les propriétaires des gîtes ruraux devraient alors demander le classement du logement en « meublé de tourisme », et solliciter l'intervention d'un organisme accrédité pour effectuer la visite de contrôle.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'intention de cet amendement est compréhensible : il s'agit de mettre fin à une différence de traitement fiscal injustifiée, tout en valorisant la procédure administrative de classement de droit commun.

Toutefois, votre rapporteur général estime qu'il n'est pas opportun de remettre en cause le label de gîte rural, qui a fait ses preuves et s'avère tout à fait complémentaire de celui de meublé de tourisme. En effet, le label de gîte rural ne saurait se limiter aux simples caractéristiques du logement : celui-ci implique aussi **un accompagnement à long terme des logeurs** pour structurer et développer leur offre, y compris en matière juridique et

¹ Même si rien n'interdit au propriétaire du logement de demander par ailleurs son classement en meublé de tourisme.

commerciale, un suivi tout au long de la durée de validité du label, ainsi que la prise en compte de critères plus subjectifs que ceux de la procédure administrative de classement, tels que le « charme », l'architecture, la qualité de l'accueil ou encore de l'environnement.

Le régime des gîtes ruraux est **fréquemment utilisé par des agriculteurs qui complètent ainsi leurs revenus, participant ainsi à l'aménagement du territoire, au lien social et à la valorisation du patrimoine de la France**. Alors que le développement du tourisme est affiché comme l'une des priorités du Gouvernement, comme l'a rappelé le ministre des affaires étrangères et du développement international, Laurent Fabius, dans son discours du 11 juin 2015, il serait regrettable de revenir sur un label largement reconnu pour sa qualité.

Par ailleurs, il convient de rappeler que **les exonérations d'impôts locaux attachées au statut de gîte rural, comme d'ailleurs à celui de meublé de tourisme, sont laissées au libre choix de la commune**. Celle-ci serait tout à fait libre, le cas échéant, de ne pas en appliquer certaines.

Le dispositif proposé aurait pour conséquence de priver les propriétaires de l'abattement forfaitaire de 71 % sur leurs revenus et de l'exonération de fiscalité locale. Certes, ces derniers pourraient solliciter le classement du logement en « meublé de tourisme », mais il s'agit là d'une procédure coûteuse, alors même qu'ils investissent par ailleurs pour se mettre en conformité avec les exigences du label. De plus, la période de transition pourrait s'avérer assez longue, eu égard au grand nombre de gîtes ruraux que les organismes de classement auraient à visiter.

Reste que le régime actuel présente l'inconvénient de réserver à un seul réseau privé, celui des Gîtes de France, la possibilité d'attribuer le label de gîte rural. Il s'agit là d'une différence de traitement injustifiée qu'il convient de corriger – plutôt que de faire table rase d'un système qui a démontré ses qualités.

Compte tenu de ces remarques, votre rapporteur général vous propose un amendement tendant à revenir sur la suppression du statut de gîte rural, mais à ouvrir celui-ci aux labels attribués par d'autres associations et fédérations, sous réserve que celles-ci répondent à certains critères de qualité.

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

ARTICLE 39 quater (nouveau)
(Art. 1382 C bis du code général des impôts)

**Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties
des locaux occupés par une maison de santé et appartenant
à une collectivité territoriale ou un EPCI**

Commentaire : le présent article offre la possibilité aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties les locaux occupés à titre onéreux par une maison de santé et appartenant à une collectivité territoriale ou un EPCI.

I. LE DROIT EXISTANT

***A. LES MAISONS DE SANTÉ, DES STRUCTURES VISANT À FAVORISER
L'EXERCICE PLURIDISCIPLINAIRE DE LA MÉDECINE***

Les maisons de santé ont été introduites dans le code de la santé publique par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008¹, afin d'ouvrir aux professionnels libéraux un **mode d'exercice collectif**. Ce sont des **structures pluri-professionnelles** constituées entre professionnels et auxiliaires médicaux ou pharmaciens, dotées de la personnalité morale. Elles dispensent des **soins de premier recours**, c'est-à-dire des soins de proximité², voire de second **recours**, plus spécialisés, et peuvent mener des actions de **santé publique**, de **prévention**, **d'éducation pour la santé** et des **actions sociales**. Les professionnels de santé exerçant en leur sein doivent élaborer un projet de santé. Ils ne sont pas salariés par la structure, à la différence des centres de santé. Toutefois, pour rémunérer les missions de coordination réalisées au sein des maisons de santé, de nouveaux modes de rémunération (NMR), en complément du paiement à l'acte, ont été expérimentés à partir de 2010. Ces nouveaux modes de rémunération ont été pérennisés par un règlement arbitral publié au Journal officiel le 2 mars 2015.

Les maisons de santé présentent plusieurs avantages. Elles peuvent être un facteur **d'amélioration de la prise en charge médicale des patients** en favorisant les échanges, l'enrichissement des pratiques et la coordination entre professionnels de santé. L'exercice en structures de soins

¹ Loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008.

² Selon l'article L. 1411-11 du code de la santé publique, les soins de premier recours comprennent : la prévention, le dépistage, le diagnostic, le traitement et le suivi des patients ; la dispensation et l'administration des médicaments, produits et dispositifs médicaux, et le conseil pharmaceutique ; l'orientation dans le système de soins et le secteur médico-social et l'éducation pour la santé.

pluridisciplinaires permet également de mutualiser les tâches administratives. Enfin, les professionnels de santé apprécient ces structures pour la meilleure conciliation vie privée et vie professionnelle qu'elles permettent. Cet **attrait** des maisons de santé permet de **stabiliser la présence médicale et paramédicale sur les territoires les plus fragiles**.

Les maisons de santé se sont multipliées au cours des dernières années. L'observatoire des maisons de santé de la direction générale de l'offre de soins (DGOS) en dénombrait 616 en fonctionnement en mars 2015 et 407 en projets, contre 235 maisons de santé en fonctionnement en janvier 2012.

B. LA TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIÉTÉS BATIES

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) est due par les propriétaires ou usufruitiers de propriétés bâties. La taxe foncière est égale à 50 % de la valeur locative cadastrale, multiplié par les taux fixés par les collectivités locales.

Son produit, de 28,5 milliards d'euros en 2013, est réparti entre les communes, qui ont reçu **53,6 % du produit de la taxe** en 2013, les **intercommunalités** qui en ont reçu **3,6 %** et les **départements**, qui en ont reçu **42,7 %**.

De nombreuses exonérations, permanentes ou temporaires, s'appliquent déjà. L'article 1382 du code général des impôts prévoit par exemple une liste de bâtiments exonérés de manière permanente, tels que les immeubles nationaux, régionaux et départementaux, les ouvrages établis pour la distribution d'eau potable ou les immobilisations destinées à la production d'électricité d'origine photovoltaïque. Les articles suivants listent les bâtiments que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent choisir d'exonérer totalement ou partiellement de la part qui leur revient, par exemple les immeubles appartenant à des établissements participant au service public hospitalier et affectés aux activités médicales, les logements économes en énergie ou les hôtels situés en zone de revitalisation rurale.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Joël Giraud et des membres du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste, après un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Il propose de permettre aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, qui le souhaitent, **d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés**

bâties (TFPB) les locaux leur appartenant et occupés à titre onéreux par une maison de santé.

Il n'est pas prévu que cette exonération soit compensée par l'État.

Cette exonération est décidée à l'issue d'une délibération respectant la procédure applicable aux délibérations relatives à la fiscalité directe locale, prévue à l'article 1639 A *bis* du code général des impôts et selon laquelle **la délibération doit être prise avant le 1^{er} octobre pour être applicable l'année suivante** et doit être notifiée aux services fiscaux.

Elle n'est possible que si les revenus tirés de l'exploitation de l'immeuble servent exclusivement au remboursement des frais de construction et de fonctionnement des maisons de santé.

La délibération porte sur l'ensemble de la TFPB, y compris les parts revenant aux autres collectivités territoriales ou EPCI. Elle doit fixer un **taux unique d'exonération** qui peut être de 25 %, 50 %, 75 % ou 100 %. Elle fixe également la durée d'application de l'exonération.

La collectivité territoriale doit ensuite adresser au service des impôts une déclaration comprenant les éléments d'identification des locaux et les preuves que les conditions fixées par la loi ont été respectées.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les maisons de santé constituent un dispositif utile pour stabiliser la démographie des professionnels et améliorer la qualité des soins à moindre coût. L'étude réalisée par l'Institut de recherche et documentation en économie de la santé (IRDES)¹ sur l'évaluation de la performance des maisons et pôles de santé souligne que « *la logique d'implantation des maisons de santé est en faveur du maintien, voire du développement, de l'offre de généralistes dans les espaces plus défavorisés* ». Elle fait apparaître que les économies permises par l'exercice pluridisciplinaire par rapport à l'exercice standard sont supérieures aux surcoûts de l'exercice pluridisciplinaire.

Toutefois, **certaines collectivités locales qui cherchent à construire des maisons de santé ont des difficultés à assumer financièrement les travaux.** L'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties, y compris sur la part qui devrait revenir aux autres collectivités territoriales ou EPCI, permet de soutenir financièrement ces collectivités.

¹ Mousquès et al., *L'évaluation de la performance des maisons, pôles et centres de santé dans le cadre des Expérimentations des nouveaux modes de rémunération (ENMR) sur la période 2009-2012*, décembre 2014

Votre commission des finances est favorable à cette possibilité offerte aux collectivités qui le souhaitent, de soutenir financièrement les maisons de santé.

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

ARTICLE 39 quinquies (nouveau)
(Art. L. 1384 F [nouveau] du code général des impôts)

**Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties
pour la transformation de bureaux en logements**

Commentaire : le présent article offre la possibilité aux collectivités et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties les locaux à usage d'habitation issus de la transformation de bureaux, pour une durée de cinq ans.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de la rapporteure générale de la commission des finances, Valérie Rabault, avec un **avis de sagesse du Gouvernement**.

Il vise à **créer un nouvel article 1384 F dans le code général des impôts** prévoyant que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peuvent, sur délibération, **exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour une durée de cinq ans les locaux à usage de bureaux (c'est-à-dire les bureaux proprement dits et leurs dépendances) et les locaux professionnels transformés en locaux à usage d'habitation**, et affectés à l'habitation principale.

Cette exonération s'appliquerait l'année suivant celle de l'achèvement des travaux de transformation. Entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2016, elle serait donc effective à compter de 2017.

Le propriétaire souhaitant bénéficier de cette exonération devrait **adresser au service des impôts une déclaration** comprenant les éléments d'identification des locaux et justifiant qu'il s'agit bien de bureaux transformés en logements d'habitation.

Cette exonération étant facultative, elle ne serait **pas compensée par l'État**.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le code général des impôts comporte déjà de nombreuses dispositions relatives à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), relatives à la construction de logements sociaux ou à

l'acquisition de logements en vue de leur location, avec le concours financier de l'État ou avec une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

La nouvelle exonération prévue serait certes facultative, car instaurée sur décision des communes ou des EPCI, et limitée à cinq ans, mais elle **conduirait à un nouveau « mitage » de l'assiette de la TFPB.**

Notre collègue députée Sandrine Mazetier a indiqué, en séance publique, que cette exonération avait pour but **d'encourager la transformation de bureaux vacants en logements.** Elle a ainsi déclaré : *« À Paris, quelque 800 000 mètres carrés de bureaux vides sont installés dans d'anciens bâtiments d'habitation. Il serait très aisé de les transformer en logements, d'autant qu'ils ne sont plus adaptés aux besoins des utilisateurs de bureaux actuels. Cela permettrait de résoudre une situation particulièrement tendue en matière de logement. »*

Par ailleurs, le dispositif tel qu'il est conçu ne précise pas que l'exonération concerne exclusivement les bureaux vacants. **Tous les locaux professionnels transformés en logement d'habitation y seraient donc éligibles.**

Néanmoins, ce dispositif étant facultatif, car à la discrétion des communes, et limité dans le temps, votre rapporteur général ne s'oppose pas à son adoption.

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

ARTICLE 39 sexies (nouveau)
(Art. L. 1411 du code général des impôts)

Abattement de taxe d'habitation en faveur des personnes handicapées

Commentaire : le présent article a pour objet de porter de 10 % à 20 % l'abattement de taxe d'habitation pouvant être accordé par les communes aux personnes handicapées.

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe d'habitation est calculée d'après la **valeur locative cadastrale des habitations et de leurs dépendances**, c'est-à-dire en fonction du montant de loyer annuel potentiel que le logement produirait s'il était loué.

L'article L. 1411 du code général des impôts prévoit que les **conseils municipaux peuvent, par délibération, instituer un abattement de 10 % de la valeur locative des habitations** de la commune prise en compte dans le calcul de la taxe d'habitation, pour les contribuables :

- titulaires de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) ;
- titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ;
- atteints d'une infirmité ou d'une invalidité les empêchant de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence ;
- titulaires de la carte d'invalidité ;
- qui occupent leur habitation avec des personnes qui sont dans l'une des situations susmentionnées.

Cette disposition permet ainsi de diminuer le montant de taxe d'habitation payé par des personnes handicapées ou atteintes d'une infirmité ou d'une invalidité.

Afin de bénéficier d'un tel abattement, les personnes concernées doivent adresser au service des impôts une **déclaration permettant de justifier qu'elles remplissent une des situations déterminée avant le 1^{er} janvier** de l'année au titre de laquelle elles souhaitent percevoir cet avantage – si ce délai est dépassé, l'abattement s'applique à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle la déclaration a été déposée.

Cet **abattement étant facultatif**, car instauré uniquement sur délibération des communes, **il n'est pas compensé par l'État**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Dominique Baert, avec un **avis défavorable de la commission et un avis de sagesse du Gouvernement**.

Il vise à **porter de 10 % à 20 % l'abattement de la valeur locative** des habitations des personnes handicapées ou atteintes d'une infirmité ou d'une invalidité pouvant être votée par les communes.

La rapporteure générale de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Valérie Rabault, a rappelé l'existence d'une exonération de taxe d'habitation, obligatoire et compensée par l'État, pour tous les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés dont le revenu fiscal de référence est inférieur à un certain plafond.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les personnes handicapées ou atteintes d'une infirmité ou d'une invalidité **bénéficient déjà de dispositifs d'exonération d'impôts directs locaux**.

Les personnes bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) ainsi que les personnes atteintes d'une infirmité ou d'une invalidité les empêchant de subvenir par leur travail à leurs besoins bénéficient d'une **exonération totale de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale** lorsque leurs revenus n'excèdent pas la somme de **10 686 euros, pour la première part de quotient familial**, majorée de 2 853 euros pour chaque demi-part supplémentaire.

Par ailleurs, les titulaires de l'AAH de l'ASI sont **exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties dont ils sont passibles à raison de leur habitation principale**, sous les mêmes conditions de ressources que mentionnées précédemment.

Ainsi, l'abattement appliqué à la taxe d'habitation sur délibération des conseils municipaux concerne avant tout les **personnes dont le revenu fiscal de référence est supérieur au plafond prévu**.

La mesure proposée visant à porter cet abattement à 20 % est facultative. Toutefois, tel que l'article L. 1411 du code général des impôts est rédigé, les communes qui le souhaitent n'ont pas la possibilité de moduler le taux de cet abattement - cet article prévoit en effet que « *les conseils municipaux peuvent [...] instituer un abattement de 10 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune* ».

En remplaçant la référence « 10 % » par « 20 % », **le présent article contraindrait donc les communes qui souhaitent accorder un avantage fiscal aux personnes handicapées à appliquer un abattement de 20 %.**

Votre rapporteur général propose donc de modifier cet article afin de prévoir, à la place, que les communes peuvent instituer un abattement ne pouvant excéder 20 % de la valeur locative moyenne des habitations. Ceci permettrait de redonner une certaine souplesse aux communes, qui pourraient choisir de conserver un abattement de 10 % ou de le porter à 20 %.

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

ARTICLE 39 septies (nouveau)
(Art. 1456 du code général des impôts)

**Extension de l'exonération de cotisation foncière des entreprises
aux Scop ayant constitué un groupement**

Commentaire : le présent article prévoit que les sociétés coopératives de production (Scop) qui ont constitué un groupement peuvent bénéficier de l'exonération de cotisation foncière des entreprises prévue par l'article 1456 du code général des impôts.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1456 du code général des impôts prévoit que **les sociétés coopératives de production (Scop) « dont les statuts et le fonctionnement sont reconnus conformes aux dispositions de la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 portant statut des sociétés coopératives de production » sont exonérées de cotisation foncière des entreprises.** Avant 2010, les Scop étaient également exonérées de taxe professionnelle.

À l'instar des avantages fiscaux de la provision pour investissement pour réserve de participation et de l'exonération d'impôt sur les sociétés sur les bénéfices distribués aux salariés, cette exonération n'est toutefois pas ouverte aux Scop qui sont détenues à plus de 50 % par des associés non coopérateurs¹ ou par des titulaires de certificats coopératifs d'investissement, sauf en cas de Scop d'amorçage².

Cette exonération de CFE est **obligatoire**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des finances, après avis favorable du Gouvernement.

¹ Définis, par le 1 quinquies de l'article 207 du code général des impôts, comme « les personnes physiques ou morales qui n'ont pas vocation à recourir aux services de la coopérative ou dont celle-ci n'utilise pas le travail, mais qui entendent contribuer par l'apport de capitaux à la réalisation des objectifs de celle-ci ».

² Dans ce cas, la société dispose d'un délai de sept ans pour respecter l'engagement d'être détenu à 50 % au moins par les associés coopérateurs ; faute de respect, la provision est réintégrée au bénéfice imposable, avec majoration de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du CGI.

Il vise à **modifier l'article 1456 du code général des impôts, afin de prévoir que l'exonération de cotisation foncière des entreprises est également applicable aux Scop qui ont constitué un groupement.**

Il est cependant précisé que cette exonération s'applique à condition que ces dernières soient **détenues à majorité par une ou plusieurs autres Scop de ce groupement ou par des salariés employés par ces dernières.** Il s'agit d'éviter que la simple adhésion à un groupement permette à une Scop de bénéficier de l'exonération, indépendamment de la composition de son capital.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article **complète l'adaptation des dispositifs fiscaux favorables aux Scop en faveur des groupements de Scop, déjà engagée par les articles 5 bis** (exonération d'impôt des bénéfices distribués aux salariés des Scop) **et 5 ter** (provision pour investissement de la part supplémentaire versée à la réserve de participation) de la première partie du présent projet de loi de finances.

Comme pour les articles 5 *bis* et 5 *ter* et pour les mêmes raisons, à savoir l'absence de groupements de Scop à l'heure actuelle faute des dispositifs fiscaux adéquats, **la perte de recettes induite par le présent article n'est pas chiffrée.**

Le présent article se borne à **tirer les conséquences, sur le plan fiscal, de la création des groupements de Scop**, les Scop y adhérant devant bénéficier des mêmes avantages fiscaux que si elles n'y avaient pas adhéré. Ainsi, le présent article permet aux Scop qui ont constitué un groupement, et dont le seuil de détention à 50 % par des associés coopérateurs n'est plus atteint en raison des participations croisées auxquelles ils consentent dans le cadre du groupement, de continuer à bénéficier de l'exonération de cotisation foncière des entreprises.

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

ARTICLE 39 octies (nouveau)
(Art. 1383 C ter et 1466 A du code général des impôts)

Extension aux deux bordures de la voie publique de l'application de certaines exonérations d'imposition locale lorsque ladite voie correspond à la limite d'un quartier prioritaire de la politique de la ville

Commentaire : le présent article a pour objet de prévoir que, lorsqu'une voie publique correspond à la limite d'un quartier prioritaire de la politique de la ville, les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisation économique territoriale bénéficient aux entreprises installées sur les deux bordures de ladite voie.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans le cadre de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, une **nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville** a été définie avec la création de **1 511 quartiers prioritaires de la politique de la ville** qui ont remplacé les 751 zones urbaines sensibles (ZUS), les 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) ainsi que les 2 492 quartiers couverts par des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). **Seules les 100 zones franches urbaines (ZFU) ont été maintenues** tout en étant rebaptisées « ZFU-territoires entrepreneurs » par l'article 48 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

La définition des quartiers prioritaires de la politique de la ville

Ces quartiers ont été définis en retenant le critère unique du revenu des habitants de ces quartiers afin de déterminer leur « *écart de développement économique et social* » par rapport au territoire national et à l'unité urbaine à laquelle ils appartiennent.

Selon la technique du « carroyage » de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), le critère a été appliqué sur le territoire national, en le divisant en carreaux de 200 mètres de côté.

À partir de ce zonage statistique, des « *concentrations urbaines de pauvreté* » ont été repérées et ont servi à délimiter précisément les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

La mise en œuvre de la politique de la ville s'exerce dans le cadre de contrats de ville qui, définis à l'article 6 de la loi du 21 février 2014 précitée et signés à l'échelle intercommunale, ont vocation à remplacer les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) pour la mise en œuvre de la politique de la ville.

Source : commission des finances

Parmi les dispositifs sociaux et fiscaux associés au zonage de la politique de la ville, certains de ceux attribués aux ZFU et qui arrivaient à échéance au 31 décembre 2014 ont pu être prorogés, tout en étant redéfinis pour être appliqués, selon les cas, aux quartiers prioritaires de la politique de la ville ou aux ZFU. Seules les exonérations de cotisations sociales n'ont pas été conservées.

Ainsi, l'article 48 de la loi précitée du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, a **prorogé l'exonération d'imposition sur les bénéficiaires prévue pour les ZFU à l'article 44 octies A du CGI jusqu'au 31 décembre 2020** tout en resserrant l'avantage accordé. Ainsi, le bénéficiaire exonéré est plafonné à 50 000 euros par contribuable et par période de douze mois (contre 100 000 euros auparavant), la durée de l'exonération est réduite à huit ans (au lieu de quatorze ans), avec un taux plein pendant cinq ans puis un taux dégressif pour les trois années suivantes (60 %, 40 % puis 20 %). Par ailleurs, le bénéficiaire de l'exonération est conditionné à la signature d'un contrat de ville et au respect d'une clause d'embauche locale. Il reste accordé aux **entreprises exerçant des activités industrielles, commerciales et artisanales**, autres que celles définies au c du I de l'article 44 octies A¹, ainsi que des **activités libérales, qui emploient jusqu'à 50 salariés, réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 10 millions d'euros** et n'appartiennent pas à un grand groupe.

En revanche, les **exonérations d'imposition locale** auparavant prévues pour les ZFU sont **désormais applicables dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville mais tout en étant considérablement réduites dans leur champ d'application**.

L'article 49 de la loi de finances rectificative pour 2014 a ainsi érigé à la fois une **exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)** à l'article 1383 C *ter* et une **exonération facultative de cotisation foncière des entreprises (CFE)** à l'article 1466 A (I *septies*) pour les **entreprises exerçant une activité commerciale, embauchant moins de 10 salariés et réalisant un chiffre d'affaires annuel hors taxe inférieur à 2 millions d'euros² dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville**.

Ces deux exonérations sont prévues jusqu'au **31 décembre 2020**. Elles s'appliquent pour une **durée de cinq ans** et sont subordonnées à l'existence d'un contrat de ville à compter du 1^{er} janvier 2016. Elles restent facultatives puisque les collectivités territoriales ou les EPCI à fiscalité propre peuvent s'y opposer par délibération contraire.

Concernant l'exonération de CFE, elle s'applique dans la limite du montant de base nette imposable fixé, pour 2015, à 77 089 euros

¹ 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.

² Auparavant, les dispositifs applicables dans les ZFU concernaient les entreprises de plus de 50 salariés et réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 10 millions d'euros.

(l'actualisation étant ensuite effectuée en fonction de la variation d'indice des prix). À l'issue de la période d'exonération de cinq ans, un abattement dégressif s'applique à hauteur de 60 % la première année, 40 % la deuxième année et 20 % la troisième année.

En vertu de l'article 1586 *nonies* du code général des impôts, l'entreprise exonérée de cotisation foncière des entreprises peut demander à l'être aussi de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour la fraction taxée au profit de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale.

Selon les estimations du Gouvernement lors de l'adoption de ces deux exonérations, celles-ci engendreraient une **perte totale de recettes de 60 millions d'euros 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) si le nombre de collectivités territoriales conservant ces dispositifs restait stable.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de Valérie Rabault, déposé en son nom propre, tendant à **étendre le bénéfice de ces deux exonérations** de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises **aux petites entreprises commerciales se situant sur l'une ou l'autre des bordures de la voie publique** qui correspondrait à la limite du quartier prioritaire de la politique de la ville, en visant les « établissements situés sur chacune des bordures de cette voie ».

Le Gouvernement s'en est remis à la sagesse de l'Assemblée et a accepté de lever le gage.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Lors de l'adoption de ces exonérations, votre rapporteur général avait exprimé ses **réserves sur l'efficacité de cette nouvelle politique fiscale applicable dans le cadre de la politique de la ville**, avec, d'une part, l'exonération d'imposition sur les bénéficiaires dans les « ZFU-territoires entrepreneurs » applicable aux entreprises de moins de 50 salariés et au chiffre d'affaires inférieur à 10 millions d'euros et, d'autre part, les exonérations de TFPB et de CFE dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, uniquement pour les entreprises commerciales, de moins de 10 salariés et au chiffre d'affaires inférieur à 2 millions d'euros. Il est encore trop tôt pour en faire une évaluation mais votre rapporteur général reste sceptique sur les résultats obtenus.

En tout état de cause, la **précision apportée par cet article semble effectivement de bon sens** puisqu'elle permet de **faire bénéficier des mêmes exonérations des entreprises implantées dans la même rue**, que leur adresse soit à un numéro pair ou impair.

Il convient toutefois de noter qu'elle a pour conséquence **d'étendre l'application de ces exonérations**, en principe réservées à 1 500 quartiers prioritaires précisément délimités, entraînant un coût qui n'a pu être chiffré à ce stade. Elle sera donc potentiellement source de difficultés juridiques dans son application concrète.

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

ARTICLE 39 nonies (nouveau)
(Art. 1518 bis du code général des impôts)

Revalorisation des valeurs locatives

Commentaire : le présent article prévoit une augmentation de 1 % des bases locatives cadastrales en 2016.

I. LE DROIT EXISTANT

La valeur locative constitue l'assiette de la plupart des impôts directs locaux (taxe d'habitation, taxes foncières, cotisation foncière des entreprises, taxe d'enlèvement des ordures ménagères).

L'article 1318 *bis* du code général des impôts (CGI) prévoit que « dans l'intervalle de deux actualisations (...), les valeurs locatives foncières sont majorées par l'application de coefficients forfaitaires fixés par la loi de finances en tenant compte des variations des loyers ».

Ainsi, chaque année, traditionnellement à la suite d'un amendement d'initiative parlementaire, la loi de finances fixe ce coefficient ; elle se réfère désormais le plus souvent à l'inflation.

En outre, les articles 1516 et 1518 du CGI prévoient respectivement une révision générale tous les six ans et une actualisation tous les trois ans. Toutefois, ces dispositions ne sont pas mises en œuvre, à la différence de la revalorisation annuelle des valeurs locatives.

En 2015, les valeurs locatives ont augmenté de 0,9 %, conformément à l'inflation prévue par le projet de loi de finances pour 2015.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de Valérie Rabault, rapporteure générale, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant une **augmentation de 1 % des valeurs locatives en 2016**, correspondant au taux d'inflation prévisionnel pour 2016.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En octobre 2015, l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), indiquait que « *sur un an, les prix à la consommation sont en légère hausse (+ 0,1 %)* ».

En raison d'une inflation plus faible que prévue en 2015 (0,1 % au lieu de 0,9 %), la base des impôts locaux aura augmenté davantage que l'inflation en 2015.

Par ailleurs, alors que l'article 33 du présent projet de loi de finances abandonne, pour de nombreuses prestations sociales, la référence à l'inflation prévisionnelle au profit de l'inflation constatée *ex post*, le coefficient de revalorisation des valeurs locatives pour 2016 fait référence à l'inflation prévisionnelle.

Votre rapporteur général prend acte de la fixation du coefficient de revalorisation des valeurs locatives, en cohérence avec la prévision d'inflation du Gouvernement en 2016.

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

ARTICLE 39 decies (nouveau)
(Art. 1518 A ter du code général des impôts)

Abattement de 30 % sur la valeur locative des « lofts » créés dans des friches industrielles ou commerciales dans des communes sur lesquelles est situé au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville

Commentaire : le présent article prévoit que les communes sur lesquelles est situé au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville, peuvent instituer un abattement de 30 % appliqué à la valeur locative de locaux issus de « friches industrielles et commerciales » et transformés en logements de type « lofts ».

I. LE DROIT EXISTANT

La loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 avait instauré, à l'article 1518 A *ter* du code général des impôts, la possibilité, pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, d'instituer, par délibération concordante, un **abattement de 30 % appliqué à la valeur locative des locaux affectés à l'habitation issus de la transformation de locaux dans les communes où se trouve une zone urbaine sensible**. Il s'agissait, en pratique, de la **transformation d'usines ou de locaux industriels en habitations, notamment de type « lofts »**.

En pratique, cet abattement avait été instauré uniquement par les communes de Roubaix et de Tourcoing.

L'article 29 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a, dans le cadre de la refonte des quartiers prioritaires de la politique de la ville et à l'initiative du Gouvernement dès le projet de loi, **abrogé cet abattement**. En effet, notre regretté collègue Jean Germain relevait que « *l'efficacité [de ce dispositif] n'a pas été prouvée* »¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale

¹ Rapport pour avis n° 264 (2013-2014) de Jean Germain sur le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

du budget, et de notre collègue député Dominique Baert, après un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Il vise à rétablir l'article 1518 A *ter* du code général des impôts, afin de **réactiver l'abattement de 30 % de valeur locative pour les lofts** ; cet abattement pourrait désormais être prévu par les communes sur les territoires desquelles sont situés un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Il convient de préciser que **cet abattement s'applique sur l'ensemble du territoire de la commune**, et non pour les seuls bâtiments relevant du périmètre du quartier prioritaire de la politique de la ville.

Lorsque la commune est membre d'un EPCI à fiscalité propre, celui peut également délibérer en vue d'instaurer cet abattement.

L'abattement de valeur locative permet ainsi une réduction de l'assiette taxable au titre de la taxe d'habitation et de la taxe foncière.

Il s'applique à compter de l'imposition au titre de l'année 2017 ; le contribuable fournit à l'administration les documents permettant de justifier l'éligibilité de sa propriété à cet abattement. Lorsqu'il en bénéficiait avant 2015, il est cependant dispensé de la fourniture des justificatifs. Sur cette base, la commune dresse une liste des bâtiments susceptibles de bénéficier de l'abattement.

S'agissant de l'année 2016, le présent article prévoit, dans son II, que l'abattement s'applique également, par voie de dégrèvement, aux collectivités et à leurs EPCI à fiscalité propre qui auraient délibéré en ce sens avant le 1^{er} février 2016 ; ce dégrèvement est à la charge des collectivités territoriales et de leurs EPCI à fiscalité propre.

Exceptionnellement, pour l'année 2015, le présent article prévoit que les bâtiments qui bénéficiaient de l'abattement en 2014, car ils étaient situés en ZUS, continueraient à en bénéficier, sous la forme d'un dégrèvement également à la charge des collectivités concernées (même s'ils ne sont pas situés dans un quartier prioritaire, compte tenu des évolutions de la cartographie des zonages prioritaires).

Ces deux mécanismes permettent **d'assurer une forme de « transition » entre le dispositif abrogé en 2014 et sa réactivation par le présent article.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article consiste à « réactiver » un dispositif dont l'efficacité n'est pas évidente : la possibilité offerte n'a été utilisée que par deux villes, pour un montant total de 261 900 euros de perte de recettes pour les communes, leurs groupements et le département.

L'objectif poursuivi est de soutenir la mixité sociale en favorisant, par un abattement, la transformation des friches industrielles en lofts dans les communes ayant des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Votre commission des finances ne s'oppose pas à la reconduction de ce dispositif ; elle vous propose toutefois d'adopter **un amendement** de clarification rédactionnelle : l'abattement sur la valeur locative des lofts situés dans une commune comprenant un quartier prioritaire de la politique de la ville ne peut être institué que sur délibération concordante des collectivités territoriales et de leurs groupements, comme le prévoyait la loi jusqu'en 2014 dans le cas des zones urbaines sensibles.

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

ARTICLE 39 undecies (nouveau)
(Art. 1518 A quater du code général des impôts)

Abattement de la valeur locative des bâtiments affectés à la recherche

Commentaire : le présent article prévoit que les collectivités territoriales puissent instituer un abattement d'un tiers sur la valeur locative des bâtiments directement affectés à des opérations de recherche telles que celles-ci sont définies au titre du crédit d'impôt recherche (CIR).

I. LE DROIT EXISTANT

A. AVANT 1991 : UN AMORTISSEMENT EXCEPTIONNEL À HAUTEUR DE 50 % DE L'INVESTISSEMENT INITIAL

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1991, les dotations aux amortissements des immeubles étaient exclues des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt recherche (CIR).

Le crédit d'impôt recherche (CIR)

Le crédit impôt recherche (CIR) permet à des entreprises de bénéficier d'un crédit d'impôt au titre des dépenses de recherche qu'elles exposent au cours de l'année. Son taux est de 30 % pour la fraction de dépenses inférieure ou égale à 100 millions d'euros et de 5 % pour la fraction de dépenses supérieure à ce montant.

Source : commission des finances du Sénat

Les **immeubles affectés à des opérations de recherche scientifique ou technique** bénéficiaient alors d'un dispositif spécifique, distinct du CIR : un amortissement exceptionnel prévu à l'article 39 *quinquies* A 1 du code général des impôts.

L'amortissement exceptionnel était à égal à **50 % du prix de revient de l'investissement initial** : en d'autres termes, l'entreprise pouvait déduire de l'assiette de son impôt sur les sociétés l'année où elle procède à l'achat, 50 % du prix de l'immeuble en question.

B. DEPUIS 1991, L'INTÉGRATION DES DOTATIONS AUX AMORTISSEMENTS DES IMMEUBLES AFFECTÉS À LA RECHERCHE DANS L'ASSIETTE DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE (CIR)

L'article 29 de la loi de finances pour 1991 a supprimé l'amortissement exceptionnel précité et permis la prise en compte des dotations aux amortissements dans l'assiette du CIR pour les immeubles acquis ou achevés à compter du 1^{er} janvier 1991, à l'exception des immeubles neufs dont le permis de construire a été délivré avant le 1^{er} janvier 1991¹.

L'article 244 *quater* B, qui précise les dépenses de recherche ouvrant droit au CIR prévoit notamment qu'y sont incluses les « *dotations aux amortissements des immobilisations, créées ou acquises à l'état neuf et affectées directement à la réalisation d'opérations de recherche scientifique et technique, y compris la réalisation d'opérations de conception de prototypes ou d'installations pilotes* ». L'entreprise bénéficie donc, chaque année, d'un **crédit d'impôt d'un tiers (ou de 5 %)** de la valeur des amortissements des immeubles affectés à la recherche.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue députée Christine Pires Beaune, après un **avis défavorable de la commission des finances** et un **avis favorable du Gouvernement**.

Il vise à permettre aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'instituer, si elles le souhaitent, un **abattement de valeur locative pour les centres de recherche**, c'est-à-dire en faveur des immeubles affectés directement à la **réalisation d'opérations de recherche scientifique et technique**. Ces immeubles sont définis par **référence à la base de calcul du crédit d'impôt recherche² (CIR)** : il s'agit donc de bâtiments « *affectés directement à la réalisation d'opérations de recherche scientifique et technique, y compris la réalisation d'opérations de conception de prototypes ou d'installations pilotes* ».

¹ Le bénéfice de l'amortissement exceptionnel a été maintenu pour les seuls immeubles neufs dont le permis de construire a été délivré avant le 1^{er} janvier 1991.

² Défini à l'article 244 *quater* B du code général des impôts.

La valeur locative

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.

Source : commission des finances du Sénat

Cet abattement est institué par **délibération des collectivités territoriales** et de leurs groupements. La délibération doit intervenir avant le 1^{er} octobre de l'année précédant la mise en œuvre de l'abattement. Toutefois, en 2016, la délibération peut intervenir jusqu'au **21 janvier 2016**.

Le redevable devrait quant à lui **déclarer au service des impôts les éléments d'identification des immeubles concernés** (et les documents justifiant de leur affectation).

Dans la mesure où l'abattement proposé est facultatif, il n'est **pas compensé par l'État**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise à permettre à des collectivités territoriales de soutenir **l'installation ou le maintien de centres de recherche sur leur territoire**. Il n'a pas de coût pour l'État : il porte sur des impôts locaux et l'abattement, puisqu'il est facultatif, ne donne pas lieu à compensation.

Votre rapporteur général est **favorable à ce que la possibilité soit donnée aux collectivités territoriales qui le jugent opportun d'alléger la fiscalité des centres de recherche** : l'installation d'un centre de recherche peut favoriser le développement économique d'un territoire et participer de sa revitalisation.

Il propose deux modifications afin de **préciser et d'étendre** le dispositif. D'une part, concernant **le champ d'application**, votre rapporteur général considère qu'il faudrait **préciser la rédaction afin de s'assurer que l'abattement ne porte que sur les nouveaux investissements**. En effet, la **référence à l'article 244 quater B du CGI** laisse à penser que cet abattement pourrait porter sur tous les immeubles construits depuis 1991, ce qui paraît excessif.

D'autre part, au sujet de la quotité, votre rapporteur général note que l'ancien suramortissement exceptionnel qui a inspiré les auteurs de l'article s'élevait à 50 % et non à un tiers de la valeur de l'investissement initial. Il paraît donc préférable, **par parallélisme**, de prévoir que **l'abattement est de 50 % de la valeur locative**.

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

ARTICLE 39 duodecies (nouveau)
(Art. 1519 C du code général des impôts)

Affectation d'une partie des ressources du Fonds national de compensation de l'énergie en mer, issues de la taxe sur les éoliennes maritimes, à la Société nationale de secours en mer (SNSM)

Commentaire : le présent article prévoit que 5 % des ressources du Fonds national de compensation de l'énergie en mer, issus de la taxe annuelle sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale, sont affectés à la société nationale de secours en mer (SNSM).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE SUR LES ÉOLIENNES MARITIMES

L'article 1519 B du code général des impôts, inséré par la loi du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005¹, a institué au profit des communes et des usagers de la mer **une taxe annuelle sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent** (parcs éoliens *offshore*) situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale française, dite « *taxe sur les éoliennes maritimes* ».

En vertu de cet article, **cette taxe est acquittée par l'exploitant de l'unité de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent**. Elle est assise sur le nombre de mégawatts installés dans chaque unité de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Elle n'est pas due l'année de la mise en service de l'unité.

Son tarif annuel est fixé à 15 094 euros par mégawatt installé. Ce montant évolue chaque année comme l'indice de valeur du produit intérieur brut total (PIB), tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances de l'année.

Pour mémoire, **3 000 mégawatts d'installations ont déjà été attribués** (leur mise en service progressive est prévue à partir de 2018) et 3 000 mégawatts supplémentaires devraient l'être dans les années à venir. Avec 3 000 mégawatts, le produit de la taxe sur les éoliennes maritimes pourrait représenter environ **45 millions d'euros par an**, selon la direction des affaires maritimes.

¹ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

Pour l'heure, et jusqu'au début de l'exploitation des premières éoliennes maritimes, le produit de cette taxe demeure donc nul.

B. L'AFFECTATION DU PRODUIT DE CETTE TAXE

L'article 1519 C du code général des impôts prévoit que **le produit de la « taxe sur les éoliennes maritimes » est affecté au Fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer.**

En vertu de cet article, les ressources de ce fonds sont réparties de la façon suivante :

- **50 %** sont affectés **aux communes littorales d'où des éoliennes maritimes sont visibles**¹ ;
- **35 %** sont affectés au **Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM)** pour le financement de projets concourant à l'exploitation durable **des ressources halieutiques**² ;
- **15 %** sont affectés, à l'échelle de la façade maritime, au financement **de projets concourant au développement durable des autres activités maritimes.**

Les modalités de répartition, d'affectation et d'utilisation du produit de la taxe, la définition des catégories d'opérations éligibles et l'organisation du contrôle par l'État sont précisées par le décret n° 2012-103 du 27 janvier 2012³.

C. LE FINANCEMENT DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DE SECOURS EN MER (SNSM)

La société nationale de secours en mer (SNSM) est une association régie par les dispositions de la loi de 1901, reconnue d'utilité publique par un décret du 30 avril 1970 et agréée, en 2006, en qualité d'organisme de secours et de sauvetage en mer.

Elle a pour missions de sauver des vies en mer et sur le littoral et de former des sauveteurs. Elle participe également à des missions de sécurité civile et de prévention maritime.

¹ Il est tenu compte, dans la répartition de ce produit entre les communes, de la distance qui sépare les installations de l'un des points du territoire des communes concernées et de la population de ces dernières. Par exception, lorsque les installations sont visibles de plusieurs départements, la répartition est réalisée conjointement dans les départements concernés.

² Ces projets sont présentés par les comités départementaux ou interdépartementaux ou les comités régionaux concernés par le développement de l'énergie éolienne en mer ainsi que par le comité national lorsque ces projets sont d'intérêt transrégional.

³ Décret n° 2012-103 du 27 janvier 2012 relatif à l'utilisation des ressources issues de la taxe instituée par l'article 1519 B du code général des impôts.

Cette association en charge **d'une mission de service public** est portée presque exclusivement par des bénévoles, **son ratio salariés/bénévoles étant inférieur à 1 %**.

La société nationale de secours en mer (SNSM)

La politique de l'État pour l'organisation du sauvetage en mer est menée par le secrétariat général de la mer (SGMer), qui assure la coordination interministérielle des différentes administrations concernées (Défense, Douanes, Gendarmerie, Affaires Maritimes et Sécurité civile). En outre, le SGMer pilote et anime l'action des trois préfets maritimes qui sont les principaux ordonnateurs de l'action de l'État en mer.

Sous leur autorité, les centres régionaux opérationnels de surveillance et de secours (CROSS) assurent la coordination des opérations de sauvetage et la gestion des moyens d'interventions. Les moyens des CROSS sont gérés par la direction des affaires maritimes du ministère de l'Écologie du Développement durable et de l'Énergie. Les CROSS font régulièrement appel aux sauveteurs en mer de la SNSM, qui assurent chaque année à leur demande environ **50% des interventions de sauvetage par voie maritime sur le littoral français**.

L'action des sauveteurs en mer de la SNSM repose sur **5 800 bénévoles** opérationnels et volontaires répartis dans **221 stations de sauvetage** en France métropolitaine et outre-mer, **273 postes de secours** sur les plages et **32 centres de formation**. Ils sont coordonnés par un président bénévole, un siège de 70 salariés renforcés de quelques cadres bénévoles spécialisés, et, localement, par des cadres bénévoles (environ 1200) pour renforcer le soutien technique, administratif, logistique, financier et de communication.

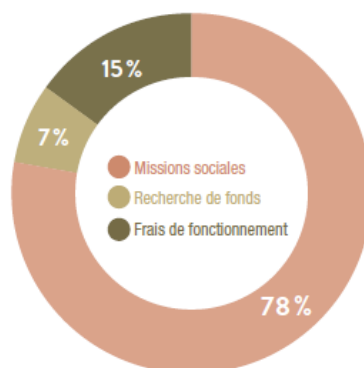
Chaque département maritime dispose d'un délégué départemental qui représente le président auprès des autorités régionales et assure, pour les stations et centres de formation de sa zone géographique, la coordination de la vie associative, des entraînements, des actions de communication et des appels à la générosité du public.

Source : site Internet de la SNSM

En 2014, la SNSM a dépensé **27,2 millions d'euros** pour accomplir ses différentes missions, dont 78 % consacrés à ses missions proprement dites, 15 % de frais de fonctionnement et 7 % de recherche de fonds¹.

¹ La mise en œuvre des plans de modernisation dits Cap 2010 et Cap 2010+ a conduit à un accroissement important du budget de l'association entre 2007 et 2010 (+ 70 %). Dans le même temps, une politique dynamique de recherche de dons et de partenariats privés lancée par le siège parisien a permis de faire évoluer le modèle économique.

Répartition des dépenses de fonctionnement de la SNSM en 2014



Source : SNSM

La SNSM a par ailleurs investi **5,8 millions d’euros** en 2014 pour construire de nouveaux bateaux (canots, vedettes¹) et procéder à des modernisations de carénages ou à de grosses réparations. Ces investissements ont été **financés à 86 % par ses fonds propres**.

Toujours en 2014, la SNSM a bénéficié de **29,5 millions d’euros** de ressources, dont **82 % d’origine privée**. 39 % des emplois ont été financés grâce à la générosité du public.

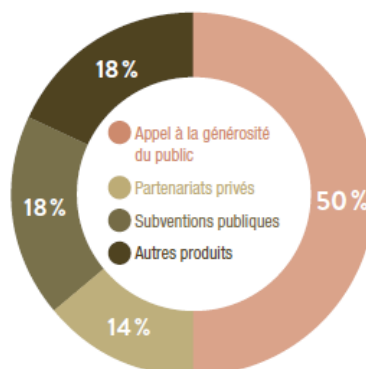
Elle a donc enregistré un résultat d’exploitation de 2,3 millions d’euros contre un déficit de 0,3 million d’euros en 2013.

Ce résultat positif s’explique par des legs exceptionnels en 2014. En réalité, ainsi que l’a montré un récent rapport réalisé par l’inspection générale des affaires maritimes (IGAM) et le conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD)², la SNSM pourrait rapidement connaître des difficultés financières, notamment pour faire face à ses investissements (voir *infra* les mesures prévues par le présent projet de loi pour y remédier) et son besoin de financement pourrait se creuser à environ **4 millions d’euros d’ici 2020**.

¹ La SNSM dispose de quatre types de navires : les canots tous temps (CTT), les vedettes de 1^{ère} classe (V1), les vedettes de 2^{ème} classe (V2), les vedettes légères et les embarcations semi-rigides.

² Rapport n° 010217 – 01-01 CGEDD / n°2015-148 IGAM « La société nationale de sauvetage en mer : stratégie et dimensionnement pour un financement pérenne ».

Origine des ressources de la SNSM en 2014



Source : SNSM

Au sein des subventions publiques dont bénéficie la SNSM, la subvention versée chaque année par l'État représente **2,3 millions d'euros** depuis 3 ans. Ces crédits budgétaires proviennent du programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Afin de lui permettre de faire face à ses difficultés financières (voir *supra*), le Premier ministre s'est engagé, le 18 décembre 2014 à ce que la SNSM bénéficie de **1,4 million d'euros** de ressources annuelles supplémentaires en 2016. Il a renouvelé cet engagement lors du Comité interministériel de la mer (CIMER) du 22 octobre 2015 (voir *infra*). Selon les informations transmises à votre rapporteur général, ces crédits permettront **l'achat de 4 nouvelles vedettes**, dont un canot tout temps et **des interventions techniques majeures sur 4 autres embarcations** victimes d'accidents.

En outre, alors que la SNSM craignait que la réforme territoriale interdise aux départements et aux régions de contribuer à son financement à l'avenir en raison de la disparition de leur clause de compétence générale, les dispositions de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République¹ ont préservé cette faculté **pour les collectivités qui possèdent une compétence portuaire** en introduisant un article L. 5314-13 dans le code des transports. Pour mémoire, les régions et les départements ont apporté en 2014 **75 %** des sommes nécessaires aux investissements de l'association, soit **4 millions d'euros**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de la commission.

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Il prévoit que **5 %** des ressources du Fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer – dont la seule ressource est le produit de la « *taxe sur les éoliennes maritimes* » - sont affectés au financement **des organismes de secours et de sauvetage en mer**¹ mentionnés par l'article L. 742-9 du code de la sécurité intérieure, c'est-à-dire, en pratique, à **la société nationale de secours en mer (SNSM)**, qui percevrait de ce fait environ **2,5 millions d'euros par an** (pour un parc de 3 000 mégawatts), puis, à un horizon plus lointain, environ **4,5 millions d'euros annuels** (pour un parc de 6 000 mégawatts).

En conséquence, le présent article prévoit que **seuls 10 %**, et non plus 15 %, **des ressources de ce fonds seront affectés au financement de projets concourant, à l'échelle de la façade maritime, au développement durable des autres activités maritimes** que la pêche et les élevages marins.

Cette taxe devant être perçue seulement à **l'horizon 2018 ou 2019**, la question des difficultés de financement de la SNSM restait entière pour l'an prochain et les années suivantes.

C'est pourquoi l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement au présent projet de loi de finances, avec un avis favorable de la commission, majorant les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et, plus particulièrement, ceux du programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture », afin de financer une subvention exceptionnelle de **1,4 million d'euros** en 2016 à **la société nationale de sauvetage en mer (SNSM)** pour **l'aider à renouveler ses moyens**, conformément à l'engagement pris par le Premier ministre dans le cadre du Comité interministériel de la mer (CIMER) du 22 octobre 2015.

Au total, la subvention de l'État à la SNSM représentera donc **3,5 millions d'euros** en 2016, en hausse de **40 %** par rapport à 2015 et constituera **14 % des ressources de l'association**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La nouvelle affectation de 5 % des ressources issues de la « *taxe sur les éoliennes maritimes* » prévue par le présent article constitue **une réponse aux inquiétudes exprimées par les dirigeants de la SNSM quant à la pérennité financière de cette association d'utilité publique** fragilisée ces dernières années par la baisse des subventions des collectivités territoriales² et des dons et legs, alors qu'il lui faut **investir pour renouveler sa flotte et développer la formation de ses bénévoles**.

¹ Agréés par l'autorité administrative.

² Certains conseils départementaux ont d'ores-et-déjà fait savoir qu'ils ne participeraient plus au financement des constructions neuves.

Toutefois, dans l'attente de la livraison puis de la mise en service des premières éoliennes maritimes qui permettront la perception effective de cette taxe (soit en 2018 ou 2019), **la SNSM dépendra toujours d'une subvention, qui s'établit pour 2016 à 3,5 millions d'euros.**

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

ARTICLE 39 terdecies (nouveau)
(Art. 1519 H du code général des impôts)

**Réduction de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)
pour les émetteurs de radiocommunications mobiles pour lesquels l'accord
ou l'avis de l'Agence nationale des fréquences n'est pas requis**

Commentaire : le présent article a pour objet de prévoir une réduction de 90 % du montant d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) pour les émetteurs de radiocommunications mobiles pour lesquels l'accord ou l'avis de l'Agence nationale des fréquences n'est pas requis, c'est-à-dire les émetteurs d'une puissance inférieure à 5 Watts.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1519 H du code général des impôts prévoit que les stations radioélectriques sont soumises à une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER). Le montant forfaitaire normal de cette imposition est de **1 591 euros par station radioélectrique**, qui s'applique notamment au réseau de couverture de téléphonie mobile. Il est de 229 euros par station pour les émetteurs de radiodiffusion, relevant de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Le montant normal connaît toutefois deux aménagements :

- d'une part, il est **réduit de moitié pour les nouvelles stations** au titre des trois premières années d'imposition ;

- d'autre part, il est **également réduit de moitié pour les stations qui assurent la couverture de zones dites « blanches »**, c'est-à-dire sans couverture par aucun réseau de téléphonie mobile.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de nos collègues députées Corinne Erhel et Frédérique Massat, après un avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement. Notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteur générale du budget, a cependant souligné en séance publique qu'elle y était, « *à titre personnel* », plutôt favorable.

Le présent article vise à modifier l'article 1519 H du code général des impôts, afin de prévoir que **le montant de l'IFER est réduit à 10 % du montant normal, soit 159,1 euros, pour « tout émetteur assurant la**

couverture de zones du territoire national par un réseau de radiocommunications mobiles et pour lequel n'est pas requis l'accord ou l'avis de l'Agence nationale des fréquences ». En pratique, sont concernées les stations radioélectriques qui ne sont soumises qu'à simple déclaration auprès de l'Agence nationale des fréquences ; il s'agit des **stations dont la puissance d'émission est inférieure à 5 Watts**¹.

D'après les termes du présent article, les réductions mentionnées précédemment, pour les nouvelles installations et pour les zones blanches, continueraient de s'appliquer sur le montant réduit d'IFER ainsi fixé.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Notre collègue députée Corinne Erhel, auteur de l'amendement, a souligné en séance publique à l'Assemblée nationale que cet article avait pour objet de **favoriser le développement des micro-cellules** ou « *small cells* », nouvelle génération d'émetteurs qui permettent, avec une faible puissance, de couvrir certaines zones de façon adéquate.

Cependant, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, les *small cells* sont **installées prioritairement dans les zones déjà couvertes**, où elles permettent une densification de la couverture : en raison de leur coût unitaire, qui est élevé, de la nécessité d'un branchement sur un réseau de très haut débit de type « fibre optique », mais aussi de leurs modalités d'implantation (dans des centres commerciaux, des réseaux de métro, sur des arrêts de bus ou des panneaux publicitaires), **ces micro-cellules sont davantage tournées vers les zones urbaines déjà denses, où les opérateurs n'ont pas nécessairement besoin d'incitation fiscale pour développer leurs réseaux.**

À cet égard, si l'objectif poursuivi par le présent article est d'inciter à la couverture des zones peu denses, les modalités de calcul de l'IFER existantes, avec un montant réduit de moitié dans les zones blanches et pour les nouvelles installations, semblent plus appropriées. **Il serait anormal qu'une catégorie d'émetteurs, en raison de la technologie utilisée, bénéficie d'une réduction plus importante que les émetteurs peu ou pas rentables en zones blanches.**

Enfin, Corinne Erhel a indiqué à l'Assemblée nationale que cet amendement « *ne constituerait pas une perte de recettes pour les collectivités, puisque ces cellules ne sont quasiment pas déployées* ». Cependant, tel qu'il est rédigé, le montant réduit prévu par cet article **s'appliquerait également aux stations radio-électriques, hors *small cells*, d'une puissance inférieure à 5 Watts.** D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, il

¹ Les auteures de l'amendement à l'Assemblée nationale avaient également déposé un amendement visant à prévoir la même réduction pour les émetteurs présentant une puissance inférieure de 5 Watts, ce qui, en l'état actuel de la réglementation, revient à la même situation.

existerait aujourd’hui au moins 2 850 stations présentant un émetteur d’une puissance inférieure à 5 Watts. Sur la base d’un montant forfaitaire de 1 591 euros par station, cela représenterait **une perte de recettes qui pourrait atteindre 4,1 millions d’euros pour les collectivités territoriales concernées**¹. Certaines, qui peuvent disposer de plusieurs stations pourraient voir leurs recettes fiscales d’IFER amputées de façon significative.

Pour l’ensemble de ces raisons, **votre rapporteur général vous propose de supprimer cet article.**

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

¹ Dans la mesure où les stations radioélectriques peuvent présenter plusieurs émetteurs, ce chiffrage correspond à un montant maximal.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 39 terdecies (nouveau)
(Art. 1599 quater B du code général des impôts)

Extension de la composante télécom de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) aux réseaux très haut débit câble et fibre optique

Commentaire : le présent article additionnel a pour objet d'étendre aux réseaux câblés et de fibre optique l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) sur les réseaux de télécommunication.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES COMPOSANTES DE L'IMPOSITION FORFAITAIRE SUR LES ENTREPRISES DE RÉSEAUX

Créée en 2010 lors de la suppression de la taxe professionnelle, **l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) s'applique aux entreprises dont l'activité repose sur l'exploitation d'un réseau, et comprend neuf composantes :**

- l'imposition forfaitaire sur les installations terrestres de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent et les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique hydraulique des courants situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale (article 1519 D du code général des impôts [CGI]) (IFER éolienne et hydrolienne) ;

- l'imposition forfaitaire sur les installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique à flamme (art. 1519 E du CGI) (IFER nucléaire et thermique) ;

- l'imposition forfaitaire sur les centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque ou hydraulique (article 1519 F du CGI) (IFER photovoltaïque et hydraulique) ;

- l'imposition forfaitaire sur les transformateurs électriques (art. 1519 G du CGI) (IFER transformateurs) ;

- l'imposition forfaitaire sur les stations radioélectriques (art. 1519 H du CGI) (IFER radioélectrique ; voir le commentaire de l'article 39 terdecies) ;

- l'imposition forfaitaire sur les installations de gaz naturel liquéfié, les stockages souterrains de gaz naturel, les canalisations de transport de gaz naturel, les stations de compression du réseau de transport de gaz naturel, les canalisations de transport d'autres hydrocarbures et les canalisations de

transport de produits chimiques (art. 1519 HA du CGI) (IFER réseaux de gaz) ;

- l'imposition forfaitaire sur le matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national pour les opérations de transport de voyageurs (art. 1599 *quater* A du CGI) (IFER ferroviaire) ;

- l'imposition forfaitaire sur le matériel roulant utilisé pour le transport de voyageurs en Île-de-France (art. 1599 *quater* A *bis* du CGI) (IFER ferroviaire Île-de-France) ;

- l'imposition forfaitaire sur les répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre, les unités de raccordement d'abonnés et les cartes d'abonnés du réseau téléphonique commuté (art. 1599 *quater* B du CGI) (IFER télécom).

B. L'IFER TÉLÉCOM

1. Une assiette qui se recentre sur la boucle locale cuivre à compter de 2017

L'IFER sur les réseaux de télécommunication, prévue par l'article 1599 *quater* B du code général des impôts, s'applique à deux éléments des réseaux de téléphonie fixe :

- les **répartiteurs principaux de la « boucle locale cuivre »**. La boucle locale désigne la partie de la ligne téléphonique (paires de fils de cuivre) allant du répartiteur de l'opérateur jusqu'à la prise de l'abonné. Elle est ainsi définie par le 3^o *ter* de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques comme « *l'installation qui relie le point de terminaison du réseau dans les locaux de l'abonné au répartiteur principal ou à toute autre installation équivalente d'un réseau de communications électroniques fixe ouvert au public* ». Si l'IFER est **due par le propriétaire du réseau**, elle est en pratique payée par l'ensemble des opérateurs qui utilise le réseau en question. Ainsi, France Télécom, qui est le propriétaire exclusif de la boucle locale, refacture aux opérateurs alternatifs le prix de l'IFER au prorata de leur utilisation du réseau.

- aux **unités de raccordement (URA) et cartes d'abonnés** du réseau téléphonique commuté. Ce second élément de l'assiette a été introduit par l'article 112 de la loi de finances pour 2011, afin de limiter le coût de production des lignes et des répartiteurs principaux pour France Télécom, et ainsi réduire les refacturations sur les opérateurs alternatifs auxquels France Télécom cède l'usage de son réseau.

En raison de la diminution des unités de raccordement et cartes d'abonnés, dans un contexte général de développement des offres haut débit et très haut débit intégrant la téléphonie fixe, **l'article 71 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 a prévu une diminution progressive du tarif applicable aux URA et cartes d'abonnés et,**

en 2017, la suppression de cet élément de l'assiette, afin d'éviter que l'IFER n'entraîne une hausse du coût des abonnements téléphoniques fixes classiques.

Ainsi, les tarifs applicables en 2016 et à compter de 2017 sont les suivants :

Tarifs applicables pour l'IFER télécom

(en euros)

	Tarif 2015	Tarif 2016	Tarif à compter de 2017
Ligne en service d'un répartiteur principal	7,62	10,12	12,65
Unité de raccordement d'abonnés	3 361	1 673	-
Carte d'abonné	36,66	18,25	-

Source : article 1599 quater B du code général des impôts

2. Une « clause de sauvegarde » qui garantit un rendement minimal de 400 millions d'euros aux régions

L'IFER télécom est **perçue au profit des régions**. Le produit 2013 de cette composante s'établit à 411 millions d'euros, soit un produit net de 399,4 millions d'euros pour les régions (après déduction des frais de recouvrement).

Ce produit correspond au rendement minimal de cette IFER, compte tenu de la mise en place, en 2011 à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, alors rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, d'un **mécanisme de « sauvegarde »**. En effet, compte tenu de la modification de l'assiette alors engagée, consistant à imposer les cartes d'abonnés, dont le nombre avait pourtant tendance à diminuer de façon sensible et rapide, il était apparu nécessaire de garantir aux collectivités territoriales un rendement stable au titre de cette IFER. Le mécanisme prévoit ainsi que, **si le montant perçu est inférieur à 400 millions d'euros, les tarifs sont majorés d'un coefficient permettant de rétablir ce rendement**.

Cette clause de sauvegarde demeurant après la disparition des URA et des cartes d'abonnés de l'assiette à compter de 2017, **le produit de 400 millions d'euros reposera alors uniquement sur la boucle locale cuivre**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Votre commission des finances vous propose d'adopter un article additionnel, prévoyant d'élargir l'assiette de l'IFER afin de tenir compte des évolutions technologiques en matière de réseaux de télécommunication.

En effet, la boucle locale cuivre, qui constitue le réseau de proximité de la téléphonie fixe classique, est progressivement complétée par des réseaux plus performants, de très haut débit, fondés notamment sur la fibre optique. Ces réseaux offrent aux utilisateurs à la fois l'accès à Internet, mais aussi la téléphonie fixe. De même, le réseau câblé historique, hérité du « plan Câble » des années 1980 et dont l'entreprise Numéricable est propriétaire, est aujourd'hui également utilisé pour des offres groupées téléphonie/TV/internet ; il n'est pourtant pas taxé au titre de l'IFER, ce qui lui procure un avantage fiscal que l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, dans un avis daté du 22 juillet 2014, a chiffré à 0,5 euro par client (et 1 euro par client d'ici 2017)¹.

En d'autres termes, **deux évolutions majeures sont intervenues progressivement depuis la création de l'IFER qui remettent en cause son assiette :**

- d'une part, **la différence entre les réseaux desservant la téléphonie fixe, ceux desservant la télévision et ceux desservant l'Internet s'est largement estompée.** Les réseaux cuivre, câble ou fibre optique desservent aujourd'hui tous ces trois usages.

- d'autre part, **la montée en puissance des réseaux très haut débit, en particulier la fibre optique, qui complète et, dans certains cas, remplace le réseau cuivre classique.**

En conséquence, **l'assiette de l'IFER télécom qui s'applique uniquement à la boucle locale cuivre, n'est plus adaptée à la réalité du marché du réseau des télécommunications.** Ce faisant, compte tenu de la clause de sauvegarde budgétaire, **l'IFER pèse d'un poids constant sur un réseau en perte de vitesse qui est utilisé essentiellement par l'opérateur historique, sans s'appliquer aux réseaux câblés et fibrés utilisés en pratique également aux mêmes fins.**

Certes, il est prévu que le Gouvernement remette, en vue du projet de loi de finances pour 2017, un rapport indiquant les évolutions de l'assiette et les modifications à y apporter, dans le contexte de la suppression de l'assiette « commutateurs abonnés ».

¹ Avis n°2014-0815 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 22 juillet 2014 rendu à la demande de l'Autorité de la concurrence portant sur la concentration constituée par l'acquisition du contrôle exclusif de la Société Française du Radiotéléphone (SFR) par le groupe Altice et sa filiale Numericable Group.

Afin d'engager dès à présent cette réforme nécessaire, votre commission des finances vous propose d'adopter le présent article additionnel qui consiste à **étendre l'IFER télécom aux réseaux de fibre optique, en fondant l'imposition sur trois nouveaux éléments de l'assiette :**

- les points de mutualisation des réseaux de communications électroniques en fibre optique jusqu'à l'utilisateur final (**réseau pur fibre optique**)

- les nœuds optiques des réseaux de communications électroniques avec distribution en fibre optique et terminaison en câble coaxial (**réseau « mixte » fibre et câble**) ;

- les amplificateurs de tête des réseaux de communications électroniques avec distribution et terminaison en câble coaxial (**réseau pur « câble »**).

Toutefois, afin d'éviter que cet élargissement de l'assiette ne nuise aux investissements en matière de fibre optique, votre commission des finances vous propose d'**exonérer d'IFER les nouveaux réseaux de fibre optique dans les cinq premières années après leur mise en service**. Cette durée d'exonération correspond également à la période restant à courir du plan « France très haut débit », qui doit s'achever en 2022. Ainsi, **seuls les réseaux « amortis », en particulier les réseaux câblés, seraient dans un premier temps assujettis au titre de cet IFER.**

La recette supplémentaire d'IFER attendue de cette évolution s'établit à environ 20 millions d'euros, d'après les données des professionnels.

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

ARTICLE 39 quaterdecies (nouveau)
(Art. 1609 quaterdecies du code général des impôts)

**Mesures d'adaptation de la taxe d'aéroport affectée
au financement de la sûreté et de la sécurité dans les aéroports**

Commentaire : le présent article prévoit de relever de 13 euros à 14 euros le plafond du tarif par passager de la taxe d'aéroport prélevée par les aéroports ou groupement d'aéroports de classe 3, de supprimer l'affectation de cette taxe au financement des matériels de contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique pour l'ensemble des aéroports et de renforcer le dispositif de contrôle des mesures de sécurité et de sûreté mises en œuvre par les aéroports assuré par la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LA TAXE D'AÉROPORT, UNE TAXE AFFECTÉE AU FINANCEMENT DES
MESURES DE SÉCURITÉ ET DE SÛRETÉ DES AÉRODROMES**

En vertu de l'article 136 de la loi de finances pour 1999¹, codifié à l'article 1609 *quaterdecies* du code général des impôts, **une taxe dénommée « taxe d'aéroport » est perçue depuis le 1^{er} juillet 1999 au profit des personnes publiques ou privées exploitant des aéroports ou groupements d'aéroports² dont le trafic embarqué ou débarqué s'élève, en moyenne, sur les trois dernières années civiles connues, à plus de 5 000 unités de trafic (UDT)³ (leur liste est définie par arrêté ministériel).**

En 2014, le produit de la taxe d'aéroport s'est élevé à **920,6 millions d'euros**, y compris majoration.

Cette taxe, recouvrée par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) pour le compte des aéroports, **est due par toute entreprise de transport aérien public et s'ajoute au prix acquitté par le client**. Elle est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués par l'entreprise sur chaque aéroport, quelles que soient les conditions tarifaires accordées par le transporteur.

¹ Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

² Un groupement d'aéroports se définit comme un ensemble d'aéroports relevant d'une même concession ou délégation de service public ou de l'article L. 6323-2 du code des transports. Tous les aéroports placés dans cette situation relèvent d'un même groupement d'aéroports.

³ Une unité de trafic est égale à un passager ou 100 kilogrammes de fret ou de courrier.

Le tarif de la taxe est égal à 1 euro par tonne de fret et de courrier pour tous les aérodromes ou groupements d'aérodromes.

En ce qui concerne le trafic de passagers, **les aérodromes ou groupements d'aérodromes sont répartis en trois classes en fonction du nombre d'unités de trafic embarquées ou débarquées** en moyenne sur les trois dernières années civiles connues. Le tarif de la taxe par passager applicable est compris entre les valeurs correspondant à la classe dont relève chaque aérodrome ou groupement d'aérodromes.

Classe	1	2	3
Nombre d'UDT	à partir de 20 000 0001	de 5000 001 à 20 000 000	de 5 001 à 5 000 000
Tarif par passager	de 4,3 à 11,5 €	de 3,5 à 9,5 €	de 2,6 à 13 €

Un abattement, dont le taux est fixé forfaitairement par arrêté, dans la limite de 40 %, est toutefois appliqué aux passagers en correspondance.

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.

Les missions régaliennes de sécurité et de sûreté étant confiées aux exploitants d'aérodromes par les articles L. 6332-1 et suivants du code des transports¹, l'article 1609 *quater* du code général des impôts prévoit que « **le produit de la taxe [d'aéroport] 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** ».

L'article 1609 *quater* prévoit également que le produit de la taxe « **contribue, dans une proportion fixée annuellement par arrêté, au financement des matériels de contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique installés dans les aéroports** ».

¹ En particulier, l'article L. 6332-3 du code des transports dispose que « les exploitants d'aérodromes civils et les gestionnaires des zones civiles des aérodromes ouverts au trafic aérien commercial dont le ministère de la défense est affectataire principal sont tenus d'assurer, sous l'autorité du titulaire des pouvoirs de police mentionné à l'article L. 6332-2, le sauvetage et la lutte contre les incendies d'aéronefs ainsi que la prévention du péril animalier. Ils peuvent, en tout ou partie, confier par voie de convention à l'autorité militaire, au service départemental d'incendie et de secours ou à tout autre organisme l'exécution de ces missions. Les modalités d'exercice des missions mentionnées au présent article ainsi que les contrôles auxquels sont soumis ces organismes sont précisés par décret. »

En vertu de cette disposition, la taxe d'aéroport aura ainsi financé, sur la période 2009-2014, environ **45 % du coût total d'installation de 27 sas PARAFE sur les plates-formes d'Aéroports de Paris (ADP)**, ce qui représente une somme de **10,6 millions d'euros**. En complément, l'État a pour sa part directement financé **44 %** de ce coût, soit **10,4 millions d'euros**, via le budget du ministère de l'intérieur. Enfin, ADP a complété ce financement à hauteur de **2,1 millions d'euros** (soit **9 %** du coût total).

Par la suite, **10 sas supplémentaires** ont été financés grâce à **2,6 millions d'euros** provenant de la taxe d'aéroport (soit **80 %** du coût de cette « deuxième tranche ») et **600 000 euros** provenant d'ADP (soit **20 %** du coût).

Le système de passage automatisé rapide des frontières extérieures (PARAFE)

Le système de passage automatisé rapide des frontières extérieures (PARAFE) permet, lors de déplacements en avion, de passer la frontière en quelques secondes (une vingtaine), **en empruntant un sas automatique qui identifie le passager grâce à son empreinte digitale**. Les voyageurs évitent ainsi les files d'attente liées au contrôle manuel des passeports.

Les titulaires d'un passeport biométrique français peuvent emprunter les sas sans inscription préalable.

Pour bénéficier de PARAFE, les autres voyageurs doivent s'inscrire dans un salon situé dans l'un des terminaux des aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle, Orly ou Marseille-Provence. Un policier y relève les empreintes digitales du passager, puis les intègre dans la base de données PARAFE. Cette inscription permet ensuite de s'assurer, grâce à un contrôle optique de l'empreinte digitale, que la personne qui franchit la frontière est bien titulaire du passeport présenté.

Pour profiter du dispositif, il faut être citoyen majeur de l'Union européenne, de l'espace économique européen ou de la Confédération suisse, voire ressortissant majeur des autres États, résidant d'un État membre de l'Union européenne et titulaire d'une carte de séjour européenne portant la mention : « membre de famille d'un citoyen de l'Union européenne ». Il faut également disposer d'un passeport en cours de validité doté d'une bande de lecture optique.

Les données personnelles des personnes volontairement inscrites sont conservées cinq ans. Elles peuvent à tout moment être modifiées ou supprimées à la demande du passager, notamment lorsque ce dernier souhaite renoncer au bénéfice du dispositif.

Au 30 août 2015, **5 423 793 passagers** avaient utilisé le service PARAFE à Roissy-Charles-de-Gaulle ou à Orly depuis son ouverture fin novembre 2009.

Source : site internet parafe.gouv.fr

L'arrêté interministériel du 11 février 2015 fixe la liste et le tarif des aéroports et groupements d'aéroports éligibles à la taxe d'aéroport, ainsi que le tarif de la majoration de la taxe d'aéroport à compter du 1^{er} avril 2015.

B. DES AÉRODROMES DE CLASSE 3 CONFRONTÉS À DES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES

Depuis la crise du transport aérien survenue en 2009, **les recettes de nombreux aéroports ont connu une diminution substantielle**, ce qui a conduit à une insuffisance globale de financement de **- 100 millions d'euros** à la fin de l'année 2010.

Grâce à des relèvements successifs touchant les plafonds des différentes classes d'aérodromes, et grâce à la reprise du trafic à partir de 2011, ce déficit global s'est réduit pour atteindre **- 40 millions d'euros** à la fin de l'année 2013.

Toutefois, en raison de l'obligation de mettre en œuvre de nouvelles mesures de sécurité et de sûreté prévues principalement par des règles du droit européen, ce déficit de financement des missions régaliennes est reparti à la hausse et devrait de nouveau se creuser à **- 100 millions d'euros** à la fin de l'année 2015.

Les plus petits aéroports, c'est-à-dire les aérodromes de classe 3, qui peuvent prélever entre 2,6 euros et 13 euros par passager au titre de la taxe d'aéroport, **sont particulièrement touchés par ces difficultés**.

Pour y faire face, **la plupart d'entre eux** ont augmenté le tarif par passager et **sont désormais alignés sur le plafond de 13 euros**.

Grâce au relèvement tarifaire de +1 euro opéré en 2015, leur insuffisance de financement a certes diminué de 6 millions d'euros cette année mais elle devrait tout de même atteindre **- 28 millions d'euros** fin 2015 selon les chiffres qui ont été communiqués à votre rapporteur général par la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement déposé par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de la commission.

A. LE RELÈVEMENT DE 1 EURO DU PLAFOND DE LA TAXE D'AÉROPORT POUR LES AÉRODROMES DE CLASSE 3

Cet article prévoit de **relever de 1 euro au 1^{er} avril 2016 le tarif plafond de la taxe d'aéroport par passager pour les aérodromes et groupements d'aérodromes de classe 3**, ce qui fera passer ledit plafond de **13 euros à 14 euros**.

Selon le Gouvernement, cette hausse du plafond permettra à ces aéroports de prélever environ **15 millions d'euros** de recettes supplémentaires (sous réserve d'une progression du trafic estimée à **3,2 %** en 2016), favorisant ainsi un retour à une situation financière plus favorable.

B. LA SUPPRESSION DE LA CONTRIBUTION DE CETTE TAXE AU FINANCEMENT DES MATÉRIELS DE CONTRÔLE AUTOMATISÉ AUX FRONTIÈRES PAR IDENTIFICATION BIOMÉTRIQUE

L'article 39 *quaterdecies* prévoit également de **supprimer à compter de 2016** la contribution de la taxe d'aéroport au financement des matériels de contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique installés dans les aéroports, **c'est-à-dire la contribution de la taxe d'aéroport au système PARAFE**.

Selon la direction générale du budget (DB) et la direction générale de l'aviation civile (DGAC), la vocation première des sas PARAFE **ne serait pas d'assurer la sûreté ou la sécurité dans les aérodromes** au sens des articles L. 6332-1 et suivant du code des transports, mais **uniquement d'améliorer leur productivité en réduisant le temps d'attente des passagers**.

Dès lors, **le maintien de leur financement par la taxe d'aéroport**, qui a vocation à financer des dépenses de sécurité et de sûreté, **ne serait plus justifié** et contribuerait à accroître le déficit constaté pour un certain nombre d'aérodromes.

Ainsi, selon la direction générale de l'aviation civile (DGAC), « *la situation financière actuelle de la taxe d'aéroport, notamment pour ce qui concerne Aéroports de Paris (déficit cumulé de **46 millions d'euros** à la fin de l'année 2014), ne permet plus de contribuer davantage au déploiement du dispositif [PARAFE] qui a surtout vocation à renforcer le contrôle aux frontières et à améliorer la facilitation dans les aéroports. Dans ce contexte, il serait inopportun de contribuer à l'accroissement du déficit de la taxe d'aéroport appelé à peser in fine sur les compagnies aériennes* ».

Enfin, selon les deux directions susmentionnées, les sas PARAFE n'ont d'ores-et-déjà plus été financés par la taxe d'aéroport en 2015.

C. LE RENFORCEMENT DES CONTRÔLES SUR L'ADÉQUATION DES MOYENS DES AÉROPORTS À LEURS MISSIONS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE SÛRETÉ AÉROPORTUAIRES

Alors que l'article 1609 *quaterdecies* prévoit déjà que « *les données [relatives au besoin de financement, aux prestations assurées, aux coûts et aux autres produits des aérodromes] peuvent faire l'objet de contrôles sur l'année en cours et les deux années antérieures, diligentés par les services de la direction générale de l'aviation civile (DGAC)* », le présent article 39 *duodecies*

dispose que « ces contrôles peuvent également porter sur l'adéquation des moyens mis en œuvre par l'exploitant de l'aérodrome ou du groupement d'aérodrome concerné avec la réglementation en matière de sécurité et de sûreté aéroportuaires, ainsi qu'au regard des bonnes pratiques et des usages communément admis par la profession ». Ces contrôles devraient, selon le Gouvernement, **participer au retour à l'équilibre du dispositif de financement des missions de sûreté et de sécurité des aérodromes.**

En effet, les récents rapports des missions d'inspection concernant le financement de ces missions concluent à **la nécessité de mieux maîtriser les dépenses qu'elles entraînent et d'en améliorer l'efficacité.**

Actuellement, les contrôles sur pièces et sur place de ces dépenses ne portent que sur la stricte imputabilité à la taxe d'aéroport conformément à l'article 1609 *quater* du code général des impôts.

Le présent article prévoit donc la possibilité **d'effectuer des contrôles organisationnels portant, plus largement, sur l'adéquation des moyens mis en œuvre par l'exploitant aéroportuaire avec le respect, au moindre coût, de la réglementation,** et de pouvoir en tirer les conséquences en termes de financement par la taxe d'aéroport.

Afin que les leçons des éventuels dysfonctionnements constatés lors de ces contrôles puissent être tirées, il dispose également que « lorsque le contrôle met en évidence des économies de gestion de nature à diminuer le coût des missions de sécurité et de sûreté, l'exploitant d'aérodrome est tenu de soumettre au ministre chargé de l'aviation civile un plan d'actions correctrices dans un délai de trois mois.

« En l'absence de mesures ou en cas d'insuffisance avérée de celles-ci, la déclaration des coûts éligibles, pour l'année en cours, est retenue à hauteur des montants correspondant aux bonnes pratiques précitées. Pour les années antérieures soumises au contrôle, les déclarations de coûts éligibles sont rectifiées à hauteur des montants correspondant aux bonnes pratiques précitées. Elles donnent lieu à l'émission d'un titre exécutoire, à concurrence du surcoût. »

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Au vu de la situation financière dégradée des aérodromes et groupements d'aérodromes de classe 3, **votre rapporteur général est favorable à la hausse de 1 euro du tarif plafond de la taxe d'aéroport pour ces petits aéroports.**

Votre rapporteur général estime également que la possibilité d'effectuer des contrôles organisationnels permettra de **mieux apprécier l'adéquation des moyens mis en œuvre par les aéroports avec la réglementation en vigueur.**

En revanche, il considère que les matériels de contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique, **c'est-à-dire les sas PARAFE, contribuent par définition au renforcement de la sécurité et de la sûreté dans les aéroports** et ne peuvent être réduits à de simples outils visant à réduire le délai d'attente des passagers et à améliorer la productivité des plates-formes.

Il ne saurait évidemment être question d'y renoncer, alors qu'il s'agit d'outils qui renforcent **la compétitivité** de nos aéroports tout en permettant de **mieux s'assurer de l'identité des personnes qui franchissent nos frontières**, dans un contexte où **la sécurité est la première préoccupation des Français**.

Dès lors, **il est légitime que leur installation et leur entretien soient en partie financés par la taxe d'aéroport** et ce d'autant plus que **le contrôle aux frontières, mission régaliennne par excellence, ne saurait reposer sur une société anonyme** comme Aéroports de Paris (ADP), même si l'État possède **50,6 % de son capital**.

C'est pourquoi votre rapporteur général vous propose de supprimer le troisième alinéa du présent article 39 *quaterdecies*.

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

ARTICLE 39 quindécies (nouveau)
(Art. L. 331-9 du code de l'urbanisme)

Possibilité d'exonérer les maisons de santé de taxe d'aménagement

Commentaire : le présent article prévoit d'exonérer de taxe d'aménagement les maisons de santé.

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe d'aménagement, créée par la loi de finances rectificative pour 2011¹, a remplacé de nombreuses taxes d'urbanisme. Elle permet de financer « *les actions et opérations*² » contribuant à la réalisation d'objectifs en matière de développement durable³.

La taxe d'aménagement comprend une part communale ou intercommunale ainsi qu'une part départementale.

La part communale et intercommunale est instituée :

- de plein droit dans certains cas (communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols, communautés urbaines) ;
- par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dans les autres cas.

La part départementale est instituée par délibération du conseil départemental en vue de financer la protection des espaces naturels sensibles et les dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

Une part de la taxe d'aménagement est également versée à la région d'Île-de-France, sur délibération du conseil régional, afin de financer « *des équipements collectifs, principalement des infrastructures de transport, rendus nécessaires par l'urbanisation*⁴ ».

La taxe est applicable aux opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, aux installations ou aménagements soumis à un régime d'autorisation. Elle est par conséquent due une seule fois, lors de la délivrance du permis de construire.

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

² Article L. 331-1 du code de l'urbanisme.

³ Ces objectifs sont définis à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme.

⁴ Article L. 331-4 du code précité.

Le montant de la taxe d'aménagement est calculé selon la formule suivante :

$$\begin{array}{c} \text{surface taxable (construction ou aménagement)} \\ \times \\ \text{valeur forfaitaire (705 euros ou 799 euros en Île-de-France)} \\ \times \\ \text{taux fixé par la collectivité territoriale} \end{array}$$

Le champ large d'application fait toutefois l'objet d'**exonérations**, par exemple pour les constructions et aménagements destinés à être affectés à un service public ou d'utilité publique, certains logements sociaux, certains espaces des exploitations et coopératives agricoles, pour les constructions dont la surface est inférieure ou égale à 5 mètres carrés¹.

Par ailleurs, l'article L. 331-9 du code de l'urbanisme prévoit que les organes délibérants des collectivités percevant la taxe peuvent décider d'exonérer certains types de construction :

- certains logements sociaux ;
- certains locaux à usage industriel et artisanal ;
- les commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 mètres carrés ;
- les immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ;
- les surfaces annexes à usage de stationnement de certains logements sociaux ;
- les surfaces des locaux annexes à usage de stationnement des immeubles autres que d'habitations individuelles ;
- les abris de jardin, les pigeonniers et colombiers soumis à déclaration préalable.

Les exonérations décidées par les organes délibérants concernent uniquement la part qui leur revient.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances et de plusieurs de ses collègues et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui prévoit que les collectivités territoriales concernées (communes ou EPCI, département et région Île-de-France) pourront exonérer

¹ Article L. 331-7 du code de l'urbanisme.

de taxe d'aménagement les maisons de santé, lorsque les communes sont maîtres d'ouvrage.

Les maisons de santé¹

« La maison de santé est une **personne morale constituée entre des professionnels médicaux, auxiliaires médicaux ou pharmaciens**.

« Ils assurent des activités de soins sans hébergement de premier recours (...) et, le cas échéant, de second recours (...) et peuvent participer à des actions de santé publique, de prévention, d'éducation pour la santé et à des actions sociales dans le cadre du projet de santé qu'ils élaborent et dans le respect d'un cahier des charges déterminé par arrêté du ministre chargé de la santé.

« Le projet de santé est compatible avec les orientations des schémas régionaux mentionnés (...). Il est transmis pour information à l'agence régionale de santé. Ce projet de santé est signé par chacun des professionnels de santé membres de la maison de santé. Il peut également être signé par toute personne dont la participation aux actions envisagées est explicitement prévue par le projet de santé ».

Source : article L. 6323-3 du code de la santé publique

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme l'article 39 *quater* (concernant la possibilité d'exonérer les maisons de santé de taxe foncière sur les propriétés non bâties), il s'agit de **soutenir financièrement par une exonération de taxe d'aménagement les communes qui cherchent à construire des maisons de santé afin de lutter contre les « déserts médicaux »**.

S'engageant dans une telle voie, elles prennent la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage public, et ouvrent un véritable service public de santé.

L'article L. 331-7 du code de l'urbanisme prévoit que les « constructions et aménagements destinés à être affectés à un service public ou d'utilité publique » sont exonérés de la part communale ou intercommunale de taxe d'aménagement, mais le décret en Conseil d'État qui en fixe la liste ne concerne pas les maisons de santé.

Le présent article prévoit que cette exonération est facultative, après délibération des organes délibérants des collectivités concernées. Votre commission des finances est favorable à cette possibilité offerte aux collectivités qui le souhaitent, de soutenir financièrement les maisons de santé pour les communes maîtres d'ouvrage.

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

¹ Voir le commentaire de l'article 39 *quater* du présent projet de loi de finances.

ARTICLE 40

(Art. 200 quater du code général des impôts)

**Prorogation et aménagement du crédit d'impôt
pour la transition énergétique (CITE)**

Commentaire : le présent article proroge d'une année la période d'application du CITE, jusqu'au 31 décembre 2016, et modifie certains paramètres du dispositif en vue de renforcer son efficience.

I. LE DROIT EXISTANT

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU CITE

Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) a succédé en 2014 au crédit d'impôt développement durable (CIDD).

L'article 74 de la loi de finances pour 2014¹ a beaucoup **simplifié le CIDD, tout en réorientant pour favoriser la réalisation des travaux de rénovation lourde** de type « bouquet de travaux ». Le dispositif ne comportait alors plus que deux taux (un taux à 15 % pour les dépenses réalisées en action seule et un taux à 25 % pour les dépenses réalisées dans le cadre d'un « bouquet de travaux » sans condition de ressources).

Lors de la présentation du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte en Conseil des ministres le 18 juin 2014, le Gouvernement avait annoncé que le **crédit d'impôt deviendrait le dispositif phare de soutien à la rénovation énergétique des logements.**

Pour cela, l'article 3 de la loi de finances pour 2015² a prévu l'instauration au 1^{er} septembre du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en **simplifiant encore le dispositif existant** selon les axes suivants :

- la mise en place d'un **taux unique de 30 %**, quel que soit le type d'actions réalisées, et ce **sans conditions de ressources** ;

- **l'élargissement du périmètre des dépenses éligibles à l'installation de compteurs individuels** pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire dans les copropriétés, et à l'installation de **bornes de recharge** pour les **véhicules électriques** ;

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

² Article 3 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

- **l'élargissement des dépenses éligibles dans les départements d'outre-mer** à l'installation d'équipements de raccordement à un réseau de froid, alimenté majoritairement par du froid d'origine renouvelable ou de récupération, à l'installation d'équipements ou de matériaux de protection des parois vitrées ou opaques contre les rayonnements solaires, ainsi qu'à ceux visant à l'optimisation de la ventilation naturelle, et notamment les brasseurs d'air¹.

B. LES CONDITIONS POUR BÉNÉFICIER DU CITE

Les contribuables domiciliés en France peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt sur le revenu au titre des **dépenses effectivement supportées pour l'amélioration de la qualité environnementale du logement qu'ils affectent à leur habitation principale** dont ils sont propriétaires, locataires ou occupants à titre gratuit.

En outre, il est possible de bénéficier du **cumul de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) et du CITE sous certaines conditions de ressources**. Pour cela, le montant des revenus du foyer fiscal (RFR) de l'emprunteur ne doit pas excéder, au titre de l'avant-dernière année précédant celle de l'offre de l'avance, 25 000 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée, et 35 000 euros pour un couple soumis à imposition commune, majorés de 7 500 euros supplémentaires par personne à charge.

Seules les habitations principales achevées depuis plus de deux ans sont éligibles.

En outre, **une éco-conditionnalité du CITE a été mise en place à partir du 1^{er} janvier 2015** : pour être éligibles au dispositif fiscal, certaines catégories de travaux² doivent être réalisées par une entreprise « reconnue garante de l'environnement » (RGE), répondant à des **critères précis de qualification** et possédant un signe de qualité délivré par un organisme accrédité de qualification ou de certification ayant signé une convention avec l'État, **pour que les particuliers disposent d'une assurance quant à la qualité des prestations fournies.**

Une facture portant mention des caractéristiques requises à l'article 18 *bis* de l'annexe IV du code général des impôts doit par ailleurs être établie pour les services fiscaux.

Le crédit d'impôt porte sur le prix des équipements et des matériaux, hors main-d'œuvre, sauf pour le cas particulier de la pose des matériaux d'isolation des parois opaques et la pose de l'échangeur de

¹ Pour plus de détails, voir le commentaire de l'article 3 du projet de loi de finances pour 2015, rapport n° 108 (2014-2015) de la commission des finances du Sénat, tome II, volume 2, les conditions générales de l'équilibre financier.

² Définies à l'article 46 AX de l'annexe III au code général des impôts, dans sa rédaction issue du décret n° 2014-812 du 16 juillet 2014.

chaleur souterrain des pompes à chaleur géothermique. En cas d'aide publique supplémentaire pour l'acquisition de l'équipement (conseil régional, conseil général, ANAH, etc...), le calcul du crédit d'impôt se fait sur les dépenses d'acquisition des équipements, déduction faite des aides publiques, selon les modalités définies par instruction fiscale.

C. LES DÉPENSES ÉLIGIBLES

Le crédit d'impôt pour la transition énergétique concerne les **dépenses de travaux payées à compter du 1^{er} septembre 2014.** Il vise à **inciter les particuliers à effectuer des travaux d'amélioration énergétique de leurs logements, tout en soutenant les technologies émergentes les plus efficaces** en termes de développement durable et en faisant évoluer les différents marchés vers des standards de performance plus élevés¹.

Il concerne les dépenses d'acquisition des matériels suivants :

1- les équipements de chauffage (chaudières à condensation) ;

2- les matériaux d'isolation ;

3- les appareils de régulation de chauffage ;

4- les équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable, à l'exception des équipements de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil. En application de l'article 18 *bis* de l'annexe 4 du code général des impôts, qui détaille les équipements et matériaux énumérés à l'article 200 *quater* du même code, cette catégorie d'équipements intègrent :

- des équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire fonctionnant à l'énergie solaire (dans la limite d'un plafond de dépenses par mètre carré) ou à l'énergie hydraulique ;

- des équipements de chauffage ou de production d'eau chaude indépendants fonctionnant au bois ou d'autres biomasses, respectant certaines conditions ;

- des chaudières autres que les chaudières à condensation, fonctionnant au bois ou autres biomasses ;

- des systèmes de fournitures d'électricité à partir de l'énergie éolienne, hydraulique ou de biomasse.

5- les pompes à chaleur autres que air/air dont la finalité essentielle est la production de chaleur ou d'eau chaude sanitaire ;

¹ Les équipements et matériaux doivent, pour être éligibles au dispositif du crédit d'impôt, satisfaire à des critères de performance, précisés à l'article 18 *bis* de l'annexe IV du code général des impôts.

6- les équipements de raccordement à certains réseaux de chaleur alimentés par des énergies renouvelables ou des installations de cogénération et, dans les départements d'outre-mer, les équipements de raccordement à certains réseaux de froid ;

7- les chaudières à micro-cogénération gaz ;

8- les appareils d'individualisation des frais de chauffage ou d'eau chaude sanitaire en copropriété ;

9- les équipements ou matériaux de protection des parois vitrées ou opaques contre le rayonnement solaire dans les départements d'outre-mer ;

10- les équipements permettant d'optimiser la ventilation naturelle dans les départements d'outre-mer ;

11- les systèmes de charge pour véhicule électrique.

D. LE TAUX ET LE MONTANT MAXIMUM DE CRÉDIT D'IMPÔT

Comme indiqué précédemment, **le dispositif a été simplifié et ne comporte plus qu'un seul taux porté à 30 %**, quelle que soit l'action réalisée et cela dès la première dépense. La condition de réalisation de dépenses dans le cadre d'un bouquet de travaux pour bénéficier du CITE est supprimée, ainsi que celle portant sur la condition de ressources pour bénéficier du CITE en action seule¹.

Enfin, pour un même contribuable et une même habitation, **le montant des dépenses ouvrant droit au CITE ne peut excéder 8 000 euros pour une personne seule**. Ce montant peut être majoré en fonction de la situation familiale puisqu'il est porté à 16 000 euros pour un couple sans enfant soumis à imposition commune. Cette somme est également majorée de 400 euros par personne à charge.

E. LE COÛT DU DISPOSITIF

Si les réformes réalisées en 2009 et 2013 ont permis de maîtriser le coût budgétaire du crédit d'impôt², à travers l'application de « rabots » successifs et un resserrement de l'assiette et du champ des dépenses éligibles, les contours du CITE tels qu'adoptés dans la loi de finances pour 2015 ont conduit à une **nouvelle augmentation du coût de la dépense fiscale**.

¹ Pour mémoire, une mesure transitoire accompagne cette réforme pour les contribuables ayant réalisé des dépenses du 1^{er} janvier au 31 août 2014 dans le cadre d'un bouquet de travaux, afin de maintenir pour ces mêmes dépenses le bénéfice du crédit d'impôt dans ses conditions d'application antérieures à la réforme de la loi de finances pour 2015.

² Pour plus de détails, voir le commentaire de l'article 3 du projet de loi de finances pour 2015, rapport n° 108 (2014-2015) de la commission des finances du Sénat, tome II, volume 2, les conditions générales de l'équilibre financier.

Évolution du coût du CIDD de 2005 à 2016

(en millions d'euros)

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CIDD	400	985	1 873	2 100	2 673	2 625	2 015	1 100	673	619	900

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

Cette tendance devrait par ailleurs s'amplifier en 2016, le coût du dispositif sur les dépenses réalisées en 2015 étant estimé à **1,4 milliard d'euros** (impact 2016).

F. UNE EFFICACITÉ QUI NE FAIT PAS CONSENSUS

L'efficacité du crédit d'impôt développement durable ne fait pas consensus¹.

Ainsi, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie estime que *« depuis sa création, le CIDD a eu un effet de levier essentiel sur la réalisation de travaux et un effet d'entraînement pour le marché des équipements et matériaux : ceux-ci sont de plus en plus performants, au fur et à mesure que les critères d'éligibilité au CIDD sont rehaussés. Il bénéficie en outre d'une excellente visibilité pour les ménages et présente des coûts de gestion relativement peu élevés. Les enquêtes effectuées auprès des ménages sur l'impact des différents dispositifs dans leur prise de décision montrent que le CIDD apparaît de loin le dispositif le plus déclencheur du passage à l'acte des ménages. Le CIDD répond donc aux principaux objectifs qui lui ont été assignés ²»*.

Dans son rapport de septembre 2011, **le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales avait attribué la note de 1 au CIDD** – sur une échelle de 1 à 3 –, **soit une mesure efficace mais non efficiente³**. Le comité avait conclu que, *« dans ses différentes composantes et au travers de ses nombreuses évolutions, il a pris une place importante voire centrale parmi les outils publics concourant aux objectifs environnementaux et a en partie modelé le développement des secteurs économiques concernés »⁴*.

En revanche, si l'on en croit une récente étude de l'UFC-Que choisir, **le bilan de cette dépense fiscale est beaucoup moins satisfaisant**. Cette étude estime que le dispositif est inefficace et qu'il a manqué la cible de la rénovation. L'association regrette par ailleurs une **absence de corrélation entre les aides versées aux consommateurs et la performance énergétique**

¹ Compte-tenu de l'introduction récente du CITE, les évaluations existantes portent sur le CIDD.

² Source : réponse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au questionnaire budgétaire portant sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

³ En particulier car il induit d'importants coûts de gestion du fait de sa complexité.

⁴ Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011, annexe D.

réelle, celles-ci étant liées à l'équipement et non à la performance énergétique.

Enfin, le montant du soutien public aurait fait grimper les prix pratiqués par les professionnels.

L'association engage donc le Gouvernement à s'inspirer des mesures existant en Allemagne, où les aides dépendent directement de la performance énergétique, permettant en outre de créer près de 10 000 postes d'experts chargés de certifier les travaux réalisés.

Enfin, elle plaide en faveur d'une complémentarité entre le CITE et l'éco-PTZ, dont le cumul est pour l'heure réservé à des ménages sous plafonds de ressources. Elle estime que permettre « *ce couplage pour tout projet de rénovation lourde induirait un « puissant effet de levier »* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article **proroge d'une année l'application du CITE**, et prévoit différentes mesures destinées à favoriser l'acquisition des matériels les plus performants et à **prévenir les effets d'aubaine ou les risque d'abus**.

A. LA PROROGATION DU CITE JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 2016

Le présent article **proroge d'une année le bénéfice du crédit d'impôt pour la transition énergétique**, qui s'appliquera aux dépenses éligibles réglées d'ici le 31 décembre 2016 (i du b) du 1° du I - alinéa 5, c) du 1° du I - alinéas 8 et 12, d) du 1° du I - alinéa 13, e) du 1° du I - alinéa 14, 4° du I - alinéa 18).

Il s'agit de « *maintenir un soutien public puissant, incitant les ménages à investir dans l'amélioration de la performance énergétique de leur logement*¹ ».

Pour leur part, les modalités de mise en œuvre du crédit d'impôt applicables depuis le 1^{er} septembre 2014, en application de l'article 3 de la loi de finances pour 2015 qui a simplifié le dispositif, sont maintenues.

B. LES MODIFICATIONS VISANT À AMÉLIORER L'EFFICIENCE DE LA DÉPENSE FISCALE

Le présent article prévoit en outre **plusieurs dispositions dont l'objectif est d'améliorer l'efficacité de la dépense fiscale**.

¹ Source : évaluation préalable de l'article 40.

1. Le remplacement des chaudières à condensation par des chaudières à « haute performance énergétique »

Les « chaudières à condensation » actuellement éligibles au crédit d'impôt sont remplacées par des « chaudières à haute performance énergétique » (ii du b) du 1° du I - alinéa 6, « *afin d'établir une correspondance avec les dispositions du règlement écoconception n° 813/2013 définissant les systèmes de chauffage*¹ ».

La rapporteure générale de l'Assemblée nationale indique que « *la portée de cette disposition apparaît en pratique très limitée, les contours des équipements correspondant aux chaudières à condensation et ceux correspondant aux chaudières à haute performance énergétique se recoupant très largement*² ».

2. L'exclusion des systèmes de fourniture d'électricité à partir de l'énergie éolienne du périmètre du CITE

Le présent article prévoit en outre **l'exclusion des éoliennes du périmètre du CITE, dans la mesure où ces équipements bénéficient d'autres formes de soutien public (tarifs d'achat).**

Le **c) du 1° du I** du présent article (alinéas 8 à 12) procède à cet effet à une **réécriture des c et d du 1 de l'article 200 quater**, en améliorant et en précisant également la rédaction de ces paragraphes.

Aux termes de cette nouvelle version, sont désormais **éligibles au crédit d'impôt les dépenses** payées au titre de l'acquisition :

- **d'équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable**, dans la limite d'un plafond de dépenses par mètre carré pour les équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire utilisant l'énergie solaire thermique, fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie, du logement et du budget ;

- de **systèmes de fourniture d'électricité à partir de l'énergie hydraulique** ou à partir de la biomasse ;

- de **pompes à chaleurs**, autres que air/air, dont la finalité essentielle est la production de chaleur ou d'eau chaude sanitaire, ainsi qu'au coût de la pose de l'échangeur de chaleur souterrain des pompes à chaleur géothermiques ;

- **d'équipements de raccordements à un réseau de chaleur, alimenté majoritairement par des énergies renouvelables** ou par une installation de cogénération ;

¹ Source : évaluation préalable de l'article 40.

² Source : Assemblée nationale, XIV^e législature, rapport général, n° 3310, tome 3, volume 1, projet de loi de finances pour 2016, première lecture, commentaire de l'article 40.

- enfin, sont éligibles les dépenses afférentes à un immeuble situé dans un département d'outre-mer, au titre de l'acquisition d'équipements de raccordement à un réseau de froid, alimenté majoritairement par du froid d'origine renouvelable ou de récupération.

3. L'exclusion des équipements mixtes du périmètre du CITE

L'article 40 introduit également une disposition présentée par le Gouvernement comme une **mesure « anti-abus »**, à compter du 30 septembre 2015, **sous réserve de dispositions transitoires**, afin d'exclure du champ du crédit d'impôt les équipements mixtes combinant un équipement éligible et un équipement de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil (non éligible)¹, et qui permettent de contourner l'exclusion de ces derniers équipements instaurée en 2014.

Le 2° du I de l'article 40 (alinéas 15 et 16) rétablit un 1 *bis* au sein de l'article 200 *quater* du code général des impôts à cet effet.

Comme l'indique la rapporteure générale de l'Assemblée nationale, *« en l'état, lorsqu'un équipement comporte deux composantes, l'une éligible au CITE, et l'autre qui ne l'est pas, deux cas peuvent se présenter. Lorsque la facture fait apparaître de manière distincte le coût respectif de ces deux composantes, le crédit d'impôt s'applique uniquement au coût de la composante éligible. Lorsque le coût de l'équipement non éligible ne peut être identifié sur la facture, l'administration fiscale fait preuve d'une certaine souplesse, en appliquant le crédit d'impôt à la moitié du coût total de l'équipement. Néanmoins, ces règles semblent avoir donné lieu à certains abus de la part des contribuables et des entreprises concernées, soit que le coût de la composante éligible figurant sur la facture soit surévalué pour majorer l'avantage fiscal, soit que l'application du CITE à la moitié du coût s'avère trop élevé compte tenu du coût respectif des composantes. La disposition proposée vise à supprimer totalement l'avantage fiscal afférent à de tels équipements mixtes pour éviter de telles dérives² ».*

C. LES COORDINATIONS ET AMÉNAGEMENTS RÉDACTIONNELS

Enfin, cet article contient **quelques mesures d'ordre rédactionnel, dont le but est de simplifier le dispositif tout en supprimant des dispositions devenus obsolètes.**

¹ Pour mémoire, aux termes de l'article 74 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, cette catégorie d'équipement ne fait plus partie des dépenses éligibles au CITE depuis le 1^{er} janvier 2014.

² Source : Assemblée nationale, XIV^e législature, rapport général, n° 3310, tome 3, volume 1, projet de loi de finances pour 2016, première lecture, commentaire de l'article 40.

Ainsi, aux termes du **a du 1° du I** (alinéa 3), les **dépenses éligibles au CITE doivent être réalisées dans des logements achevés depuis plus de deux ans** à la date de début d'exécution des travaux.

Il convient de rappeler à cet égard que la possibilité de bénéficier du crédit d'impôt pour les travaux réalisés dans un logement neuf, dans un logement acquis en l'état futur d'achèvement, ou dans un logement que le contribuable fait construire, n'a pas été reconduite au-delà du 31 décembre 2012, en raison de l'entrée en vigueur des dispositions de la nouvelle réglementation thermique.

En conséquence, les i du b, d et e du 1° du I, ainsi que le 3° du I, les b et c du 5° procèdent aux **coordinations nécessaires**, en supprimant notamment des dispositions devenues obsolètes¹.

D. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES NOUVELLES DISPOSITIONS ET LE COÛT ASSOCIÉ

Aux termes du **II** du présent article, les **1° et 3° à 5° du I s'appliquent aux dépenses payées à compter du 1^{er} janvier 2016**, sauf les dispositions relatives aux équipements mixtes, qui s'appliquent aux dépenses payées à compter du 30 septembre 2015, à l'exception de celles pour lesquelles le contribuable justifie de l'acceptation d'un devis et du versement d'un acompte avant cette même date (**B du II**).

En outre, le **A du II** prévoit des **dispositions transitoires**. Il est ainsi prévu que l'article 200 *quater* du code général des impôts, dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2016, continuera de s'appliquer aux dépenses payées à compter du 1^{er} janvier 2016 pour lesquelles le contribuable justifie de l'acceptation d'un devis et du versement d'un acompte avant cette même date.

Le **coût du CITE en 2017**, pour les dépenses réalisées en 2016, est estimé à **1 400 millions d'euros**, soit un **montant identique à ce qui est prévu pour 2016**, ce qui paraît **optimiste**, au regard des **dépassements constatés au cours des années antérieures**.

Ce calcul ne prend en compte que le coût de la prorogation du CITE pour une année supplémentaire. L'évaluation préalable précise que « *l'impact des autres modifications n'a pu être estimé. Il est néanmoins jugé négligeable au regard du coût de la prorogation* ».

¹ Alinéas 5, 13, 14, 17, 22, 23 et 24.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **trois amendements** au présent article, dont **deux amendements rédactionnels** de la rapporteure générale.

En outre, elle a adopté, à l'initiative du Gouvernement, avec un **avis favorable de la commission des finances**, un amendement poursuivant deux objectifs :

- d'une part, **la sécurisation des modalités d'intervention des entreprises sous-traitantes pour des travaux éligibles au CITE**. À cet effet, l'amendement introduit un 2° bis au sein de l'article 40, qui crée un 1 *ter* à l'article 200 *quater* du code général des impôts (CGI). Celui-ci dispose que les dépenses d'acquisition d'équipements, matériaux ou appareils éligibles n'ouvrent droit au crédit d'impôt que si elles sont facturées par l'entreprise :

- qui procède à la fourniture et à l'installation des équipements ;
- ou qui, pour l'installation des équipements, matériaux ou appareils qu'elle fournit ou pour la fourniture et l'installation de ces mêmes équipements, matériaux ou appareils, recourt à une autre entreprise, dans le cadre d'un **contrat de sous-traitance** régi par la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance.

En outre, l'amendement du Gouvernement introduit un 2 *ter* à l'article 40 afin de procéder à une **coordination** au 2 de l'article 200 *quater* du CGI avec le nouveau 1 *ter*.

D'autres coordinations sont réalisées au 5° de l'article 40 dans sa version issue de l'Assemblée nationale (a) et b) du 5° du I)

- d'autre part, et pour les seules catégories de travaux pour lesquelles l'entreprise doit être titulaire d'un signe de qualité « RGE » portant sur l'installation ou la pose de certains équipements, matériaux et appareils¹, le fait de **conditionner le bénéfice du crédit d'impôt à une visite du logement, préalable à l'établissement du devis, par l'entreprise réalisant les travaux d'installation ou de pose** (b) du 2° *ter* du I de l'article 40 et dernier alinéa du b) du 5° du I de l'article 40 insérant un 7° après le 6° du b) du 6 de l'article 200 *quater* du code général des impôts).

L'exposé des motifs de l'amendement indique que « *lorsque les travaux sont soumis à des critères de qualification, cette visite préalable permettra ainsi une validation de l'adéquation des équipements, matériaux et appareils*

¹ La liste des catégories de travaux concernés est définie par l'article 46 AX de l'annexe III du code général des impôts dans sa rédaction issue du décret n° 2014-812 du 16 juillet 2014.

au logement par l'entreprise titulaire d'un signe de qualité qui va réaliser les travaux ouvrant droit au CITE¹ ».

En séance publique, le secrétaire d'État chargé du budget a indiqué que la visite préalable obligatoire est une « *demande très forte de la profession artisanale* ». En effet, pour bénéficier de l'éligibilité, les artisans « *doivent engager de nombreuses procédures pour s'assurer de l'adéquation des travaux à la situation du logement. Or, certains marchands de matériaux (...) réalisent, en recourant à des entreprises, le même type de vente sans que s'impose une obligation de visite. L'amendement tend donc à remettre sur un pied d'égalité les artisans labellisés et les marchands de matériaux, qui peuvent bénéficier du CITE sans offrir les mêmes assurances quant à l'adéquation de ces derniers avec l'espace traité²* ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le crédit d'impôt pour la transition énergétique constitue un **outil central pour la réalisation des objectifs de rénovation énergétique** de 500 000 logements par an à l'horizon 2017 et de réduction de 38 % de la consommation d'énergie dans le secteur du bâtiment à l'horizon 2020.

En outre, au-delà de son objectif principal de maîtrise d'énergie, le CITE vise un **objectif de relance du secteur du bâtiment** par ailleurs fortement affecté par la diminution des investissements publics et la situation très dégradée du marché de la construction.

C'est pourquoi votre rapporteur général, malgré le coût important de cette dépense fiscale, estime **utile de la prolonger pour une année supplémentaire, tout en cherchant à améliorer son efficacité**. À cet égard, les mesures proposées par l'article 40 vont dans le bon sens.

Votre rapporteur général avait souligné l'année dernière que « *des tentations existeront de prolonger la dépense fiscale au-delà du 31 décembre 2015, le CITE représentant un outil central pour la réalisation des objectifs de rénovation énergétique* ».

C'est précisément ce qui se passe dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016. Dès lors, on peut imaginer qu'il en ira de même l'année prochaine. Il serait sans doute plus efficace, du point de vue de la stabilité fiscale et de la visibilité pour les professionnels du bâtiment comme pour les contribuables, de prolonger la dépense fiscale pour au moins deux années.

Néanmoins, au regard de son coût important pour les finances publiques, il **paraît préférable de dresser un état des lieux annuel sur l'efficacité de cette dépense fiscale et d'envisager alors l'opportunité de la**

¹ Source : exposé des motifs de l'amendement II-1159 du Gouvernement à l'article 40.

² Source : J.O de l'Assemblée nationale, compte-rendu de la troisième séance du jeudi 12 novembre 2015, examen de l'amendement II-1159 du Gouvernement à l'article 40.

prolonger pour une année supplémentaire dans le cadre de la prochaine loi de finances.

Il conviendra en tout état de cause de rester particulièrement vigilant dans le pilotage de la dépense fiscale, afin d'éviter un risque **de dérapage du coût du CITE**, si les charges liées à ce dispositif s'avéraient supérieures aux prévisions du Gouvernement, phénomène que l'on a pu observer par le passé avec le CIDD.

La réforme de 2015 a contribué à simplifier le crédit d'impôt et à en renforcer l'intelligibilité pour les contribuables. Il convient désormais de le stabiliser pour confirmer ce mouvement en faveur de la lisibilité et de la visibilité auprès des professionnels comme des ménages. Pour mémoire, **le crédit d'impôt développement durable, remplacé par le crédit d'impôt pour la transition énergétique, a été modifié sept fois en dix ans**, à travers une évolution des taux, des équipements éligibles, et des critères de performance notamment.

Il convient de mettre un terme à cette instabilité fiscale. En effet, une énième modification d'ampleur serait aussi source complexité.

La stabilisation du dispositif faciliterait par ailleurs l'évaluation de l'efficacité du CITE, en disposant de données pluriannuelles, à champ constant, sur les ménages concernés, le niveau de l'aide allouée, le montant et le type des travaux effectués.

La contrepartie de la prolongation du dispositif doit ainsi reposer sur une évaluation plus régulière et précise de l'efficacité et de l'efficience de cette dépense fiscale, aussi bien du point de vue environnemental que du point de vue économique, conformément aux dispositions de la loi de programmation des finances publiques¹. À cet égard, **l'enquête demandée par votre commission des finances à la Cour des comptes au titre de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur l'efficience des dépenses fiscales en faveur du développement durable devrait fournir des éléments intéressants quant à l'efficacité du CITE.**

Enfin, au-delà de l'outil fiscal, qui relève d'une logique d'incitation financière, il convient **parallèlement de favoriser les outils de marché, la réglementation et l'information des ménages pour atteindre l'objectif de long terme du parc résidentiel.**

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

¹ Notamment les articles 19, 21, 22 et 23 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

ARTICLE 41

(Art. L. 31-10-2, L. 31-10-3, L. 31-10-4, L. 31-10-6 et L. 31-10-9 du code de la construction et de l'habitation et art. 244 quater V du code général des impôts)

Simplification du PTZ et élargissement de son éligibilité dans l'ancien

Commentaire : le présent article étend à compter du 1^{er} janvier 2016 à l'ensemble du territoire l'éligibilité du prêt à taux zéro (PTZ) pour l'achat d'un logement ancien à réhabiliter, prévoit que ce prêt pourra financer jusqu'à 40 % de l'achat d'un bien immobilier et réduit à 6 ans l'obligation du maintien du logement en tant que résidence principale.

I. LE DROIT EXISTANT

Créé pour la première fois en 1995, profondément rénové par l'article 90 de la loi du 29 décembre 2010 de finances pour 2011¹, **le prêt à taux zéro (PTZ) est un prêt ne portant pas intérêt** octroyé par les établissements de crédits et les sociétés de financement **aux ménages pour contribuer au financement de leur résidence principale dans le cadre d'une première accession à la propriété** (primo-accédants).

En contrepartie, les établissements de crédits et les sociétés de financements bénéficient **d'un crédit d'impôt** prévu à l'article 244 quater V du code général des impôts (CGI) via la Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale (SGFGAS).

Prévu pour être émis du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2014, le PTZ, qui a également pour objectif de **soutenir le secteur de la construction**, riche en emplois non délocalisables, a été maintenu pour trois années supplémentaires par l'article 59 de la loi de finances pour 2015² dans le cadre du « plan de relance » de la construction de logements du 29 août 2014.

Dans l'état actuel du droit, **ces prêts pourront donc être émis jusqu'au 31 décembre 2017.**

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

Les modalités d'octroi et dispositions relatives à la mise en œuvre du prêt à taux zéro (PTZ) sont prévues au chapitre X du titre premier du livre III de la partie législative du code de la construction et de l'habitation

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

² Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

(articles L. 31-10-1 à L. 31-10-14) ainsi que par le chapitre X du titre premier du livre III de la partie réglementaire du même code (articles R. 31-10-1 à R. 31-10-12).

1. Les caractéristiques des logements qui ouvrent droit au prêt à taux zéro

En vertu de la loi de finances pour 2011¹, pouvaient ouvrir droit au prêt à taux zéro les logements neufs ou anciens.

L'article 86 de la loi de finances pour 2012³ avait toutefois réduit le champ du PTZ en prévoyant que **ne seraient plus éligibles que les biens neufs ou, s'agissant des logements anciens, seulement ceux issus de la vente du parc social à ses occupants** et sous certaines conditions.

Par la suite, la loi de finances rectificative pour 2012⁴ avait prévu **une condition de performance énergétique pour les logements neufs**. L'article 59 de la loi de finances pour 2015 a supprimé cette condition, dans la mesure où la réglementation thermique 2012 (RT 2012) s'applique désormais à toutes les constructions de logements neufs depuis le 1^{er} janvier 2013.

Surtout, ledit article 59 a **étendu le dispositif du prêt à taux zéro à l'acquisition de logements anciens faisant l'objet de travaux** dans des communes répondant à trois critères codifiés à l'article L. 31-10-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH) :

- elles **appartiennent à une agglomération comptant moins de 10 000 habitants** ;

- elles **connaissent un taux de vacance de logement élevé** (supérieur ou égal à 8 %, conformément au premier alinéa du III de l'article R. 31-10-1 du CCH) ;

- elles **comprennent un nombre minimal d'équipements** recensés par l'Institut national de la statistique et des études économiques-INSEE (au moins égal à 8, conformément au premier alinéa du III de l'article R. 31-10-1 du CCH).

En vertu du V de l'article L. 31-10-5 du CCH, remplissent la condition de travaux **les logements anciens qui font l'objet**, au moment de l'acquisition, d'un programme de travaux d'amélioration présenté par l'acquéreur et, dans un délai qui ne peut dépasser trois ans⁵ à compter de la date d'émission de l'offre de prêt, **de travaux d'amélioration** d'un montant

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

² Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

³ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

⁴ Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

⁵ Cette durée de trois ans ne s'applique pas dans le cas de force majeure ou d'une contestation contentieuse de l'opération.

supérieur à une quotité du coût total de l'opération comprise entre 20 % et 30 % du coût total de l'opération (ni supérieure à 30 % ni inférieure à 20 %).

Le second alinéa du III de l'article R. 31-10-1 du CCH a prévu que **le montant des travaux d'amélioration réalisés par l'acquéreur devrait représenter au moins 25 % du coût total de l'opération.**

Cet élargissement du PTZ au logement ancien avec travaux a concerné **5 920 communes en 2015, principalement situées en zone C**, dont la liste a été définie par un arrêté du 30 décembre 2014¹.

Le zonage géographique

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

Cette révision du zonage, qui permet de classer les communes en fonction de la tension constatée sur le marché immobilier, a eu pour effet de faire entrer davantage de communes dans les zones A et B. Applicable dès le 1^{er} octobre 2014 pour le PTZ comme pour le dispositif « Duflot », devenu « Pinel »², 1 180 communes ont été reclassées dans une zone plus tendue, dont 180 d'entre elles, représentant 4 millions d'habitants, en zone A. 670 communes ont été déclassées mais uniquement dans la zone B1 ou B2³.

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

Source : commission des finances du Sénat

2. Un prêt à taux zéro accordé sous conditions de ressources

En vertu de l'article L. 31-10-3 du code de la construction et de l'habitation (CCH), sont considérées comme primo-accédants pouvant bénéficier du PTZ les « *personnes physiques n'ayant pas été propriétaires de leur*

¹ Arrêté du 30 décembre 2014 relatif au champ d'application géographique des prêts ne portant pas intérêt consentis pour financer des opérations de primo-accession dans l'ancien sous conditions de travaux.

² Le changement de zonage concerne également l'application du taux de TVA à 10 % pour le logement intermédiaire au 1^{er} octobre 2014 puis, au 1^{er} janvier 2015, de nombreux dispositifs tels que le bénéfice des aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), le dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif « Borloo ancien » ou encore le prêt locatif intermédiaire et la TVA réduite en « zone ANRU ». Il sera enfin au 1^{er} février 2015 pour les agréments de prêt social de location-accession.

³ Cf. le commentaire de l'article 5 du projet de loi de finances pour 2015 dans le rapport général n° 108 (2014-2015) de M. Albéric de Montgolfier, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi finances pour 2015, tome II, fascicule 1, « les conditions générales de l'équilibre financier ». Voir notamment la carte présentant les différentes zones.

résidence principale au cours des deux dernières années précédant l'émission de l'offre de prêt ».

Depuis l'article 86 de la loi de finances pour 2012¹, **le prêt à taux zéro est accordé sous conditions de ressources**, en fonction de la composition du ménage et de la localisation géographique du logement.

Ainsi, le montant total des ressources (soit les ressources des personnes destinées à occuper le logement à titre de résidence principale), divisé par un coefficient familial prévu à l'article L. 31-10-10 du CCH, doit être inférieur à un plafond fixé par décret, « *en fonction de la localisation du logement* »². **En vertu de l'article L. 31-10-3 du CCH, ce plafond ne peut lui-même être inférieur à 16 500 euros ou supérieur à 36 000 euros.**

Coefficient familial applicable pour le calcul de la condition de ressources

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

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

Les plafonds de ressources ont été modifiés par le décret n° 2014-889 du 1^{er} août 2014, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2014, afin de favoriser l'octroi des prêts à taux zéro en zone B2 et C. Ils ont ainsi été augmentés dans ces zones, ceux des zones A et B1 n'ayant pour leur part pas subi de modification.

Plafonds de ressources en fonction de la zone et du nombre de personnes du ménage

Nombre de personnes	Zone A	Zone B 1	Zone B 2	Zone C
1	36 000 €	26 000 €	24 000 €	22 000 €
2	50 400 €	36 400 €	33 600 €	30 800 €
3	61 200 €	44 200 €	40 800 €	37 400 €
4	72 000 €	52 000 €	48 000 €	44 000 €
5	82 800 €	59 800 €	55 200 €	50 600 €
6	93 600 €	67 600 €	62 400 €	57 200 €
7	104 400 €	75 400 €	69 600 €	63 800 €
8 et plus	115 200 €	83 200 €	76 800 €	70 400 €

Source : article R. 31-10-3-1 du CCH dans sa rédaction issue du décret n° 2014-889 du 1^{er} août 2014

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

² Article L. 31-10-3 du code de la construction et de l'habitation.

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

- la somme des revenus fiscaux de référence des personnes destinées à occuper le logement à titre de résidence principale¹ ;
- le coût total de l'opération divisé par neuf.

3. Un coût d'opération plafonné et une quotité de prêt déterminée en fonction de la zone où se situe le logement

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

Le coût total de l'opération est plafonné en fonction de la localisation du logement et de son caractère neuf ou ancien. Ainsi que le prévoit l'article L. 31-10-10 du CCH, le plafond ne peut être inférieur à 79 000 euros et supérieur à 156 000 euros pour une personne seule et est déterminé en appliquant le coefficient familial déjà mentionné pour la détermination du plafond des ressources de l'emprunteur.

Le décret précité du 1^{er} août 2014 a modifié les plafonds applicables pour le coût de l'opération fixés par l'article R. 31-10-10 du CCH, en supprimant la distinction entre logement neuf et ancien et en retenant des montants plus élevés pour les zones B et C. À contrario, il a réduit celui applicable aux logements neufs dans la zone A.

Ainsi, le plafond du coût de l'acquisition d'un logement neuf pour une personne seule en zone A est passé de 156 000 euros à 150 000 euros, tandis qu'il s'élève désormais à 135 000 euros en zone B1 contre 117 000 euros avant le 1^{er} octobre 2014, à 110 000 euros contre 86 000 euros en zone B2 et à 100 000 euros contre 79 000 euros en zone C².

¹ Au titre de l'avant-dernière année précédant celle de l'émission de l'offre de prêt.

² Pour les logements anciens, les montants du plafond avant le 1^{er} octobre 2014 s'élevaient à 124 000 euros en zone A, 93 000 euros en zone B1, 86 000 euros en zone B2 et 79 000 euros en zone C.

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

(en euros)

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

Source : article R. 31-10-10 du CCH dans sa rédaction issue du décret n° 2014-889 du 1^{er} août 2014

À partir du coût total de l'opération, la quotité du prêt à taux zéro est déterminée en fonction de la localisation du logement et de son caractère neuf ou ancien, sans être ni inférieure à 10 %, ni supérieure à 35 %, conformément aux dispositions de l'article L. 31-10-9 du CCH.

Le décret précité du 1^{er} août 2014 a modifié les dispositions de l'article R. 31-10-9 du CCH fixant la quotité du prêt retenue pour un logement neuf en zone A, pour la réduire de 33 % à 26 %, retenant ainsi le même pourcentage que pour la zone B1.

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

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

Source : article R. 31-10-9 du CCH dans sa rédaction issue du décret n° 2014-889 du 1^{er} août 2014

Toujours en vertu de l'article R. 31-10-9 du CCH, la quotité de prêt pour un logement ancien est, pour sa part, égale à 10 %, quelle que soit la localisation du bien.

4. Durée et conditions de remboursement du prêt

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

L'article L. 31-10-11 du CCH prévoit que le remboursement du prêt s'effectue, en fonction des ressources de l'emprunteur, **soit en une seule période, soit**, lorsqu'il y a un différé de remboursement sur une fraction ou la totalité de son montant, **en deux périodes.**

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

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

Tranches de revenus déterminant les modalités de remboursement du PTZ

(en euros)

TRANCHE	ZONE A	ZONE B1	ZONE B2	ZONE C
1	≤ 20 000 €	≤ 18 000 €	≤ 15 000 €	≤ 13 000 €
2	≤ 22 000 €	≤ 19 500 €	≤ 16 500 €	≤ 14 000 €
3	≤ 25 000 €	≤ 21 500 €	≤ 18 000 €	≤ 15 000 €
4	≤ 28 000 €	≤ 23 500 €	≤ 20 000 €	≤ 18 500 €
5	≤ 36 000 €	≤ 26 000 €	≤ 24 000 €	≤ 22 000 €

Source : article R. 31-10-11 du CCH dans sa rédaction issue du décret n° 2014-1103 du 30 septembre 2014

Conditions de remboursements du PTZ

TRANCHE	CAPITAL DIFFÉRÉ	DURÉE DE LA PÉRIODE 1	DURÉE DE LA PÉRIODE 2
1	100 %	14 ans	11 ans
2	100 %	11 ans	14 ans
3	100 %	8 ans	14 ans
4	0 %	16 ans	–
5	0 %	12 ans	–

Source : article R. 31-10-11 du CCH dans sa rédaction issue du décret n° 2014-1103 du 30 septembre 2014

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

B. LE CRÉDIT D'IMPÔT AFFÉRENT AU PRÊT À TAUX ZÉRO

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

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

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

La dépense fiscale liée à ce crédit d'impôt fait toutefois l'objet d'un **plafonnement global** puisque **les conditions d'attribution et les modalités des prêts sont fixées chaque année par décret**, auquel est jointe une **étude d'impact** mettant en évidence les mesures prises pour que **le montant des crédits d'impôt afférents aux PTZ émis sur une même période de douze mois ne dépasse pas 1 milliard d'euros**¹. Ce montant plafond s'entend « *du montant brut des crédits d'impôt accordés, diminué de l'impôt sur les bénéficiaires correspondant.* »

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

L'établissement de crédit ou la société de financement est alors **autorisé à ajuster l'offre de prêt émise auprès de l'emprunteur**, en vertu de l'article L. 31-10-7 du code de la construction et de l'habitation².

¹ Il convient de noter que, si lors de la création du PTZ dans le cadre de la loi de finances pour 2011, le crédit d'impôt comportait un plafond de dépense générationnelle de 2,6 milliards d'euros, son recentrage par l'article 86 de la loi de finances pour 2012 a conduit à un abaissement de ce plafond à 820 millions d'euros avant d'être relevé à 1 milliard d'euros par l'article 59 de la loi de finances pour 2015.

² Il peut ainsi être prévu « d'ajuster, dans des conditions fixées par décret, le montant ou les conditions du prêt afin que l'avantage correspondant à celui-ci soit équivalent à l'avantage correspondant au prêt qui aurait dû être octroyé à l'emprunteur lorsque les conditions du prêt mentionnées au présent chapitre n'ont pas été respectées et que ce défaut de respect est imputable à l'emprunteur ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'EXTENSION À LA ZONE C DE L'ÉLIGIBILITÉ DU PRÊT À TAUX ZÉRO POUR L'ACHAT DE LOGEMENTS ANCIENS À RÉHABILITER

Dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2016 déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, le Gouvernement prévoyait d'étendre au 1^{er} janvier 2016 l'éligibilité du prêt à taux zéro (PTZ) pour l'achat de logements anciens à réhabiliter dans « *les communes classées, par arrêté des ministres chargés du budget et du logement, dans une zone géographique ne se caractérisant pas par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements* », c'est-à-dire dans **l'ensemble des communes, essentiellement rurales, de la zone C** et non plus seulement dans les 5 920 communes, principalement situées en zone C, répondant aux triple critère énoncé par la loi de finances pour 2015 (voir *supra*). Pour mémoire, **la zone C représente plus de 30 000 communes couvrant environ 90 % du territoire.**

Le projet du Gouvernement indiquait également, au nom de la stabilité du droit, que **les 340 communes situées en zones A, B1 et B2 actuellement éligibles au PTZ en vertu du triple critère énoncé par la loi de finances pour 2015 (voir *supra*) le resteraient jusqu'au 1^{er} janvier 2017**, cette éligibilité étant supprimée par la suite.

Le premier objectif visé par le Gouvernement était de revitaliser les communes de l'ensemble de la zone C par la rénovation de logements anciens, l'extension du dispositif permettant de soutenir l'acquisition de logements dans **24 930 communes supplémentaires** tout en limitant la consommation d'espaces non urbanisés. Le Gouvernement soulignait également, dans l'évaluation préalable de l'article, que « *l'achat d'un logement ancien avec travaux [pouvait] constituer une solution plus économique pour des ménages modestes n'ayant pas la capacité financière d'acquérir dans le neuf* ».

En outre, il s'agissait de **mettre fin au phénomène de dispersion des communes éligibles au PTZ**, certaines communes éligibles étant entourées de communes non éligibles et inversement (carte en « *peau de léopard* »).

Le but, enfin, de cette mesure était de rendre le dispositif plus lisible en reprenant un zonage existant, à savoir la zone C, de sorte que les primo-accédants puissent **véritablement s'en emparer après l'échec de l'extension du PTZ aux 5 920 communes répondant au triple critère de la loi de finances pour 2015.**

Le Gouvernement prévoyait que le coût de l'extension de l'éligibilité au PTZ pour l'acquisition de logements anciens sous conditions de travaux serait d'environ **50 millions d'euros** par génération annuelle de PTZ. L'économie générée par la suppression de l'éligibilité à compter du 1^{er} janvier 2017 des communes des zones A, B1 et B2 était pour sa part évaluée à **1 million d'euros** pour la génération de PTZ émis en 2017.

Il prévoyait également que cette évolution du PTZ interviendrait à **plafond de dépense générationnelle constant** et avait par conséquent maintenu celui-ci à **1 milliard d'euros**.

B. L'ASSOUPLISSEMENT DE LA CONDITION D'OCCUPATION À TITRE DE RÉSIDENCE PRINCIPALE

Estimant que l'obligation du maintien du logement en tant que résidence principale sans mise en location pendant toute la durée de remboursement du prêt (soit, potentiellement, pendant 25 ans) pouvait constituer un frein à la mobilité géographique et professionnelle des ménages, le Gouvernement avait prévu que **le PTZ ne serait plus octroyé à condition que le logement demeure la résidence principale des bénéficiaires pendant toute cette durée mais seulement pendant 6 ans à compter de son versement**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable, à titre personnel¹, de la rapporteure générale de la commission des finances, un amendement du Gouvernement qui procède à **un remaniement du dispositif** initialement présenté par celui-ci.

Il s'agissait, en effet, de **traduire juridiquement les mesures de niveau législatif annoncées par le Président de la République le 29 octobre 2015 à Nancy, qui a souhaité la mise en place d'un prêt à taux zéro élargi, tant d'un point de vue territorial pour l'accès à l'ancien avec travaux, que dans ses conditions d'attribution**.

Parallèlement, ainsi que l'ont annoncé la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité et le secrétaire d'État chargé du budget lors de leur conférence de presse commune du 9 novembre 2015, **le Gouvernement adoptera de nombreuses modifications du prêt à taux zéro qui relèvent du niveau réglementaire**.

¹ Ayant reçu l'amendement le matin même de son passage en séance plénière, la commission des finances de l'Assemblée nationale n'a pas pu l'examiner.

**Extrait du discours prononcé par le Président de la République
le 29 octobre 2015 à Nancy**

« Réformer, c'est aussi permettre au plus grand nombre de Français de devenir propriétaires. Aujourd'hui, c'est difficile, difficile pour les jeunes. Dans ma génération l'inflation y faisait pour beaucoup, la distribution des crédits également, il était possible pour des jeunes de se loger. Aujourd'hui c'est devenu une tâche impossible sauf si les parents peuvent apporter des garanties, voire même le patrimoine. [...]

« Nous allons donc faire une réforme permettant de faciliter l'accès à la propriété. Comment ? En faisant en sorte que le prêt à taux zéro qui sert d'apport le plus souvent aux « accédants », puisse être élargi, d'abord territorialement et élargi ensuite aussi bien au neuf, ce qui n'est le cas aujourd'hui qu'à l'ancien dès lors qu'il y a des travaux. Donc, plus de territoires : la quasi-totalité du pays couvert à travers ce prêt à taux zéro.

« Deuxièmement, nous devons faire en sorte que ce montant de prêt à taux zéro puisse être un niveau suffisant pour permettre l'accession et aujourd'hui il est trop bas, donc nous le porterons jusqu'à 40 %. Enfin, il faut que la période où les revenus ne permettent pas toujours de rembourser les prêts qui ont été accordés - il y a un différé de remboursement - et 5 ans, cela peut permettre à des jeunes de pouvoir accéder à ces prêts, d'accéder à la propriété, de ne pas avoir à payer de mensualités trop élevées et ainsi de devenir propriétaire.

« C'est un grand projet qui peut d'ailleurs se traduire assez vite et j'ai demandé au Gouvernement de pouvoir me faire des propositions dans les jours qui viennent, de manière à ce que les promoteurs et les bailleurs sociaux puissent s'engager résolument dans cette perspective.

« Je l'ai dit : il ne s'agit pas d'opposer les locataires aux propriétaires, le logement social au logement privé, il s'agit de construire, de construire davantage parce que construire c'est aussi loger, donner un confort et créer de l'activité et de l'emploi et nous en avons besoin. »

Source : Elysée.fr

A. LES MESURES DE NIVEAU LÉGISLATIF

1. L'extension du PTZ dans l'ancien avec travaux à l'ensemble du territoire

Dans la nouvelle rédaction issue de l'amendement présenté par le Gouvernement, **le prêt à taux zéro dans l'ancien avec travaux est désormais étendu à l'ensemble du territoire français** et non plus à la seule zone C.

2. Le relèvement du plafond du montant du prêt par rapport au coût total de l'opération

Ainsi qu'il est rappelé *supra*, l'article L. 31-10-9 du CCH prévoit que **la quotité du prêt à taux zéro est déterminée en fonction de la localisation du logement et de son caractère neuf ou ancien** sans pouvoir être ni inférieure à 10 %, ni supérieure à 35 % du coût total de l'opération.

Afin de renforcer l'impact du PTZ, l'amendement du Gouvernement a prévu que **le prêt à taux zéro pourrait désormais financer jusqu'à 40 %, et non plus 35 %, de l'achat d'un logement dans le neuf.**

Pour mémoire, ainsi qu'il est indiqué *supra*, la loi ne détermine que les bornes inférieure et supérieure de la quotité du PTZ par rapport au coût total de l'opération. La quotité elle-même relève en effet du domaine réglementaire, puisqu'elle est régie par les dispositions de l'article R. 31-10-9 du CCH et c'est donc par l'adoption d'un décret que le Gouvernement procédera aux adaptations nécessaires.

Selon les informations transmises à votre rapporteur général, la quotité de PTZ pour les opérations dans le neuf sera fixée à 40 % sur tout le territoire, contre actuellement 26 % en zones A et B1, 21 % en zone B2 et 18 % en zone C.

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

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

Source : article R. 31-10-9 du CCH dans sa rédaction issue du décret n° 2014-889 du 1^{er} août 2014

3. Le relèvement du plafond des ressources permettant de bénéficier du PTZ

L'amendement du Gouvernement a également prévu que le montant total des ressources (soit les ressources des personnes destinées à occuper le logement à titre de résidence principale), divisé par le coefficient familial prévu à l'article L. 31-10-10 du CCH ne pourrait désormais être inférieur à 16 500 euros ou supérieur à 37 000 euros, et non plus 36 000 euros, ce qui permettra à un nombre plus important de ménages d'en bénéficier.

Selon les informations transmises à votre rapporteur général, les plafonds de ressource du PTZ seront réhaussés afin de les ramener à des niveaux équivalents à ceux du logement intermédiaire dans les zones A (37 000 euros), B1 (30 000 euros), B2 (27 000 euros) et C (24 000 euros) contre actuellement A (36 000 euros), B1 (26 000 euros), B2 (24 000 euros) et C (22 000 euros).

4. Le relèvement du plafond du crédit d'impôt versé aux établissements de crédit et aux sociétés de financement

La dépense fiscale liée au crédit d'impôt fait l'objet d'un plafonnement global, ainsi qu'il a été rappelé *supra*.

L'amendement du Gouvernement prévoit que le montant du crédit d'impôt afférent aux PTZ émis sur une même période de douze mois, fixé

chaque année par décret, **ne pourra pas dépasser 2,1 milliards d'euros**, contre un plafond limité à 1 milliard d'euros en 2015.

Le plafond du crédit d'impôt serait donc relevé de 1,1 milliard d'euros.

5. Le maintien de l'assouplissement de la condition d'occupation à titre de résidence principale

L'amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale n'a pas modifié les dispositions du présent article 41 qui prévoient que **le PTZ ne serait plus octroyé à condition que le logement demeure la résidence principale des bénéficiaires pendant toute la durée de remboursement du prêt mais seulement pendant 6 ans à compter de son versement.**

B. LES MESURES DE NIVEAU RÉGLEMENTAIRE

Ainsi que l'ont annoncé Sylvia Pinel et Christian Eckert lors de leur conférence de presse du 9 novembre 2015, **le Gouvernement a l'intention d'adopter plusieurs mesures visant à étendre le dispositif du PTZ qui relèvent du règlement et non de la loi.**

Il s'agira tout d'abord **d'augmenter les plafonds des revenus des ménages pouvant accéder au PTZ**, régis par les dispositions de l'article R. 31-10-3-1 du CCH, **pour les aligner sur ceux du logement intermédiaire** (voir *supra*).

Le Gouvernement pourra également **modifier l'article R. 31-10-9 du CCH qui détermine la quotité du prêt à taux zéro par rapport au coût total de l'opération en fonctions des zones** (voir *supra*).

Il s'agira ensuite de **donner la possibilité aux ménages de commencer à rembourser leur prêt au bout de 5 ans, 10 ans ou 15 ans selon leurs revenus**, contre une échéance de remboursement immédiate (pour les familles éligibles aux revenus les plus élevés) et jusqu'à 14 ans actuellement.

Le Gouvernement prévoit également de **permettre d'allonger les prêts si nécessaire, sur 20 ans au moins**, contre 12 ans actuellement, **pour réduire le montant des mensualités de prêt**. Il devra modifier l'article R. 31-10-11 du CCH pour permettre l'entrée en vigueur de ces deux mesures.

Parallèlement, **les conditions d'éligibilité au prêt accession sociale (PAS), garanti par l'État, seront harmonisées** sur celles de ce nouveau prêt à taux zéro.

C. OBJECTIFS ET COÛT DE LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT

L'ensemble de ces mesures entreraient en vigueur au **1^{er} janvier 2016** pour **une durée de deux ans**. Le Gouvernement escompte qu'elles permettront de créer au moins **50 000 emplois dans le secteur de la construction** grâce à la production de **120 000 PTZ par an**, particulièrement ciblés sur **les jeunes ménages de 30 à 35 ans**.

Pour une génération de PTZ accordée une année donnée, cette réforme devrait coûter, à compter de 2017¹, **250 millions d'euros supplémentaires par an pendant 5 ans**, soit environ **1,3 milliard au total**, au titre du crédit d'impôt accordé aux banques qui distribuent le PTZ. Ces sommes s'ajouteront aux **750 millions d'euros** que représente le coût de chaque génération du PTZ actuellement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. QUELQUES ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LA PRODUCTION DE PTZ EN 2014 ET AU PREMIER SEMESTRE 2015

Compte tenu de l'évolution du champ d'application du PTZ et de ses modalités d'octroi, le nombre de prêts accordés s'est établi, selon la Société de gestion des financements et de la garantie de l'accès sociale à la propriété (SGFGAS) à **351 932 en 2011, 79 116 en 2012, 43 167 en 2013 et 47 192 en 2014** (soit **4 752 prêts** de plus qu'en 2013, ce qui représente une hausse de **9,4 %** par rapport à une année qui avait vu la production de PTZ s'effondrer de **45 %** par rapport à 2012 en raison du recentrage du dispositif intervenu au 1^{er} janvier 2013).

La réforme du PTZ au 1^{er} octobre 2014 a permis à plus d'emprunteurs de devenir éligibles au dispositif en augmentant les plafonds des tranches du barème pour les zones B2 et C. Selon la SGFGAS, la réforme concomitante du zonage a certainement eu un effet du même ordre dans la mesure où elle consistait majoritairement en un reclassement vers le haut de certaines communes (celles situées en zones B2 et C).

Le montant prêté s'est élevé à **1,89 milliard d'euros** (contre **1,8 milliard** en 2013, soit une hausse de **8,6 %**), pour un montant total d'opérations passant de **8,5 milliards d'euros** en 2013 à **9,2 milliards d'euros** en 2014.

¹ Cette réforme n'aura aucun impact budgétaire en 2016 dans la mesure où le crédit d'impôt dont bénéficient les banques qui distribuent le PTZ est accordé au vu de l'exécution de l'année précédente. Ses effets ne se feront donc sentir qu'à compter de 2017.

Le montant moyen d'opérations a diminué (à **194 469 euros**, soit une baisse de **0,7%**), tout comme le taux d'apport qui a atteint **10,6 %** (contre **11,5 %** en 2013).

Le montant moyen du PTZ a baissé de **0,6 %** par rapport à 2013, atteignant **40 020 euros** contre **40 270 euros**.

La quotité du PTZ est pour sa part restée stable par rapport à 2013, à **20,4 %**.

Le nombre moyen de personnes composant les ménages est de **2,7** contre **2,6** en 2013 (**48,3 %** des ménages composés d'une ou deux personnes, **22,9 %** de trois personnes et **28,7 %** de quatre personnes ou plus).

Ils sont **66,5 %** à vivre en couple.

L'âge moyen des acquéreurs est de **33 ans** et ils sont **54,2 %** à avoir entre 26 et 35 ans. Les 36-65 ans représentent **30,4 %** des emprunteurs.

Ceux qui gagnent 3 SMIC ou moins représentent **73,4 %** des effectifs (ils étaient **73,7 %** en 2013). La part des employés reste élevée (**35,7 %**) et celle des cadres baisse par rapport à 2013 (**12,9 %** en 2014 contre **14,5 %** en 2013). La part des ouvriers augmente, passant de **21,6 %** à **22,8 %**.

Enfin, la répartition régionale a peu évolué, bien que le poids de l'Ile-de-France (**24,5 %**) ait sensiblement diminué. Cependant, la région capitale et la région Rhône-Alpes (**10,9 %**) représentent à elles seules **plus du tiers des octrois de PTZ**.

Au premier semestre 2015, **24 681 PTZ** avaient été accordés. Il s'agit là de chiffres **pour le moins décevants** lorsque l'on se souvient que le **Gouvernement s'était fixé l'an dernier un objectif de production de 80 000 PTZ en 2015**, notamment grâce à l'extension à **5 920 communes de l'éligibilité au PTZ pour l'achat d'un logement dans l'ancien avec travaux**.

B. UNE RÉFORME NÉCESSAIRE POUR RENFORCER L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ ET SOUTENIR LE SECTEUR DE LA CONSTRUCTION

Votre rapporteur général **est favorable à l'élargissement du PTZ porté par le présent article**, en particulier l'extension à l'ensemble du territoire français du PTZ dans l'ancien avec travaux.

Il considère en effet que le PTZ **permet utilement de soutenir l'accession à la propriété des ménages modestes et moyens**, dans un contexte où le pourcentage de propriétaires de leur résidence principale en France - **57,7 %** - a cessé de progresser ces dernières années.

Pour autant, il ne peut s'empêcher de déplorer **l'échec - prévisible - de l'extension du PTZ aux logements anciens avec travaux dans 5 920 communes principalement situées en zone C** qui avait été adoptée par le Parlement dans la loi de finances pour 2015.

Il n'avait pourtant pas manqué de souligner que « *les critères retenus* [agglomération de moins de 10 000 habitants, taux élevé de vacances de logements, taux d'équipement important] *semblaient particulièrement complexes à mettre en œuvre* » et n'avait pas caché **son scepticisme** devant le choix de se concentrer sur la réhabilitation des « *bourgs centres* », ainsi que les qualifiait le secrétaire d'État chargé du budget.

Il avait également relevé **le caractère paradoxal des mesures réglementaires applicables depuis le 1^{er} octobre 2014**, plus restrictives pour la zone A que pour les zones B et C alors que la zone A est pourtant, par définition, la zone la plus tendue.

Prévoir la possibilité d'accéder au PTZ dans l'ancien avec travaux dans la France entière est donc une mesure à laquelle il ne peut que souscrire, même s'il regrette son caractère tardif.

Le relèvement du plafond de ressources permettant de bénéficier du PTZ est également bienvenu car il **ouvrira ce dispositif aux primo-accédants des classes moyennes**, qui peinent de plus en plus à acheter leur résidence principale.

Cette extension et l'élargissement des critères d'attribution du PTZ se justifient d'autant plus que le secteur de la construction fait toujours face à une situation économique très difficile, puisque, à la fin du mois de septembre 2015, il enregistrait **une diminution de 4,2 % du nombre de logements autorisés à la construction** (soit 368 000 unités) sur les douze derniers mois par rapport au cumul des douze mois antérieurs¹.

Votre rapporteur général ne peut que constater que le Gouvernement est **bien loin d'atteindre son objectif de 500 000 logements par an à l'horizon 2017** et que d'importants efforts sont plus que jamais nécessaires pour relancer un secteur qui se porte toujours très mal.

Enfin, **le relèvement du plafond du montant du PTZ à 40 % par rapport au coût total de l'opération dans le neuf**, quelle que soit la zone, enverra **un signal favorable aux ménages désireux de faire construire leur logement partout en France**. Ce signal, le secteur de la construction l'attendait avec impatience, après la déception suscitée par le « plan de relance » annoncé par le Gouvernement le 29 août 2014.

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

¹ Construction de logements - résultats à fin septembre 2015 (France entière), Chiffres et statistiques n° 689, septembre 2015, Commissariat général au développement durable.

ARTICLE 42

(Art. 244 *quater* U du code général des impôts et 99 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009)

Prorogation de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) et adaptation aux bénéficiaires des aides de l'Agence nationale de l'habitat

Commentaire : le présent article prévoit de proroger pour trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 2018, l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) et d'adapter ses dispositions afin de faciliter son octroi pour les bénéficiaires des aides de l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

I. LE DROIT EXISTANT

Codifié à l'article 244 *quater* U du code général des impôts, l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) a été instauré par l'article 99 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

Initialement prévu jusqu'au 31 décembre 2013, il a été **prorogé jusqu'au 31 décembre 2015** par l'article 74 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Destiné à financer des travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements, l'éco-PTZ est **un prêt à taux d'intérêt nul attribué par les établissements de crédits** et les sociétés de financement **qui, en contrepartie, bénéficient d'un crédit d'impôt** sur les sociétés ou sur le revenu prévu à l'article 199 *ter* S du code général des impôts.

A. L'OCTROI ET LES MODALITÉS D'APPLICATION DE L'ÉCO-PTZ

1. Un prêt accordé sans conditions de ressources pour des travaux réalisés dans un logement occupé au titre de résidence principale et achevé avant le 1^{er} janvier 1990

L'éco-PTZ correspond à une **avance remboursable sans intérêt**, qui peut être octroyée à des **propriétaires, bailleurs ou occupants**, ayant la qualité de personnes physiques ou de sociétés civiles non soumises à l'impôt sur les sociétés, dès lors qu'un associé au moins est une personne physique.

Il est attribué **sans conditions de ressources**. Toutefois, il ne peut être cumulé avec le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) prévu à l'article 200 *quater* du code général des impôts que lorsque les revenus de l'emprunteur ne dépassent pas certains plafonds établis en

fonction de la composition du foyer fiscal du contribuable. Ils correspondent, depuis le 1^{er} janvier 2014, à 25 000 euros de revenu fiscal de référence pour une personne célibataire, veuve ou divorcée, et à 35 000 euros pour un couple soumis à imposition commune, avec 7 500 euros supplémentaires par personne à charge.

L'éco-PTZ peut, en revanche, **se cumuler avec le prêt à taux zéro** (PTZ) consenti aux primo-accédants pour l'acquisition de leur résidence principale **ainsi qu'avec les aides de l'Agence nationale de l'habitat** (Anah).

Le logement faisant l'objet de travaux couverts par le prêt doit avoir la qualité de **résidence principale** (pour le propriétaire ou son locataire) et être **achevé depuis le 1^{er} janvier 1990**.

En outre, l'emprunteur peut **demandeur à en bénéficier pour des travaux réalisés pour le compte d'un syndicat de copropriété** et qui concernent alors **les parties et équipements communs ou les parties privatives en cas de travaux d'intérêt collectif** tels que prévus au f de l'article 25 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, c'est-à-dire les travaux d'économie d'énergie ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre réalisés sur les parties privatives.

De même, pour les mêmes travaux que cités ci-dessus, l'éco-PTZ peut **bénéficier directement à des syndicats de copropriétaires**, lorsqu'au moins 75 % des quotes-parts de copropriété sont compris dans des lots affectés à l'usage d'habitation et devant être utilisés en tant que résidence principale.

2. Les travaux éligibles à l'éco-PTZ

En vertu du 2 du I de l'article 244 *quater* U du code général des impôts, les travaux qui ouvrent droit à l'éco-PTZ doivent :

- soit constituer un **bouquet de travaux, constitué d'au moins deux actions** parmi des catégories précisément définies¹. Pour les travaux réalisés dans le cadre d'un syndicat de copropriétés, une seule action permettant d'améliorer la performance énergétique du bâtiment peut suffire ;

¹ Il s'agit des travaux d'isolation thermique performants des toitures, des travaux d'isolation thermique performants des murs donnant sur l'extérieur, des travaux d'isolation thermique performants des parois vitrées et portes donnant sur l'extérieur, des travaux d'installation, de régulation ou de remplacement de systèmes de chauffage, le cas échéant associés à des systèmes de ventilation économiques et performants, ou de production d'eau chaude sanitaire performants, des travaux d'installation d'équipements de chauffage utilisant une source d'énergie renouvelable et des travaux d'installation d'équipements de production d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable.

- soit permettre d'**atteindre une « performance énergétique globale » minimale** du logement. Celle-ci varie selon la performance initiale du bâtiment avant les travaux ;

- soit **constituer des travaux de réhabilitation de systèmes d'assainissement** non collectif par des dispositifs ne consommant pas d'énergie.

Pour l'ensemble de ces travaux, des normes de performance technique doivent être respectées.

En principe, il ne peut y avoir qu'**un éco-prêt par logement**. Toutefois, un copropriétaire peut bénéficier d'un éco-PTZ « complémentaire » pour financer des travaux réalisés en complément sur un logement qui fait déjà l'objet d'un éco-PTZ au titre du syndicat de copropriétés. Dans ce cas, les travaux doivent concerner au moins une des actions en principe prévues pour le bouquet de travaux.

Le montant de l'éco-PTZ **ne peut excéder 30 000 euros par logement**. Il correspond au montant des dépenses éligibles, dans la limite de plafonds prévus en fonction du type d'actions réalisées¹.

La durée de remboursement maximale s'étale sur dix ans² et le demandeur dispose de **deux ans pour réaliser ses travaux** à partir de l'émission de l'offre.

En vertu de l'article 74 de la loi de finances pour 2014, les travaux **éligibles à l'éco-PTZ³ doivent désormais être réalisés par une entreprise répondant à des critères de qualification particuliers**, c'est-à-dire être labellisée « reconnu garant de l'environnement » (RGE). Ce **critère d'éco-conditionnalité** des entreprises, dont les modalités concrètes sont prévues à l'article 46 AX de l'annexe III du code général des impôts, s'applique aux offres émises depuis le 1^{er} septembre 2014.

B. LE CRÉDIT D'IMPÔT AFFÉRENT À L'ÉCO-PTZ : UNE CONTREPARTIE À L'AVANCE SANS INTÉRÊT POUR LES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT

En contrepartie du fait qu'ils servent ces prêts à taux zéro pour des travaux de rénovation énergétique, les établissements de crédits et les sociétés de financement bénéficient d'un **crédit d'impôt sur les sociétés ou sur le revenu**, selon les modalités d'imposition de leurs bénéficiaires, prévu à l'article 199 *ter* S du code général des impôts.

¹ Pour les éco-PTZ individuels, 20 000 euros pour les travaux comportant au moins deux des six actions dans le bouquet de travaux, 30 000 euros pour trois actions ou la recherche d'une performance énergétique globale minimale et 10 000 euros pour les travaux de réhabilitation des systèmes d'assainissement non collectif ou les prêts consentis en complément à un éco-PTZ collectif.

² Elle est toutefois allongée à 15 ans pour les travaux de rénovation les plus lourds.

³ À l'exception des travaux de réhabilitation de systèmes d'assainissement non collectif par des dispositifs ne consommant pas d'énergie.

Ces établissements doivent avoir conclu une **convention avec l'État** pour pouvoir distribuer ces prêts.

Le montant du crédit d'impôt correspond à « *l'écart entre la somme actualisée des mensualités dues au titre de l'avance remboursable sans intérêt et la somme actualisée des montants perçus au titre d'un prêt de mêmes montant et durée de remboursement, consenti à des conditions normales de taux à la date d'émission de l'offre de prêt ne portant pas intérêt* » (premier alinéa du II de l'article 244 quater U du code général des impôts).

La Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) est chargée de déterminer le montant du crédit d'impôt qu'elle transmet à la fois à l'établissement de crédit et à l'administration fiscale.

Le crédit d'impôt est **imputé sur l'impôt dû** par l'établissement de crédit ou la société de financement à **hauteur d'un cinquième de son montant**, au titre de l'année au cours de laquelle les prêts ont été versés et des quatre années suivantes.

Les établissements de crédits apprécient sous leur propre responsabilité la solvabilité et les garanties de remboursement présentées par l'emprunteur.

Ils doivent reverser le crédit d'impôt perçu s'il s'avère que les conditions d'octroi de l'avance remboursable n'étaient finalement pas remplies.

L'amende correspond à 10 % du montant des travaux non justifié, sans pouvoir excéder le montant du crédit d'impôt.

En revanche, depuis l'article 3 de la loi de finances rectificative pour 2014 du 8 août 2014¹, il n'est **plus de la responsabilité de la banque de vérifier que les travaux financés entrent bien dans le champ d'application de l'éco-PTZ**, au regard des objectifs fixés en matière d'économie d'énergie ou de rénovation intelligente du bâtiment.

Cette **responsabilité** incombe désormais **aux entreprises RGE** qui, en vertu du a) du 1 du II de l'article 199 *ter* S du code général des impôts, sont **passibles d'une amende** « *lorsque le devis ou la facture visant tout ou partie des travaux financés ne permettent pas de justifier les informations figurant dans le descriptif* ».

En outre, **si l'emprunteur ne parvient pas à justifier de la réalisation ou de l'éligibilité des travaux** dans les deux ans qui suivent l'octroi du prêt, **il doit rembourser l'avantage indûment perçu**, sans que le montant puisse toutefois excéder le montant du crédit d'impôt majoré de 25 %. Cet avantage correspond à la « *différence, majorée de 25 %, entre le montant du crédit d'impôt correspondant à l'avance effectivement versée et le* ».

¹ Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

montant du crédit d'impôt correspondant à l'avance dont aurait dû bénéficier l'emprunteur » (article R. 319-14 du code de la construction et de l'habitation).

Si le logement n'est plus affecté à usage de résidence principale, les fractions de crédit d'impôt restant à imputer ne peuvent plus être utilisées par l'établissement de crédit. Il en est de même en cas de remboursement anticipé de l'avance remboursable par l'emprunteur.

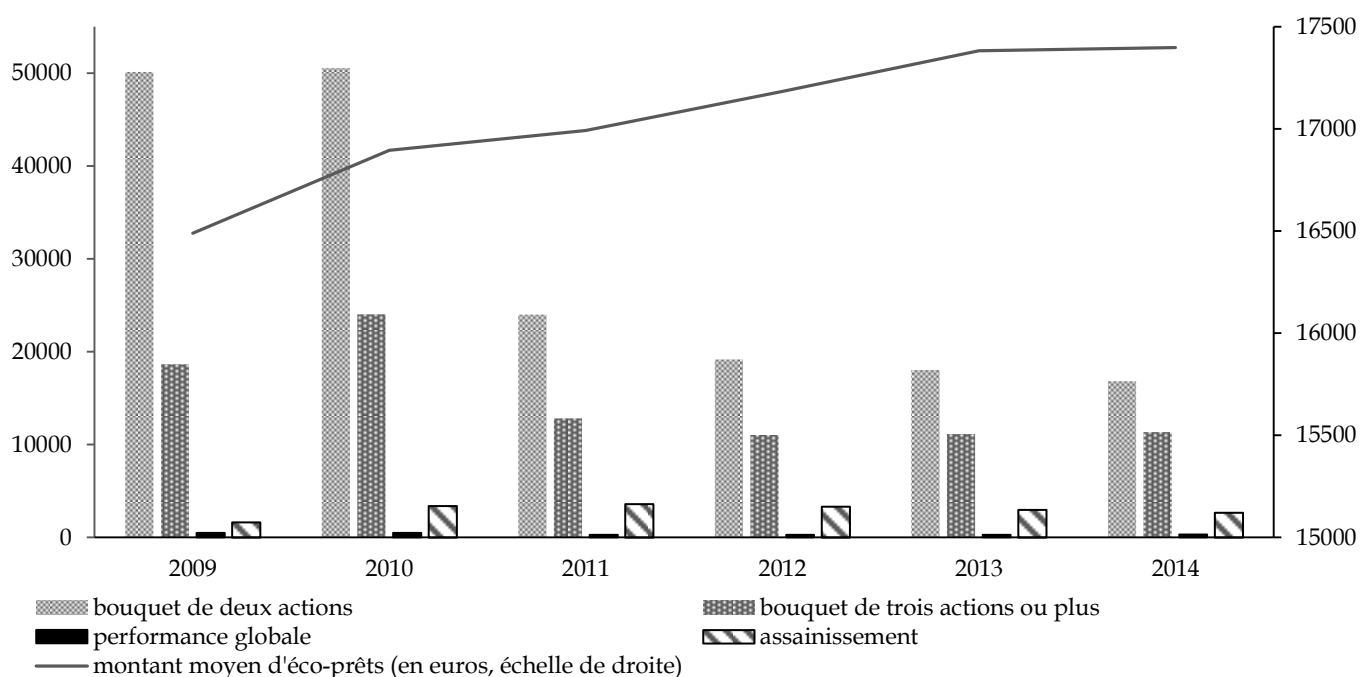
*

Le **recours à l'éco-PTZ s'avère relativement modeste** depuis 2011, comparé aux objectifs initiaux. Ainsi, alors que 80 000 avances remboursables étaient attendues pour être distribuées en 2013, elles n'ont finalement été qu'au nombre de 32 464. Au contraire, comme l'indique l'évaluation préalable de l'article, à son démarrage en 2009, l'éco-prêt avait connu une « *montée en puissance très rapide* » avec plus de 70 000 prêts servis pour un objectif initial de 50 000, tendance qui s'était confirmée en 2010, avec 78 000 éco-prêts émis.

En 2014, seuls **31 196 éco-prêts** ont été **consentis**, pour un montant moyen prêté de 17 400 euros.

La **dépense fiscale associée est**, en conséquence, **assez limitée** puisque, selon le tome II du Voies et Moyens annexé au projet de loi de finances pour 2016, elle correspond à **110 millions d'euros en 2014** (pour une prévision initiale de 125 millions d'euros), **110 millions d'euros en 2015** et **80 millions d'euros en 2016**.

Éco-prêts émis par type de travaux et montant moyen



Source : commission des finances d'après les chiffres de l'évaluation préalable

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Par le présent article, le Gouvernement tend à proroger le dispositif de l'éco-PTZ tout en tentant de renforcer son recours, en particulier pour les ménages les plus modestes.

A. LE PROROGATION DE L'ÉCO-PTZ POUR TROIS ANS

En modifiant le VII de l'article 99 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, le **II** du présent article prévoit la **prorogation de l'éco-PTZ pour trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 2018**, alors qu'il devait en principe s'éteindre au 31 décembre 2015.

Comme l'indique l'évaluation préalable, il s'agit ainsi de **stabiliser le dispositif existant** afin de **développer son recours** alors que l'article 3 précité de la loi du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 **devrait avoir simplifié sa mise en distribution par les banques** et que **le recours à ce prêt pour les copropriétés reste encore marginal** et mériterait d'être développé.

B. L'ÉLIGIBILITÉ À L'ÉCO-PRÊT DES TRAVAUX POUR LESQUELS LES MÉNAGES ONT BÉNÉFICIÉ DES AIDES DE L'ANAH

Le présent article propose également de **renforcer le recours de l'éco-PTZ** en créant une **nouvelle catégorie de travaux éligibles** parmi ceux listés au 2 du I de l'article 244 *quater* U du code général des impôts.

Ainsi, en insérant un 1° *bis*, le **a) du 1° du I** de l'article prévoit que peuvent ouvrir droit à l'avance remboursable « *les travaux permettant d'améliorer la performance énergétique du logement et ayant ouvert droit à une aide de l'Agence nationale de l'habitat au titre de la lutte contre la précarité énergétique* ».

En conséquence de la création de cette nouvelle catégorie de travaux éligibles à l'éco-PTZ, le **b) du 1° du I** procède à une coordination au 2 du I de l'article 244 *quater* U du code général des impôts.

L'objectif de cette modification est de **rendre automatique l'éligibilité à l'éco-PTZ des travaux ayant bénéficié des aides de l'Agence nationale de l'habitat (Anah)** au titre de la lutte contre la précarité énergétique.

Il s'agit ainsi de **simplifier les procédures** par la création d'un **micro-crédit** dédié aux bénéficiaires des aides de l'Anah. Actuellement, les ménages qui y ont recours et souhaitent financer leur reste à charge par le biais de l'éco-prêt doivent **justifier que leurs travaux entrent bien dans l'une des catégories de travaux prévues** par l'article 244 *quater* U du code général des impôts (bouquet de travaux, performance énergétique globale

minimale du logement, travaux de réhabilitation de systèmes d'assainissement, ce qui n'est pas toujours aisé.

Pour mémoire et comme l'indique l'évaluation préalable, les aides de l'Anah au titre de la lutte contre la précarité énergétique, telles que prévues dans le programme « Habiter mieux », ont représenté 85 % des aides que l'agence a versées pour la réalisation de travaux en 2014. Le financement de la rénovation de 49 831 logements a ainsi été assuré.

**Les aides versées par l'Anah en 2014 dans le cadre de
la lutte contre la précarité énergétique (programme « Habiter mieux »)**

Conformément aux règles fixées par le programme « Habiter mieux », la rénovation des 49 831 logements a permis d'accroître leur performance énergétique d'au moins 25 % pour les propriétaires occupants et 35 % pour les propriétaires bailleurs et les copropriétaires.

Pour 56 % des logements, les travaux financés ont permis d'obtenir un gain énergétique supérieur à 35 %.

88 % des aides ont concerné des propriétaires occupants ayant réalisé un gain énergétique moyen de 39 % pour un montant moyen de travaux de 18 573 euros.

7 % correspondaient à des propriétaires bailleurs, avec plus de 50 % de gain énergétique moyen, pour un montant moyen de travaux de 37 097 euros.

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

L'ouverture de l'éco-prêt à ces travaux, qui visent à accroître la performance énergétique des logements d'au moins 25 % et font l'objet d'un accompagnement obligatoire d'un opérateur de l'Anah, ne devrait donc pas remettre en cause l'objectif de ce dispositif, à savoir réduire la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre.

Pour autant, il convient de noter que, comme l'indique l'évaluation préalable, **cette nouvelle catégorie de travaux pourrait s'avérer plus souple** et devrait permettre de faire entrer des **programme de travaux moins onéreux** que ce qui est actuellement prévu avec les autres catégories de travaux. Cela se justifie par le fait que sont visés les ménages les plus modestes.

Selon l'évaluation préalable, **moins de 2 % des personnes** ayant eu recours à l'éco-PTZ (290 000 prêts octroyés entre 2009 et 2014) auraient **indiqué cumuler cette avance avec une aide de l'Anah**. Même si le chiffre peut, en réalité, être plus élevé, dans la mesure où cette déclaration est facultative, il reste très modeste.

L'ouverture du droit à l'éco-prêt pour les travaux ayant permis de bénéficier des aides de l'Anah s'appliquerait aux **offres d'avances émises à compter du 1^{er} janvier 2016**.

Par ailleurs, le présent article tend à prévoir que les caractéristiques financières de l'avance remboursable (c) du 1^o du I qui crée un 10 au I de l'article 244 *quater* U du code général des impôts) ainsi que les modalités de détermination du taux et de calcul du crédit d'impôt (2^o du I qui modifie le

II du même article) soient fixées par décret simple. Une **coordination** est également opérée au VII de l'article 244 *quater* U du code général des impôts par le **3° du I** du présent article.

*

Selon l'évaluation préalable de l'article, le Gouvernement table à la fois sur une **augmentation du recours à l'éco-PTZ** et une **baisse du montant moyen des prêts accordés**, compte tenu du nouveau dispositif prévu pour les ménages ayant recours aux aides de l'Anah et pour lesquels le montant des travaux à financer devrait être plus bas.

Les hypothèses de distribution entre 2016 et 2018 sont les suivantes :

- **25 000 prêts pour les bénéficiaires des aides de l'Anah**, dit éco-PTZ « Habiter mieux » dans l'évaluation préalable (11 900 euros de montant moyen) ;

- 20 000 prêts individuels hors éco-PTZ « Habiter mieux » (pour un montant moyen de 17 000 euros) ;

- 5 000 logements couverts par un éco-PTZ « copropriétés » (pour un montant moyen de prêt de 8 800 euros).

À partir de ces estimations, le Gouvernement indique, dans l'évaluation préalable, que l'aide unitaire par logement équivaldrait à 1 240 euros pour les prêts octroyés en 2016, soit une dépense générationnelle d'environ 62 millions d'euros.

Le **coût du dispositif** serait **nul pour 2016** (crédit d'impôt imputable sur l'imposition 2017 des bénéficiaires de 2016) et s'élèverait ensuite à **10 millions d'euros en 2017** et **24 millions d'euros en 2018** pour l'État.

La prorogation sur trois ans engendrerait ensuite un coût de 227 millions d'euros entre 2017 et 2024.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre un amendement rédactionnel de Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement qui prévoit plusieurs assouplissements au dispositif de l'éco-PTZ.

Tout d'abord, le **nouveau b bis) du 1° du I** du présent article propose de préciser que, **lorsque l'éco-prêt** est demandé pour des travaux ayant bénéficié **des aides de l'Anah**, conformément au nouveau dispositif prévu, **la condition d'ancienneté du logement**, à savoir être achevé avant le 1^{er} janvier 1990, **ne s'appliquerait pas**, dans la mesure où les aides de l'Anah sont déjà versées pour des travaux réalisés dans des logements de plus de

15 ans. Cette mesure apporterait une **certaine souplesse et la garantie d'un dispositif unique pour ces deux types d'aide à la rénovation énergétique**.

Ensuite, le **nouveau b ter du 1° du I** du présent article prévoit une exception au principe selon lequel l'emprunteur doit fournir un descriptif et un devis détaillés des travaux envisagés dès le dépôt de la demande d'avance (**5 du I** de l'article 244 *quater* U du code général des impôts). Ainsi, **pour les demande d'éco-prêt intervenant « concomitamment à une demande de prêt pour l'acquisition du logement faisant l'objet des travaux, le descriptif et le devis détaillés des travaux [pourraient] être fournis postérieurement, au plus tard à la date de versement du prêt »**.

Cette dérogation vise ainsi à **couvrir les cas où les travaux seraient réalisés dès l'acquisition d'un bien ancien**, alors que les ménages ne sont pas nécessairement en mesure de présenter des descriptifs et des devis détaillés. L'objectif est ainsi de favoriser la réalisation, rapidement après l'achat du logement, de travaux qui permettent de réaliser des économies d'énergie et de réduire les factures pour ces foyers.

En outre, il est proposé de **passer de deux à trois ans** la durée au terme de laquelle les emprunteurs **doivent nécessairement avoir justifié avoir réalisé les travaux pour lesquels l'éco-prêt a été accordé** et en conformité avec le descriptif et le devis détaillés.

L'amendement du Gouvernement modifie également le **3° du I** de l'article afin de prévoir que les modalités d'application de l'article 244 *quater* U du code général des impôts sont fixées par décret simple.

Il procède enfin à une **coordination** pour prévoir au **II** de l'article que toutes les dispositions du I s'appliqueraient aux offres émises à compter du 1^{er} janvier 2016.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme cela a déjà été mis en évidence, **le recours à l'éco-PTZ reste modeste** depuis plusieurs années, avec un nombre d'avances octroyées se situant autour de 31 000.

En 2015, malgré le fait que les banques ne soient plus responsables de la vérification de l'éligibilité des travaux, **le nombre de prêts accordés est même en net recul** selon les chiffres de la SGFGAS, avec seulement 8 621 offres de prêts émises au cours du premier semestre, contre 15 592 au premier semestre 2014. Pourtant, l'évaluation préalable indique que « *les chiffres 2015 ne sont pas encore connus mais devraient traduire les effets positifs des allègements procéduraux votés en première loi de finances rectificative pour 2014* ».

Selon les informations recueillies par votre rapporteur général, l'une des principales difficultés viendraient du fait que **le crédit d'impôt pour la**

transition énergétique n'est plus soumis à l'obligation d'un bouquet de travaux et serait privilégié par les ménages les plus aisés.

En outre, **le nombre d'entreprises et d'artisans disposant du label « RGE » pour réaliser les travaux est encore insuffisant.** Si 50 000 d'entre eux disposent actuellement de cette qualification, l'objectif du Gouvernement est d'atteindre 60 000 en 2016.

Le **recours à l'éco-PTZ par les copropriétés** reste, par ailleurs, encore **très limité** puisque, toujours selon les chiffres du SGFGAS, 97 offres de prêts émises au premier semestre 2015 auraient pour commanditaire des copropriétés, auxquelles s'ajoutent 59 prêts concernant à la fois des propriétaires et des copropriétés. Cela représente, en tout état de cause, seulement 1 % du nombre total d'avances sans intérêt accordées.

Actuellement seul le Crédit foncier de France distribue l'éco-PTZ « copropriétés », y compris pour le compte du réseau des banques populaire et des caisses d'épargne. Selon l'évaluation préalable du présent article, des établissements de crédit ont « *signifié à l'État la nécessité de disposer de certitudes sur l'avenir du dispositif avant de s'engager* » pour le développement de cette avance aux copropriétés.

L'ensemble de ces éléments met en évidence le fait que **l'éco-PTZ ne constitue pas l'outil prioritaire pour favoriser la rénovation énergétique des logements** dont l'objectif affiché par le Gouvernement reste 500 000 logements rénovés par an d'ici 2017, dont la moitié d'entre eux occupés par des ménages modestes et pour réduire 15 % de la précarité énergétique d'ici 2020.

Pour autant, bien que le bilan de l'éco-PTZ soit mitigé, il paraît nécessaire de maintenir ce dispositif qui peut constituer un **complément utile et avoir un effet déclencheur** pour certaines opérations, y compris pour les copropriétés si le dispositif en place depuis 2014 se développe.

La **rénovation énergétique des logements est essentielle puisque, plus largement, le secteur du bâtiment représenterait, selon les chiffres du Gouvernement, 43 % des consommations énergétiques de la France**, avec la production de 120 millions de tonnes de dioxyde de carbone et de gaz à effet de serre (près du quart des émissions nationales).

Il semble également **bienvenu de faciliter le recours au prêt à taux zéro pour les ménages les plus modestes** et pour lesquels le financement du reste à charge peut s'avérer difficile. Selon l'évaluation préalable, ceux-ci empruntent, en effet, généralement à des taux proches du taux d'usure.

Aussi, votre rapporteur général est **favorable au fait que l'éco-PTZ puisse être utilisé comme un micro-crédit** permettant de **couvrir les dépenses restant à la charge des ménages** bénéficiant par ailleurs des aides de l'Anah pour des travaux de rénovation énergétique.

Le fait que **l'éco-prêt figure dans l'offre globale de prêt lors de l'acquisition d'un bien**, en supprimant, dans ce cas, l'exigence de devis et de descriptif détaillés des travaux prévus lors du dépôt de la demande, **devrait également faciliter la rénovation énergétique des logements** au moment où les ménages n'ont pas encore pris possession des lieux. Cela n'empêchera pas, toutefois, les difficultés rencontrées par certains d'entre eux, même avec une avance sans intérêt, pour prévoir de tels travaux alors que leur taux d'endettement peut parfois s'avérer être très élevé uniquement pour acquérir le bien.

Votre rapporteur général espère que **ces petites mesures permettront effectivement de faciliter la distribution de l'éco-PTZ** et, par conséquent, de **soutenir le financement** des travaux de rénovation énergétique des logements, y compris des ménages les plus modestes.

Il se félicite que, parallèlement au présent article, la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb), la fédération française du bâtiment (FFB) et la fédération bancaire française (FBF) s'engagent à développer le recours à cette avance¹.

Votre rapporteur général considère que, plus globalement, une évaluation approfondie de l'ensemble des **dispositifs fiscaux mis en place en faveur de la rénovation énergétique** est indispensable. C'est d'ailleurs l'objet de l'enquête demandée par la commission des finances à la Cour des comptes en application de l'article 58-2 de la LOLF², et qui devrait lui être remise au cours de l'année 2016.

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

¹ Communiqué de presse du ministère chargé du logement du 27 novembre 2015.

² Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 42
(Art. 31 du code général des impôts)

Aménagement du dispositif « Borloo ancien »

Commentaire : le présent article vise à renforcer le dispositif « Borloo ancien », en augmentant l'avantage fiscal, et à le recentrer, en contrepartie, sur les zones tendues.

I. LE DROIT EXISTANT

Mis en place en 2006¹ et codifié au m du 1 du I de l'article 31 du code général des impôts (CGI), le dispositif « Borloo ancien » vise à **apporter un soutien public à la mise en location et à la rénovation de logements existants à des loyers inférieurs aux prix du marché.**

Dans le cadre d'une convention conclue avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah), **les propriétaires bailleurs bénéficient ainsi d'abattements sur les revenus locatifs** au taux de 30 % (conventionnement intermédiaire), 60 % (conventionnement social et très social) ou 70 % (intermédiation locative), en contrepartie de leur engagement de louer le logement nu à usage d'habitation principale du locataire. Cet avantage fiscal peut, par ailleurs, être complété par des **subventions pour travaux** versées par l'Anah.

La durée minimale de la convention varie entre 6 et 9 ans selon que le logement ait ou non fait l'objet d'une subvention de l'Anah au titre du financement de travaux d'amélioration.

Pendant toute la durée de la convention, le loyer mensuel par mètre carré ne doit pas être supérieur à un plafond qui varie selon la nature de la convention et la zone où se situe le logement. Les locataires doivent par ailleurs **satisfaire à certaines conditions de ressources.**

Pour le conventionnement intermédiaire, les plafonds correspondent à ceux du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif dit « Pinel ». Pour le conventionnement social et très social, ils sont proches de ceux des prêts locatifs à usage social (PLUS) et des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) pour les plafonds de ressources et à ceux des logements d'habitation à loyer modéré (HLM) pour les plafonds de loyer.

¹ Article 39 de la loi n° 2006-872 portant engagement national pour le logement.

D'après le tome II de l'annexe *Évaluation des voies et moyens* du projet de loi de finances pour 2016, **le coût fiscal¹ annuel du dispositif est de 28 millions d'euros** pour 2014, 2015 et 2016.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. AUGMENTER L'AVANTAGE FISCAL

Les 1°, 3° et 4° du I du présent article visent à :

- **augmenter de 30 à 50 %** le taux de l'abattement sur les revenus locatifs en cas de conventionnement intermédiaire ;
- **augmenter de 60 à 80 %** le taux de l'abattement sur les revenus locatifs en cas de conventionnement social ou très social ;
- **augmenter de 70 à 80 %** le taux de l'abattement sur les revenus locatifs en cas d'intermédiation locative.

B. RECENTRER LE DISPOSITIF SUR LES ZONES TENDUES

En contrepartie, les 2° et 5° du I du présent article proposent que le dispositif s'applique exclusivement aux logements situés dans des communes classées, par arrêté des ministres chargés du budget et du logement, dans **des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements** entraînant des difficultés d'accès au logement sur le parc locatif existant.

Cette condition est identique à celle prévue pour le dispositif dit « Pinel » au premier alinéa du IV de l'article 199 *novovicies*. Concrètement, il s'agit de **recentrer le dispositif sur les zones A bis, A et B1²**.

C. ENTRÉE EN VIGUEUR

Aux termes du II du présent article, **l'aménagement proposé s'appliquerait aux conventions conclues à compter du 1^{er} janvier 2016**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé est **inspiré des propositions du groupe de travail de la commission des finances du Sénat sur le logement**, dont les conclusions figurent dans le rapport d'information intitulé « Financement et

¹ Le coût fiscal ne tient pas compte des subventions pour travaux.

² La déduction spécifique au taux de 70 % était déjà applicable uniquement aux logements situés dans les zones géographiques A bis, A, B1 et B2.

fiscalité du logement : reconstruire sans démolir »¹. Ce groupe de travail, composé de six sénateurs de toutes sensibilités politiques, a élaboré ses propositions après avoir entendu plus de 60 personnes.

A. LA NÉCESSITÉ DE MOBILISER LE PARC ANCIEN

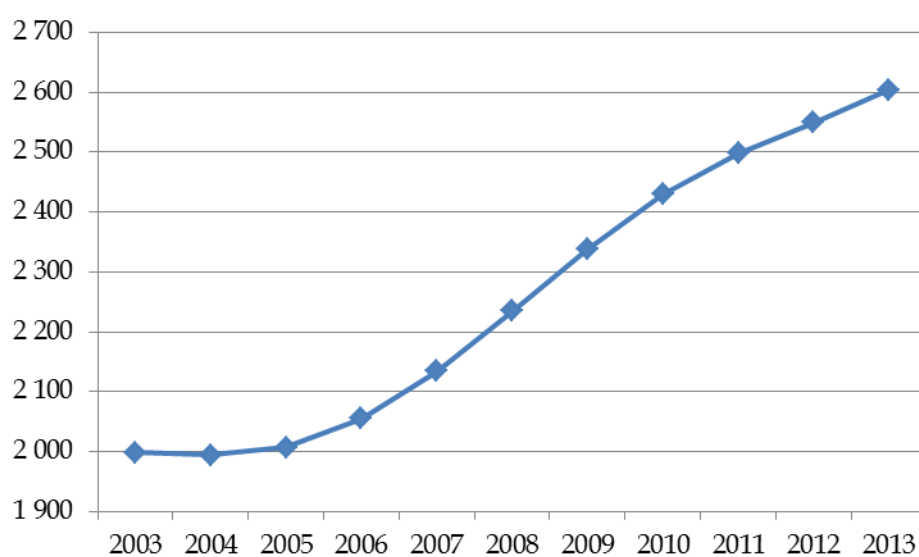
Depuis trop longtemps, l'attention des pouvoirs publics s'est focalisée sur le neuf, au détriment de l'ancien.

À titre d'illustration, parmi les dix dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif qui ont encore une incidence budgétaire en 2016, les deux dispositifs qui concernent l'ancien ont un coût de seulement 56 millions d'euros, soit 3 % de la dépense totale².

Pourtant, en dix ans, le nombre de logements vacants a augmenté de 30 % et atteint désormais 2,6 millions, soit l'équivalent de huit années de construction³.

Nombre de logements vacants

(évolution, en milliers de logements)



Source : Comptes du logement 2013 – Premiers résultats 2014

¹ Cf. « Financement et fiscalité du logement : reconstruire sans démolir », rapport d'information n° 99 (2015-2016), fait au nom de la commission des finances et déposé le 21 octobre 2015.

² Cf. tome II de l'annexe « Évaluation des voies et moyens » du projet de loi de finances pour 2016.

³ Cf. Comptes du logement 2013 – Premiers résultats 2014. Sur la même période, le taux de vacance a augmenté de 6,5 % à 7,5 %.

Si les différences de périmètre rendent les comparaisons internationales délicates, les données disponibles suggèrent clairement l'existence d'une singularité française en la matière¹.

Il est également paradoxal que le taux de logements vacants soit proche, voire au-dessus de la moyenne nationale dans les zones tendues : le taux est ainsi de 7,3 % à Paris et de 8,9 % à Lyon, contre 7,5 % en France².

Face à ce constat, le dispositif « Borloo ancien » demeure à la fois peu incitatif et insuffisamment ciblé.

B. UN DISPOSITIF PEU INCITATIF ET INSUFFISAMMENT CIBLÉ

D'après les données transmises à votre rapporteur général, le **conventionnement intermédiaire sans travaux est en forte baisse**, avec 5 700 logements conventionnés en 2009, contre 3 363 en 2013.

Cette difficulté s'explique notamment par la faiblesse de l'aide publique : d'après les évaluations transmises, pour un euro de baisse de loyer par rapport au marché libre, la dépense fiscale est de seulement 0,78 euro.

S'agissant du conventionnement social sans travaux, le nombre de conventions signées est en hausse (2 003 logements conventionnés en 2009, contre 3 071 en 2013) **mais le dispositif est mal orienté.**

Pour un euro de baisse de loyer, la dépense fiscale est comprise entre 1,4 et 1,7 euro selon les zones, ce qui est trois fois supérieur au ratio observé pour un logement en prêt locatif social (PLS)³.

S'agissant des conventions avec travaux, les évaluations transmises suggèrent que le conventionnement social est efficient en zones A et B, tandis que le conventionnement intermédiaire l'est en zones Abis, A et B1.

Surtout, le conventionnement est réalisé en grande majorité dans des secteurs détendus : 76,5 % de la dépense fiscale est concentrée sur les zones B2 et C pour le conventionnement social et très social sans travaux, contre 46 % pour le conventionnement intermédiaire sans travaux.

Dans ce contexte, le présent article permet de répondre à un double objectif.

Premièrement, mettre en place un complément viable au « Pinel » dans l'ancien, en renforçant le caractère incitatif du conventionnement Anah. La hausse du taux des abattements sur les revenus locatifs devrait

¹ Cf. « *Financement et fiscalité du logement : reconstruire sans démolir* », rapport d'information précité, p. 12

² Didier Cornuel, « *Marchés locaux du logement* », *Économie immobilière*, 24 septembre 2015.

³ Toutefois, contrairement aux PLUS et PLAI, les PLS n'ouvrent pas droit à une subvention de l'État, ses plafonds étant par ailleurs plus élevés.

notamment permettre de mettre fin à la forte baisse du conventionnement intermédiaire observée depuis 2009.

Deuxièmement, recentrer le dispositif sur les zones où les tensions sont les plus fortes sur le marché du logement. Cet aménagement permettra de cibler les zones où les besoins de solutions alternatives aux logements sociaux sont importants et de limiter les effets d'aubaine.

Compte tenu du fait que la majorité de la dépense fiscale est actuellement concentrée dans les zones B2 et C, **le bilan pour les finances publiques des différents aménagements proposés devrait être positif, à comportement constant.**

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

ARTICLE 42 bis (nouveau)
(Art. 199 undecies C et 244 quater X du code général des impôts)

Substitution d'un agrément à une obligation de financement public pour les logements sociaux outre-mer éligibles à une défiscalisation

Commentaire : le présent article prévoit la suppression de la condition de financement par subvention publique à hauteur de 5 % minimum pour le bénéfice de la réduction d'impôt sur le revenu prévue à l'article 199 undecies C et du crédit d'impôt inscrit à l'article 244 quater X du code général des impôts au titre des logements ayant bénéficié d'un prêt locatif social (PLS) outre-mer et son remplacement par un agrément délivré par le représentant de l'État.

I. LE DROIT EXISTANT

A. FACE À LA CRISE DU LOGEMENT EN OUTRE-MER, UN AVANTAGE FISCAL INSCRIT À L'ARTICLE 199 UNDECIES C DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS A ÉTÉ MIS EN PLACE EN COMPLÉMENT DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT

Les territoires ultramarins sont confrontés à une grave crise du logement résultant :

- d'une croissance démographique très forte dans certains territoires et en moyenne supérieure à celle de la métropole (notamment en Guyane et à La Réunion) ;
- d'un revenu moyen peu élevé reflétant une forte proportion de bas salaires et un taux de chômage qui reste très élevé ;
- de la faible disponibilité du foncier en raison de l'environnement naturel (risques naturels, morphologie) et du sous-équipement des villes et des quartiers.

Au total, selon le ministère des outre-mer, les besoins en logement outre-mer s'élèveraient à plus de 90 000. Par ailleurs, les besoins annuels de logements sont estimés à un nombre compris entre 21 000 et 24 000, dont près de 11 600 de logements sociaux et en accession.

L'intervention de l'État dans ce domaine a tout d'abord pris la forme d'**aides à la pierre**, regroupées sur une **ligne budgétaire unique** (LBU) gérée par le ministère des outre-mer et inscrite à l'action 01 « Logement » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer ».

Ces crédits permettent le financement de la construction neuve de logements sociaux, de l'accession sociale à la propriété, de l'amélioration et la réhabilitation des logements des parcs privé et public et de la résorption de l'habitat insalubre.

Toutefois, compte tenu du caractère limité des crédits de la LBU (en 2016, elle sera dotée de 247,6 millions d'euros en AE et de 234,7 millions d'euros en CP) pour répondre aux importants besoins dans les départements d'outre-mer et de la nécessité de promouvoir la construction dans les collectivités d'outre-mer (COM), qui n'ont pas accès à ces crédits, **un dispositif fiscal en faveur du logement social a été créé par l'article 38 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer**¹.

Inscrit à l'article 199 *undecies* C du code général des impôts, ce dispositif permet aux contribuables personnes physiques de bénéficier d'**une réduction d'impôt sur le revenu à raison de l'acquisition, de la construction de logements neufs ou de l'acquisition de logements achevés depuis plus de vingt ans qui font l'objet d'une réhabilitation dans les départements et collectivités d'outre-mer.**

Son taux est fixé à 50 % et son assiette est constituée du prix de revient des immeubles, minoré de certains frais ou subventions.

L'investissement peut être réalisé soit directement par le contribuable, soit par l'intermédiaire d'une société.

Un agrément préalable est nécessaire lorsque le programme d'investissement est supérieur à 2 millions d'euros et lorsque l'investissement est effectué *via* une société soumise à l'impôt sur les sociétés.

En 2014, 4 202 logements construits en outre-mer ont bénéficié de ce dispositif.

Nombre de logements construits ayant bénéficié du dispositif prévu à l'article 199 *undecies* C du code général des impôts

	2012 Bilan	2013 Bilan	2014 Bilan
Logement locatif très social	2 196	1 792	1 724
Logement locatif social	2 760	2 812	3 183
Prêt locatif social	288	310	265
Prêt social location-accession	NC	NC	NC
Total	5 244	4 914	4 202

Source : réponse au questionnaire budgétaire

¹ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

Le bénéfice de cet avantage fiscal est cependant soumis à certaines conditions :

- les logements doivent être donnés en location nue dans les six mois de leur achèvement ou de leur acquisition à un organisme de logement social pendant au moins cinq ans ;

- les logements doivent être donnés en sous-location par l'organisme de logement social, pendant une durée d'au moins cinq ans, à des personnes qui en font leur résidence principale et respectant des conditions de ressources et de loyers ;

- les logements locatifs sociaux ou très sociaux doivent représenter au minimum 30 % de la surface habitable du programme d'investissement ;

- les logements doivent être cédés, à l'issue de la période de location, au bailleur social ou à des personnes physiques sous certaines conditions de ressources ;

- un montant correspondant au moins à 70 % de la réduction d'impôt acquise aux contribuables doit être rétrocédé au bailleur social sous forme d'une diminution des loyers et du prix de cession à ce même organisme ;

Par ailleurs, l'article 21 de la loi de finances pour 2014¹ a prévu une condition supplémentaire imposant que les logements concernés doivent être financés par subvention publique à hauteur d'une fraction minimale de 5 %. Cette condition n'est toutefois pas applicable aux collectivités d'outre-mer qui n'ont pas accès aux crédits de la LBU.

Cette condition visait à permettre à l'administration de pouvoir, en partie, « piloter » une dépense fiscale qui s'est avérée particulièrement dynamique dès les premières années de sa mise en œuvre, son coût passant de 11 millions d'euros en 2010 à près de 300 millions d'euros en 2013 (cf. tableau ci-après).

**Coût de l'avantage fiscal prévu à l'article 199 *undecies* C
du code général des impôts**

(en millions d'euros)

2010	2011	2012	2013	2014	2015
11	68	208	299	284	205

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

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

B. UN DISPOSITIF COMPLÉTÉ PAR LA CRÉATION D'UN CRÉDIT D'IMPÔT PRÉVU À L'ARTICLE 244 QUATER X DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS EN FAVEUR DES BAILLEURS SOCIAUX

L'article 21 de la loi de finances pour 2014 précité a profondément réformé les dispositifs fiscaux en faveur des investissements outre-mer.

Il a notamment créé **un crédit d'impôt inscrit à l'article 244 quater X du code général des impôts en faveur des organismes de logement social qui acquièrent ou construisent des logements sociaux dans les départements d'outre-mer**. Il s'applique également à l'acquisition de logements achevés depuis plus de vingt ans et qui font l'objet de travaux de réhabilitation.

Son taux est fixé à 40 % et son assiette est identique à celle retenue pour l'application du dispositif prévu à l'article 199 *undecies* C précité.

Les conditions sont identiques à celles s'appliquant pour le bénéfice de l'article 199 *undecies* C. En particulier le f du 1° du I de l'article 244 *quater* X précité prévoit que **les logements concernés doivent être financés par subvention publique à hauteur d'une fraction minimale de 5 %**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la rapporteure générale du budget, Valérie Rabault.

Le I du présent article prévoit **la suppression de l'obligation de financement public pour le bénéfice des dispositifs fiscaux prévus aux articles 199 *undecies* C et 244 *quater* X du code général des impôts précité au titre des « logements bénéficiant des prêts conventionnés définis à l'article R. 372-21 du code de la construction et de l'habitation », c'est-à-dire ayant bénéficié d'un prêt locatif social¹ (PLS), correspondant à la tranche supérieure du logement social.**

¹ Le prêt locatif social est un prêt à taux préférentiel accordé pour la construction, l'achat, la réhabilitation d'un logement destiné à être loué comme logement social. Aux termes de l'article R. 372-21 du code de la construction et de l'habitation, « ces prêts peuvent être attribués à des personnes morales ou physiques lorsque celles-ci contribuent au financement de l'opération par un financement propre minimum fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du logement, de l'outre-mer et des finances et qu'elles s'engagent à assurer elles-mêmes la gestion de ces logements ou à les confier à des personnes et organismes agréés par arrêté du ministre chargé du logement. Les prêts consentis par la caisse des dépôts et consignations ne peuvent l'être qu'à des personnes morales ».

En contrepartie de la suppression de cette obligation, **le I du présent article prévoit que seules les opérations ayant reçu un agrément délivré par le représentant de l'État dans le département pourront bénéficier de ces avantages fiscaux.**

Par ailleurs, le I du présent article prévoit que **le nombre de logement agréés ne pourront pas excéder 15 % du nombre total de logements sociaux livrés l'année précédente.**

*

Le II du présent article prévoit la remise d'un rapport au Parlement chaque année précisant, dans chaque département, pour les logements ayant bénéficié d'un PLS dans les conditions prévues aux articles 199 *undecies* C et 244 *quater* X précités, le nombre de logements mis en construction, de logements achevés, de logements agréés et leur répartition par nature de prêts conventionnés.

Le III du présent article prévoit que cette modification s'applique aux opérations ayant obtenu un agrément à compter du 1^{er} janvier 2016.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article devrait permettre d'assouplir les conditions actuelles permettant de bénéficier des dispositifs fiscaux prévus aux articles 199 *undecies* C et 244 *quater* X précités en faveur du logement social outre-mer.

En effet, **les crédits de la ligne budgétaire unique étant principalement consacrés au financement de logements locatifs sociaux (LLS) et très sociaux (LLTS), l'obligation de financement public à hauteur de 5 % tendait à exclure *de facto* les logements ayant été financés grâce à un prêt locatif social du bénéfice de ces dispositifs fiscaux.**

Votre rapporteur général estime par conséquent que **la mesure proposée, qui répond à une demande récurrente des élus ultramarins, devrait favoriser la construction de logements sociaux à destination de personnes dont les revenus sont trop élevés pour avoir accès aux logements locatifs sociaux (LLS) et très sociaux (LLTS).**

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

ARTICLE 43

(Art. 199 *undecies* A, 199 *undecies* B, 199 *undecies* C, 217 *undecies*, 244 *quater* W et 244 *quater* X du code général des impôts, et art. 16 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économie des outre-mer)

**Aménagement des aides fiscales en faveur
des investissements en outre-mer**

Commentaire : le présent article vise, d'une part, à aménager le terme des dispositifs fiscaux en faveur des investissements productifs et dans le secteur du logement outre-mer et, d'autre part, à recentrer l'aide fiscale en faveur de la réhabilitation ou de la confortation contre le risque sismique de logements de plus de vingt ans vers le logement social. Il vise en outre à conditionner le bénéfice de la réduction d'impôt au titre de la souscription au capital de certaines sociétés ultramarines au respect du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) afin d'assurer sa compatibilité avec le droit de l'Union européenne.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION OUTRE-MER

- 1. Dispositifs fiscaux en faveur des investissements dans le secteur du logement et dans les autres secteurs d'activités outre-mer (articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* C et 244 *quater* X du code général des impôts)**

L'article 199 *undecies* A du code général des impôts prévoit une **réduction d'impôt sur le revenu** pour les contribuables domiciliés en France réalisant des **opérations d'acquisition ou de construction d'un logement neuf destiné à être occupé en tant que résidence principale** (a du 2), **ou des opérations d'acquisition ou de construction, directement** (b du 2) **ou par l'intermédiaire d'une société** (c et d du 2), **de logements neufs donnés en location nue à usage d'habitation principale du locataire.**

L'avantage fiscal a cependant été supprimé pour les **investissements locatifs réalisés dans le secteur libre** (pour les permis de construire délivrés après le 31 décembre 2011) **et intermédiaire** (pour les permis de construire délivrés après le 31 décembre 2012).

La réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies* A s'applique également aux travaux de réhabilitation d'un logement achevé depuis plus de vingt ans, dès lors que le propriétaire s'engage, pour une durée d'au moins cinq ans, à affecter le logement concerné à sa résidence principale ou à

le donner en location nue à usage d'habitation principale, **ainsi qu'aux travaux de confortation contre le risque sismique** (e du 2).

Enfin, l'article 199 *undecies* A prévoit que **la réduction d'impôt s'applique aux versements effectués au titre de souscriptions au capital de sociétés de développement régional d'outre-mer (SDR), de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés réalisant des investissements productifs et de sociétés ayant pour objet le financement d'entreprises exerçant exclusivement outre-mer (SOFIOM).**

Les taux de la réduction d'impôt sont compris entre 18 % et 38 %. Ils dépendent de la nature de l'investissement réalisé, du loyer et des ressources du locataire, de la date d'engagement de l'investissement, etc. Ces taux sont majorés lorsque des dépenses d'équipement de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable sont réalisées dans le logement.

S'agissant des investissements réalisés dans le secteur du logement social, deux dispositifs sont prévus aux articles 199 *undecies* C et 244 *quater* X du code général des impôts.

L'article 199 *undecies* C prévoit **une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables domiciliés en France à raison de l'acquisition ou de la construction, directement ou par l'intermédiaire d'une société, de logements neufs, ou ayant fait l'objet de travaux de réhabilitation, donnés en location nue à un organisme d'habitations à loyer modéré pour une durée d'au moins cinq ans afin d'être sous-loués, pour une durée qui ne peut être inférieure à cinq ans, à des personnes, sous conditions de ressources, dans le respect de plafonds de loyers fixés par décret.**

Le montant de la réduction d'impôt est égal à 50 % du prix de revient minoré du montant des taxes et des commissions d'acquisition versées et des subventions publiques reçues. Par ailleurs, un montant correspondant au moins à 70 % de la réduction d'impôt doit être rétrocédé à l'organisme de logement social sous la forme d'une diminution de loyers et d'une diminution du prix de cession intervenant à l'issue de la période de location.

Introduit par l'article 21 de la loi de finances de finances pour 2014¹, l'article 244 *quater* X du code général des impôts prévoit un **crédit d'impôt pour les organismes de logement social qui acquièrent ou construisent des logements sociaux dans les départements d'outre-mer. Le bénéfice de cet avantage est soumis aux mêmes conditions que celles fixées à l'article 199 *undecies* C précité. Le taux du crédit d'impôt est fixé à 40 %.**

¹ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013.

2. Dispositifs fiscaux en faveur des investissements productifs outre-mer (articles 199 *undecies* B, 217 *undecies* et 244 *quater* W du code général des impôts)

La réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts concerne les **investissements productifs neufs réalisés dans le cadre d'une entreprise ultramarine soumise à l'impôt sur le revenu et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 20 millions d'euros**. Certains secteurs sont toutefois exclus du bénéfice de cet avantage fiscal (activités financières, réparation automobile, activités associatives, investissements photovoltaïques, etc.). En revanche, les travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel sont éligibles.

Ce dispositif ouvre droit à une **réduction d'impôt sur le revenu** assise sur le montant des investissements productifs minoré des taxes et frais de toute nature et des subventions publiques éventuellement perçues. Son taux est compris entre 38,25 % et 63,42 % selon le type d'investissement réalisé, sa localisation et s'il est recouru ou non à un schéma externalisé.

Dans ce dernier cas, le taux de rétrocession est de 66 %, sauf pour les investissements dont le montant est inférieur à 300 000 euros, pour lequel il est de 56 %.

L'article 217 *undecies* du code général des impôts prévoit une **déduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises réalisant, directement ou via la souscription de parts de certaines sociétés, des investissements productifs**. Seules les entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas 20 millions d'euros et dont l'activité relève des secteurs éligibles au titre de l'article 199 *undecies* B précité peuvent bénéficier de ce dispositif.

L'avantage fiscal s'applique aussi aux **acquisitions ou aux constructions de logements dans le secteur intermédiaire ou social**, ou dans le cadre de la location-accession à la propriété.

La déduction fiscale est assise sur le montant de l'investissement. Dans le cadre d'un schéma externalisé, **le taux de rétrocession est égal à 77 %**.

Le dispositif prévu à l'article 244 *quater* W du code général des impôts a été introduit par l'article 21 de la loi de finances de finances pour 2014 précité. **Les entreprises réalisant, directement ou indirectement, un investissement productif neuf ou un investissement dans le secteur du logement intermédiaire peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt applicable sur l'impôt sur le revenu ou sur l'impôt sur les sociétés**.

Le taux du crédit d'impôt est fixé à 38,25 % pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu et à 35 % pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés.

Le bénéfice du crédit d'impôt est optionnel pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 20 millions d'euros. Le choix du crédit d'impôt est exclusif du bénéfice des dispositifs prévus aux articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* précités. En revanche, les dispositions de l'article 244 *quater* W s'appliquent obligatoirement aux exploitants ultramarins dont le chiffre d'affaires est supérieur à 20 millions d'euros.

B. UN TERME FIXÉ AU 31 DÉCEMBRE 2017

Les dispositifs prévus aux articles 199 *undecies* B¹, 199 *undecies* C², 217 *undecies*³, 244 *quater* W⁴ et 244 *quater* X⁵ précités doivent arriver à échéance au 31 décembre 2017.

La rédaction actuelle de ces articles apparaît cependant imprécise sur deux points.

Tout d'abord, ils ne prévoient pas de définition adéquate du fait générateur s'agissant des travaux de réhabilitation⁶. Ainsi, l'évaluation préalable du présent article rappelle que « **le fait générateur applicable dans le cadre de ces dispositifs (mise en service dans le cadre de l'investissement productif, date d'acquisition de l'immeuble ou d'achèvement des fondations dans les autres cas) n'est pas toujours pertinent en matière de réhabilitations d'immeubles** ».

Ensuite, aucune mesure transitoire n'a été prévue pour aménager le terme de ces dispositifs. Ainsi, dans la rédaction actuelle de ces articles, **une opération lancée avant le 31 décembre 2017 mais dont le fait générateur n'interviendrait qu'après cette date n'ouvrirait donc pas droit à l'avantage fiscal**. Or, comme le note l'évaluation préalable du présent article, « *compte tenu des délais de réalisation des investissements, notamment dans le secteur du logement social, certains opérateurs pourraient renoncer à initier leur investissement en 2016 ou 2017 par crainte que le fait générateur de l'aide fiscale*

¹ II de l'article 16 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer : « le présent article est applicable aux investissements réalisés entre la date de publication de la présente loi et le 31 décembre 2017 ».

² IX de l'article 199 *undecies* C : « le présent article est applicable aux acquisitions ou constructions de logement réalisées entre la date de promulgation de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer et le 31 décembre 2017 ».

³ V de l'article 217 *undecies* : « les dispositions du présent article sont applicables aux seuls investissements neufs et travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classés ou aux souscriptions versées jusqu'au 31 décembre 2017 ».

⁴ IX de l'article 244 *quater* W « le présent article est applicables aux investissements mis en service à compter du 1^{er} janvier 2015, et jusqu'au 31 décembre 2017 ».

⁵ VIII de l'article 244 *quater* X : « le présent article est applicable aux acquisitions, constructions ou réhabilitations d'immeubles effectués à compter du 1^{er} janvier 2014, et jusqu'au 31 décembre 2017 ».

⁶ À l'exception des articles 244 *quater* W et 244 *quater* X du code général des impôts qui le définissent comme la date d'achèvement des travaux.

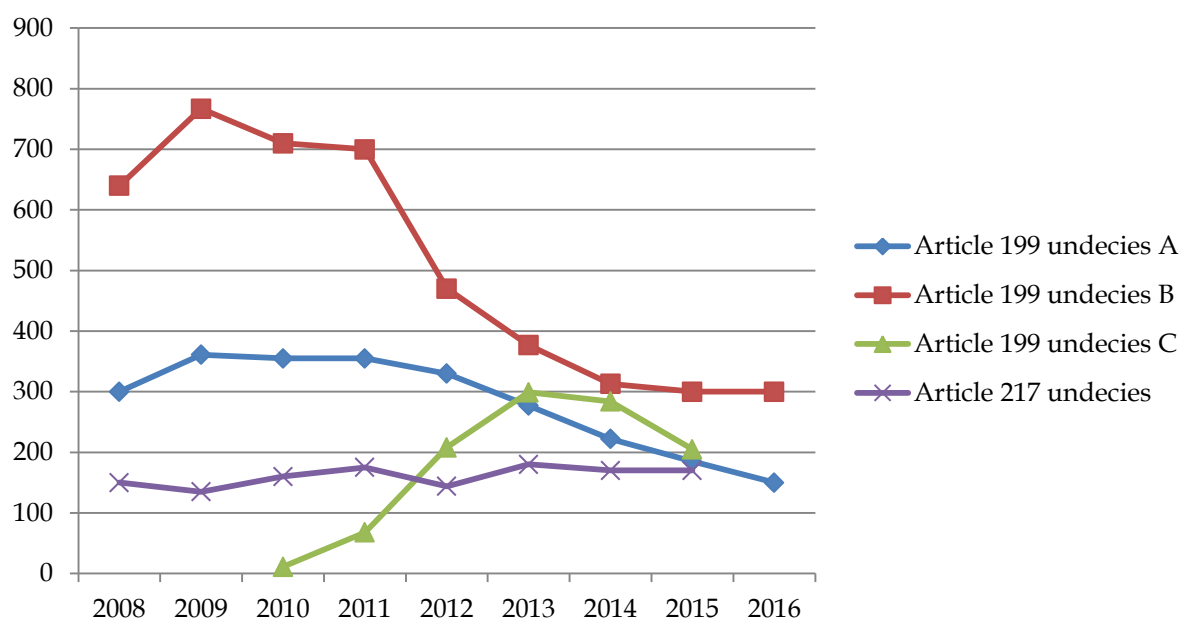
n'interviennent pas avant le 31 décembre 2017 ou que le droit à l'aide fiscale ne soit pas acquis avant cette date. Cette attitude aurait pour conséquence de réduire les investissements outre-mer avant le terme légal des régimes d'aide ».

C. UN COÛT EN DIMINUTION POUVANT TRADUIRE UN COMPORTEMENT D'ATTENTE DE LA PART DES INVESTISSEURS

Comme le montre le graphique ci-dessous, le coût des dispositifs prévus aux articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* B, 199 *undecies* C et 217 *undecies* du code général des impôts (les crédits d'impôts prévus aux articles 244 *quater* W et 244 *quater* W du code général des impôts ne sont entrés en vigueur qu'en 2015) a diminué depuis 2011, **passant de 1,3 milliard d'euros à moins de 900 millions d'euros en 2015.**

Évolution du coût des dispositifs fiscaux en faveur des investissements outre-mer entre 2008 et 2016

(en millions d'euros)



Coût des dispositifs fiscaux

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Article 199 <i>undecies</i> A (réduction d'IR au titre des investissements dans le secteur du logement)	300	361	355	355	330	277	222	185	150
Article 199 <i>undecies</i> B (réduction d'IR au titre des investissements productifs)	640	767	710	700	470	377	313	300	300
Article 199 <i>undecies</i> C (réduction d'IR au titre des investissements dans le logement social)	-	-	11	68	208	299	284	205	Non renseigné
Article 217 <i>undecies</i> (déduction d'IS au titre des investissements productifs)	150	135	160	175	144	180	170	170	Non renseigné
Article 244 <i>quater</i> W (crédit d'impôt sur les investissements productifs)	-	-	-	-	-	-	-	Non renseigné	Non renseigné
Article 244 <i>quater</i> X (crédit d'impôt sur les investissements dans le secteur du logement social)	-	-	-	-	-	-	-	Non renseigné	Non renseigné

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Si cette réduction est en partie imputable au recentrage de certains de ces avantages (suppression du dispositif concernant les investissements locatifs dans le logement libre et intermédiaire, exclusion du champ de l'article 199 *undecies* B de la production d'électricité photovoltaïque, de l'éducation, de la santé, de l'action sociale ou encore de la navigation de croisière, de la réparation automobile et de la location sans opérateur, etc.), **les organisations socio-professionnelles ont indiqué à votre rapporteur général que cette baisse était également imputable à une attente de la part de nombreuses entreprises qui reportent leur décision d'investissement faute de connaître les mécanismes fiscaux qui prendront la suite des dispositifs actuels.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN RECENTRAGE SUR LE LOGEMENT SOCIAL DES AVANTAGES FISCAUX ACCORDÉS AU TITRE DES TRAVAUX DE RÉHABILITATION ET DE CONFORTATION CONTRE LE RISQUE SISMIQUE

Le a du 1° du A du I du présent article supprime la réduction d'impôt sur le revenu au titre de travaux de réhabilitation et de confortement contre le risque sismique des logements construits depuis plus de vingt ans prévue au e du 2 de l'article 199 *undecies* A précité. Les 2°, 3° et 4° du A du I du présent article procèdent à des modifications de coordination.

Le A du III du présent article prévoit que cette mesure s'applique aux travaux achevés à compter du 1^{er} janvier 2016. Une exception est cependant prévue s'agissant des travaux « *pour lesquels des acomptes au moins égaux à 50 % du prix ont été versés au plus tard le 31 décembre 2015 et si les travaux sont achevés au plus tard le 31 décembre 2017* ». Jusqu'à présent, seules les opérations d'acquisitions-réhabilitations permettaient aux organismes de logement social de bénéficier des avantages fiscaux prévus aux articles 199 *undecies* C et 244 *quater* X.

Une mesure transitoire est prévue s'agissant des travaux pour lesquels des acomptes au moins égaux à 50 % du prix ont été versés au plus tard le 31 décembre 2015 et si les travaux sont achevés au plus tard le 31 décembre 2017 (A du III du présent article).

En contrepartie, le 1^o du F du I du présent article ouvre la **possibilité pour les organismes de logement social de bénéficier du crédit d'impôt prévu à l'article 244 quater X au titre de « travaux de rénovation ou réhabilitation de logements achevés depuis plus de vingt ans permettant aux logements d'acquérir des performances techniques voisines de celles des logements neufs ou permettant leur confortation contre risque sismique »**. Dans ce cas, **le taux du crédit d'impôt est fixé à 20 %**, contre 18 % pour la réduction d'impôt sur le revenu prévue au e du 2 de l'article 199 *undecies* A précité. En revanche, **le montant retenu est limité à 20 000 euros par logement** (soit une dépense fiscale maximum s'élevant à 4 000 euros) et **le périmètre des logements éligibles est limité** aux « *quartiers mentionnés au II de l'article 9-1 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine¹* ».

Le B du III du présent article prévoit que ce dispositif s'applique aux travaux engagés entre le 30 septembre 2015 et la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi de finances et **qui n'ont pas fait l'objet de versement d'acomptes**. Cette précision vise à éviter que certaines opérations qui auraient été réalisées sans l'existence de ce nouveau dispositif ne bénéficient du crédit d'impôt.

Enfin, le IV du présent article prévoit que les modifications apportées aux articles 217 *undecies*, 199 *undecies* B et 199 *undecies* A s'appliquent dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (collectivités d'outre-mer) et en Nouvelle-Calédonie.

B. LA DÉFINITION DU FAIT GÉNÉRATEUR EN MATIÈRE DE RÉHABILITATION D'IMMEUBLES ET DE RÉNOVATION HÔTELIÈRE ET L'AMÉNAGEMENT DU TERME DES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION

Le présent article **définit le fait générateur en matière de réhabilitation d'immeubles** (1^o du B du I du présent article pour la

¹ Quartiers prioritaires au titre du nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU).

réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies* B, b du 1° du C du I du présent article pour la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies* C et 1° du D du I du présent article pour la déduction d'impôt prévue à l'article 217 *undecies*) et en matière de rénovation hôtelière (1° du B et 1° du D du présent article) **comme la date d'achèvement des travaux.**

Il rappelle en outre que les dispositions de l'article :

- 199 *undecies* B sont applicables « *aux investissements mis en service jusqu'au 31 décembre 2017, aux travaux de réhabilitation hôtelière achevés au plus tard à cette date et aux acquisitions d'immeubles à construire et constructions d'immeubles dont les fondations sont achevées au plus tard à cette date* » (2° du B du I du présent article) ;

- 217 *undecies* sont applicables aux « *investissements neufs mis en service jusqu'au 31 décembre 2017, aux travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances achevés au plus tard à cette date, aux acquisitions d'immeubles à construire et constructions d'immeubles dont les fondations sont achevées au plus tard à cette date et aux souscriptions versées jusqu'au 31 décembre 2017* » (a du 2 du D du I du présent article) ;

- 244 *quater* W sont applicables « *aux travaux de réhabilitation hôtelière achevés au plus tard à cette date et aux acquisitions d'immeubles à construire et constructions d'immeubles dont les fondations sont achevées au plus tard à cette date* » 1 du E du I du présent article).

Il fixe cependant les conditions dans lesquelles les avantages fiscaux demeureront applicables dans l'hypothèse où le fait générateur interviendrait après le 31 décembre 2017 (cf. tableau *infra*).

Conditions du maintien de l'avantage fiscal au-delà du 31 décembre 2017 par nature d'investissement

Agrément	Investissement	Conditions		Article du code général des impôts modifié	
Opérations nécessitant un agrément	Biens meubles	Demande d'agrément parvenue à l'administration au plus tard le 31 décembre 2017	- commande intervenue au plus tard le 30 juin 2018 - acomptes au moins égaux à 50% du prix des biens versés à cette date - mis en service au plus tard le 31 décembre 2018	199 <i>undecies</i> B, 217 <i>undecies</i> et 244 <i>quater</i> W	
	Travaux de réhabilitation hôtelière		- acomptes au moins égaux à 50% du prix des travaux réalisés versés au plus tard le 30 juin 2018 - achevés au plus tard le 31 décembre 2018		
	Biens immeubles à construire		- achèvement des fondations intervenant au plus tard le 31 décembre 2018		
	Acquisitions de logements faisant l'objet de travaux de réhabilitations d'immeubles			- acomptes au moins égaux à 50% du prix des travaux réalisés versés au plus tard le 30 juin 2018 - achevés au plus tard le 31 décembre 2018	199 <i>undecies</i> C
	Travaux de réhabilitation d'immeubles			- acomptes au moins égaux à 50% du prix des travaux réalisés versés au plus tard le 30 juin 2018 - achevés au plus tard le 31 décembre 2018	244 <i>quater</i> X
	Construction d'immeubles dans le champ du logement social			- achèvement des fondations intervenant au plus tard le 31 décembre 2018	199 <i>undecies</i> C et 244 <i>quater</i> X
	Acquisition d'immeubles à construire			- acquisition intervenant au plus tard le 31 décembre 2018	
Opérations hors procédure d'agrément	Constructions d'immeubles et acquisitions d'immeubles hors logement social	Déclaration d'ouverture de chantier intervenue au plus tard le 31 décembre 2017	- achèvement des fondations intervenant au plus tard le 31 décembre 2018	199 <i>undecies</i> B, 217 <i>undecies</i> et 244 <i>quater</i> W	
	Biens meubles corporels	Biens commandés au plus tard le 31 décembre 2017	- acomptes au moins égaux à 50% du prix des biens versés au 31 décembre 2017 - mis en service au plus tard le 31 décembre 2018	199 <i>undecies</i> B, 217 <i>undecies</i> et 244 <i>quater</i> W	
	Acquisitions de logements faisant l'objet de travaux de réhabilitation d'immeubles		- acomptes au moins égaux à 50% du prix des travaux réalisés versés au plus tard le 30 juin 2018 - travaux achevés au plus tard le 31 décembre 2018	199 <i>undecies</i> C	
	Travaux de réhabilitation d'immeubles		- acomptes au moins égaux à 50% du prix des travaux versés au 31 décembre 2017 - mis en service au plus tard le 31 décembre 2018	244 <i>quater</i> X	

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

Par coordination, l'article 16 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer prévoyant l'extinction du dispositif de l'article 199 *undecies* B au 31 décembre 2017, est modifié afin de prendre en compte les aménagements prévus par le B du I du présent article (II du présent article).

C. LA MISE EN CONFORMITÉ DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT EN FAVEUR DES SOUSCRIPTIONS AU CAPITAL DE CERTAINES SOCIÉTÉS AVEC LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Le b du 1° du A du I vise à conditionner l'application du dispositif prévu au f du 2 de l'article 199 *undecies* A précité (souscription au capital de sociétés de développement régional d'outre-mer) au respect des dispositions du règlement général d'exemption par catégorie (cf. encadré *infra*), conformément aux engagements pris par la France vis-à-vis de la Commission européenne.

Le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)

Le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) n° 651/2014 est entré en vigueur au 1^{er} juillet 2014. Il permet aux États membres de l'Union européenne d'adopter des régimes d'aide aux entreprises, dont les effets sur la concurrence sont considérés comme de faible ampleur, sans avoir à les notifier au préalable à la Commission européenne, tels que les aides :

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

Dans les départements d'outre-mer, cette exemption de notification concerne **les aides régionales à l'investissement dont le montant annuel ne dépasse pas 150 millions d'euros** ainsi que **les aides régionales au fonctionnement visant à compenser les surcoûts** liés au transport de marchandises et les aides au fonctionnement visant à compenser d'autres surcoûts.

Les États sont toutefois tenus de transmettre à la Commission, dans un délai de 20 jours ouvrables à compter de la mise en œuvre du régime, un résumé des informations relatives à la mesure d'aide concernée. Par ailleurs, les dispositifs d'aides ne peuvent concerner que les seuls investissements initiaux et les entreprises en difficulté en sont exclues.

Sur la base des dispositions du RGEC, la France a mis en place un régime cadre enregistré par la Commission sous la référence SA 39252. **Entré en vigueur au 1^{er} juillet 2014, ce régime est applicable jusqu'au 31 décembre 2020.**

Source : commission des finances du Sénat

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et défavorable du Gouvernement,

un amendement de notre collègue députée Maina Sage **visant à revenir sur la suppression dans les collectivités d'outre-mer du dispositif prévu au e du 2 de l'article 199 undecies A du code général des impôts** (réduction d'impôt sur le revenu pour les opérations de réhabilitation ou de confortation contre le risque sismique de logements de plus de vingt ans). Ce dispositif ne serait par conséquent supprimé que pour les seuls départements d'outre-mer qui pourront cependant bénéficier de l'élargissement du crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* X du code général des impôts dans les conditions fixées par le présent article et rappelées *supra*.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances, un amendement du Gouvernement visant :

- à **proroger jusqu'en 2020 les dispositions de l'article 199 undecies B** (réduction d'impôt sur le revenu due au titre des investissements productifs). Toutefois, **il introduit une disposition tendant à réduire progressivement le montant de chiffre d'affaires au-delà duquel l'entreprise ne peut plus bénéficier de cet avantage fiscal (15 millions d'euros à compter du 1^{er} janvier 2018, 10 millions d'euros à compter du 1^{er} janvier 2019 et 5 millions d'euros à compter du 1^{er} janvier 2020, contre 20 millions d'euros actuellement)**. Par cohérence, les mesures transitoires initialement prévues par le présent article pour l'aménagement du terme de l'article 199 *undecies* B précité sont supprimées ;

- à **proroger jusqu'au 31 décembre 2020 l'avantage fiscal prévu à l'article 199 undecies C (réduction d'impôt sur le revenu due au titre des investissements dans le logement social)** à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy et dans les îles Wallis et Futuna. En revanche, l'extinction de ce dispositif est maintenue au 31 décembre 2017 pour les cinq départements d'outre-mer. En effet, **il est prévu que ce dispositif soit progressivement remplacé par le crédit d'impôt prévu à l'article 244 quater X**. Les mesures de transition initialement prévues par le présent article et rappelées *supra* sont donc maintenues pour ces cinq territoires ;

- à **proroger jusqu'au 31 décembre 2020 le dispositif prévu à l'article 217 undecies du code général des impôts** (déduction d'impôt sur les sociétés due au titre des investissements productifs). Par ailleurs, **la durée durant laquelle l'entreprise est tenue de louer l'immeuble est réduite, passant de six ans à cinq ans pour les investissements réalisés au titre des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2018**. Par cohérence, les mesures transitoires initialement prévues par le présent article pour l'aménagement du terme de l'article 217 *undecies* précité sont supprimées ;

- à introduire un E (nouveau) **prorogeant jusqu'au 31 décembre 2020 le dispositif prévu à l'article 217 duodecies du code général des impôts** (extension des dispositions 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). Cet article n'était pas modifié dans la rédaction initiale du présent article ;

- à proroger jusqu'au 31 décembre 2020 le crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* W du code général des impôts. Il prévoit en outre **une modification identique à celle proposée pour l'article 217 *undecies*** (diminution de la durée durant laquelle l'entreprise est tenue de louer immeuble de six ans à cinq ans pour les investissements réalisés au titre des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2018). Par cohérence avec les modifications apportées à l'article 199 *undecies* B précité, **l'exercice du droit d'option, dont le seuil est actuellement fixé à 20 millions d'euros, sera progressivement diminué (15 millions d'euros à compter du 1^{er} janvier 2018, 10 millions d'euros à compter du 1^{er} janvier 2019 et 5 millions d'euros à compter du 1^{er} janvier 2020)**. Enfin, les mesures transitoires initialement prévues par le présent article pour l'aménagement du terme de l'article 244 *quater* W précité sont supprimées ;

- à proroger jusqu'au 31 décembre 2020 le crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* X. Par cohérence, les mesures transitoires initialement prévues par le présent article pour l'aménagement du terme de l'article 244 *quater* X précité sont supprimées.

L'Assemblée nationale a par ailleurs adopté sept sous-amendements.

À l'initiative de nos collègues députés Victorin Lurel, Jean-Paul Tuaiva et Patrick Ollier, **elle a tout d'abord adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, deux sous-amendements identiques visant à proroger la déduction d'impôt sur les sociétés prévue à l'article 217 *duodecies* jusqu'au 31 décembre 2025 dans les collectivités d'outre-mer**, à l'exception de Saint-Martin. En effet, les aides applicables dans cette collectivité ont été notifiées à la Commission européenne sous le régime des lignes directrices pour les aides à finalité régionale dont le terme intervient en 2020.

Dates d'échéance des dispositifs de défiscalisation à la suite des modifications intervenues à l'Assemblée nationale

Dispositif	Date d'échéance dans les DOM	Date d'échéance dans les COM
Article 199 <i>undecies</i> A (réduction d'IR au titre des investissements dans le secteur du logement)	31 décembre 2015	31 décembre 2017
Article 199 <i>undecies</i> B (réduction d'IR au titre des investissements productifs)	31 décembre 2020 (avec diminution progressive du seuil d'option)	31 décembre 2020
Article 199 <i>undecies</i> C (réduction d'IR au titre des investissements dans le logement social)	31 décembre 2020	31 décembre 2020
Article 217 <i>undecies</i> (déduction d'IS au titre des investissements productifs dans les DOM)	31 décembre 2020	-
Article 217 <i>duodecies</i> (déduction d'IS au titre des investissements productifs dans les COM)	-	31 décembre 2025 (31 décembre 2020 à Saint-Martin)
Article 244 <i>quater</i> W (crédit d'impôt sur les investissements productifs)	31 décembre 2020	-
Article 244 <i>quater</i> X (crédit d'impôt sur les investissements dans le secteur du logement social)	31 décembre 2020 (avec diminution progressive du seuil d'option)	-

Source : commission des finances du Sénat

À l'initiative de notre collègue député Serge Letchimy, l'Assemblée nationale a en outre adopté **cinq sous-amendements** sur lesquels la rapporteure générale du budget a demandé des précisions du Gouvernement et celui-ci a donné un avis de sagesse. Ils visent à **conditionner l'extinction des dispositifs** prévus aux articles 199 *undecies* B, 199 *undecies* C, 217 *undecies*, 244 *quater* X et 244 *quater* W à la mise en place :

- pour les articles 199 *undecies* B et 217 *undecies*, d'un **mécanisme pérenne de préfinancement à taux zéro des investissements productifs neufs** en complément du maintien du dispositif de crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* W ou, à défaut, à la création d'un dispositif pérenne permettant aux entreprises ultramarines d'échelonner sur cinq ans le paiement de leurs investissements productifs sans recourir à un emprunt bancaire et à un prix de revient diminué d'un taux d'abattement équivalent aux taux prévus pour l'application du crédit d'impôt précité ;

- pour l'article 199 *undecies* C, d'un **mécanisme pérenne de préfinancement à taux zéro des investissements productifs neufs** en complément du maintien du dispositif de crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* X ou, à défaut, à la création d'un dispositif pérenne permettant aux entreprises ultramarines d'échelonner sur cinq ans le paiement de leurs investissements productifs sans recourir à un emprunt

bancaire et à un prix de revient diminué d'un taux d'abattement équivalent aux taux prévus pour l'application du crédit d'impôt précité ;

- pour l'article 244 *quater* X, par cohérence avec le dispositif prévu pour l'article 199 *undecies* C, d'un **dispositif pérenne permettant aux entreprises ultramarines d'échelonner sur huit ans le paiement de leurs investissements productifs** sans recourir à un emprunt bancaire et à un prix de revient diminué d'un taux d'abattement équivalent au taux du crédit d'impôt ;

- pour l'article 244 *quater* W, par cohérence avec le dispositif prévu pour les articles 199 *undecies* B et 217 *undecies*, d'un **dispositif pérenne permettant aux entreprises ultramarines d'échelonner sur cinq ans le paiement de leurs investissements productifs** mentionnés au présent article, sans recourir à un emprunt bancaire et à un prix de revient diminué d'un taux d'abattement équivalent au taux du crédit d'impôt.

Enfin, sur proposition de notre collègue Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, l'Assemblée nationale a adopté six amendements rédactionnels.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE PROLONGATION ET DES AMÉNAGEMENTS DU TERME DES DISPOSITIFS BIENVENUS

Dans un rapport de 2013, le groupe de travail sénatorial, commun à la commission des affaires économiques et à la délégation à l'outre-mer¹ rappelait que les économies ultramarines souffrent de **handicaps structurels qui pénalisent leur compétitivité** : étroitesse des marchés intérieurs, rareté du foncier, normes européennes inadaptées, forte dépendance aux importations en provenance de la métropole, etc.

Par ailleurs, les économies ultramarine sont essentiellement constituées de très petites entreprises dont l'accès au crédit bancaire est souvent difficile du fait de leur insuffisance en fonds propres et des tarifs bancaires supérieurs à ceux pratiqués dans l'hexagone. Au total, le groupe de travail sénatorial évaluait de 30 % à 50 % le surcoût des investissements en outre-mer.

Le groupe de travail concluait ainsi au « *caractère vital des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement pour les économies d'outre-mer* ».

¹ Rapport d'information d'Éric Doligé et Serge Larcher n° 628 « L'aide fiscale à l'investissement outre-mer, levier incontournable du développement : 10 propositions pour en optimiser l'impact », 2012-2013.

La mise en place de mesures de transition était par conséquent indispensable afin d'éviter une diminution massive des investissements outre-mer avant même le terme fixé par la loi.

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale au présent article semblent de nature à apporter une sécurisation supplémentaire pour les investisseurs dans la mesure où, à l'exception du dispositif en faveur du logement social prévu à l'article 199 *undecies* C dans les départements d'outre-mer dont le terme est maintenu 31 décembre 2017 (les organismes de logement social pourront cependant avoir accès au crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* X et bénéficieront d'un dispositif transitoire), les autres dispositifs sont prorogés jusqu'au 31 décembre 2020 et, s'agissant de la déduction d'impôt sur les sociétés prévue à l'article 217 *duodecies*, jusqu'au 31 décembre 2025 dans les collectivités d'outre-mer.

Votre rapporteur général considère cependant qu'il convient d'aller au-delà en prévoyant la prorogation jusqu'au 31 décembre 2025 des avantages fiscaux inscrits aux articles 199 *undecies* B (réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs) et 199 *undecies* C (réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements dans le logement social) dans les collectivités d'outre-mer, à l'exception de Saint-Martin, qui, bien que doté du statut de COM, relève, en droit européen, du statut de région ultrapériphérique (RUP) à l'instar des départements d'outre-mer (pour cette collectivité, la prorogation du dispositif prévu à l'article 199 *undecies* B précité ne peut excéder le 31 décembre 2020). Votre rapporteur général vous propose par conséquent l'adoption d'un amendement dans ce sens.

Le délai supplémentaire permis par cette nouvelle échéance, qui correspond au terme du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC), compte tenu des lignes directrice pour les aides à finalité régionale applicables pour la période 2014-2020, sous le régime duquel ces dispositifs sont placés, devrait permettre la mise en œuvre de nouveaux dispositifs. Une réflexion sur les mécanismes qui auront vocation à remplacer les dispositifs fiscaux actuels devra donc être rapidement lancée afin d'éviter que la situation actuelle d'incertitude se renouvelle.

Votre rapporteur général estime qu'une évaluation devra être faite de l'efficacité des dispositifs fiscaux en faveur des investissements outre-mer au regard notamment de celle d'une intervention budgétaire de l'État.

Votre rapporteur général prend acte des précisions apportées par les sous-amendements déposés par notre collègue député Serge Letchimy, qui étaient demandées par les élus et les organisations socio-professionnelles ultramarins. Ces modifications permettront, d'une part, d'inciter la banque publique d'investissement d'accorder aux entreprises ayant recours aux crédits d'impôt prévus aux articles 244 *quater* W et 244 *quater* X un préfinancement, comme cela avait été

annoncé par le Gouvernement, alors que les crédits d'impôts ont vocation à remplacer, dans les DOM, les dispositifs actuels de défiscalisation et, d'autre part, de conditionner dès maintenant le terme des dispositifs de défiscalisation au maintien des crédits d'impôt.

B. UN RECENTRAGE SUR LE LOGEMENT SOCIAL DE L'AVANTAGE FISCAL ACCORDÉ AU TITRE DES TRAVAUX DE RÉHABILITATION ET DE CONFORTATION CONTRE LE RISQUE SISMIQUE EN COHÉRENCE AVEC LES BESOINS DES TERRITOIRES ULTRAMARINS

Votre rapporteur général déplore que **ni le ministère des outre-mer ni le ministère du budget et des comptes publics n'aient été en mesure de lui indiquer le nombre ou le montant moyen des opérations réalisées dans le cadre du dispositif prévu au e du 2 de l'article 199 *undecies* A du code général des impôts** (réduction d'impôt sur le revenu pour les opérations de réhabilitation ou de confortation contre le risque sismique de logements de plus de vingt ans).

Selon l'évaluation préalable du présent article, **la suppression de ce dispositif permettrait une économie de l'ordre de 3 millions d'euros par an. Cette mesure permettrait de compenser sur le triennal le coût de l'extension du crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* X** aux opérations de rénovation et de confortation contre le risque sismique réalisées par des organismes de logement social (4,5 millions d'euros en 2017 et 2018).

Votre rapporteur général estime que la prolongation du dispositif de réduction d'impôt sur le revenu au titre des opérations de réhabilitation et de confortation des logements contre le risque sismique dans les collectivités d'outre-mer introduite à l'Assemblée nationale était nécessaire compte tenu de l'inapplicabilité du crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* X dans ces territoires.

C. UNE MISE EN CONFORMITÉ AVEC LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE NÉCESSAIRE

Le placement sous RGEC du dispositif prévu au f du 2 de l'article 199 *undecies* A précité, qui est nécessaire pour assurer sa compatibilité avec le droit de l'Union européenne, n'appelle pas d'observation particulière.

Aussi, sous réserve d'un amendement rédactionnel et de coordination et d'un amendement prolongeant jusqu'en 2025 les dispositifs fiscaux dans les COM, votre rapporteur général vous propose d'adopter le présent article.

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

ARTICLE 44
(*Art. 220 sexies du code général des impôts*)

Renforcement du crédit d'impôt cinéma

Commentaire : le présent article prévoit un renforcement du crédit d'impôt cinéma.

I. LE DROIT EXISTANT

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.

A. 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 ;
- 2) être admises au **bénéfice du soutien financier à la production cinématographique ou audiovisuelle** ;
- 3) être réalisées principalement sur le **territoire français**³ ;

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.

³ 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.

4) contribuer au développement de la **création cinématographique et audiovisuelle française et européenne** ainsi qu'à sa diversité.

À *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.

B. 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 afférentes¹ ;

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 quatre 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 de production bénéficiaire du crédit d'impôt.

C. LE MONTANT DE L'AVANTAGE FISCAL

1. Les taux par catégories d'œuvres

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.**

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 (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.

Toutefois, il est fixé à 25 % des dépenses éligibles pour les **œuvres cinématographiques et audiovisuelles d'animation**, et à **30 %** lorsque le budget de production est inférieur à 7 millions d'euros.

2. Les multiples plafonds afférents au dispositif

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 ;

- 3 000 euros par minute produite et livrée pour une œuvre audiovisuelle d'animation¹.

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* ».

3. Un coût dynamique, en lien avec plusieurs renforcements récents du dispositif

Le crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques (crédit d'impôt « cinéma ») a été **renforcé de façon**

¹ Ce plafond a été porté de 1 300 à 3 000 euros par l'article 77 de la loi n° 2014-1955 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

substantielle et récurrente au cours des dernières lois de finances rectificatives de fin d'année :

- l'article 33 de la loi de finances rectificative pour 2012¹ a notamment étendu les dépenses éligibles et relevé le plafond permettant de bénéficier de plusieurs crédits d'impôt au titre d'une même œuvre cinématographique de 1 à 4 million d'euros ;

- l'article 38 de la loi de finances rectificative de décembre 2013² a relevé son taux de 20 % à 30 % pour les œuvres cinématographiques dont le budget de production est inférieur à 4 millions d'euros ;

- l'article 77 de la loi de finances rectificative de décembre 2014³ a étendu le relèvement du taux effectué en 2013 aux films dont le devis est compris entre 4 et 7 millions d'euros. En outre, un taux spécial à 25 % a été mis en place pour les œuvres d'animation⁴.

Le coût du crédit d'impôt a augmenté de 37,3 % entre 2014 et 2016.

Évolution du coût du crédit d'impôt « cinéma » entre 2014 et 2016

(en millions d'euros)

	Chiffrage définitif 2014	Évaluation actualisée 2015	Évaluation pour 2016
Crédit d'impôt cinéma	56,6	69,1	77,7
% d'augmentation du coût	/	+ 22,08 %	+ 12,45 %

Source : CNC, « Soutien au cinéma, à l'audiovisuel et au multimédia – rapport et perspectives 2014-2016 »

Le Centre national du cinéma et de l'image animée estime que, « dans le contexte de forte concurrence entre dispositifs fiscaux européens et internationaux, les mesures adoptées par le Parlement en 2013 et 2014 devraient renforcer la compétitivité des crédits d'impôts français et la localisation des tournages en France⁵ ».

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

² Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

³ Loi n° 2014-1955 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

⁴ Ces mesures ne seront applicables qu'à compter du 1^{er} janvier 2016.

⁵ Source : CNC, « Soutien au cinéma, à l'audiovisuel et au multimédia – rapport et perspectives 2014-2016 ».

4. Une dépense fiscale plutôt efficace

En ce qui concerne **l'efficacité de cette dépense fiscale**, il convient de mentionner l'existence d'une étude réalisée par *Ernst & Young* à la demande du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) sur les dispositifs fiscaux relatifs aux secteurs du cinéma, de l'audiovisuel et du jeu vidéo pour en mesurer l'impact en matière d'activité, d'emplois et de recettes fiscales et sociales pour les administrations publiques.

Il en ressort que, entre 2004, année de mise en place des mécanismes de crédits d'impôt en France, et 2014, **les dispositifs fiscaux auraient favorisé :**

- une **relocalisation des tournages d'œuvres françaises sur le territoire national** ainsi qu'une attractivité de notre pays pour les tournages internationaux¹ ;

- une **redynamisation de l'activité économique des filières cinématographiques et audiovisuelles** grâce au phénomène de relocalisation des films : sur la période suivant la mise en place des crédits d'impôt, on constate une croissance de l'emploi de 38 %. En outre, **cette activité économique induit des recettes fiscales et sociales pour les collectivités publiques évaluées à près de 400 millions d'euros.**

Pour sa part, le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales de septembre 2011 avait attribué une note de 2 au crédit d'impôt cinéma, sur une échelle de 0 à 3 (0 étant la plus mauvaise note et 3 la meilleure), tout en soulignant la **difficulté à établir un lien direct entre les résultats obtenus par les secteurs audiovisuel et cinématographique et ledit crédit d'impôt.**

Il s'interrogerait aussi sur **l'articulation du crédit d'impôt avec le soutien apporté par le CNC** : *« le dispositif répond à l'objectif qui lui a été assigné. [...] Toutefois, on peut s'interroger sur la nécessité de ce dispositif au vu du soutien budgétaire massif octroyé par le CNC au secteur cinématographique. Une aide budgétaire pourrait également y concourir ».*

Toutefois, la **Cour des comptes a dressé un bilan plus mitigé de l'ensemble des soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle, au regard de leur coût budgétaire global**². Elle recommandait ainsi, entre autres, de *« ne pas prolonger, au-delà de l'année 2014, le relèvement des plafonds et l'extension des dépenses éligibles introduits depuis 2012 pour les crédits d'impôts à la production cinématographique et audiovisuelle et le crédit d'impôt international ».*

¹ Le mouvement de relocalisation a induit une hausse du nombre de tournages nationaux des œuvres cinématographiques de 23 % et des œuvres audiovisuelles de 18 %. Le nombre de tournages de films étrangers sur le territoire national a augmenté de 25 %.

² Cour des comptes : *« Les soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle : des changements nécessaires »*, rapport public thématique, avril 2014.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie l'article 220 *sexies* du code général des impôts dans le but de **renforcer une nouvelle fois le crédit d'impôt** pour dépenses de production déléguée d'œuvres cinématographiques, dit crédit d'impôt cinéma.

A. LA SUPPRESSION DE LA CONDITIONNALITÉ LIÉE À LA LANGUE FRANÇAISE POUR CERTAINES CATÉGORIES D'ŒUVRES

Le **A du I** du présent article propose d'étendre le bénéfice de ce crédit d'impôt à **certaines catégories d'œuvres cinématographiques principalement ou intégralement réalisées en langue étrangère**. L'article précise que les œuvres concernées par cette mesure sont :

- les œuvres cinématographiques d'**animation** ;
- les œuvres cinématographiques de **fiction assimilées à des œuvres d'animation** – dites à « *forts effets visuels* –, à savoir celles dans lesquelles « au moins 15 % des plans, soit en moyenne un plan et demi par minute, font l'objet d'un traitement numérique permettant d'ajouter des personnages, des éléments de décor ou des objets participant à l'action ou à modifier le rendu de la scène ou le point de vue de la caméra¹ » ;
- ainsi que les œuvres cinématographiques pour lesquelles **l'emploi d'une langue étrangère est justifié pour des raisons artistiques tenant au scénario**.

B. LA MAJORATION DU TAUX POUR LES ŒUVRES RÉALISÉES EN LANGUE FRANÇAISE ET LES ŒUVRES D'ANIMATION

Le **1° du B du I** du présent article prévoit une **majoration du taux du crédit d'impôt** de 25 % à 30 % au profit des œuvres cinématographiques d'animation, et de 20 % à 30 % au profit des œuvres cinématographiques autres que d'animation réalisées intégralement ou principalement en langue française ou dans une langue régionale en usage en France (**a du 1° du B du I**).

En outre, l'article ajoute un nouvel alinéa au 1 de l'article 220 *sexies*, qui précise que sont assimilées à des œuvres cinématographiques d'animation les œuvres cinématographiques de fiction dans lesquelles au moins 15 % des plans, soit en moyenne un plan et demi par minute, font l'objet d'un traitement numérique permettant d'ajouter des personnages, des éléments de décor ou des objets participant à l'action ou à modifier le rendu de la scène ou le point de vue de la caméra (**b du 1° du B du I**).

¹ b) du 1° du B du I de l'article 44 du projet de loi de finances pour 2016.

Enfin, le **2° du I** actualise l'article 220 *sexies* en remplaçant les références obsolètes à la « Communauté » européenne par des références à « l'Union » européenne.

C. LE RELÈVEMENT DU PLAFOND DE L'ENSEMBLE DES CRÉDITS D'IMPÔT POUR UNE MÊME ŒUVRE

Actuellement fixé à 4 millions d'euros, le montant total maximum de l'ensemble des crédits d'impôt pour une même œuvre cinématographique est porté à **30 millions d'euros** par le présent article (**1° du C du I**).

D. LA DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR ET LE COÛT ESTIMÉ DES MODIFICATIONS DU CRÉDIT D'IMPÔT CINÉMA

Aux termes du **II** du présent article, les modifications prévues au I s'appliqueront aux crédits d'impôts calculés au titre des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016.

De surcroît, le **III** dispose que, pour entrer en vigueur, **les modifications du crédit d'impôt proposées par le présent article devront être préalablement autorisées par la Commission européenne comme étant conformes au droit de l'Union européenne** en matière d'aide d'État. C'est pourquoi, les mesures prévues par l'article 44 doivent « *entrer en vigueur à une date fixée par un 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*¹ ».

Enfin, d'après l'évaluation préalable de l'article 44, le renforcement du crédit d'impôt aurait pour conséquence un **coût supplémentaire de 50 millions d'euros à partir de 2017 (+ 64,35 % par rapport au coût actuel du crédit d'impôt cinéma)**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de nos collègues députés Bruno Le Roux, Patrick Bloche et Jean-Marie Beffara, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement qui a pour objet de renforcer le crédit d'impôt pour les œuvres audiovisuelles de fiction**, avec un **avis défavorable** de la commission et un **avis de sagesse** du Gouvernement.

Il propose de **relever à 25 % le crédit d'impôt pour les œuvres audiovisuelles d'animation contre 20 % actuellement**, et de **réévaluer son plafond**, en distinguant le montant du plafond en fonction du coût de la

¹ Source : article 44 du projet de loi de finances pour 2016.

fiction, « pour mieux tenir compte des coûts de production en constante augmentation de ses œuvres¹ » (**2° du C du I**).

Concrètement, aux termes de cet amendement, la somme des crédits d'impôts calculés au titre d'une même œuvre audiovisuelle serait comprise entre 1 250 euros et 10 000 euros par minute produite, selon que le coût de production est inférieur à 10 000 euros ou supérieur à 40 000 euros par minute produite².

L'Assemblée nationale a également adopté un **amendement rédactionnel**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'évaluation préalable de l'article 44 présente les avantages associés au renforcement du crédit d'impôt cinéma tel que proposé par le présent article :

« Le présent article vise à renforcer l'attractivité et la compétitivité du territoire français en matière de production cinématographique.

La suppression de la condition liée à la réalisation des films en langue française permettrait notamment de faire bénéficier du crédit d'impôt à 20 % des œuvres d'initiative française à forte dimension culturelle dans lesquelles l'utilisation d'une langue étrangère est justifiée par le scénario. Les œuvres ambitieuses d'animation ou à forts effets visuels tournées vers le marché international bénéficieraient d'un taux majoré du crédit d'impôt fixé à 30 % afin de localiser ces productions sur le territoire. Par ailleurs, afin de valoriser l'emploi de la langue française, le taux du crédit d'impôt serait également porté à 30 % pour les œuvres cinématographiques tournées en langue française. Enfin, le montant du plafonnement de l'ensemble des crédits d'impôts pour une même œuvre cinématographique serait porté à 30 millions d'euros au lieu des 4 millions d'euros actuels, sur le modèle du crédit d'impôt international ».

Les partisans du renforcement du crédit d'impôt rappellent par ailleurs que cette dépense fiscale a des **retombées économiques indirectes positives pour notre territoire**. Par exemple, Bruno Le Roux a indiqué en séance publique que, selon la Fédération des industries du cinéma, de l'audiovisuel et du multimédia, l'article 44 permettrait de donner un million d'heures de travail aux personnels des industries techniques du cinéma et aux intermittents du spectacle

¹ Source : exposé des motifs de l'amendement II-523 ayant introduit l'article 44 bis.

² Pour mémoire, dans le droit actuel, le plafond pour une œuvre de fiction est de 1 250 euros par minute produite et livrée, et peut atteindre 5 000 euros maximum par minute produite et livrée pour les œuvres audiovisuelles de fiction produites dans le cadre d'une coproduction internationale au coût de production supérieur ou égal à 35 000 euros par minute produite.

Sur le fond, on peut relever que la dérogation à la condition de réalisation de l'œuvre en langue française s'écarte du principe « originel » du crédit d'impôt qui était d'encourager la relocalisation en France de tournages d'œuvres réalisées en langue française.

Enfin, certaines notions demanderaient sans doute à être précisées par la voie d'un décret, ce que ne prévoit pas l'article 44. Il en va ainsi notamment des « *œuvres cinématographiques pour lesquelles l'emploi d'une langue étrangère est justifié pour des raisons artistiques tenant au scénario* », et de la notion d'œuvres « principalement » réalisées en langues étrangères.

En ce qui concerne **le renforcement du crédit d'impôt pour les œuvres audiovisuelles de fiction** introduit par l'Assemblée nationale, le coût de cette mesure n'est pas chiffré, mais il convient de relever que le crédit d'impôt audiovisuel n'avait pas été modifié depuis la loi de finances rectificative de décembre 2012, ce qui peut justifier un rééquilibrage entre le crédit d'impôt cinéma et le crédit d'impôt audiovisuel.

Les auteurs de l'amendement invoquent en outre, avec raison, un enjeu de compétitivité et d'attractivité de notre territoire, le but étant de relocaliser les tournages de fiction en France (ils donnent l'exemple de la série Versailles). Ils soulignent par ailleurs que le secteur de la fiction française est une filière fortement créatrice d'emplois qui stimule l'activité d'industries techniques performantes. Ils ajoutent que, selon une étude du CNC, pour un euro de crédit d'impôt audiovisuel versé, 1,29 euro de dépenses sont réalisées dans la filière audiovisuelle et 3,6 euros de recettes fiscales et sociales sont perçues par l'État. **Ils estiment donc que le coût de la dépense fiscale est largement compensé par ces recettes supplémentaires.**

Enfin, ils rappellent que les œuvres de fiction « *souffrent à la fois de la concurrence des dispositifs étrangers accélérant les délocalisations et d'un déficit de production par rapport aux voisins européens. L'Allemagne produit ainsi plus de 2 000 heures de fiction audiovisuelle par année, le Royaume-Uni 1 350 heures, alors qu'en France moins de 800 heures sont produites.* »

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

ARTICLE 44 bis (nouveau)
(Art. 220 F du code général des impôts)

**Simplification de la procédure d'agrément pour bénéficiaire
du crédit d'impôt cinéma et audiovisuel**

Commentaire : le présent article prévoit la suppression de l'application d'un délai de six mois entre la réception de la demande d'agrément à titre provisoire par le CNC et la délivrance de cet agrément pour bénéficiaire du crédit d'impôt cinéma et audiovisuel.

I. LE DROIT EXISTANT

En application des articles 220 *sexies* et 220 F du code général des impôts, le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) délivre aux entreprises de production cinématographique qui souhaitent bénéficier du crédit d'impôt cinéma au titre d'une œuvre cinématographique un **agrément qui se décompose en deux temps**.

Dans un premier temps, un **agrément est délivré à titre provisoire**. Celui-ci atteste qu'à ce stade, l'œuvre remplira les conditions lui permettant de bénéficier du crédit d'impôt cinéma.

Aux termes de l'article 220 F, « *la part du crédit d'impôt obtenu au titre des dépenses mentionnées au 1 du III de l'article 220 *sexies* fait l'objet d'un reversement en cas de non-délivrance de l'agrément à titre provisoire dans les six mois qui suivent la réception de la demande par le président du CNC* ».

Dans un second temps, un **agrément définitif atteste ensuite que l'œuvre achevée a effectivement rempli lesdites conditions**.

En application de l'article 220 F précité, la demande d'agrément définitif doit être obtenue, dans les huit mois à compter de la délivrance du visa d'exploitation, par l'entreprise de production déléguée.

Il est à noter que **l'obtention de l'agrément à titre provisoire n'entraîne pas automatiquement la délivrance de l'agrément à titre définitif**.

En effet, les conditions de réalisation de l'œuvre peuvent être modifiées au cours du tournage de celle-ci et ces changements peuvent avoir pour conséquence qu'elle ne remplit plus les conditions fixées aux I et II de l'article 220 *sexies*.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement portant article additionnel après l'article 44, avec **un avis favorable** de la commission des finances, visant à **supprimer l'application d'un délai de six mois entre la réception de la demande d'agrément à titre provisoire par le CNC et la délivrance de cet agrément.**

Pour cela, il supprime le troisième alinéa de l'article 220 F faisant référence à ce délai, et procède à des coordinations au quatrième alinéa du même article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article est d'ordre technique. Il représente une **mesure de simplification** du processus de délivrance de l'agrément à titre provisoire requis pour bénéficier du crédit d'impôt pour dépenses de production déléguée d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles défini par l'article 220 *sexies* du code général des impôts.

L'exposé des motifs de l'amendement ayant introduit l'article 44 *bis* indique que l'application de ce délai est inutile dans la mesure où le bénéfice du crédit d'impôt est subordonné à la délivrance de deux agréments, celui à titre provisoire, puis celui à titre définitif, une fois l'œuvre achevée.

En conséquence, *« la suppression du délai de six mois n'empêche aucunement le contrôle ultérieur par l'administration fiscale des conditions d'application du crédit d'impôt et son éventuelle remise en cause. En outre, cette mesure harmonise le dispositif du crédit d'impôt cinéma et audiovisuel avec les dispositifs du crédit d'impôt international et du crédit d'impôt jeu vidéo, également gérés par le CNC, qui ne prévoient pas de délai attaché à la délivrance de l'agrément provisoire¹ ».*

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

¹ Source : exposé des motifs de l'amendement II-II61 du Gouvernement portant article additionnel après l'article 44.

ARTICLE 44 ter (nouveau)
(Art. 220 quindecies du code général des impôts)

**Création d'un crédit d'impôt permettant de soutenir
la production de spectacles vivants musicaux et de variétés**

Commentaire : le présent article prévoit la création d'un crédit d'impôt permettant de soutenir la production de spectacles vivants musicaux et de variétés.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte d'un amendement de l'Assemblée nationale introduit à l'initiative de nos collègues députés Valérie Rabault, Pierre-Alain Muet et Patrick Bloche, avec un **avis défavorable du Gouvernement**.

Il vise à **créer un nouveau crédit d'impôt au profit du spectacle vivant** et a notamment pour objet de soutenir la production des spectacles vivants, musicaux et de variétés.

Pour mémoire, aux termes de l'article L. 7122-2 du code de travail, *« est entrepreneur de spectacles vivants toute personne qui exerce une activité d'exploitation de lieux de spectacles, de production, ou de diffusion de spectacles, seul ou dans le cadre de contrats conclus avec d'autres entrepreneurs de spectacles vivants, quel que soit le mode de gestion, public ou privé, à but lucratif ou non, de ces activités »*.

Le dispositif serait inséré dans un **nouvel article 220 quindecies** du code général des impôts¹.

Le crédit d'impôt s'adresserait aux **entreprises créatrices de spectacles vivant** qui devraient respecter les conditions suivantes pour pouvoir en bénéficier :

- avoir la **responsabilité du spectacle**, notamment celle d'employeur à l'égard du plateau artistique ;
- **supporter le coût de la création** du spectacle.

En outre, ouvrent droit au crédit d'impôt les **dépenses engagées pour la création, l'exploitation et la numérisation d'un spectacle musical ou de variété** remplissant les conditions cumulatives suivantes :

¹ Livre premier : assiette et liquidation de l'impôt ; première partie : impôts d'État ; titre I : impôts directs et taxes assimilées ; chapitre II : impôt sur les bénéfices des sociétés et autres personnes morales ; section V : calcul de l'impôt.

- être réalisées par des entreprises établies en France ou dans un autre État membre de l'Union européenne ;

- porter sur un spectacle dont les coûts de création sont majoritairement engagés sur le territoire français ;

- porter sur des artistes ou des groupes d'artistes dont aucun spectacle n'a comptabilisé plus de 12 000 entrées payantes pendant les trois années précédant la demande d'agrément, à l'exception des représentations données dans le cadre de festivals ou de premières parties de spectacles.

Le crédit d'impôt calculé au titre de chaque exercice serait égal à **15 % du montant total des dépenses suivantes :**

- pour les **dépenses correspondant aux frais de création et d'exploitation du spectacle pour toutes ses représentations** : les frais de **personnel permanent** de l'entreprise, les **frais de personnel non permanent** de l'entreprise, les redevances versées aux sociétés de perception et de répartition des droits d'auteur ; les frais de location de salles de répétition et de salles de spectacles ; les frais de location de matériels ; les frais d'achat du petit matériel ; les dotations aux amortissements lorsqu'elles correspondent à des immobilisations utilisées exclusivement dans le cadre du spectacle ; les frais d'assurance annulation ou d'assurance du matériel ; les dépenses occasionnées lors de la tournée du spectacle, dont les **frais d'hébergement dans la limite d'un montant par nuitée fixé par décret qui ne peut être supérieur à 270 euros par nuitée** ; les dépenses nécessaires à la promotion du spectacle ;

- pour les **dépenses liées à la numérisation de tout ou partie du spectacle** : on relèvera en particulier, les frais d'acquisition des droits d'auteur des photographies, illustrations et créations graphiques ; les **frais de captation** ; les dépenses de postproduction.

Il est toutefois prévu **qu'il ne peut y avoir de cumul entre le crédit d'impôt spectacle vivant et le crédit d'impôt phonographique** défini par l'article 220 *octies* du code général des impôts.

En outre, **le taux du crédit d'impôt serait porté à 30 % du montant total des dépenses pour les très petites, petites et moyennes entreprises.**

Les dépenses précitées ouvriront droit au crédit d'impôt à compter de la date de réception, par le ministre chargé de la culture, d'une **demande d'agrément provisoire**, lequel serait délivré après avis d'un comité d'experts attestant que le spectacle remplit les conditions précitées. Aux termes de l'article 220 S dans sa rédaction issue de l'article 44 *ter*, en cas de non-obtention de l'agrément définitif dans un délai de quarante-deux mois à compter de l'agrément provisoire, l'entreprise doit reverser le crédit d'impôt dont elle a bénéficié.

En outre, **sont déduites des bases de calcul du crédit d'impôt les subventions publiques non remboursables** ainsi que les aides dites tous supports reçues par l'entreprise de la part du producteur phonographique directement affectées aux dépenses du spectacle.

Le montant des dépenses éligibles au crédit d'impôt serait limité à 500 000 euros par spectacle, tandis que le **crédit d'impôt serait plafonné à 750 000 euros par entreprise et par exercice**.

Parallèlement à la création de l'article 220 *quindecies*, l'article 220 S du code général des impôts est rétabli, afin de prévoir que le crédit d'impôt spectacle vivant est imputé sur l'impôt sur les sociétés dû par les entreprises au cours duquel les dépenses éligibles ont été exposées. Si le montant du crédit d'impôt excède l'impôt dû au titre dudit exercice, l'excédent est restitué.

L'article 44 *ter* rétablit par ailleurs le s du 1 de l'article 223 O afin de prévoir que la société mère est substituée aux sociétés du groupe pour l'imputation sur le montant de l'impôt sur les sociétés dont elle est redevable au titre de chaque exercice des crédits d'impôt dégagés par chaque société du groupe en application de l'article 220 *quindecies*.

Enfin, les dispositions de l'article 44 *ter* s'appliqueront aux crédits d'impôts calculés au titre des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016.

En ce qui concerne le coût de ce crédit d'impôt, d'après l'un des auteurs de l'amendement, Pierre-Alain Muet, il s'élèverait à **5,6 millions d'euros en 2016 et à 4 millions d'euros pour 2017**¹.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les auteurs de l'amendement mettent en avant le fait que la **croissance du spectacle vivant musical est faible et se réalise au détriment des petites structures indépendantes implantées sur notre territoire**. En outre, ils estiment que la **création du crédit d'impôt spectacle vivant permettrait d'accroître le nombre et la qualité des projets de tournées d'artistes en développement**, avec tous les effets induits en termes d'emplois.

Au regard du coût relativement modeste de ce crédit d'impôt, tel qu'il est estimé, et de la situation exceptionnellement difficile à laquelle sont confrontés les producteurs de spectacles, dans le contexte des attentats du 13 novembre 2015, **votre rapporteur général recommande l'adoption de ce dispositif**, tout en souhaitant **pouvoir bénéficier d'une évaluation de son efficacité au terme de sa première année d'application**.

¹ Source : Assemblée nationale, projet de loi de finances pour 2016, rapport général, n° 3110, tome 3, première lecture, examen des articles.

Ce nouveau crédit d'impôt devrait être complété par les mesures d'urgence annoncées par la ministre de la culture et de la communication le 16 novembre 2015, consistant en la **création d'un fonds d'aide exceptionnel pour les professionnels du secteur de la musique**, destiné notamment à « *aider les producteurs de spectacles et les salles à faire face aux frais engendrés par une sécurisation plus importante des sites et par une éventuelle baisse de la fréquentation après les attentats qui ont visé la salle du Bataclan¹* ».

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

¹ Source : Bulletin Quotidien du mardi 17 novembre 2015.

ARTICLE 45

(Art. 219 du code général des impôts)

Imposition au taux de 19 % des plus-values de cession de titres d'une société autorisée pour l'édition d'un service de télévision

Commentaire : le présent article prévoit d'imposer au taux de 19 % les plus-values à long terme de cession de titres d'une société titulaire d'une autorisation délivrée gratuitement par le CSA pour l'édition d'un service de télévision.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'IMPOSITION DES PLUS-VALUES À LONG TERME DE CESSION DE TITRES DE PARTICIPATION

L'article 39 de la loi du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 a prévu, à l'initiative de votre commission des finances, une **exonération des plus-values à long terme de cession de titres de participation à compter du 1^{er} janvier 2007**. L'objectif de cette exonération, codifiée au a *quinquies* de l'article 219 du code général des impôts, était, d'une part, d'encourager la détention de long terme (supérieure à deux ans) et, d'autre part, de favoriser la localisation en France de holdings de participations de titres, dont il avait été constaté qu'elles se situaient de façon croissante dans d'autres pays européens, notamment aux Pays-Bas.

Toutefois, **une quote-part pour frais et charges de 5 % (portée à 10 % à compter de 2011) du montant des plus-values** devait, aux termes de ce dispositif, être réintégrée au résultat fiscal, et taxée au taux normal d'impôt sur les sociétés de 33,33 %.

Ce régime a connu deux évolutions dans les trois dernières années, afin de limiter son caractère jugé trop favorable aux entreprises :

- tout d'abord, la loi n° 2012-958 de finances rectificative pour 2012 a **relevé la quote-part pour frais et charge de 10 % à 12 % du montant des plus-values**. En conséquence, **les plus-values de cession de long terme des titres de participation sont en réalité taxées à un taux d'environ 4 % (12 % x 33,33 %) ;**

- par ailleurs, la loi de finances pour 2013¹ a prévu que **cette quote-part s'applique au montant brut, et non plus net, des plus-values de cession**. Ainsi, si une société vend des titres d'une autre société pour un

¹ Loi n° 2012-1509 de finances pour 2013.

montant de 3 millions d'euros, réalisant sur ces titres une plus-value de 1 million d'euros, et qu'elle en vend d'autres pour un montant de 2 millions d'euros, réalisant sur cette vente une moins-value de 300 000 euros, la quote-part, qui s'appliquait auparavant sur le montant net de plus-value (soit 700 000 euros), s'applique désormais au montant net (soit 1 million d'euros).

B. UNE TAXATION RÉCENTE DES CESSIONS DE FRÉQUENCES OBTENUES GRATUITEMENT

Plusieurs initiatives récentes ont abouti à instaurer une **taxation des cessions de fréquences**, en réaction à des reventes¹ qui ont suscité la polémique² parce qu'elles ont apporté des plus-values importantes aux détenteurs d'une fréquence autorisée gratuitement³ par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

Comme le rappelle l'évaluation préalable de l'article 45, « *les autorisations d'usage de la ressource radioélectrique sont délivrées gratuitement par le CSA aux sociétés éditrices de services de communication audiovisuelle. Ces autorisations ne sont pas cessibles. Toutefois, lors de la cession des titres de ces sociétés, les actionnaires peuvent dégager d'importantes plus-values tirées de la valorisation de l'autorisation d'usage du domaine public audiovisuel accordée gratuitement par le CSA* ».

1. L'article 44 de la loi de finances rectificative de décembre 2013

L'article 44 de la loi de finances rectificative pour 2013^{4a} créé une **taxe sur la revente des fréquences hertziennes obtenues gratuitement** à partir d'une autorisation délivrée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), codifiée à l'article 1019 du code général des impôts.

Aux termes de cet article, tout apport, cession ou échanges de titres ayant fait l'objet d'un agrément dans les conditions prévues au cinquième alinéa de l'article 42-3⁵ de la loi de 1986 relative à la liberté de communication est soumis à une taxe de 5 %, assise sur la valeur des titres apportés, cédés ou échangés. Cette taxe est due par la personne ayant, au

¹ Pour mémoire, une chaîne de la TNT ne peut être cédée qu'après deux ans et demi de détention.

² C'est notamment le cas de la cession de la chaîne Direct 8 par le groupe Bolloré à Canal + pour plus de 400 millions d'euros en 2011 et de la proposition de rachat de Numéro 23 de Pascal Houzelot par le groupe NextRadioTV pour 90 millions d'euros en avril 2015.

³ Pour mémoire, la gratuité de la délivrance des autorisations de fréquences représente la contrepartie des obligations incombant aux éditeurs de télévision en matière de soutien à la création cinématographique et audiovisuelle, définies respectivement aux articles 71 et 71-1 de la loi du 30 septembre 1986.

⁴ Loi n° 2013-1279 du 29 décembre de finances rectificative pour 2013.

⁵ Tout éditeur de services détenteur d'une autorisation relative à l'usage de fréquences doit obtenir un agrément du CSA en cas de modification du contrôle direct ou indirect de la société titulaire de l'autorisation.

terme des apports, cessions ou échanges réalisés sur ses titres, transféré le contrôle de la société titulaire de l'autorisation d'usage de la fréquence gratuite.

La taxe s'applique à l'ensemble des apports, cessions ou échanges dont le cumul au cours de six mois a atteint un montant au moins égal à 10 millions d'euros et a abouti au transfert de contrôle de la société titulaire de l'autorisation.

Il s'agissait, dans l'esprit du législateur, de **dissuader les éditeurs de services de communication audiovisuelle de spéculer sur des autorisations qui leur sont délivrées à titre gratuit par le CSA**, par une taxation indirecte de la cession de celles-ci, au travers de la cession des droits des sociétés qui en sont titulaires.

Comme le disait notre collègue David Assouline, « *le hertzien terrestre est une ressource gratuite, mais c'est surtout une ressource rare, qui a permis à de nombreux groupes de se développer économiquement ; il me semble inadmissible que ces fréquences rares et délivrées gratuitement par l'État puissent servir d'instruments de valorisation financière¹* ».

Ainsi, cette taxe n'a pas pour vocation de créer des recettes abondantes, mais poursuit avant tout un **objectif de régulation, voire de dissuasion des opérations purement spéculatives**.

2. L'article 7 de la loi sur le deuxième dividende numérique

Après une tentative censurée par le Conseil constitutionnel comme cavalier² dans le cadre de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques³, **l'article 7 de la loi relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la TNT⁴ a quadruplé le taux de la taxe sur la revente de fréquences hertziennes, tout en lui conférant un caractère dégressif**, à travers les taux suivants :

- 20 % si l'agrément intervient dans les cinq premières années suivant la délivrance de l'autorisation ;
- 10 % si l'agrément intervient entre la sixième et la dixième année suivant la délivrance de l'autorisation ;
- 5 % si l'agrément intervient après la dixième année suivant la délivrance de l'autorisation.

En outre, l'article 7 a introduit un **plafond selon lequel le montant de la taxe acquitté ne peut excéder 26 % de la plus-value brute de cession**

¹ Source : J.O du Sénat, séance du 22 novembre 2013.

² Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015.

³ Article 264 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015.

⁴ Loi n° 2015-1267 du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la TNT.

des titres, « afin d'éviter une censure du Conseil constitutionnel, pour que l'opération ne soit pas qualifiée de confiscatoire, ce qui permet de préserver l'intérêt public en freinant la spéculation, sans toutefois entraver d'éventuelles opérations de restructuration¹ ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article complète la taxation existante en matière de revente de fréquences hertziennes obtenues gratuitement, en instaurant une **taxation de 19 % sur la plus-value à long terme réalisée au cours de la revente d'une société dont la valeur est liée à l'autorisation d'utilisation de certaines fréquences**. Ces plus-values ne relèveraient donc plus de l'exonération prévue par le a *quinquies* de l'article 219 du CGI.

Le I insère à cet effet **cinq nouveaux alinéas après le a du I de l'article 219 du code général des impôts**.

Aux termes de ces nouveaux alinéas, est imposé au taux de 19 % le montant net des plus-values à long terme provenant de la cession des **titres de sociétés dont l'actif est, à la date de la cession, constitué pour plus de 50 % de sa valeur réelle par une autorisation d'usage de fréquences** pour la diffusion de tout service de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique délivrée par le CSA dans les conditions prévues à l'article 30-1 de la loi de 1986 relative à la liberté de communication.

Pour mémoire, l'article 30-1 précité prévoit que l'usage de ressources radioélectriques pour la diffusion de tout service de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique (TN) doit faire l'objet d'une autorisation du CSA, soumise à une procédure visant à en garantir la transparence.

En outre, pour éviter tout détournement de la taxation envisagée par l'interposition d'une société intermédiaire, sont également visées par l'article 45 les cessions de **titres de sociétés détenant une société définie au paragraphe précédent**, et dont l'actif est, à la date de cession, constitué pour plus de 50 % de sa valeur réelle par les titres d'une société définie au paragraphe précédent.

Enfin, les dispositions proposées s'appliquent à la **première cession de titres qui suit la délivrance de l'autorisation** entraînant une modification du contrôle direct ou indirect de la société titulaire de l'autorisation.

Les critères des 50 % et de la première cession visent à **cibler le dispositif sur les cessions dont la valorisation tient principalement à la gratuité de l'autorisation** d'utiliser des fréquences pour la diffusion de services de télévision.

¹ Source : *Le Figaro* du 17 juin 2015.

Le II du présent article prévoit enfin que le nouveau taux de 19 % s'appliquera aux cessions agréées par le CSA à partir du 30 septembre 2015. Cette mesure vise à **prévenir d'éventuelles stratégies d'évitement qui consisteraient à clôturer le présent exercice par anticipation afin d'échapper à l'imposition.**

En outre, si les plus-values nettes de cession de titres sont dégagées lors d'une fusion¹ ou d'un apport partiel d'actif placé sous le régime fiscal de faveur², elles ne sont pas soumises à ce taux de 19 %. L'imposition interviendra alors « à l'occasion de la cession ultérieure des titres reçus en contrepartie de la cession des titres de la société éditrice³ » afin que l'État, qui délivre, *via* le CSA, un droit d'usage de ressources radioélectriques à titre gratuit, bénéficie d'une partie de l'enrichissement procuré par ce droit.

L'évaluation préalable de l'article 45 indique que « *les plus-values réalisées continuent de relever du régime des plus-values à long terme mais sont soumises au taux de 19 % (...). Les plus-values sont ainsi sectorisées. Par conséquent, elles ne peuvent pas être utilisées pour absorber les éventuels déficits et, en cas de moins-value, celle-ci ne peut être imputée que sur les plus-values à long terme relevant d'un taux réduit d'imposition réalisées au cours des dix exercices suivants. Les provisions constatées sur ces titres et leur reprise suivront le même régime d'imposition que celui applicable aux titres* ».

Si l'article 45 est adopté, **la revente d'une fréquence pourra donc être désormais doublement taxée** : d'abord, sur le prix de cession, ensuite, sur la plus-value de cession, pour autant que l'on ne dépasse pas le plafond instauré à l'article 1019 du code général des impôts.

L'évaluation préalable indique que « *l'impact économique devrait être très limité car en pratique la mesure concernerait les premières cessions de titres de sociétés titulaires d'une autorisation de diffusion de la TNT. Au surplus, le taux d'imposition proposé reste bien inférieur au taux de droit commun de 33,33 %.* »

En ce qui concerne son impact budgétaire, il est indiqué que, « *compte tenu du nombre limité des cessions susceptibles de relever de la mesure proposée, l'incidence budgétaire devrait être epsilon* ».

Enfin, il convient de préciser que, bien évidemment, **si le CSA refuse d'agréer une telle opération, ou s'il n'y a pas de plus-value, la nouvelle taxation ne sera pas appliquée.**

¹ Article 210 A du code général des impôts.

² Article 210 B du code général des impôts.

³ Source : exposé des motifs de l'article 45 du projet de loi de finances pour 2016.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue député Razzy Hammadi, avec un **avis favorable de la commission**, et un **avis de sagesse du Gouvernement**, un amendement qui vise à **porter le taux de la taxation instaurée par le présent article de 19 % à 25 %**.

La rapporteure générale ayant souligné la **problématique du cumul des deux taxes**, le secrétaire d'État chargé du budget a ainsi répondu : « *d'accord, c'est la question du cumul des deux taxes, mais celles-ci sont différentes : l'une porte sur la vente et l'autre sur la plus-value réalisée – à la limite, s'il n'y en a pas, que le taux soit de 19 % ou de 25 % ne changera rien du tout* ¹ ».

En outre, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement rédactionnel** de la rapporteure générale.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il paraît tout à fait légitime que des actionnaires réalisant des plus-values importantes à partir de la revente d'une fréquence « *reversent au Trésor une juste contribution de leur enrichissement dès lors qu'il est fondé de manière prépondérante sur un droit d'occupation du domaine public octroyé gratuitement par l'État* ² ».

On notera également que la sanction des comportements spéculatifs en ce domaine peut également intervenir par la voie réglementaire, au-delà de la voie fiscale. Ainsi, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a abrogé le 23 octobre 2015 l'autorisation de diffusion de la chaîne Numéro 23, ce retrait d'autorisation prenant effet à compter du 30 juin 2016. Cette annonce empêche *de facto* la vente de la chaîne à *NextRadioTV*.

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

¹ Source : J.O de l'Assemblée nationale, première séance du vendredi 13 novembre 2015, examen de l'amendement 650 de Razzy Hammadi à l'article 45.

² Source : évaluation préalable de l'article 45.

ARTICLE 46

(Art. L. 115-6, L. 115-7, L. 115-9, L. 115-10 et L. 115-13
du code du cinéma et de l'image animée)

**Aménagements de la taxe sur les services de télévision :
consolidation des ressources provenant de la télévision
de rattrapage et des services interactifs**

Commentaire : le présent article a pour objet de sécuriser le rendement de la taxe sur les services de télévision, en assurant les recettes provenant de la télévision de rattrapage et des services interactifs.

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe sur les services de télévision (TST), codifiée aux articles L. 115-6 et suivants du code du cinéma et de l'image animée, présente **deux composantes distinctes** : d'une part, **la TST due par les éditeurs de services de télévision (TST-E)**, et, d'autre part, **la taxe due par les distributeurs de ces services (TST-D)**.

Le produit de ces taxes est intégralement affecté au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), lequel est chargé, depuis le 1^{er} janvier 2010, de leur recouvrement.

A. LA TAXE SUR LES ÉDITEURS DE SERVICES DE TÉLÉVISIONS

1. Les redevables de la taxe

Aux termes de l'article L. 115-6 du code du cinéma et de l'image animée, la taxe sur les services de télévision (TST) est due par tout éditeur de services de télévision qui est établi en France et qui a programmé, au cours de l'année civile précédente, une ou plusieurs œuvres audiovisuelles ou cinématographiques éligibles aux aides financières du CNC.

2. L'assiette

La taxe « éditeurs » est assise sur le montant hors taxes :

- des **sommes versées par les annonceurs et les parrains**, pour la diffusion de leurs messages publicitaires et de parrainage, après un abattement forfaitaire de 4 % pour frais de régie ;

- du **produit de la contribution à l'audiovisuel public¹** encaissé par les chaînes de télévision, à l'exception de France Télévisions en ce qui concerne les services de télévision spécifiques à l'outre-mer ;

- des **sommes versées directement ou indirectement par les opérateurs de communications électroniques** aux chaînes de télévision à raison des appels téléphoniques à revenus partagés, des connexions à services télématiques et envoi de minimessages qui sont liés à la diffusion de leurs programmes, à l'exception des programmes servant une grande cause nationale ou d'intérêt général.

3. Le taux

La taxe est calculée en appliquant un **taux de 5,5 %** à la fraction du montant des versements et encaissements annuels excédant 11 millions d'euros², pour chaque chaîne de télévision.

En outre, pour les chaînes diffusées en haute définition (HD), une majoration de 0,2 point s'applique. Pour une diffusion à la télévision mobile personnelle (TMP), elle est de 0,1 point.

4. Un rendement qui tend à diminuer

L'évolution du rendement de la TST-E est présentée dans le tableau ci-après.

Rendement de la TST-E de 2011 à 2016

(en millions d'euros)

Année	2011	2012	2013	2014	2015*	2016**
Produit	308,5	295,5	308,8	269,1	286,9	276,6

*Dernière prévision

**Budget prévisionnel

Source : évaluation préalable de l'article 46 du projet de loi de finances pour 2016 et rapport CNC « Soutien au cinéma, à l'audiovisuel et au multimédia – rapport et perspectives 2014-2016 »

Entre 2011 et 2014, **le produit de la TST-E a diminué de 13 %**, principalement à cause de **l'érosion du marché publicitaire de la télévision**, liée à la multiplication de l'offre des chaînes sur la TNT et à l'accroissement de la concurrence des offres numériques.

¹ Ex-redevance audiovisuelle.

² À noter que cette franchise est portée à 16 millions d'euros pour les chaînes ne bénéficiant pas de ressources publicitaires, comme Arte France.

B. LA TAXE SUR LES DISTRIBUTEURS DE SERVICES DE TÉLÉVISIONS

1. Les redevables de la taxe

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la taxe sur les services de télévision a été étendue aux distributeurs qui acheminent le contenu audiovisuel vers le téléspectateur :

- les chaînes auto-distribuées comme Canal + ;
- les services de diffusion par câble et par satellite ;
- la télévision numérique terrestre (TNT) ;
- les fournisseurs d'accès à Internet (FAI) ;
- les opérateurs de téléphonie mobile.

2. L'assiette

L'assiette de la TST-D est constituée de deux grands ensembles. Il s'agit, d'une part, des **abonnements et autres sommes acquittés par les usagers en rémunération d'un ou plusieurs services « simples »** de télévision, et, d'autre part, *« des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers en rémunération des services souscrits dans le cadre d'offres destinées au grand public, composites ou de toute autre nature, donnant accès à des services de communication au public en ligne ou à des services de téléphonie, dès lors que la souscription à ces services permet de recevoir, au titre de cet accès, des services de télévision¹ »*.

À partir de 2011, certains opérateurs ont mis en place des **stratégies de contournement afin de réduire leur taxation**. En vendant la télévision séparément dans leurs offres *« triple play² »*, ils ont amoindri l'assiette de la taxe, et son rendement a donc chuté.

L'article 20 de la loi de finances pour 2012³ a donc modifié le régime de cette taxe, en élargissant son assiette à l'ensemble de l'abonnement. Pour les distributeurs de services de télévision, aux termes du 2^o de l'article L. 115-9 du code du cinéma et de l'image animée, la taxe est calculée en appliquant à la fraction de chaque part du montant des encaissements annuels, hors taxe sur la valeur ajoutée, qui excède 10 millions d'euros, les taux suivants :

- 0,5 % pour la fraction supérieure à 10 millions d'euros et inférieure ou égale à 250 millions d'euros ;

¹ Source : CNC, *« Soutien au cinéma, à l'audiovisuel et au multimédia – Rapport et perspectives 2014-2016 »*.

² Offres internet intégrées proposant un service de téléphonie fixe, un accès à Internet et à la télévision.

³ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

- 2,10 % pour la fraction supérieure à 250 millions d'euros et inférieure ou égale à 500 millions d'euros ;

- 2,80 % pour la fraction supérieure à 500 millions d'euros et inférieure ou égale à 750 millions d'euros ;

- 3,50 % pour la fraction supérieure à 750 millions d'euros.

En outre, aux termes du 3° de l'article 115-9 précité, tout éditeur de services de télévision, dont le financement fait appel à une rémunération de la part des usagers et qui encaisse directement le produit des abonnements acquittés par ces usagers¹ est également redevable de la fraction distributeurs de la TST. Dans ce cas, la taxe est calculée selon les modalités précitées, mais le taux de 3,50 % est majoré de 3,75.

3. Le rendement de la TST-D

L'évolution du rendement de la TST-D est présentée dans le tableau ci-après.

Évolution du rendement de la TST-D entre 2011 et 2016

(en millions d'euros)

Année	2011	2012	2013	2014	2015*	2016**
Produit	322,1	279	223,6	229,5	217,5	200,9

* Dernière prévision

**Budget prévisionnel

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

Les prévisions de recettes pour 2015 et 2016 apparaissent en baisse, la **concurrence tarifaire entre fournisseurs d'accès à Internet (FAI) fixe et mobile conduisant à une régression globale** de leur assiette imposable, estimée par le CNC à 2 % entre 2014 et 2015².

C. LES MODALITÉS DE LIQUIDATION DE LA TST

Aux termes du premier alinéa de l'article L. 115-10 du code du cinéma et de l'image animée, « les redevables acquittent la taxe sur les services de télévision auprès de l'agent comptable du CNC par **acomptes mensuels ou trimestriels selon la périodicité de leur déclaration de TVA**. Ces acomptes sont

¹ Cela vise les éditeurs de services de télévision auto-distribués tels que le groupe Canal +.

² Source : CNC, « Soutien au cinéma, à l'audiovisuel et au multimédia - Rapport et perspectives 2014-2016 ».

au moins égaux, respectivement, au douzième ou au quart du montant de la taxe due au titre de l'année civile précédente majoré de 5 % ».

Le solde est dû l'année suivante, sur la base du chiffre d'affaires taxable réalisé au cours de l'année imposable.

La majoration des acomptes, qui existe depuis la création de la TST, était alors pertinente au regard du dynamisme de l'assiette de la taxe. En effet, l'absence de majoration aurait eu pour conséquence une régularisation significative l'année suivante.

Or, actuellement, en raison du moindre dynamisme de l'assiette taxable, la **majoration des acomptes oblige les entreprises redevables à consentir une avance de trésorerie**, et entraîne des régularisations notables à leur profit, ce qui crée des difficultés de gestion pour le CNC.

D. LA CENSURE DE L'ARTICLE 30 DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2013

Une partie de l'assiette théorique de la TST-E échappe actuellement à l'imposition, à savoir les recettes issues des services interactifs et de la télévision de rattrapage lorsqu'elles sont encaissées par des tiers.

En effet, comme l'indique l'évaluation préalable jointe au présent article, *« des pratiques d'optimisation fiscale ont permis à certains redevables, via la filialisation de l'activité d'encaissement des recettes de SMS de réduire artificiellement l'assiette taxable au titre de la TST-E. Cette pratique a été étendue par certains redevables aux recettes issues de la télévision de rattrapage au titre de leur assiette fiscale 2014 ».*

Pour remédier à cette situation, **l'article 30 de la loi de finances rectificative pour 2013¹ a étendu l'assiette de cette taxe aux sommes versées par les annonceurs et les parrains à « toute personne en assurant l'encaissement ».** Toutefois, **le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition²**, jugeant que *« lorsque la perception d'un revenu ou d'une ressource est soumise à une imposition, celle-ci doit être acquittée par celui qui dispose de ce revenu ou de cette ressource ; que s'il peut être dérogé à cette règle, notamment pour des motifs de lutte contre la fraude ou l'évasion fiscale, de telles dérogations doivent être adaptées et proportionnées à la poursuite de ces objectifs »*, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

Dans la droite ligne de cette décision et à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la société TF1 SA, il a déclaré inconstitutionnelle une disposition de l'article L. 115-7 du code du cinéma et de l'image animée qui posait le principe de *« l'assujettissement, dans*

¹ 1^o du paragraphe I de l'article 30 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

² Décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013.

tous les cas, des éditeurs de services de télévision, quelles que soient les circonstances, au paiement d'une taxe assise sur des sommes dont ils ne disposent pas ¹».

En conséquence, **les recettes issues des SMS, appels téléphoniques et services de télévision de rattrapage encaissées par des tiers échappent toujours à l'assiette de la TST-E.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article tire les conséquences des décisions précitées du Conseil constitutionnel. Il vise, d'une part à **étendre aux personnes chargées d'encaisser les revenus liés aux services de télévision ou à leurs activités connexes la qualité de redevable de la TST** et, d'autre part, à **supprimer la majoration de 5 %** sur la base de laquelle sont calculés les acomptes payés par les redevables.

A. L'EXTENSION DU CHAMP DES REDEVABLES DE LA TST AUX PERSONNES CHARGÉES D'ENCAISSER LES REVENUS LIÉS AUX SERVICES DE TÉLÉVISION OU À LEURS ACTIVITÉS CONNEXES

Le **1° du I** du présent article complète l'article L. 115-6 du code du cinéma et de l'image animée relatif aux redevables de la TST, afin de prévoir une **nouvelle catégorie de redevable, à savoir toute personne qui encaisse les revenus liés aux services de télévision diffusés par un éditeur de service de télévision, ainsi qu'à leurs activités connexes**, notamment les services de télévision de rattrapage, directement ou par l'intermédiaire d'un régisseur de messages publicitaires et de parrainage ou d'un opérateur de communications électroniques.

En élargissant le champ des redevables aux personnes encaissant les recettes, **cette disposition respecte l'exigence de prise en compte des facultés contributives soulignée par le Conseil constitutionnel**, puisque l'impôt sera désormais bien acquitté par la personne qui dispose de façon effective des recettes taxées.

En outre, le **2° du I** prévoit une coordination à l'article L. 115-7 du même code, en incluant dans l'assiette de la taxe les « activités connexes » des éditeurs de télévision.

Outre la télévision de rattrapage, les « activités connexes » désignent les services interactifs payants proposés aux téléspectateurs, tels que les SMS, les appels surtaxés ou les services télématiques, ainsi que ceux qui pourraient induire des revenus futurs.

¹ Décision n° 2013-362 QPC du 6 février 2014.

Enfin, par coordination, le **5° du I** supprime à l'article 115-13 les références aux « *personnes assurant l'encaissement des sommes* », qui ont fait l'objet d'une censure du Conseil constitutionnel.

Le **3° du I** modifie la rédaction du premier alinéa de l'article L. 115 9 de façon à **exclure du montant cumulé des sommes pouvant donner lieu à un abattement de 11 millions d'euros les recettes issues de la télévision de rattrapage**. En revanche, le montant cumulé des sommes issues des recettes publicitaires et du produit de la contribution à l'audiovisuel public bénéficie toujours d'un abattement de 11 millions d'euros (16 millions d'euros pour les éditeurs ne bénéficiant pas de ressources publicitaires).

Comme l'indique l'évaluation préalable, « *l'abattement fixe qui s'applique aujourd'hui à l'assiette de la TST-E est recentré sur les seules sommes versées par les annonceurs et les parrains pour la diffusion de leurs messages publicitaires et de parrainage sur les services de télévision, hors télévision de rattrapage, et aux sommes encaissées au titre de la contribution à l'audiovisuel public. Il convient en effet tout à la fois de prévoir un mécanisme d'abattement qui s'applique uniformément à tous les redevables de la TST-E, tout en faisant obstacle aux pratiques d'optimisation qui consisteraient à « recharger » intégralement cet abattement en dissociant les recettes de la publicité afférente à la télévision de rattrapage, qui à la différence des recettes liées aux services de télévision eux-mêmes peuvent être filialisées, pour les faire bénéficier seules de l'abattement plein* ».

Les aménagements proposés devraient permettre de rapporter un **gain supplémentaire, au profit du CNC, de l'ordre de 2,7 millions d'euros en 2016, 5,47 millions d'euros en 2017 et 5,95 millions d'euros en 2018.**

B. LA SUPPRESSION DE LA MAJORATION DES ACOMPTES DE 5 %

Afin de **remédier au problème de charge de trésorerie des redevables lié à la majoration des acomptes de 5 %**, du fait du faible dynamisme de l'assiette de la taxe, le **4° du I du présent article supprime cette majoration.**

D'après l'évaluation préalable jointe au présent article, **le coût de cette mesure est estimé à 20,3 millions d'euros au titre de la seule année 2016.** Cette mesure serait neutre au-delà. **Elle affectera la trésorerie du CNC, ce qui ne devrait pas poser de problème au regard du niveau de son fonds de roulement, estimé à 620,3 millions d'euros au 31 décembre 2014.**

En outre, le **II** du présent article dispose que les acomptes dus par les redevables au titre de l'année 2016 seront calculés sur la base du nouveau mode de calcul appliqué aux revenus constatés en 2015.

C. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES NOUVELLES DISPOSITIONS

Le **III** dispose que les nouvelles dispositions relatives à l'extension du champ des redevables et à la suppression de la majoration des acomptes entreront en vigueur à 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 concernant la conformité du dispositif au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État, si elle est positive.

*

L'Assemblée nationale a adopté un **amendement de précision** et un **amendement rédactionnel** à cet article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme le souligne l'évaluation préalable du présent article, l'aménagement de la TST vise un **triple objectif** :

- « *sécuriser juridiquement la taxation des recettes issues de la télé de rattrapage et des services interactifs* ;

- *rétablir l'équité fiscale en imposant ces recettes quels que soient les schémas organisationnels retenus par les éditeurs de services de télévision pour la gestion des services concernés, directement liés à leurs programmes* ;

- *simplifier les modalités de paiement de la taxe* ».

L'aménagement proposé tire par ailleurs les conséquences de la censure du Conseil constitutionnel.

La sécurisation des recettes de la TST-E issues de la télévision de rattrapage constitue un **enjeu significatif pour le CNC**, puisque celles-ci sont en nette croissance et pourraient contribuer à redynamiser l'assiette de la TST-E.

En outre, la suppression de la majoration des acomptes constitue une **mesure de simplification qui devrait permettre d'améliorer la trésorerie des entreprises redevables**.

Plus généralement, les dispositions proposées par l'article 46 s'inscrivent dans une démarche « vertueuse » de **lutte contre les pratiques d'optimisation fiscale**.

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

ARTICLE 46 bis (nouveau)
(Art. L. 213-10-9 du code de l'environnement)

**Adaptation de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau
concernant les fontaines patrimoniales**

Commentaire : le présent article prévoit une adaptation de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau au cas des fontaines patrimoniales situées en zone de montagne.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article L. 213-10-9 du code de l'environnement, toute personne dont les activités entraînent un prélèvement sur la ressource en eau est assujettie à une **redevance pour prélèvement sur la ressource en eau**.

Il existe **certaines exonérations**, portant, par exemple, sur les prélèvements effectués en mer ou les prélèvements liés à l'aquaculture.

La redevance est assise sur le volume d'eau prélevé au cours d'une année.

L'agence de l'eau fixe les montants du volume prélevé au-dessous desquels la redevance n'est pas due. Ces montants ne peuvent être supérieurs à 10 000 mètres cubes par an pour les prélèvements dans des ressources de catégorie 1¹ et à 7 000 mètres cubes par an pour les prélèvements dans des ressources de catégorie 2².

Le tarif de la redevance est fixé par l'agence de l'eau, dans la limite des plafonds présentés ci-après, en fonction des différents usages auxquels donnent lieu les prélèvements.

¹ Les ressources en catégorie 1 sont situées dans une zone d'eaux abondantes.

² Les ressources en catégorie 2 sont en déficit quantitatif (classement en zone de répartition des eaux).

Tarifs de la redevance pour prélèvement de la ressource en eau

(en centimes d'euros par mètre cube)

Usages	Catégorie 1	Catégorie 2
Irrigation (sauf irrigation gravitaire)	3,6	7,2
Irrigation gravitaire	0,5	1
Alimentation en eau potable	7,2	14,4
Refroidissement industriel conduisant à une restitution supérieure à 99 %	0,5	1
Alimentation d'un canal	0,03	0,06
Autres usages économiques	5,4	10,8

Source : article L. 213-10-9 du code de l'environnement

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte d'un amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Joël Giraud, président du conseil national de la montagne, adopté à l'unanimité avec un **avis favorable du Gouvernement**.

Il modifie l'article L. 213-10-9 du code de l'environnement de façon à **exonérer de redevance pour prélèvement sur la ressource en eau, à partir de 2016, les fontaines des communes de montagne consommant moins de 5 000 mètres cubes d'eau par an**, situées en catégorie 1.

En revanche, **pour les zones déficitaires en eau situées en catégorie 2 serait instauré un plafond**, à savoir une assiette de redevance forfaitaire. Comme l'indique l'exposé des motifs, « *un volume de 5 000 mètres cube par an serait cohérent pour inciter les communes qui le peuvent à mettre en place un dispositif de comptage. Cela correspond à un débit de 10 litres par minute, soit une redevance annuelle par fontaine de l'ordre de 25 euros (150 euros si l'eau est traité chimiquement, hors stérilisation)*¹ ».

Enfin, l'article 46 bis introduit une clarification, au profit des zones déficitaires, leur offrant la **possibilité de taxer au taux « autres usages économiques » la part destinée aux fontaines**.

¹ Source : J.O de l'Assemblée nationale, deuxième séance du vendredi 13 novembre 2015, examen des amendements 858, 623 et 881 ayant introduit l'article 46 bis.

En outre, **l'avantage est limité aux fontaines datant d'avant 1950, dites « fontaines patrimoniales »**, inscrites dans le patrimoine des différentes communes.

Cette distinction résulte d'un arbitrage du ministère de l'environnement qui a considéré que c'est à partir de 1950 que des fontaines d'agrément ont été installées dans les villages. **Les fontaines patrimoniales de montagne présentent pour leur part une utilité puisqu'elles coulent toute l'année pour éviter le gel des réseaux.** En outre, à leur création, elles avaient pour vocation première de fournir de l'eau potable à la population.

Joël Giraud a souligné que *« la question n'est pas anecdotique pour les collectivités locales. Certaines, au titre de cette redevance, devaient en effet payer le même montant que ce qu'elles percevaient au titre de la dotation globale de fonctionnement¹ »*.

En outre, au cours de l'examen de l'amendement en séance publique, Jacques Krabal a indiqué que *« ce dispositif fait d'ailleurs l'objet d'un large consensus. La direction de l'eau et de la biodiversité, les agences de l'eau y sont favorables, ainsi, surtout, que le Premier ministre, qui l'a annoncé lors de la réunion du Conseil national de la montagne à Chamonix en septembre dernier² »*.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé par l'article 46 *bis* a pour vocation de **prendre en compte la situation particulière des communes de montagne** pour ce qui concerne la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau.

Compte tenu de son **caractère consensuel et circonscrit**, votre rapporteur général recommande d'adopter cet article sans modification.

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

¹ Source : Assemblée nationale, XIV^e législature, rapport général, n° 3310, tome 3, volume 1, projet de loi de finances pour 2016, première lecture, article additionnel après l'article 46.

² Source : J.O de l'Assemblée nationale, deuxième séance du vendredi 13 novembre 2015, examen des amendements 858, 623 et 881 ayant introduit l'article 46 bis.

ARTICLE 46 ter (nouveau)

(Art. 257, 278 sexies, 278 sexies A et 284 du code général des impôts)

Suppression du mécanisme de livraison à soi-même dans le secteur du logement social pour l'application de la taxe sur la valeur ajoutée

Commentaire : le présent article prévoit de supprimer le mécanisme de livraison à soi-même (LASM) pour l'application de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) concernant la construction d'immeubles neufs et la réalisation de travaux dans le secteur du logement social.

I. LE DROIT EXISTANT

En vertu du droit actuellement applicable, la production de constructions neuves ainsi que la réalisation de travaux dans le secteur du logement social sont **soumises à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), y compris pour les livraisons à soi-même (LASM)** en vertu de l'article 257 du code général des impôts.

Pour mémoire, selon la définition du bulletin officiel des finances publiques, la livraison à soi-même correspond « *à l'opération par laquelle une personne obtient, avec ou sans le concours de tiers, un bien ou une prestation de services à partir de biens, d'éléments ou de moyens lui appartenant* ». Ainsi, « *une personne se livre à elle-même un immeuble bâti lorsque, possédant un terrain, elle y fait élever une construction à l'aide de matériaux qui deviennent sa propriété au fur et à mesure des travaux et ce, quelle que soit l'importance de la participation de tiers (architectes, entrepreneurs).* »

Les opérations de constructions neuves et les travaux réalisés dans le secteur du logement social **se voient appliquer le même régime que les logements privés**, à savoir :

- le **taux réduit de TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique** des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés (article 278-0 bis A du code général des impôts) ;

- le **taux à 10 % pour les autres travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien** portant sur des logements achevés depuis plus de deux (article 279-0 bis du code général des impôts) ;

- le **taux normal à 20 % pour le reste**, c'est-à-dire la réalisation de constructions neuves et les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien non couverts par les taux réduits précités.

Par ailleurs, **les bailleurs sociaux bénéficient d'un régime spécifique de TVA**, dans le cadre de la politique de soutien au logement social.

Ainsi, le taux réduit de TVA à 5,5 % est retenu pour certaines opérations prévues à l'article **278 sexies du code général des impôts**.

Il s'agit notamment, pour les constructions neuves, des **livraisons de terrains à bâtir** (1 du I de l'article 278 sexies) et des **livraisons de logements sociaux neufs à usage locatif**, étendues aux livraisons à soi-même en vertu du II du même article.

En outre, les III et IV de l'article 278 *sexies* précisent les cas dans lesquels le taux réduit s'applique pour les **livraisons à soi-même de travaux**.

En vertu du III, il s'agit tout d'abord des opérations consistant en une **extension ou des travaux rendant l'immeuble à l'état neuf** dès lors qu'elles sont prévues dans le cadre du conventionnement avec l'État.

Ensuite, sont également visés les **travaux de rénovation, d'amélioration, de transformation ou d'aménagement ayant fait l'objet d'un prêt aidé** (accordé pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration de logements locatifs aidés ou d'une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine) par un acquéreur ayant conclu une **convention** avec l'État et **réalisés dans le cadre de l'une de ces opérations** : acquisition de logements et d'immeubles destinés à l'habitation, suivie de travaux d'amélioration ; acquisition de locaux ou d'immeubles non affectés à l'habitation, suivie de leur transformation ou aménagement en logements ; travaux d'amélioration exécutés sur des immeubles ou des logements cédés à bail emphytéotique par l'État, des collectivités territoriales ou leurs groupements.

Le IV concerne quant à lui les **livraisons à soi-même de travaux de rénovation portant sur des logements sociaux et concourant directement à** :

- **la réalisation d'économie d'énergie et de fluides** concernant les éléments constitutifs de l'enveloppe du bâtiment, les systèmes de chauffage, de production d'eau chaude sanitaire et aussi de refroidissement dans les départements d'outre-mer, les équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable, les systèmes de ventilation, d'éclairage ainsi que de répartition des frais d'eau et de chauffage ;

- **l'accessibilité et l'adaptation aux personnes en situation de handicap et âgées**, pour les cheminements extérieurs, le stationnement, l'accès au bâtiment, les parties communes de l'immeuble et les logements ;

- **la mise en conformité** des locaux ;

- **la protection de la population contre certains risques** (exposition à l'amiante et au plomb, prévention et lutte contre les incendies, sécurité des ascenseurs, installations de gaz et d'électricité...) ;

- les **travaux induits et indissociablement liés** à ces travaux.

Enfin, la taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit de 10 % en vertu de l'article 278 *sexies* A du code général des impôts en ce qui concerne « *les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement ou d'entretien, autres que l'entretien des espaces verts et les travaux de nettoyage, lorsqu'ils ne bénéficient pas du taux réduit de 5,5 % en application des III ou IV de l'article 278 sexies [...].* »

Pour appliquer ce taux réduit de TVA, les bailleurs sociaux utilisent le mécanisme de la livraison à soi-même (LASM). Ainsi, après que les entreprises ont facturé les travaux au taux normal, les bailleurs peuvent **demandeur le remboursement de la TVA versée et faire une LASM pour bénéficier du montant correspondant à la TVA à 5,5 % ou à 10 %,** selon les cas, sur le prix de revient.

Il convient de noter qu'en vertu de l'article 284 du code général des impôts, un complément d'impôt est dû par le bailleur social lorsqu'il s'est livré à lui-même, a acquis ou s'est fait apporter des terrains à bâtir, des logements, le droit au bail à construction ou des droits immobiliers démembrés de logements au taux réduit et que les conditions auxquelles est subordonné l'octroi de ce taux cessent d'être remplies, selon les cas, dans les dix ou quinze ans.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un **amendement** de nos collègues députés Charles de Courson et Michel Piron, contre l'avis de la commission des finances et du Gouvernement, qui, créant le présent **article additionnel**, tend à **supprimer le mécanisme de livraison à soi-même dans le secteur du logement social** pour l'application du taux de TVA.

Cet article prévoit, **au 1° du I**, de supprimer la mention du dispositif de livraison à soi-même à l'article 257 du code général des impôts, qui pose le principe de l'assujettissement de telles opérations à la TVA.

Au **2° du I** de l'article, sont également supprimées toutes les dispositions faisant référence à la LASM à l'article 278 *sexies* du code général des impôts (II, 2 du III, 1 du IV et 2 du IV).

L'article propose également une **nouvelle rédaction de l'article 278 sexies A (3° du I)**, afin de prévoir que la TVA à 10 % s'applique directement aux travaux réalisés dans le logement social et correspondant à l'amélioration, la transformation, l'aménagement ou l'entretien des locaux. Il précise également que ce taux s'appliquerait quelle que soit l'ancienneté des logements et concernerait également les fournitures de gros équipements visés à l'article 30-00 A de l'annexe IV au code général des impôts ainsi que les travaux d'aménagement d'espaces verts.

Par coordination, le présent article modifie également l'article 284 du code général des impôts (**4° du I**) pour supprimer la mention de la livraison à soi-même.

La suppression du mécanisme de la LASM entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2017 selon le **III** de l'article.

Enfin, le **gage**, prévu au **II** de l'article, pour l'éventuelle perte de recettes engendrée par le dispositif n'a **pas été levé** par le Gouvernement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général ne peut que **souscrire à l'objectif de cet article**, à savoir la **simplification des dispositifs mis en œuvre dans le domaine de la fiscalité**, et plus précisément s'agissant de la TVA applicable dans le secteur du logement. Cela va d'ailleurs dans le sens des constats et des préconisations formulés par le groupe de travail sur le financement et la fiscalité du logement mis en place par votre commission des finances en 2015¹.

D'ailleurs, comme le précisent les auteurs de l'amendement dans son objet, l'article 32 de la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives² a supprimé le **mécanisme de la livraison à soi-même pour les entreprises**, dans le cas de livraisons de logements neufs et d'autres biens, dès lors que l'opération ouvre droit à déduction complète.

Pour autant, le **dispositif proposé par le présent article semble difficile à adopter car**, en supprimant le dispositif de la livraison à soi-même, il **semblerait qu'il pénalise le secteur du logement social à un double titre**.

En premier lieu, **concernant les constructions neuves**, il semblerait que l'article **supprime la LASM qui permet aux bailleurs sociaux de bénéficier de la TVA à 5,5 %** sans prévoir pour autant que ce taux puisse leur être directement appliqué par les entreprises. En conséquence, le taux normal de TVA serait retenu pour toutes les opérations de construction de logements locatifs sociaux dont ils assureraient la maîtrise d'ouvrage.

En second lieu, **s'agissant des travaux**, selon les informations recueillies par votre rapporteur général, la LASM permet actuellement aux

¹ Rapport d'information n° 99 (2015-2016) « Financement et fiscalité du logement : reconstruire sans démolir » de Marie-France Beaufrils, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Albéric de Montgolfier, Daniel Raoul et Jean-Claude Requier, fait au nom de la commission des finances.

² Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives.

bailleurs sociaux d'**appliquer le taux réduit de TVA non seulement auxdits travaux mais également aux prestations d'honoraires, d'études, de contrôle et de suivi** qui les accompagnent. Le présent article reviendrait également sur cette mesure.

Si aucun chiffrage n'a pu, en l'état, être fourni à votre rapporteur général, le **surcoût engendré par ces deux mesures ne serait probablement pas anodin** pour les bailleurs sociaux.

En outre, si l'application directe de la TVA à taux réduit pourrait effectivement simplifier le régime de TVA pour les bailleurs sociaux qui n'auraient plus à réaliser une LASM pour bénéficier des taux à 5,5 % et à 10 %, elle **risquerait en revanche d'être source de complexité pour les entreprises du bâtiment** qui seraient **contraintes d'appliquer**, non plus seulement les trois taux de TVA en fonction des travaux réalisés, comme pour les logements privés, mais de **se conformer également à ceux applicables spécifiquement aux logements sociaux** et prévus aux articles 278 *sexies* et 278 *sexies* A du code général des impôts.

Ils devraient alors probablement **s'assurer**, non seulement **que les travaux concernés entrent dans le champ de ces articles**, mais également **que les opérations concernent bien des logements sociaux** (bénéfice de prêt aidé, agrément, conventionnement avec l'État...). Chaque entreprise serait ainsi susceptible d'être contrôlée quant à la bonne application du régime de TVA applicable dans le secteur du logement social.

Le dispositif prévoit également une rédaction différente de l'article 278 *sexies* A relatif au taux de TVA à 10 % dans le logement social.

Enfin, il convient de signaler que **la situation des bailleurs sociaux est différente de celle des entreprises pour lesquelles la LASM a été supprimée** par l'article 32 de la loi précitée relative à la simplification de la vie des entreprises puisque cela concerne des entreprises qui ont le **droit à déduction complète de TVA**, contrairement au secteur du logement social puisque la location de logements sociaux est exonérée de TVA.

En conséquence, **si la recherche de simplification du régime de la TVA prônée par cet article est louable et ne peut qu'être soutenue par votre rapporteur général**, les conséquences qu'elle entraîne pour les bailleurs sociaux et les entreprises concernées semblent suffisamment importantes pour que le dispositif ne puisse être adopté en l'état.

La complexité des mécanismes en jeu justifie la suppression du présent article, dans l'attente éventuellement d'un travail approfondi avec les différents acteurs du secteur du logement social.

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

ARTICLE 46 quater (nouveau)
(Art. 1010 du code général des impôts)

**Exonération de taxe sur les véhicules de sociétés (TVS)
pour certains véhicules accessibles en fauteuil roulant**

Commentaire : le présent article prévoit d'exonérer de taxe sur les véhicules de sociétés les véhicules accessibles en fauteuil roulant.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1010 du code général des impôts prévoit que les sociétés doivent payer chaque année une **taxe sur les véhicules de sociétés (TVS) pour les véhicules de tourisme qu'elles utilisent en France**, quel que soit l'État dans lequel ils sont immatriculés, ou pour les **véhicules de tourisme qu'elles possèdent et qui sont immatriculés en France**¹.

Pour l'application de cet article, sont considérés comme des véhicules de tourisme les « voitures particulières » classées M1 (destinées au transport de passagers) au sens du 1 du C² de l'annexe II à la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil³, ainsi que les véhicules à usages multiples (destinées principalement au transport de personnes) qui, tout en étant classés en catégorie N1 au sens de cette même annexe, sont destinés au transport de voyageurs et de leurs bagages ou de leurs biens⁴.

Le montant de cette taxe diffère selon le type de véhicule. La période d'imposition s'étend du 1^{er} octobre au 30 septembre de l'année suivante.

¹ Toute société doit payer la taxe sur les véhicules de sociétés et ce, quels que soient sa forme (civile ou commerciale) et son régime fiscal (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés).

² Il s'agit des berlines, des voitures à hayon arrière, des breaks (familiales), des coupés, des cabriolets et des véhicules à usages multiples.

³ directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 septembre 2007 établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules.

⁴ Il s'agit de véhicules conçus et construits pour le transport de marchandises ayant un poids maximal ne dépassant pas 3,5 tonnes : en pratique, leur carte grise porte la mention « camionnette » ou « CTTE » mais elles disposent de plusieurs rangs de places assises. En revanche, les véhicules utilitaires de type fourgon ou camionnette à cabine approfondie disposant de plusieurs rangs de places assises demeurent hors du champ de la définition des véhicules de tourisme, à la condition que ces véhicules soient dans la pratique affectés par l'entreprise au transport de marchandises.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement présenté par **plusieurs membres du groupe socialiste, républicain et citoyen (SRC)**. Il a reçu **deux avis défavorables** de la rapporteure générale de la commission des finances, qui s'exprimait à titre personnel, et du Gouvernement.

Il prévoit que ne sont pas assujettis à la taxe sur les véhicules de sociétés (TVS) les véhicules qui relèvent du 5.5 du A de l'annexe II de la directive précitée, c'est-à-dire les véhicules de catégorie M1 « *construits ou modifiés spécialement de manière à recevoir, pour leur transport sur route, une ou plusieurs personnes assises sur leur propre fauteuil roulant* »¹.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Même s'il défend une idée respectable, le présent article ne « *remplit pas l'objectif* » de ses auteurs et « *n'est pas opérationnel dans sa rédaction actuelle* », ainsi que l'a relevé Mme Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Il prévoit en effet que « *les véhicules accessibles en fauteuil roulant [...] ne sont pas assujettis à la taxe sur les véhicules de société* » alors que l'article 1010 du code général des impôts prévoit que **ce sont les sociétés qui sont soumises à cette taxe, à raison des véhicules de tourisme qu'elles utilisent ou qu'elles possèdent**.

Cet article soulève néanmoins un **vrai problème rencontré par certains employeurs, qui font face un surcoût significatif** lorsqu'ils aménagent des véhicules pour leurs personnels handicapés.

Il existe des **aides pouvant être versées par l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH)**, mais elles ne permettent de financer qu'une partie du coût de cet aménagement.

En conséquence, votre rapporteur général vous propose d'adopter cet article en modifiant sa rédaction afin d'assurer sa conformité juridique.

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

¹ Annexe II de la directive 2007/46/CE.

ARTICLE 47

(Art. 31, 156, 239 nonies, 1395 E, 1394 B bis, 1395 G du code général des impôts, art. 146 de la loi n° 2005157 du 23 février 2005, art. 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, art. 84 de la loi n° 2008-1425, article 39 de la loi n° 2015-992)

Suppression de dépenses fiscales inefficaces

Commentaire : le présent article propose de supprimer l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des terrains Natura 2000 et la réduction d'impôt pour mise à disposition d'une flotte de vélos, ainsi que de borner dans le temps le dispositif « ancien Malraux ».

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'EXONÉRATION DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS NON BÂTIES EN FAVEUR DES TERRAINS NATURA 2000

Les directives communautaires « Oiseaux » de 1979 et « Habitats faune et flore » de 1992 établissent le fondement réglementaire d'un **réseau écologique européen**. Les sites désignés à ce titre constituent le réseau Natura 2000.

À ce jour, celui-ci couvre **12,55 % du territoire, à travers 1 753 sites et 9 000 communes.**

L'article 146 de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a créé une **exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) perçue au profit des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en faveur des terrains situés dans un site Natura 2000**, codifiée à l'article 1395 E du code général des impôts.

Il s'agit d'une **exonération de plein droit, accordée pour une durée de cinq ans**, et subordonnée à l'inscription des terrains sur une liste arrêtée par le préfet à l'issue de l'approbation du document d'objectifs du site Natura 2000 et à un engagement de gestion, défini à l'article L. 414-3 du code de l'environnement, souscrit pour cinq ans par le propriétaire.

Cette dépense fiscale a pour objet de favoriser la protection des espaces naturels sensibles, le but étant de maintenir en l'état la parcelle par la signature d'un engagement de conservation environnemental du propriétaire du terrain.

Elle est applicable depuis les impositions établies au titre de l'année 2006.

Elle fait l'objet d'une compensation aux collectivités territoriales.

Le montant de la dépense fiscale est ainsi égal au montant de l'allocation versée (année N-1) ou notifiée (année N) par l'État aux collectivités au titre de la compensation de l'exonération prévue à l'article 1395 E du CGI¹.

D'après l'évaluation préalable jointe au présent article, en 2014, 65 400 parcelles étaient concernées par cette dépense fiscale, pour 5 300 bénéficiaires, soit un coût moyen de 700 euros par contribuable².

Son coût très limité, estimé à 1 million d'euros pour l'État³ et à 2,7 millions d'euros pour les collectivités territoriales en 2014, s'explique par un **faible recours à ce dispositif**.

B. LA RÉDUCTION D'IMPÔT POUR LA MISE À DISPOSITION D'UNE FLOTTE DE VÉLOS

L'article 39 de la loi du 17 août 2015⁴ relative à la transition énergétique pour la croissance verte a créé une **réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises qui mettent gratuitement à disposition de leurs salariés une « flotte de vélos »**, à l'initiative de nos collègues députés Alexis Bachelay, Jacques Krabal et Denis Baupin.

La dépense fiscale est codifiée à l'article 220 *undecies* A du code général des impôts, mais **son application n'est prévue qu'à compter du 1^{er} janvier 2016**. Elle n'a donc pas encore eu l'occasion de s'appliquer.

Aux termes de ce nouvel article, « *les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt égale aux frais générés par la mise à disposition gratuite de leurs salariés, pour leurs déplacements entre leur domicile et leur lieu de travail, d'une flotte de vélos, dans la limite de 25 % du prix d'achat de ladite flotte de vélos.* »

C. L'ANCIEN DISPOSITIF « MALRAUX »

1. À l'origine, une déduction de certaines dépenses du revenu fiscal, destinée à encourager la rénovation des centres villes anciens

Le régime « Malraux » est conçu dans le contexte de l'urbanisation **d'après-guerre**, où l'important besoin de logements et les nécessités de la reconstruction ont pu conduire à dégrader des centres villes historiques. L'objectif est d'abord d'assurer la **préservation de l'intérêt patrimonial de ces bâtiments urbains**. Le dispositif, créé par la loi du 4 août 1962, s'appuie sur la notion de « secteurs sauvegardés » qui peuvent être créés et délimités

¹ Cette allocation est calculée à partir de l'ensemble des rôles généraux.

² Source : évaluation préalable jointe au présent article.

³ Ce montant s'est avéré stable dans le temps.

⁴ Loi n° 2015-992.

lorsqu'ils « présentent un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles ». Un « plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur » (PMSV) est établi par décret en Conseil d'État au sein des secteurs sauvegardés : tous travaux ayant pour effet de modifier l'état des immeubles sont soumis à permis ou à déclaration préalable et doivent, pour être autorisés, être jugés « compatibles » avec ce plan. **Aucune disposition fiscale n'est intégrée au texte de 1962.**

Quinze ans plus tard, la loi de finances pour 1977¹ associe aux secteurs sauvegardés une fiscalité dérogatoire à caractère incitatif, précisée et codifiée aux articles 31 et 156 du code général des impôts par la loi de finances rectificative pour 1994 : les opérations de restauration immobilières sont encouragées par un droit offert à l'investisseur de déduire de ses revenus les dépenses résultant des travaux. L'accès au dispositif est conditionné par différents critères relatifs non seulement à l'emplacement de l'immeuble, mais aussi à son affectation : il doit s'agir d'un immeuble d'habitation destiné, après l'opération, à la location pour une durée de six ans, à usage de résidence principale du locataire.

2. Une extension à de nouveaux secteurs protégés

Le bénéfice de l'avantage fiscal a ensuite été étendu à de nouveaux secteurs protégés : il s'agit d'abord des « zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager » (ZPPAUP), créées par l'article 70 de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983². Elles sont remplacées par les « aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine » (AVAP), créées par la loi du 12 juillet 2010³ portant engagement national pour l'environnement. Doivent également être évoqués les « quartiers anciens dégradés » (QAD) prévus par la loi du 25 mars 2009⁴ de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion et dont la liste est fixée par décret. Enfin, le projet de loi « Liberté de création, architecture et patrimoine », examiné par l'Assemblée nationale en septembre 2015, propose de **regrouper sous l'appellation unique de « cité historique » les différentes catégories d'espaces protégés relevant du code du patrimoine :** secteurs sauvegardés, zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) et aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP) se verraient donc regroupées au sein d'un seul document d'urbanisme. Les immeubles situés dans ces « cités historiques » seront donc intégrés au dispositif Malraux, comme le prévoit l'article 24 du projet de loi.

¹ Loi n° 1976-1232 du 29 décembre 1976.

² Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

³ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010.

⁴ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009.

3. La redéfinition du dispositif en 2009 : le « nouveau Malraux »

La nature de l'avantage fiscal octroyé aux investisseurs a été profondément redéfinie par la loi de finances pour 2009¹ : est alors créé un nouveau régime « Malraux », codifié à l'article 199 *tervicies* du code général des impôts, sans que l'ancien régime « Malraux » ne soit complètement supprimé. La déduction est transformée en réduction d'impôt sur le revenu, laquelle se trouve soumise à un mécanisme de plafonnement.

À cette réforme de structure du dispositif se sont ajoutées plusieurs modifications paramétriques : les taux ont été abaissés à deux reprises par réduction homothétique ou « rabot » et la durée au cours de laquelle les dépenses peuvent être prises en compte a été réduite.

Ces différentes réformes ont conduit à la coexistence de deux régimes « Malraux » : dans le cas d'immeubles pour lesquels une demande de permis de construire ou une déclaration de travaux a été déposée avant le 1^{er} janvier 2009, c'est l'ancien dispositif qui continue de s'appliquer, tandis que les travaux débutés après cette date ouvrent droit au nouveau « Malraux ». Elles ont également contribué à réduire l'ampleur de la dépense fiscale associée au dispositif, qui est passée de 50 millions d'euros en 2005 à 30 millions d'euros en 2015 (chiffre prévisionnel). L'ancien dispositif « Malraux » est en voie d'extinction : depuis 2013, son coût avoisine 3 millions d'euros, contre 50 millions d'euros environ avant 2009.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article contient trois mesures visant à supprimer ou rationaliser des dépenses fiscales.

A. LA SUPPRESSION DE L'EXONÉRATION DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS NON BÂTIES EN FAVEUR DES TERRAINS NATURA 2000

Tout d'abord, le présent article propose la suppression de l'exonération de TFPNB en faveur des parcelles « Natura 2000 » qui font l'objet d'un engagement de gestion.

À cet effet, le 5° du I du présent article supprime l'article 1395 E du code général des impôts, et le A du II du présent article abroge par coordination les B et C de l'article 146 de la loi relative au développement des territoires ruraux.

En outre, le 6° et le 7° du I procèdent à des coordinations au sein du code général des impôts.

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

Enfin, le **B du II** procède à une **coordination** avec l'article 154 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, en supprimant la référence à l'article 146 de la loi relative au développement des territoires ruraux.

En outre, le **A du V** du présent article prévoit que la suppression de l'exonération de TFPNB en faveur des parcelles Natura 2000 s'appliquera à compter des impositions dues au titre de l'année 2016, **sous réserve des engagements de gestion en cours**, qui pourront bénéficier de l'exonération sur la durée restant à courir, sans renouvellement possible.

À cet effet, l'abrogation des dispositions prévoyant la compensation par l'État aux collectivités des pertes de recettes résultant de l'article 1395 E du CGI (B de l'article 146 de la loi relative au développement des territoires ruraux) et la suppression des références de cette compensation au sein de l'article 154 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales ne serait effective qu'à compter du 1^{er} janvier 2021 (**C du V** du présent article).

En effet, l'exonération de TFPNB en faveur des terrains Natura 2000 ayant donné lieu à un engagement de gestion est abrogée à compter des impositions dues au titre de 2016 pour le flux uniquement. **Le stock continue à être exonéré pour la durée restant à courir, soit cinq ans de plus. L'exonération s'éteindra donc définitivement au 1^{er} janvier 2021.**

En conséquence, la compensation ne doit être abrogée qu'à compter de 2021. **En effet, si elle l'était dès l'an prochain, l'exonération continuerait à s'appliquer sans compensation aux collectivités locales.**

B. LA SUPPRESSION DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT POUR MISE À DISPOSITION D'UNE FLOTTE DE VÉLOS

Le **IV** du présent article abroge l'article 39 de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte qui institue la réduction d'impôt pour mise à disposition d'une flotte de vélos, laquelle devait s'appliquer à partir du 1^{er} janvier 2016.

C. LE BORNAGE DANS LE TEMPS DE L'ANCIEN DISPOSITIF « MALRAUX »

Le présent article propose la suppression de l'ancien dispositif « Malraux » : à cet effet, les a) du 1^o, du 2^o et du 3^o du I suppriment le b *ter* du 1^o de l'article 31 du code général des impôts, le b du 2^o de l'article 32 et les deuxième, troisième et quatrième alinéas du 3^o du I de l'article 156 du même code.

En outre, le 4^o et les b) du 1^o, du 2^o et du 3^o du I procèdent à des coordinations au sein du code général des impôts, en supprimant les références aux alinéas supprimés.

Enfin, le B du V du présent article prévoit que la suppression de l'ancien dispositif « Malraux » s'applique aux dépenses payées à compter du 1^{er} janvier 2018, soit une période **de neuf ans entre la date butoir d'ouverture des droits à l'ancien dispositif « Malraux » (demande de permis de construire ou une déclaration de travaux déposée avant le 1^{er} janvier 2009) et la date d'abrogation du dispositif**. En d'autres termes, les propriétaires dont les dépenses sont encore éligibles à l'ancien dispositif « Malraux » peuvent encore en bénéficier jusqu'au 1^{er} janvier 2018. **L'effet de la suppression du dispositif est donc comparable à celui d'un bornage de la dépense fiscale dans le temps.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **quatre amendements identiques¹**, transpartisans, avec un **avis favorable du Gouvernement**, visant à **rétablir la réduction d'impôt pour la mise à disposition d'une flotte de vélos**.

Les auteurs de l'amendement soulignent qu'il est paradoxal de la part du Gouvernement de supprimer cette disposition en tant que dépense fiscale inefficace, alors qu'elle n'a pas encore trouvé le temps de s'appliquer. En outre, ils estiment qu'elle est complémentaire à l'indemnité kilométrique vélo en ce qu'elle participe « *d'une même démarche visant à encourager les changements de comportements de mobilité, afin de favoriser la transition énergétique, la santé des salariés, et de réduire les dépenses de santé publique, comme l'a démontré l'expérimentation ministérielle menée sur la mesure d'indemnité kilométrique vélo²* ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La suppression de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des terrains Natura 2000, si elle peut apparaître en premier abord comme un message négatif en matière de préservation de l'environnement, se justifie pour plusieurs raisons.

En premier lieu, l'actuelle niche fiscale ne touche qu'une partie des contribuables qui pourraient en bénéficier. Comme l'a analysé le rapport du comité sur l'évaluation des dépenses fiscales de septembre 2011, « *le dispositif, de type déclaratif, s'est avéré très peu utilisé au vu des dépenses concernées* », recevant la note de 1 sur une échelle allant de 0 à 3 en termes d'efficacité.

¹ Avec, pour premiers signataires, Valérie Rabault, au nom de la commission des finances, Jacques Krabal, Philippe Goujon et Denis Baupin.

² Source : exposé des motifs des amendements II-491, II-629, II-860 et II-908 ayant réintroduit la réduction d'impôt pour la mise à disposition d'une flotte de vélos.

En second lieu, la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a confirmé la complexité de la mise en œuvre de cette exonération, subordonnée à des délibérations communales.

Enfin, rien n'indique que l'exonération de TFPNB permette effectivement de favoriser la protection des espaces naturels sensibles. Il existe en effet des aides directes plus efficaces que cette dépense fiscale. Leur montant s'élève à 7 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2016.

La suppression proposée par le présent article irait donc dans le sens de la simplification, sans que la protection des zones Natura 2000 ne soit remise en cause.

En ce qui concerne la réduction d'impôt visant le développement de la pratique du vélo pour les trajets entre le domicile et le travail, si votre rapporteur général s'interroge sur son efficacité réelle pour inciter les entreprises à mettre à disposition une flotte de vélos, il estime que sa suppression, alors même qu'elle n'a pas trouvé à s'appliquer, ne va pas dans le sens de la stabilité fiscale.

Il convient donc à ce stade de maintenir cette dépense fiscale, tout en prévoyant une **évaluation de son efficacité** au bout de sa première année d'application afin de réexaminer, à partir du bilan qui en sera dressé, l'opportunité de la maintenir ou de la supprimer.

Concernant l'ancien dispositif « Malraux », la suppression avec effet retardé au 1^{er} janvier 2018 paraît constituer un bon compromis entre l'exigence de lisibilité de la loi fiscale et celle de stabilité. Elle devrait inciter les propriétaires bénéficiaires à accélérer l'engagement des dépenses. Votre rapporteur général y est donc favorable. Le **nouveau dispositif « Malraux » reste bien évidemment, quant à lui, maintenu**, et même prolongé dans les quartiers anciens dégradés (QAD) par l'article 2 *quater* du présent projet de loi de finances.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 47
(Art. 155 B-I et 238 bis-0 AB du code général des impôts)

Suppression de dépenses fiscales sans bénéficiaire

Commentaire : le présent article vise à supprimer deux dépenses fiscales qui n'ont aucun bénéficiaire depuis plusieurs années et dont la suppression paraît constituer une mesure de simplification du droit sans incidence négative sur les objectifs initialement visés.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LE REVENU DES RÉMUNÉRATIONS PERÇUES PAR DES PERSONNES IMPATRIÉES NON SALARIÉES

Cette dépense fiscale¹, mise en place par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, vise à **transposer le régime des personnels impatriés salariés aux personnes non salariées**, dans le but d'attirer sur le territoire français des professionnels indépendants de haut niveau grâce à un régime fiscal concurrentiel (en particulier par comparaison au « *remittance basis* » britannique²).

Les **conditions d'accès au dispositif sont très strictes** : il faut soit que le contribuable apporte une contribution économique exceptionnelle pour la France³, soit qu'il exerce une activité dans le domaine de la recherche et du développement expérimental ou qu'il investisse au capital de sociétés pour un montant excédant 790 000 euros. En outre, le contribuable doit demander un **agrément préalable**.

Le caractère restrictif des conditions d'accès au dispositif et le nombre réduit d'impatriés non-salariés expliquent sans doute **l'absence de mise en œuvre du dispositif, qui n'a eu aucun bénéficiaire depuis sa création**.

Il faut noter que le régime des impatriés *salariés* trouve quant à lui à s'appliquer pour un coût chiffré à 160 millions d'euros en 2014.

¹ Dépense fiscale n° 190210, prévue à l'article 155 B-I du code général des impôts.

² En vertu duquel les personnes résidentes qui sont « *not domiciled* » au Royaume-Uni ne seront imposables au Royaume-Uni que sur leurs gains et revenus de source britannique, mais ne seront soumis à l'impôt britannique sur leurs gains et revenus de source étrangère qu'à la condition de rapatrier ces revenus. La taxation éventuelle ne s'effectue qu'au moment du rapatriement au Royaume-Uni de ces revenus.

³ Notion définie par décret : créer ou sauvegarder au moins 50 emplois ou investir 10 millions d'euros au moins sur le territoire français.

**B. LA RÉDUCTION DE L'IMPÔT AU TITRE DES SOMMES CONSACRÉES
PAR LES ENTREPRISES À L'ACHAT D'UN TRÉSOR NATIONAL**

L'exportation temporaire ou définitive de certains biens culturels exige l'obtention d'un certificat délivré par le ministère de la culture. Le certificat ne peut être refusé qu'aux biens présentant le caractère de « trésor national ». Si un bien culturel fait l'objet d'un refus de certificat d'exportation, il devient donc automatiquement un « trésor national ».

L'autorité administrative peut alors, « dans l'intérêt des collections publiques, présenter une offre d'achat ».

Si l'État a présenté une offre d'achat, les entreprises peuvent déduire de l'impôt sur les sociétés 90 % des sommes consacrées à l'achat du trésor national¹. Le coût de cette dépense fiscale devrait atteindre 21 millions d'euros en 2016.

Si l'État n'a, au contraire, pas présenté d'offre, les entreprises ne peuvent déduire de leur imposition que 40 % des sommes consacrées à l'achat d'un trésor national sous plusieurs conditions cumulatives². **Ce dispositif n'a, quant à lui, jamais été appliqué depuis son entrée en vigueur.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé vise à **supprimer ces deux dépenses fiscales**, dans la mesure où elles n'ont **aucun bénéficiaire et ne permettent pas d'atteindre les objectifs ayant présidé à leur création**, soit parce qu'une autre dépense fiscale est plus adaptée, soit parce que leur potentiel champ d'application est nul.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général considère que la suppression des deux dépenses fiscales précitées permettrait de **simplifier la législation fiscale sans aucun coût pour le contribuable**, dans la mesure où elles n'ont **aucun bénéficiaire**. **C'est bien leur suppression, et non leur redéfinition, qui apparaît pertinente car les objectifs qui leur sont assignés sont déjà atteints en l'état du droit.**

¹ Dépense fiscale n° 320118, prévue à l'article 238 bis-0 A du code général des impôts.

² Dépense fiscale n° 210306, prévue à l'article 238 bis-0 AB du code général des impôts.

En ce qui concerne l'exonération d'impôt sur le revenu des rémunérations des impatriés non-salariés, **sa suppression n'aurait évidemment aucun impact sur le régime préférentiel des impatriés salariés.**

Enfin, s'agissant de la réduction d'impôt sur les sociétés au titre des sommes consacrées à l'achat d'un trésor national, **l'existence d'un régime extrêmement proche mais dont le taux est beaucoup plus avantageux** explique sans doute l'absence d'application du dispositif. Sa suppression ne nuirait donc pas à l'objectif visé – aider à l'acquisition d'œuvres par les institutions culturelles.

Ces propositions s'inscrivent dans la continuité des travaux de votre commission des finances sur la simplification de fiscalité, en particulier en matière de taxes à très faible rendement, et des recommandations du Conseil des prélèvements obligatoires selon lequel¹ « *les dépenses fiscales de faible portée présentent plusieurs inconvénients : elles ont un impact négligeable ; elles rendent la législation fiscale inutilement complexe ; elles engagent, au-delà de leur coût budgétaire en apparence faible, de nombreux frais administratifs ; le champ des bénéficiaires effectifs ne correspond à la cible potentielle qu'au prix d'une action d'information significative qui fait souvent défaut . La suppression de tels dispositifs [...] fournirait la matière d'un volet non négligeable d'une politique de simplification de la fiscalité* ».

Au-delà de ces efforts de simplification du droit fiscal, votre rapporteur général souligne l'importance de mettre à jour les annexes jointes au projet de loi de finances : ainsi, la dépense fiscale n° 20208 figure dans le tome II de l'annexe « Voies et Moyens » alors même qu'elle a été supprimée par l'article 26 de la loi de finances pour 2014 et n'a jamais trouvé à s'appliquer.

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

¹ Conseil des prélèvements obligatoires, « La fiscalité dérogatoire : pour un réexamen des dépenses fiscales », 2003.

ARTICLE 47 bis (nouveau)
(Art. 197 A du code général des impôts)

**Simplification de la démarche effectuée par les non-résidents
pour l'imposition de leurs revenus de source française**

Commentaire : le présent article vise à permettre aux non-résidents d'attester sur l'honneur de leurs revenus mondiaux, dans l'attente de pouvoir produire les pièces justificatives, afin de permettre l'application du barème progressif de l'impôt sur le revenu sur leurs revenus de source française.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article 197 A du code général des impôts (CGI), les personnes qui n'ont pas leur domicile fiscal en France sont soumises à l'impôt sur le revenu (IR) sur leurs revenus de source française, avec l'application du barème progressif et la prise en compte du quotient familial.

Cependant, *« l'impôt ne peut, en ce cas, être inférieur à 20 % du revenu net imposable ou à 14,4 % pour les revenus ayant leur source dans les départements d'outre-mer ; toutefois, lorsque le contribuable justifie que le taux de l'impôt français sur l'ensemble de ses revenus de source française ou étrangère serait inférieur à ces minima, ce taux est applicable à ses revenus de source française »*.

En d'autres termes, les contribuables non-résidents sont soumis à un taux minimum de 20 % sur leurs revenus de source française, sauf s'ils peuvent justifier que l'application de l'impôt français à l'ensemble de leurs revenus mondiaux aboutirait à un taux moyen d'imposition inférieur. Dans un tel cas, ce dernier taux est applicable à leurs revenus de source française. Cette disposition permet de prendre en compte **le cas de non-résidents dont les revenus sont modestes, et principalement de source française, comme par exemple les retraités français vivant à l'étranger.**

Toutefois, cette procédure suppose que le contribuable apporte les éléments de justification *après* réception de son avis d'imposition. Or il s'agit d'une **démarche souvent longue et complexe**, puisqu'il s'agit d'apporter la preuve de l'ensemble de ses revenus mondiaux. Plusieurs années peuvent s'écouler avant de pouvoir procéder à une contestation. De fait, comme l'a confirmé à l'Assemblée nationale le secrétaire d'État chargé du budget, Christian Eckert, cette procédure est *« parfois méconnue et peu utilisée »*.

Ceci peut s'avérer **particulièrement problématique pour les pensions sur lesquelles l'impôt de 20 % est prélevé par voie de retenue à la source**, c'est-à-dire notamment les pensions des fonctionnaires¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu de deux amendements identiques, déposés respectivement par Valérie Rabaut, rapporteure générale du budget, et par Philip Cordery, et adoptés avec l'avis favorable de la commission des finances et un avis de sagesse du Gouvernement.

Afin de simplifier les démarches auprès des services fiscaux des non-résidents bénéficiant de revenus de source française, cet article vise à compléter le a de l'article 197 A du code général des impôts afin de préciser que *« les contribuables qui ont leur domicile fiscal dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État avec lequel la France a signé une convention d'assistance administrative de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ou une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement d'impôt peuvent, dans l'attente de pouvoir produire les pièces justificatives, annexer à leur déclaration de revenu une déclaration sur l'honneur dont les modalités sont fixées par décret »*.

En d'autres termes, cet article **permettrait d'appliquer a priori le taux d'imposition correct aux revenus de source française**, sans attendre la réception de l'avis d'imposition ni subir le cas échéant une retenue à la source de 20 %.

Afin d'éviter d'éventuelles fraudes, le bénéfice de ce dispositif serait toutefois réservé aux seuls non-résidents établis dans un pays de l'Union européenne ou ayant signé une convention fiscale avec la France.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable à la mesure proposée : celle-ci constitue une simplification bienvenue pour les contribuables concernés, qui sont souvent des contribuables modestes, sans modifier sur le fond le taux et l'assiette de leur impôt sur le revenu.

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

¹ En application de l'article 19 du modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune élaboré par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), repris par les conventions fiscales signées par la France.

ARTICLE 47 ter (nouveau)

(Art. 223 quinquies C [nouveau], art. 1729 F [nouveau] du code général des impôts)

**Transmission à l'administration fiscale de la répartition pays par pays
des bénéfiques et des agrégats économiques, comptables et fiscaux
des grandes entreprises (« reporting pays par pays »)**

Commentaire : le présent article prévoit que les entreprises ou les groupes dont le chiffre d'affaires est supérieur à 750 millions d'euros transmettent à l'administration fiscale une déclaration indiquant la répartition, pays par pays, de leurs bénéfiques et des principaux agrégats économiques, comptables et fiscaux. Il prévoit également l'échange automatique de ces déclarations avec les administrations fiscales étrangères ayant adopté un dispositif équivalent.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE « REPORTING PAYS PAR PAYS » DANS LE CADRE DU PROJET BEPS

Dans le contexte de la crise économique et financière, **la lutte contre l'évasion fiscale des particuliers et des entreprises a été placée au rang des priorités des travaux du G 20.** Dans ce cadre, à côté de la question des paradis fiscaux, le G 20 a souhaité également traiter la question de la **répartition de l'assiette taxable des bénéfiques des entreprises multinationales**, au regard de l'utilisation que faisaient certaines d'entre elles des mécanismes d'optimisation permis par la combinaison de différentes législations fiscales nationales.

Le G 20 a, à cet effet, donné mandat à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de fournir un plan d'actions multilatéral permettant de résoudre, à l'échelle globale, les phénomènes d'érosion de la base d'imposition et de transfert des bénéfiques (*Base Erosion and Profit Shifting – BEPS*). **En 2013, l'OCDE a ainsi publié un plan d'action comprend 15 actions**, dont plusieurs visaient à la transparence et dont une, **l'action 13**, avait pour objet de « réexaminer la documentation des prix de transfert » à travers une transmission à l'administration fiscale par les entreprises de leurs revenus et de leurs données d'activité pays par pays. En effet, il est apparu nécessaire de recouper les données fiscales de chaque filiale des multinationales avec la déclaration consolidée de la répartition de leurs bénéfiques et de leur chiffre d'affaires, afin d'identifier les phénomènes de transferts anormaux de masse taxable d'un État à l'autre.

L'OCDE a adopté l'ensemble des mesures du plan d'action en septembre 2015. Dans ce cadre, a notamment été publié le rapport sur l'action 13, qui prévoit les mesures de « reporting pays par pays », fournissant même un modèle de législation à transposer en droit national¹.

Ces mesures ont fait l'objet d'une approbation formelle par le G 20 lors de sa réunion de Lima, au Pérou, le 8 octobre 2015.

B. LES REPORTINGS PAYS PAR PAYS DÉJÀ PRÉVUS POUR DES SECTEURS SPÉCIFIQUES

Pour certains secteurs spécifiques, l'obligation de fournir une déclaration de la répartition de leurs revenus pays par pays s'applique d'ores et déjà. C'est le cas, notamment des établissements de crédit et des entreprises de l'industrie extractive, pour lesquels il a été considéré qu'au regard de la nature de leur activité et des risques existants en matière d'évasion fiscale et de corruption, une transparence s'imposait, y compris vis-à-vis de l'opinion publique.

Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013, l'article 511-45 du code monétaire et financier prévoit que les banques « publient une fois par an, en annexe à leurs comptes annuels ou, le cas échéant, à leurs comptes annuels consolidés ou dans leur rapport de gestion, des informations sur leurs implantations et leurs activités (...) dans chaque État ou territoire », en particulier le produit net bancaire, les effectifs, le bénéfice et le montant des impôts. Cette obligation de publication (et non seulement de transmission aux administrations fiscales) s'impose aux banques françaises depuis 2014.

Par ailleurs, le chapitre 10 de la directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises prévoit une obligation de reporting pays par pays pour les entreprises du secteur minier, pétrolier, gazier ou forestier. Cette obligation a été transposée en droit français par l'article 12 de la loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Bruno Le Roux et du groupe socialiste,

¹ Rapport OCDE, septembre 2015 :

http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting-action-13-2015-final-report_9789264241480-en#page2

républicain et citoyen, après un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Le présent article créé un **article 223 quinquies C au sein du code général des impôts**, qui comporte deux paragraphes.

Le I prévoit que certaines entreprises souscrivent une **déclaration comportant « la répartition pays par pays des bénéfices du groupe et des agrégats économiques, comptables et fiscaux, ainsi que des informations sur la localisation et l'activité des entités le constituant, dont le contenu est fixé par décret »**.

Cette déclaration doit être fournie sous forme dématérialisée dans les douze mois suivant la clôture de l'exercice.

Sont soumis à cette obligation les **groupes établis en France qui réalisent un chiffre d'affaires annuel hors taxes consolidé supérieur ou égal à 750 millions d'euros**, comme cela est prévu par le modèle OCDE, et qui établissent des comptes consolidés, détiennent ou contrôlent des sociétés ou des succursales hors de France et ne sont pas détenues par des sociétés françaises ou étrangères déjà soumises à cette déclaration.

De même, **les sociétés établies en France et appartenant à un groupe étranger répondant aux critères précédemment mentionnés sont également soumises à l'obligation de déclaration**, lorsqu'elles ont été désignées par le groupe à cette fin, ou qu'elles ne peuvent démontrer qu'une autre entité française ou étrangère a été désignée à cette fin. Cela vise notamment les filiales françaises de groupes établis dans un État qui n'aurait pas mis en place le reporting pays par pays. Dans ce cas, deux possibilités sont offertes :

- soit la filiale française du groupe étranger transmet à l'administration fiscale française les informations pays par pays relatives à l'ensemble du groupe ;

- soit une autre filiale du groupe (irlandaise, luxembourgeoise, espagnole, etc.), établie dans un pays qui met en œuvre le reporting pays par pays, a été désignée pour transmettre les informations du groupe ; dans ce cas, l'administration fiscale française obtient les informations relatives à ce groupe par l'intermédiaire de cette administration fiscale étrangère. Aux fins d'application de cette possibilité, l'article 223 quinquies C comporte un II qui précise qu'un **arrêté fixe la liste des États ou territoires dont le fisc français peut obtenir une transmission d'informations**, à savoir ceux qui ont adopté une réglementation rendant obligatoire la souscription d'une déclaration pays par pays, qui ont conclu avec la France un accord aux fins d'échange de ces déclarations et qui respectent les obligations résultant de cet accord.

Par ailleurs, le présent article prévoit, au point 3 du paragraphe I, que **cette déclaration** « *peut faire l'objet, sous condition de réciprocité, d'un échange automatique avec les États ou territoires ayant conclu avec la France un accord à cet effet* ». La France pourra ainsi transmettre les informations relatives aux personnes morales implantées sur son territoire, dès lors que l'administration fiscale étrangère aura mis en place le dispositif de reporting et échangera également les informations relatives à ses propres sociétés. Il convient de souligner que **le présent article ne prévoit pas d'obligation de transmission** et que l'administration fiscale française pourra toujours refuser un échange de déclaration.

En outre, le présent article créé également un **article 1729 F au sein du code général des impôts, qui prévoit que le défaut de production de la déclaration est passible d'une amende d'un montant qui ne peut être supérieur à 100 000 euros.**

Enfin, le présent article prévoit que ces dispositions entrent en vigueur pour les **exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016**. Cela signifie que les déclarations seront transmises au cours de l'année 2017 par les entreprises, puisque les entreprises ont douze mois pour la transmettre à compter de la date de clôture de l'exercice (normalement le 31 décembre 2016). Elles ne seront échangées, conformément au standard de l'OCDE, qu'en 2018 avec les autres administrations étrangères.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article constitue **la traduction en droit national de l'une des avancées majeures permises par le projet BEPS**. L'objectif global de ce projet consiste à formuler des recommandations pour les États membres qui permettent d'assurer que la base taxable des entreprises soit localisée dans les États où elle a été produite. À cet égard, **l'accroissement des informations disponibles sur les bénéfices et les activités des multinationales pour les administrations fiscales est une condition sine qua non d'un meilleur contrôle des pratiques de transfert de bénéfices et de base taxable vers des États à fiscalité privilégiée.**

Pour que ces informations soient utiles, il est nécessaire que les administrations fiscales des différents pays puissent les recouper et puissent, dans une économie mondialisée, disposer des déclarations des groupes étrangers ayant des filiales ou des succursales sur leur territoire. C'est pourquoi **le corollaire de la déclaration pays par pays doit être l'échange automatique de ces informations avec les administrations fiscales étrangères disposant d'une réglementation similaire.**

En conséquence, votre rapporteur général est favorable, dans son principe, au présent article, qui permet de mettre en application dès 2016 la transparence pays par pays pour les multinationales établies en France ou ayant des filiales françaises. Cela laisse, en pratique, une année avant que les entreprises soient tenues de transmettre ces informations (les entreprises ayant un an pour transmettre à compter de la clôture de l'exercice). Les informations ne seront échangées avec d'autres administrations qu'à compter de 2018.

Votre rapporteur général se félicite que cet article reprenne, pour l'essentiel, le standard fixé par l'OCDE, en particulier s'agissant du champ des entreprises assujetties (seuil de chiffre d'affaires consolidé fixé à 750 millions d'euros ; groupes n'ayant pas souscrit une déclaration similaire dans un autre État, etc.). Seraient concernées environ 200 groupes établis en France, sans compter les groupes étrangers y disposant de filiales.

Cependant, plusieurs points appellent la vigilance de votre commission des finances.

- Tout d'abord, les informations collectées et transmises, qu'il est utile que le présent article renvoie à un décret le soin de préciser, sont des **informations sensibles dont la diffusion publique pourrait procurer aux entreprises concurrentes un avantage certain.** En conséquence, il est nécessaire que la déclaration pays par pays ne soit transmise, à ce stade, qu'à l'administration fiscale et ne puisse être rendue publique. Une obligation de publicité pourrait intervenir dans un second temps, à un échelle *a minima* européenne pour réduire les risques du point de vue de l'information fournie aux concurrents des entreprises françaises. À cet égard, une consultation publique a été lancée par la Commission européenne sur le sujet de juin à septembre 2015 et le ministre des finances et des comptes publics Michel Sapin a indiqué, en séance à l'Assemblée nationale, que des « discussions ont lieu, y compris au niveau européen, qui permettront peut-être d'avancer au cours de l'année 2016 ».

- Ensuite, au regard de la sensibilité de cette information, **il est essentiel que l'administration fiscale du pays qui pourrait bénéficier de l'échange automatique respecte le secret fiscal attaché à ces déclarations.** En effet, il existe un risque sérieux que des informations soient transmises à certains États avec lesquels la France a conclu un accord d'échange mais qui puissent, en raison d'une protection plus faible du secret fiscal, voire d'un réseau de corruption, être transmises ou cédées à des entreprises concurrentes locales. L'accord de l'OCDE prévoit déjà des conditions de « bon usage » des informations transmises ; en outre, la France pourra suspendre l'application d'un accord s'il est avéré que les informations sont diffusées au-delà de la seule administration fiscale.

Afin de se prémunir contre ce risque, votre rapporteur général vous propose d'adopter un amendement visant à **prévoir que l'échange automatique d'informations ne peut intervenir qu'à condition que le secret fiscal soit protégé dans des conditions équivalentes à la législation française**, dont les articles 106 du livre des procédures fiscales et 226-13 du code pénal prévoient que la révélation d'une information à caractère secret est passible d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

- Enfin, l'objectif poursuivi par le projet BEPS visait entre autres **l'optimisation fiscale abusive organisée, à grande échelle, par certains groupes nord-américains du numérique**. Ainsi, le ministre des finances et des comptes publics Michel Sapin a souligné, en séance publique à l'Assemblée nationale, que ces mécanismes d'optimisation « entraînent une perte de recettes d'impôt sur les sociétés de l'ordre de 4 à 10 % à l'échelle de la planète. Ce sont 100 à 240 milliards d'impôts qui ne sont pas payés par les grands groupes multinationaux grâce à des stratégies d'évitement ».

Cependant, le projet BEPS ne remet que partiellement en question l'application, par les États-Unis, de leur législation fiscale spécifique qui permet aux entreprises multinationales établies sur leur territoire de ne pas être imposées sur les bénéfices réalisés à l'étranger dès lors que ceux-ci ne sont pas rapatriés au niveau de la société-mère américaine. Ce dispositif, très favorable à l'internationalisation des entreprises américaines, explique les sommes considérables de trésorerie accumulées par certaines d'entre elles dans des filiales financières localisées dans des paradis fiscaux. Son intérêt pourrait être réduit si les bénéfices réalisés dans les pays de consommation des services de ces entreprises y étaient mieux appréhendés et taxés grâce à BEPS, mais le projet BEPS ne résout pas le phénomène de ces « *cash box* » que peut seule faire évoluer une modification de la législation fiscale américaine.

En tout état de cause, cela nécessite de disposer des informations pays par pays relatives aux groupes américains. Or, **la mise en œuvre d'une réglementation de type « reporting pays par pays » par les États-Unis est incertaine**, au regard des prises de position de différents représentants de la majorité républicaine du Congrès, dans deux courriers publics adressés au secrétaire du Trésor Jacob Lew¹. Les présidents des commissions des finances et du budget du Sénat américain Paul Ryan et Orrin Hatch considèrent en effet, dans l'un de ces courriers, que « *les avantages pour le Gouvernement des États-Unis d'approuver ces exigences nouvelles de reporting ne sont pas évidents, en particulier dans la mesure où les services fiscaux américains*

¹ Lettres en date du 9 juin 2015 et en date du 27 août 2015 :

<http://www.finance.senate.gov/newsroom/chairman/release/?id=ff0b1d06-c227-44be-8d5a-5f998771188b> ;

<http://www.finance.senate.gov/newsroom/chairman/release/?id=27a184f8-fe20-4003-a369-4c5bf6b39a7c>

ont déjà accès à la plupart de ces informations dans le cadre de l'application des lois fiscales américaines »¹.

Si les États-Unis ne mettent pas en œuvre le reporting pays par pays, ou ne le font que tardivement, l'administration fiscale française n'obtiendra pas, aux termes du présent article, le reporting pays par pays des multinationales américaines implantées en France par échange automatique d'informations avec l'administration fiscale américaine. Elle **ne pourra l'obtenir que si le groupe en question se plie au reporting et charge l'une de ses filiales, dans un État qui a introduit cette disposition, de transmettre sa déclaration.**

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

¹ *"The benefits to the U.S. government from agreeing to these new reporting requirements are unclear, particularly since the IRS already has access to much of this information to administer U.S. tax laws".*

ARTICLE 47 quater (nouveau)
(Art. 569 du code général des impôts)

**Suppression du mécanisme de traçabilité des produits du tabac
prévu à l'article 569 du code général des impôts**

Commentaire : le présent article vise à abroger l'article 569 du code général des impôts prévoyant la mise en place d'un mécanisme de suivi et de traçabilité des produits du tabac.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LE COMMERCE ILLICITE DE TABAC FAIT L'OBJET D'UNE LUTTE AU
NIVEAU INTERNATIONAL**

Comme le rappelait notre collègue Gilbert Roger dans son rapport sur le projet de loi autorisant la ratification du protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac¹, ce phénomène constitue une réalité mondiale dont l'ampleur ne cesse de croître : *« l'Organisation mondiale des douanes estime qu'une cigarette sur dix fumée dans le monde pourrait être issue du commerce illicite. Dans notre pays, alors que 200 tonnes étaient saisies par la direction générale des douanes et des droits indirects en 2005, 500 tonnes l'ont été au cours du seul premier semestre 2015 ! ».*

Afin de coordonner au niveau international la lutte contre le tabagisme, une convention-cadre (CCLAT) a été adoptée en mai 2003 sous l'égide de l'organisation mondiale de la santé (OMS).

Elle vise à réduire la consommation de tabac en agissant à la fois sur la demande (réglementation relative à la composition des produits du tabac, au conditionnement, à l'étiquetage, formation et sensibilisation du public, protection contre l'exposition à la fumée du tabac, etc.) **et sur l'offre** (lutte contre le commerce illicite, vente aux mineurs, etc.).

Entrée en vigueur le 27 février 2005, cette convention compte actuellement **180 parties, dont l'Union européenne.**

Dans le prolongement de la convention-cadre, un protocole a été adopté à Séoul le 12 novembre 2012 pour lutter contre le commerce illicite de tabac sur le fondement de ses articles 15 (relatif au commerce illicite des produits du tabac) et 33 (qui prévoit la possibilité d'adopter de tels protocoles).

¹ Rapport n° 23 (2015-2016) de Gilbert Roger, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 7 octobre 2015.

Comme le rappelle l'exposé des motifs du projet de loi autorisant la ratification du protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, l'article 8 du protocole « *expose les obligations des parties en matière de marquage et de traçabilité des produits liés au tabac. Il exige des parties que soit apposée sur tous les paquets une marque d'identification unique regroupant un certain nombre de renseignements listés dans l'article. Les parties coopèrent pour mettre en avant les meilleures pratiques en matière de système de suivi et de traçabilité* ». Il impose en particulier l'instauration, dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du protocole, d'un « *régime mondial de suivi et de traçabilité et un point focal mondial pour l'échange d'information situé au Secrétariat général de la Convention-cadre* » ainsi que la mise en place, par chaque partie, d'un « *système de suivi et de traçabilité contrôlé par elle de tous les produits du tabac qui sont fabriqués ou importés sur son territoire en tenant compte de ses propres besoins nationaux ou régionaux spécifiques et en se fondant sur les meilleures pratiques existantes* ».

Signé par la France le 10 janvier 2013, ce protocole a été ratifié par la loi du 26 octobre 2015 autorisant la ratification du protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac¹.

B. AU NIVEAU EUROPÉEN, LA LUTTE CONTRE LE COMMERCE ILLICITE DE TABAC FAIT L'OBJET D'UNE DIRECTIVE DE 2014 DONT LES DISPOSITIONS ONT ÉTÉ TRANSPOSÉES EN DROIT INTERNE À L'ARTICLE 569 DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

1. La directive n° 2014/40/UE du 4 avril 2014

La directive 2014/40/UE du 4 avril 2014 du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE prévoit différentes mesures afin de lutter contre le tabagisme et le commerce illicite de tabac. Comme le rappelle le site de la Commission européenne², cette directive prévoit :

- l'interdiction des cigarettes et du tabac à rouler contenant des arômes caractérisants ;

- l'obligation pour les entreprises de déclarer précisément aux États membres les ingrédients utilisés dans les produits du tabac, et plus particulièrement dans les cigarettes et le tabac à rouler ;

- l'obligation d'apposer des avertissements relatifs à la santé sur l'emballage des produits du tabac, qui doivent couvrir au total (image et

¹ Loi n° 2015-1350 du 26 octobre 2015 autorisant la ratification du protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac.

² http://ec.europa.eu/health/tobacco/products/index_fr.htm.

texte) 65 % de la face avant et arrière des paquets de cigarettes et de tabac à rouler ;

- la fixation des dimensions minimales pour la taille des avertissements et l'élimination des petits conditionnements pour certains produits ;

- l'interdiction de tout élément publicitaire ou trompeur sur les produits du tabac ;

- l'introduction d'un système d'identification et de suivi dans toute l'Union européenne pour combattre le commerce illégal de produits du tabac ;

- la possibilité pour les États membres d'interdire la vente en ligne de produits du tabac ;

- la fixation des exigences de sécurité et de qualité pour les cigarettes électroniques ;

- l'obligation pour les fabricants de déclarer tout nouveau type de produit du tabac avant sa mise sur le marché européen.

En particulier, son article 15 prévoit que le système de traçabilité sera, dans une large mesure, mis en œuvre par les fabricants eux-mêmes (financement des équipements, recours à des tiers indépendants et prise en charge de la rémunération des auditeurs externes).

Enfin, il est prévu l'adoption par la Commission européenne d'actes délégués et d'exécution afin de préciser « les éléments essentiels du contrat entre les professionnels et le tiers de confiance, les normes techniques pour que les identifiants uniques soient compatibles dans toute l'Union européenne et celles relatives au dispositif de sécurité. La Commission européenne a mis en place un groupe d'experts afin de travailler notamment sur les actes délégués de la nouvelle directive tabac auquel participe la France »¹.

2. Des dispositions transposées en droit interne à l'article 569 du code général des impôts

Les principales dispositions de l'article 15 de la directive n° 2014/40/UE précitée ont été transposées en droit interne à l'article 569 du code général des impôts par l'article 4 de la loi du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014².

Il prévoit tout d'abord que les produits du tabac fabriqués, importés ou en provenance d'un autre État membre de l'Union européenne et introduits en France soient **revêtus d'un identifiant unique, imprimé ou**

¹ Étude d'impact du projet de loi autorisant la ratification du protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac.

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

apposé de façon inamovible et indélébile, permettant d'accéder à des informations relatives aux mouvements dont ils ont fait l'objet.

Il prévoit en outre la mise en place d'un **système de traçabilité** reposant sur :

- l'établissement d'un **relevé complet des opérations concernées à tous les stades de la chaîne d'approvisionnement ;**

- **la fourniture par les fabricants de produits du tabac à l'ensemble des acteurs concernés des équipements nécessaires pour enregistrer les produits du tabac achetés, vendus, stockés, transportés ou soumis à toute autre manipulation permettant de lire les données enregistrées et de les transmettre sous forme électronique à une installation de stockage de données devant être située sur le territoire de l'Union européenne et dont les informations doivent être accessibles au ministre chargé des douanes, à la Commission européenne et à un auditeur externe ;**

- la conclusion par les fabricants d'un **contrat de stockage de données avec un tiers indépendant**. Ce tiers ainsi que le contrat doivent être **approuvés par la Commission européenne**. Les activités du tiers indépendant doivent en outre faire l'objet d'un contrôle exercé par un **auditeur externe**. Ce dernier doit soumettre au ministre chargé des douanes et à la Commission européenne un rapport annuel *« dans lequel sont en particulier évaluées les irrégularités éventuelles liées à l'accès aux données stockées par le tiers indépendant »*.

Enfin, l'article 569 précité prévoit qu'un *« décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, définit les modalités d'application du présent article »*. **Dans l'attente des actes délégués et d'exécution qui seront établis par la Commission européenne, ce décret n'a pas encore été pris.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement, le présent article est issu d'un amendement déposé par notre collègue député Frédéric Barbier et plusieurs de ses collègues.

Il vise à **abroger l'article 569 du code général des impôts précité**. En effet, selon ses auteurs, **le 12 de l'article 8 du protocole qui prévoit que « les obligations auxquelles une Partie est tenue ne sont pas remplies par l'industrie du tabac et ne lui sont pas déléguées » entrerait en contradiction avec les dispositions de la directive telles que transposées à l'article 569 précité** qui, s'il met en place des mécanismes visant à garantir l'indépendance des différents opérateurs (stockage confié à un tiers indépendant agréé par la Commission européenne, recours à un auditeur

externe,) vis-à-vis des fabricants des produits du tabac, repose dans une large mesure sur ces derniers.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, deux amendements déposés par nos collègues Gilbert Roger et Guy-Dominique Kennel proposaient un dispositif identique. Ces amendements ont finalement été retirés ou n'ont pas été soutenus en séance.

Votre rapporteur général fait sien le raisonnement développé par notre collègue Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général de la commission des affaires sociales, qui a indiqué en séance que la suppression de cet article « *n'aura que peu d'impact sur le droit positif, puisque les décrets d'application n'ont pas été pris et qu'ils ne le seront pas avant l'aboutissement des travaux de la Commission européenne, compétente en la matière. Cet article devra certainement être modifié une fois les actes secondaires pris par la Commission. Dans cet intervalle, il ne nous paraît nécessaire ni de le supprimer ni de le modifier* ».

Par ailleurs, tant la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes¹ que le secrétaire d'État au budget² ont indiqué que le mécanisme mis en œuvre par l'article 569 du code général des impôts, qui transpose, pour l'essentiel, les dispositions de l'article 15 de la directive de 2014 était compatible avec l'article 8 du protocole.

Votre rapporteur général estime par conséquent que **la suppression de l'article 569 du code général des impôts serait à l'évidence contraire à la**

¹ « Il est vrai que **les définitions ne sont pas exactement les mêmes dans ces deux documents, mais elles sont parfaitement conciliables**. Le protocole de l'Organisation mondiale de la santé demande aux parties de mettre en place des systèmes de suivi et de traçabilité placés sous leur contrôle, c'est-à-dire indépendants des industriels. La directive sur les produits du tabac, elle, impose de recourir à des tiers indépendants pour le stockage des données ; elle ne l'exige pas pour ce qui est de l'enregistrement, mais elle ne l'interdit pas pour autant. **Il n'existe donc pas d'incompatibilité entre le protocole et la directive**, et c'est à nous, État français, de nous engager résolument dans cette voie, en profitant des possibilités qui nous sont offertes », *compte-rendu de la séance du 17 septembre 2015, Assemblée nationale*.

² « Ensuite, contrairement à vous, monsieur Le Roux, et à d'autres qui travaillent – cela est légitime – sur ces questions et qui nous alertent, **nous ne considérons pas l'article 569 par lequel la France a transposé la directive européenne sur les produits du tabac comme incompatible avec le protocole de l'OMS**. Le débat n'est pas nouveau. Ce qui l'est, c'est que ce texte est à présent ratifié : il ne l'était pas l'an dernier lorsque nous avons abordé ce sujet. Le protocole prévoit " d'instaurer un système de suivi et de traçabilité contrôlé " par la France. L'article 569 atteint ce but. Bien que vous le contestiez, monsieur Le Roux, l'ensemble des ministères qui suivent cette question partagent cette analyse : nous estimons donc qu'il n'y a pas de contradiction entre l'article 569 et le protocole de l'OMS », *compte-rendu de la séance du 12 novembre 2015, Assemblée nationale*.

directive de 2014 alors que son incompatibilité avec le Protocole demeure incertaine.

Aussi, il lui apparaît préférable de maintenir dans sa rédaction actuelle l'article 569 du code général des impôts, quitte à procéder à sa modification ultérieurement, en fonction du contenu des actes secondaires qui seront pris par la Commission européenne, et de **supprimer le présent article.**

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

ARTICLE 47 quinquies (nouveau)
(Art. 1681 D du code général des impôts)

Mensualisation du paiement de l'impôt depuis un compte SEPA

Commentaire : le présent article vise à permettre aux Français établis dans l'Espace unique de paiements en euros (SEPA) de mensualiser le paiement de leurs impôts en France.

I. LE DROIT EXISTANT

En application des articles 1681 A à 1681 D du code général des impôts (CGI), les redevables de l'impôt sur le revenu ont la faculté de choisir de payer celui-ci **par voie de prélèvement mensuel**, effectué sur un compte ouvert dans un établissement habilité. Cette option pour la mensualisation n'entraîne aucun frais pour le contribuable.

Plus précisément, l'article 1681 D du code général des impôts prévoit que **les prélèvements mensuels sont opérés à l'initiative de l'administration fiscale, sur un compte qui peut être un compte de dépôt dans un établissement de crédit**, une caisse de crédit agricole, une caisse de crédit mutuel, une caisse de crédit municipal, un centre de chèques postaux, un livret A ou un compte spécial sur livret du Crédit mutuel.

Depuis le 1^{er} août 2014, **tous les prélèvements et virements en euros et effectués en Europe doivent être conformes à la norme SEPA** (*Single Euro Payments Area*, ou Espace unique de paiement en euros¹), qui remplace, s'agissant de la France, le titre interbancaire de paiement (TIP). Le principal objectif du système SEPA est d'harmoniser les différences qui existent entre les paiements nationaux et les paiements transfrontaliers en euros, en ayant notamment recours à un numéro de compte bancaire international unique (IBAN).

La direction générale des finances publiques (DGFIP) a donc procédé aux changements nécessaires dans le cadre de la migration obligatoire vers le système SEPA. **Depuis le 28 octobre 2015, les contribuables peuvent payer leur impôt en ligne depuis un compte SEPA. Cette possibilité sera étendue en 2016 au prélèvement mensuel et au prélèvement à échéance.**

¹ Le système SEPA a été institué par le règlement UE n° 260/2012 du 14 mars 2012 du Parlement européen et du Conseil établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros, modifié par le règlement UE n° 248/2014 du 26 février 2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la migration vers un système de virements et de prélèvements à l'échelle de l'Union. La zone SEPA compte 33 pays (les 28 pays-membres de l'Union européenne ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Suisse et Monaco).

Toutefois, l'article 1681 D précité ne prévoit pas explicitement la possibilité d'un prélèvement mensuel de l'impôt sur le revenu sur un compte SEPA. L'enjeu est notamment important pour les contribuables établis hors de France, qui, pour des raisons techniques, n'avaient pas accès à la mensualisation à l'époque de l'utilisation du TIP.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, issu d'un amendement de notre collègue député Philip Cordery et adopté avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, vise à compléter l'article 1681 D du code général des impôts afin de préciser :

- d'une part, que les comptes bancaires sur lesquels sont effectués les prélèvements mensuels peuvent être établis en France ou dans l'Espace unique de paiement en euros (SEPA), ce qui revient à **prévoir explicitement la possibilité de la mensualisation pour les contribuables établis hors de France et disposant d'un compte SEPA ;**

- d'autre part, que les prélèvements mensuels opérés à l'initiative de l'administration fiscale n'entraînent **aucun frais pour le contribuable.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

D'un strict point de vue juridique, **le présent article est satisfait par le droit existant**, tant en ce qui concerne l'ouverture de la mensualisation à tous les contribuables titulaires d'un compte SEPA qu'en ce qui concerne la gratuité.

Si cet article n'apporte pas de changement par rapport au droit existant, **il constitue néanmoins une précision bienvenue**, notamment à l'attention des redevables de l'impôt sur le revenu établis hors de France au sein de l'Espace unique de paiements en euros. Votre rapporteur général y est donc favorable.

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

ARTICLE 47 sexies (nouveau)
(Art. L. 154 du livre des procédures fiscales)

**Extension des échanges d'informations entre l'administration fiscale
et l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM)**

Commentaire : le présent article vise à élargir les échanges d'informations entre l'administration fiscale et l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) aux données relatives à l'action sanitaire et sociale.

I. LE DROIT EXISTANT

Créée par la loi n° 2004-105 du 3 février 2004, **l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM)** est un établissement public administratif chargé de garantir, au nom de l'État, les droits sociaux des anciens mineurs ou conjoints survivants de mineurs. L'agence a originellement pour mission, la garantie des droits sociaux. S'y est ajoutée en 2007, la prise en charge des salariés encore en activité, en 2012 la gestion de l'action sanitaire et sociale et en 2014 la politique de vacances et de loisirs, du régime minier de sécurité sociale. L'agence assure aussi, par voie conventionnelle, la gestion de plusieurs populations, telles que les salariés d'Areva mines. Au total, l'agence couvre près de 200 000 bénéficiaires potentiels, pour un budget de 583 millions d'euros en 2014, dont 465 millions d'euros de subvention État.

Afin de simplifier et de moderniser les procédures de l'ANGDM et d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers, l'article 91 de la loi n° 2014-1645 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 a prévu **un dispositif d'échange automatique d'informations entre l'ANGDM et la direction générale des finances publiques (DGFIP)**, en lieu et place des échanges à la demande qui avaient lieu auparavant.

Aux termes de l'article L. 154 du livre des procédures fiscales (LPF), l'administration fiscale communique à l'ANGDM **les données fiscales nominatives nécessaires au contrôle et au bon versement des prestations**. Il s'agit des informations visées à l'article L. 152 du livre des procédures fiscales et nécessaires :

« 1° à l'appréciation des conditions d'ouverture et de maintien des droits aux prestations ;

« 2° au calcul des prestations ;

« 3° à l'appréciation des conditions d'assujettissement aux cotisations et contributions ;

« 4° à la détermination de l'assiette et du montant des cotisations et contributions ainsi qu'à leur recouvrement ;

« 5° au recouvrement des prestations indûment versées ».

Néanmoins, cet article ne portait que sur les données relatives aux dépenses de prestations sociales, et **n'incluait pas les données relatives aux dépenses d'action sanitaire et sociale**, à savoir les informations nécessaires :

« 6° à l'appréciation des conditions d'ouverture et de maintien des prestations versées dans le cadre de leur mission légale en matière d'action sanitaire et sociale ;

« 7° au calcul des prestations versées dans le cadre de leur mission légale en matière d'action sanitaire et sociale.

Ceci s'explique, d'après l'exposé des motifs du présent article, par des motifs d'ordre technique, les données concernées ne relevant pas toujours des mêmes systèmes d'information.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, issu d'un amendement de notre collègue député Jean-Marc Fournel, a été adopté avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement. Il propose d'**élargir aux données relatives à l'action sanitaire et sociale les échanges d'informations entre la DGFIP et l'ANGDM**, soit l'ensemble des informations visées à l'article L. 152 du livre des procédures fiscales.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable à la mesure proposée, qui permettra non seulement d'améliorer le service rendu aux anciens mineurs et à leurs ayants-droits, mais aussi de réaliser des économies de fonctionnement non négligeables, notamment en matière d'affranchissement.

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

ARTICLE 47 septies (nouveau)
(Art. 568 du code général des impôts)

**Interdiction de la revente de tabac
dans les discothèques et bars restaurants**

Commentaire : le présent article vise à restreindre la vente de tabac aux seuls débitants de tabacs et « duty-free ».

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 568 du code général des impôts prévoit **un monopole de vente au détail de tabac**. Celui-ci est **en principe confié à l'administration**.

Il lui est cependant possible de l'exercer par l'intermédiaire **de trois types d'acteurs** :

- les **débitants**. Ces derniers sont tenus à droit de licence lorsque leur chiffre d'affaires réalisé sur les ventes de tabacs manufacturés excède 157 650 euros (118 238 euros en Corse) ;

- les **titulaires du statut d'acheteur-revendeur**. Définis par l'article 568 précité comme des « *personnes physiques ou morales agréées par la direction générale des douanes et droit indirects, qui exploitent des comptoirs de vente ou des boutiques à bord de moyens de transports [...] et vendent des tabacs manufacturés aux seuls voyageurs titulaires d'un titre de transport mentionnant comme destination un autre État membres de la Communauté européenne ou un pays non compris dans le territoire communautaire* », **ces derniers correspondent pour l'essentiel aux « duty-free »** ;

- les **revendeurs**, qui doivent s'approvisionner en tabacs manufacturés exclusivement auprès des débitants. Cette catégorie rassemble **les points de vente secondaires tels que les cafés, restaurants, discothèques, etc.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu de deux amendements identiques adoptés à l'initiative de nos collègues députés Michèle Delaunay et Frédéric Barbier et plusieurs de leurs collègues par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de la commission des finances et défavorable du Gouvernement.

Il vise à **limiter la vente de tabac au détail aux débitants et aux titulaires du statut d'acheteur-revendeur, à l'exclusion des revendeurs**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La mesure proposée par le présent article se traduirait, comme l'a rappelé le secrétaire d'État au budget en séance à l'Assemblée nationale¹, par **la suppression de 26 000 points de vente secondaires légaux.**

Par ailleurs, votre rapporteur général estime que cette mesure est **de nature à renforcer le commerce illicite de tabac en incitant les consommateurs à se fournir auprès de vendeurs illégaux.** En effet, ces points de vente secondaires, dont les horaires diffèrent le plus souvent de ceux des débitants de tabac, constituent pour l'essentiel une « solution de repli » pour les consommateurs.

Il considère en outre que les effets de cette mesure en termes de santé publique sont incertains.

Aussi, votre rapporteur général vous propose la suppression de cet article.

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

¹ « Cet amendement supprimerait 26 000 points de vente secondaires – cafés, restaurants, établissements pénitentiaires, stations-service et autres –, autant de revendeurs qui s'inscrivent aujourd'hui dans un cadre parfaitement légal. Ils doivent en effet respecter des quantités maximales, procéder à des déclarations en douane, obtenir des autorisations, tenir la comptabilité de la marchandise qu'ils vendent. Cet amendement les supprime. Je tenais à rappeler ces faits avant que l'Assemblée ne se prononce souverainement », séance du 13 novembre 2015, Assemblée nationale.

ARTICLE 47 octies (nouveau)

Possibilité pour certains officiers de police judiciaire d'accéder directement au fichier national des comptes bancaires (FICOBA)

Commentaire : le présent article a pour objet de permettre à certains officiers de police judiciaire (OPJ) d'accéder directement au fichier national des comptes bancaires (FICOBA).

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN FICHER QUI RECENSE LES COMPTES BANCAIRES

Mis en place en 1971, le Fichier national des comptes bancaires (FICOBA) recense l'ensemble des comptes bancaires ouverts en France.

Géré par la direction générale des finances publiques (DGFIP), il fait l'objet d'un traitement automatisé depuis 1982¹.

Pour garantir sa bonne alimentation, l'article 1649 A du code général des impôts (CGI) fait obligation à toutes les personnes qui reçoivent habituellement en dépôt des valeurs mobilières, titres ou espèces de « *déclarer à l'administration des impôts l'ouverture et la clôture des comptes de toute nature* ».

Aux termes de l'article 3 de l'arrêté du 14 juin 1982 relatif à l'extension d'un système automatisé de gestion du fichier des comptes bancaires, ces déclarations comportent les renseignements suivants :

- nom et adresse de l'établissement qui gère le compte ;
- numéro, nature, type et caractéristique du compte ;
- date et nature de l'opération déclarée (ouverture, clôture ou modification) ;
- nom, prénom, date et lieu de naissance, adresse du titulaire du compte et, le cas échéant, numéro SIRET (pour les personnes physiques) ;
- nom, forme juridique, numéro SIRET et adresse (pour les personnes morales).

Ainsi, ce fichier ne fournit aucune information sur les opérations passées sur ces comptes.

¹ Cf. Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), délibération n°79-05 du 18 décembre 1979 portant avis sur le projet d'automatisation du fichier des comptes bancaires.

Les données sont **conservées pendant dix ans** après l'enregistrement de la clôture du compte.

D'après la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le FICOBA **contenait en 2014 des informations concernant** « *plus de 80 millions de personnes physiques c'est-à-dire toutes les personnes, françaises ou non, qui ont un compte bancaire ou assimilé en France* ».

B. LA POSSIBILITÉ, POUR CERTAINS OFFICIERS DE POLICE JUDICIAIRE, D'ACCÉDER AUX DONNÉES DU FICOBA

Aux termes de l'article 164 de l'annexe 4 du CGI, les informations du FICOBA ne peuvent être communiquées qu'aux personnes ou organismes **bénéficiant d'une habilitation législative et dans la limite fixée par la loi**. En effet, il ne peut être dérogé au secret professionnel que par une disposition législative.

Les officiers de police judiciaire (OPJ) agissant en application des dispositions du code de procédure pénale font partie des services autorisés à demander à recevoir communication des informations du FICOBA au titre de l'article 4 de l'arrêté du 14 juin 1982 précité. C'est par exemple le cas des officiers de police judiciaire agissant dans le cadre d'une commission rogatoire¹ ou dans le cadre d'une enquête de flagrance².

Depuis le 1^{er} septembre 1995, les demandes de consultation adressées par des personnes, organismes ou autorités extérieurs à la DGFiP sont transmises et traitées par le **Centre régional informatique (CRI) de Nemours**³.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Introduit à l'Assemblée nationale par le Gouvernement, avec l'avis favorable de la rapporteure générale, le présent article a pour objet de **créer un droit d'accès direct au FICOBA pour certains OPJ de la police nationale et de la gendarmerie nationale**.

Ce droit d'accès serait limité aux OPJ « *individuellement désignés et dûment habilités selon des modalités fixées par décret* » et uniquement « *pour les besoins de l'accomplissement de leur mission* ».

D'après l'objet de l'amendement du Gouvernement, cet aménagement « *permettra d'accélérer l'accès à cette information très utile notamment dans la lutte contre le terrorisme* ».

¹ Article 81 du code de procédure pénale.

² Article 53 du code de procédure pénale.

³ Cf. Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts, modalités de consultation de FICOBA, DB 5A514, 30 septembre 1997.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Alors que notre pays vient une nouvelle fois d'être touché par des attaques terroristes, l'aménagement proposé devrait contribuer à faciliter le travail des OPJ, qui sont actuellement obligés de s'adresser aux agents de la DGFIP pour accéder aux données du FICOBA.

Votre rapporteur général y est d'autant plus favorable que l'aménagement tient compte du caractère personnel des données recensées dans ce fichier, en limitant ce droit d'accès direct à un nombre restreint d'OPJ individuellement désignés et spécialement habilités.

En première analyse, il est permis de se demander si une telle disposition a réellement sa place en loi de finances. En 2012, le Conseil constitutionnel a ainsi qualifié de « cavalier budgétaire » une disposition modifiant les règles de l'accès de tiers aux informations protégées par le secret professionnel en matière fiscale à des fins de recherche scientifique¹.

Si l'objet de l'amendement semble indiquer que l'aménagement proposé concerne à titre principal la lutte contre le terrorisme, il pourrait également faciliter le travail des OPJ dans d'autres domaines tels que la lutte contre la fraude fiscale et le blanchiment, justifiant ainsi sa place en loi de finances.

À ce titre, il convient de rappeler que la commission d'enquête sénatoriale sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France a recommandé dès 2012 la **création d'un « fichier européen des comptes bancaires du type FICOBA français »**².

Une mesure analogue figure dans le plan d'action pour la lutte contre le financement du terrorisme présenté par le ministre des Finances et des comptes publics le 18 mars 2015. En effet, la mesure n° 5 de ce plan vise à rattacher les comptes « sans banque » de type Nickel³ au FICOBA et plaide « *pour la mise en place d'une obligation de créer un FICOBA dans chaque pays européen* »⁴.

Enfin, il convient de préciser que cet aménagement ne concerne que le FICOBA, et non le futur fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie (FICOVIE). Aux termes de l'article 1649 *ter* du CGI, les organismes d'assurance sont désormais obligés de déclarer la souscription et le dénouement des contrats d'assurance-vie. Ces obligations, récemment

¹ Conseil constitutionnel, 2012-661 DC du 29 décembre 2012.

² Commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, rapport de M. Éric Bocquet, n° 673 tome I (2011-2012), 17 juillet 2012.

³ Ces comptes ne sont pas proposés par un établissement bancaire mais par un établissement de paiement agréé par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution. L'ouverture du compte s'effectue le plus souvent chez un buraliste.

⁴ Plan d'action pour la lutte contre le financement du terrorisme, 18 mars 2015.

précisées par décret¹, ne s'appliquent toutefois qu'à compter du 1^{er} janvier 2016. S'agissant des contrats non dénoués souscrits avant cette date, ils doivent être déclarés au plus tard le 15 juin 2016.

Aussi, la commission des finances a adopté, sur proposition de votre rapporteur général, **un amendement visant à étendre l'aménagement proposé par le Gouvernement au FICOVIE.**

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

¹ Décret n° 2015-362 du 30 mars 2015 relatif aux obligations déclaratives des entreprises d'assurance et organismes assimilés.

ARTICLE 47 *nonies* (nouveau)

Création d'un « Jaune » budgétaire relatif aux investissements de l'État et de ses opérateurs

Commentaire : le présent article vise à ce que le Gouvernement présente chaque année un rapport annexé au projet de loi de finances présentant les investissements réalisés par l'État et l'ensemble de ses opérateurs.

I. LE DROIT EXISTANT

Le projet de loi de finances de l'année est accompagné de nombreuses annexes générales, qui peuvent prendre la forme de « jaunes » budgétaires, qui apportent un éclairage sur des dépenses de l'État imparfaitement retracées dans les rapports annuels de performances (RAP) ou de documents de politique transversale (DPT) qui présentent les objectifs de la politique transversale et les moyens qui sont mis en œuvre pour les atteindre.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement présenté au nom de la commission des finances par notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale au nom de la commission des finances et adopté avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il vise à **enrichir les annexes budgétaires d'un document retraçant les investissements réalisés par l'État et l'ensemble de ses opérateurs¹**, tandis que les documents existants ne présentent que les projets d'investissement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article **renforce l'information du Parlement dans un domaine central pour l'action de l'État, particulièrement dans une période de contraintes budgétaires fortes** : alors même que les investissements préparent l'avenir, ce sont également ces dépenses qui sont les plus faciles à réduire. Ainsi, comme l'a souligné votre rapporteur général dans le tome I

¹ Sont inclus dans le champ du rapport les établissements publics de l'État, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire.

du présent rapport, les dépenses d'investissement de l'État ont eu tendance ces dernières années à diminuer, sans que cette baisse ne soit totalement enrayée par les programmes d'investissement d'avenir (PIA).

Votre rapporteur général est donc favorable à ce que les investissements effectivement réalisés par l'État et ses opérateurs fassent l'objet d'une présentation consolidée.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie mardi 1^{er} décembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a examiné les articles de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2016, non rattachés aux crédits des missions. Elle a adopté 33 amendements.

Le compte-rendu de la réunion peut être consulté sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>